

## Partycypacja ekstremalna, czyli udział obywateli w decyzjach dotyczących zamówień publicznych – na przykładzie pilotażu paktów uczciwości

### Wstęp

Zaryzykuję tezę, że w ostatnich trzech dekadach jednym z głównych trendów zarówno w polityce (w sensie angielskiego *politics*), w polityce publicznej (w sensie angielskiego *policy*), jak i w zarządzaniu publicznym jest partycypacja obywatelska. I choć ostatnio trend ten nieco osłabł (wraz z coraz szerszym upowszechnieniem się rozmaitych rozwiązań propartycypacyjnych odkryto bowiem także ciemną stronę partycypacyjnego rządzenia) (Treschel 2010; Schmitter, Treschel 2007), to jednak z różnych względów zagościł on na stałe w życiu publicznym. Przede wszystkim w warstwie najbardziej ogólnej, dotyczącej polityki przez duże „P”, poszukiwano w partycypacji remedium na kryzys demokracji przedstawicielskiej i jej głównych instytucji (partii politycznych, parlamentu czy wyłanianych przezeń organów władzy wykonawczej). Natomiast w obszarze polityki przez małe „p”, czyli w polityce publicznej, czyli tam gdzie partyjne programy są przekładane na konkretne decyzje publiczne (ustawy, strategie czy programy), uznano w pewnym momencie, że bliższy kontakt z obywatelami pomaga nie tylko w tym, żeby decyzje te były bardziej akceptowane przez społeczeństwo, ale też jakościowo lepsze, czyli bliższe realiom życia codziennego. Politycy i urzędnicy nie mają monopolu na wiedzę, a częstokroć luki w tym obszarze mogą pomóc wypełnić obywatele. Trzeba ich jednak zaprosić do współudziału lub co najmniej obserwowania procesów

decyzyjnych. W końcu na poziomie czysto administracyjnym, gdzie decyzje mają najbardziej bezpośredni, stosowany wymiar, tam gdzie są wdrażane, włączenie obywateli w ich realizację albo przynajmniej umożliwienie im obserwacji tego, jak są wykonywane, pozwala lepiej je wykonać i uniknąć typowych problemów z ich realizacją, takich jak korupcja, inne nadużycia czy po prostu złe zarządzanie.

Celem tego tekstu jest, po pierwsze, pokazanie, że partycypacja wciąż zdobywa nowe pola w szeroko pojętej sferze publicznej i z różnych względów ma dużą przyszłość jako sposób wykonywania władzy, choćby dlatego, że przenika do coraz to nowych obszarów życia publicznego. Po drugie, na przykładzie realizowanego w latach 2015–2021 pilotażu konkretnego narzędzia partycypacyjnego będę chciał pokazać zastosowanie technik partycypacyjnych w jednym z „nietypowych”, jak dotąd sądzono, obszarów – w zamówieniach publicznych.

## Od Aten do Brukseli.

### Teoretyczne i historyczne konteksty partycypacji. Antyczna lekcja partycypacji

Starożytna Grecja to wyjątkowo dobry pierwszy punkt odniesienia dla dalszych rozważań. Grecja jest jednocześnie kolebką idei demokracji i społeczeństwa obywatelskiego. Wszystkie te koncepcje, demokracja, społeczeństwo obywatelskie i partycypacja, są ze sobą nierozzerwalnie związane (Szacki 1997; Arato, Cohen 1997; Krauz-Mozer, Borowiec 2006). Chcę zwrócić uwagę na kilka aspektów związku zwłaszcza między ideami społeczeństwa obywatelskiego i partycypacji, co pozwoli lepiej zrozumieć istotę konkretnej formy partycypacji, na której skupię się w dalszej części tekstu.

Przed wszystkim starożytna demokracja ateńska była w dużym stopniu, przynajmniej dla osób będących obywatelami miast-państw, demokracją bezpośrednią (oczywiście w idei, bo w praktyce bywało różnie) (Michalski 1994). Oznacza to, że był to jednocześnie ustrój daleko partycypacyjny. Obywatele Aten i innych greckich miast mieli

możliwość uczestnictwa w podejmowaniu wielu decyzji publicznych. Immanentną cechą greckiej demokracji, zwłaszcza tej miejskiej, z okresu przed związaniem się Symmachii Delijskiej było też społeczeństwo obywatelskie. Zasadniczo pojęcie społeczeństwa obywatelskiego w ówczesnym rozumieniu było synonimem wspólnoty miejskiej, a więc także państwa, które w tym okresie było z kolei tożsame z pojęciem miasta (*koinona polityke*) (Wałdoch 2008; Kaviraj, Khilnani 2001: 17). I w tym miejscu chcę zwrócić uwagę na pierwszy element, istotny dla dalszych rozważań, mianowicie ścisły związek antycznych koncepcji demokracji, społeczeństwa obywatelskiego, państwa i polityki.

Wszystkie one wywodziły się z jednego pnia. Obywatel (*polites*), a więc pełnoprawny człowiek wspólnoty miasta-państwa (*polis*), miał obowiązek aktywnie uczestniczyć w jego życiu, co oznaczało bezpośrednio zaangażowanie w tworzenie i realizację polityki (*politikos*) (Bojkało 2001: 43). Ten, który tego nie robił, zasługiwał na miano idioty (*idiotes*, czyli kogoś skoncentrowanego wyłącznie na sprawach prywatnych). Społeczeństwo greckie było co do zasady polityczne. Jego obywatele, biorąc bezpośredni udział w podejmowaniu decyzji dotyczących miasta-państwa, byli de facto politykami wykonującymi władzę.

Współcześnie światów społeczeństwa obywatelskiego, państwa i polityki (w sensie walki o władzę i wykonywania władzy) nie da się w tym stopniu utożsamić. Kwestię rozejścia między światem społeczeństwa obywatelskiego, światem polityki (rozumianego jako obszar, gdzie konkuruje się o władzę) i państwem, czyli obszarem, gdzie władzę się wykonuje w sposób niezwykle syntetyczny, opisał niegdyś Jerzy Szacki we wstępie do książki *Ani książkę, ani kupiec: obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej* (Szacki 1997).

## Społeczeństwo obywatelskie i państwo na rozstajach

W rozważaniach Szackiego nad społeczeństwem obywatelskim wybija się wątek (w sumie wielowiekowego) sporu między poglądami bliższymi pierwotnemu rozumieniu

społeczeństwa obywatelskiego, jako struktury tożsamej państwu lub bardzo mu bliskiej i stanowiskami, które wyraźnie oddzielają społeczeństwo obywatelskie od państwa lub wręcz je sobie przeciwstawiają. Rozejście się pojęć państwa i społeczeństwa obywatelskiego jest o tyle ważne, że okresy, w których w światopoglądzie i praktyce społecznej dominuje taki podział, są zarazem czasem, w którym partycypacja zanika z pola widzenia zarówno badaczy, jak i decydentów. Siłą rzeczy partycypacja przestaje też być istotnym aspektem życia publicznego.

Weźmy na przykład heglowskie i postheglowskie poglądy na temat społeczeństwa obywatelskiego. Przedstawiają one społeczeństwo obywatelskie i państwo co prawda jako byty ze sobą powiązane, koegzystujące jednak w napięciu. Państwo stoi nie tyle na straży bezpieczeństwa społeczeństwa i jednostki, ile na straży wartości ponadjednostkowych, przekraczających granice społeczeństwa obywatelskiego. Społeczeństwo obywatelskie jest natomiast pośrednikiem między rodziną i państwem, areną, na której jednostka może realizować swoją wolność i reprezentować swoje indywidualne interesy i zaspokajać potrzeby<sup>1</sup>. U Hegla czytamy, że społeczeństwo obywatelskie, wtórne wobec państwa jako takiego (Panasiuk 1986: 182), nawet niekoniecznie musi być związane z ideą demokracji ani też niekoniecznie musi być społeczeństwem politycznym (czyli takim, które angażuje obywateli bezpośrednio w wykonywanie władzy). Rozważania Hegla utorowały drogę do dialektycznej analizy związku państwa ze społeczeństwem obywatelskim<sup>2</sup>. Hegel podkreślał przy tym apolityczność społeczeństwa obywatelskiego, negując w ślad za tym możliwość i celowość włączania się obywateli nie tylko w politykę rozumianą jako walka o władzę, lecz także w jakiegokolwiek inne procesy decyzyjne. Z tej perspektywy więc społeczeństwo oby-

1 Wszak to Hegel zapoczątkował myślenie o społeczeństwie obywatelskim jako pochodnej gry partykularnych interesów i kapitalizmu wyrosłego z rodzinnych firm, co później było kontynuowane nie tylko w krytycznej myśli Marksa, ale w afirmatywnych poglądach na związek społeczeństwa obywatelskiego, wolnego rynku i demokracji, których reprezentantem może być na przykład Ernst Geller (Pietrzyk-Reeves 2006: 26, Szacki 1997: 16).

2 Warto przy tym odnotować, że Hegel nie używał pojęcia społeczeństwa „obywatelskiego”, tylko „cywilnego”, by podkreślić, że jest daleko od polityki (Załęski 2012: 49–59).

watelskie było więc bytem pozostającym w dialektycznym związku z państwem, oddalonym (czy wręcz oderwanym) zarówno od idei demokracji, jak i od polityki, a zatem też od partycypacji w podejmowaniu decyzji publicznych (Buchwalter 1992).

Z czasem w poglądach na społeczeństwo obywatelskie pojawiły się jeszcze bardziej radykalne stanowiska. Jak słusznie zauważa Szacki, kolejny duży renesans tego pojęcia (przede wszystkim w zachodnim kręgu kultury) nastąpił pod koniec lat 70. W czasie, gdy powstawał ten tekst, mało kto negował istnienie społeczeństwa obywatelskiego czy potrzebę jego wspierania i rozwijania, a w konsekwencji także rozszerzania pola partycypacji, o czym za moment.

### Zjednoczenie przez podział stref wpływu, czyli powrót społeczeństwa obywatelskiego do państwa przez trzeci sektor

Najnowsza fala zainteresowania społeczeństwem obywatelskim w latach 70. wiązała się z narastającym wówczas oporem wobec autorytarnych rządów w różnych częściach świata. I nie była to wyłącznie Polska. U nas, owszem, refleksja na ten temat była (i jest) wyjątkowo zaawansowana, ale nie byliśmy (i nie jesteśmy) jedynym ośrodkiem renesansu pojęcia społeczeństwa obywatelskiego, żeby wspomnieć tylko również takie miejsca, jak Argentyna, Korea Południowa albo Chile (Rogaczewska 2006; Oxhorn 1995; Gamarra 1994; Posner 2008). W każdym razie, jak słusznie zwracał uwagę A. Hall cytowany przez Szackiego, społeczeństwo obywatelskie, które powróciło do dyskursu akademickiego i publicznego pod koniec lat 70. XX wieku, objawiło się jako forma samoorganizacji obywateli zwrócona przeciwko państwu. Trzeba zaznaczyć – przeciwko państwu autorytarne lub opresyjnemu, postrzeganemu jako aparat władzy, biurokracja, „ONI”, dążącemu do odseparowania obywateli od jakiegokolwiek procesu decyzyjnego (włączając w to nawet możliwość udziału w uczciwych wyborach).

Co ciekawe, po upadku komunizmu separacja społeczeństwa obywatelskiego i państwa na swój sposób się utrzy-

mała, a nawet uległa pewnemu wzmocnieniu – zarówno w teorii, jak i w praktyce (przynajmniej w Europie Środkowo-Wschodniej, a w szczególności w Polsce). Fakt ten nie pozostaje też bez znaczenia dla rozważań o miejscu partycypacji w nowoczesnym demokratycznym państwie. Istotę tej separacji dobrze oddaje polska kalka anglosaskiego terminu *non-governmental organization*, który został na polski przetłumaczony dosłownie jako „organizacja pozarządowa” i niestety przyjął się szybko i utrwalił po 1989 roku (co ciekawe, wraz angielskim akronimem – NGO) nie tylko w języku potocznym, ale też oficjalnym (urzędowym, politycznym), wypierając tradycyjne polskie pojęcie „organizacja społeczna” (skażonym w okresie komunizmu konotacjami z „czynami społecznymi”, do których ludzie byli przymuszani). Była to zresztą, przynajmniej w Polsce, separacja świadoma i explicite wyrażana przez prominentnych opozycjonistów, komentatorów życia publicznego i badaczy (Juros, Leś, Nałęcz, Rybka, Rymsza, Wygnański 2004; Zimmer, Rymsza 2004; Szacki 1997: 54).

Jednocześnie pojęcie społeczeństwa obywatelskiego zostało wręcz zrównane z pojęciem organizacji pozarządowych i opatrzone technokratycznym terminem „trzeci sektor” (Szacki 1997: 54). Ów trzeci sektor, czyli pole działań organizacji pozarządowych, według różnych koncepcji (wywodzących się głównie z nauki o polityce społecznej) (Esping-Andersen 2010; Evers, Wintersberger 1988) miał znajdować się na granicy między sektorem pierwszym, publicznym, w którym dominującą rolę miało odgrywać państwo, a sektorem drugim, utożsamianym z obszarem prywatnej działalności gospodarczej (Szacki 1997: 54). Tak zorganizowane społeczeństwo obywatelskie miało skupić się na tworzeniu różnego rodzaju ułatwień w zaspakajaniu potrzeb przede wszystkim rodzin i jednostek (trochę jak u Hegla). Trzeci sektor miał więc np. monitorować realizację praw i swobód obywatelskich, wypełniać luki tam, gdzie państwo nie zagwarantowało właściwych praw socjalnych, udrażniać transfery socjalne lub ułatwiać dostęp do usług publicznych (np. przejmując czasem niektóre funkcje państwa), aktywizować obywateli do współpracy (np. poprzez

wolontariat) czy pełnić rolę kanału redystrybucji bogactwa (np. rozwijając filantropię). Takie społeczeństwo obywatelskie miało być neutralne politycznie – nie tylko w sensie konkurencji o władzę, ale też miało być wyłączone z procesów decyzyjnych lub co najmniej od nich oddalone.

Dostrzegając to również pod koniec lat 90. Jerzy Szacki: „Dylemat, przed którym staje rzecznik społeczeństwa obywatelskiego, polega na tym, czy ma on występować jako nieprzejednany, a więc nieuchronnie polityczny, krytyk status quo, w którym możliwości rozwoju tego społeczeństwa są drastycznie ograniczone, czy też powinien raczej wybrać skromniejszą rolę społecznego działacza, który wykorzystuje istniejące możliwości, rozbudowując stopniowo ów niepozorny na pozór trzeci sektor, który po przekroczeniu pewnej granicy jest właśnie tym, co ideologowie nazywają społeczeństwem obywatelskim w pełnym znaczeniu tego słowa, a więc nie tylko zdolnym do utrzymania pewnej liczby rezerwuarów względnej swobody, lecz również do wywierania rzeczywistego wpływu na państwo” (Szacki 1997: 5). W innym miejscu Szacki wyrażał nadzieję, że jednak to nowe społeczeństwo obywatelskie faktycznie wyjdzie poza trzeci sektor i zakończy dychotomię „państwowe–prywatne, zachęcając od uczestnictwa w życiu publicznym, które nie ma jednak charakteru politycznego”, i dalej w tym samym wątku przewidywał, że ludzie poprzez uczestnictwo w społeczeństwie obywatelskim będą przezwyciężać swoje odosobnienie i koncentrację na prywatnych, partykularnych interesach, lecz „bez stawiania się trybami maszyny państwowej” (Szacki 1997: 54).

Z perspektywy czasu trzeba stwierdzić, że Jerzy Szacki się mylił – przynajmniej jeśli spodziewał się, że jego nadzieje właśnie się spełniały, gdy pisał cytowane słowa. W owym czasie w Polsce i w wielu innych państwach naszego regionu Europy i poza nim dokonywał się dokładnie odwrotny proces. Polski trzeci sektor przez ponad dekadę od roku 1989 zdołał się niemal całkowicie wyalienować od państwa, żeby potem wrócić głównie w roli wykonawcy usług publicznych, czyli trybiku w państwowej maszynie (Makowski 2015). Oczywiście realizował cele publiczne (w socjologicz-

nym tego słowa znaczeniu) (Rymsza, Makowski, Dudkiewicz 2007). Sprzyjało temu w bardzo konkretny sposób szerokie korzystanie przez organizacje pozarządowe z pieniędzy amerykańskich czy niemieckich filantropów i rządów napływających do Polski i całej Europy Środkowo-Wschodniej szerokim strumieniem, któremu towarzyszył niedorozwój rodzimej filantropii (a więc istotnej formy zaangażowania w realizację dobra wspólnego) i faktyczna separacja od krajowych, publicznych instrumentów wsparcia. Przez brak instytucjonalnych powiązań ze światem państwa i polityki polskie organizacje pozarządowe realizowały swoją publiczną misję jakby obok, wręcz świadomie unikając kontaktów z państwem, a więc i partycypacji w podejmowaniu decyzji publicznych. Z drugiej strony także polskie państwo po 1989 roku (niezależnie, kto akurat znajdował się u władzy) dystansowało się od trzeciego sektora, patrząc trochę na różnej maści społeczników i organizacje jak na nieszkodliwych wariatów, którym trzeba dać trochę miejsca, żeby się wyszaleli za pieniądze z Zachodu, ale już niekoniecznie za pieniądze rządowe czy samorządowe (Juros, Leś, Nałęcz, Rybka, Rymsza, Wygnański 2004). W Polsce (choć nie tylko) do początku lat dwutysięcznych politycy i urzędnicy w ogromnej większości nie widzieli potrzeby, żeby z trzecim sektorem, który w dużym stopniu uosabiał społeczeństwo obywatelskie, rozmawiać i włączać go w jakiegokolwiek procesy decyzyjne. Tym bardziej nie widziano potrzeby angażowania obywateli niezorganizowanych – spoza stowarzyszeń, fundacji czy innych organizacji społecznych. Ta cecha odróżniała nas wyraźnie od sytuacji w państwach zachodnich, a zwłaszcza od krajów anglosaskich (Rymsza, Makowski, Dudkiewicz 2007).

Wbrew nadziejom Szackiego w latach 90. ubiegłego wieku idea społeczeństwa obywatelskiego przeżywała swój renesans, ale tylko w ograniczonym zakresie (Makowski 2012; Navrátil, Pospíšil 2014). Powstały jakby dwa światy: pierwszy – świat trzeciego sektora, oderwanego zarówno ideologicznie, jak i praktycznie od państwa i polityki, oraz świat drugi – państwa i polityki, w którym dominowała walka o władzę podsycana silnym przekonaniem i polity-

ków, i urzędników, że mandat wyborczy czy instytucja mianowania dają im całkowicie wystarczającą legitymizację ich działań. Oba te światy zasadniczo się nie potrzebowały – do czasu, gdy nie weszliśmy w ramy wymuszające dialog, a co za tym idzie, partycypację.

### Funkcjonalne koncepcje społeczeństwa obywatelskiego i *new public management*, czyli teoretyczny i praktyczny grunt pod rozwój partycypacji

Na płaszczyźnie teoretycznej owe ramy ukształtowały się pod wpływem kilku impulsów. Przede wszystkim pod koniec lat 70. i potem, w latach 80. i 90., pojawiły się nowe, bardziej pragmatyczne perspektywy społeczeństwa obywatelskiego. Jednym z ciekawszych i najbardziej znaczących tego rodzaju spojrzeń było ujęcie funkcjonalne, mające kilku wybitnych przedstawicieli<sup>3</sup>. Z punktu widzenia rozważań prowadzonych w tym miejscu były one o tyle ważne, że nie koncentrowały się na czysto teoretycznych dywagacjach na temat społeczeństwa obywatelskiego, państwa i demokracji, ale na tym, jakiego rodzaju społeczne funkcje wykonują podmioty kreowane przez obywateli. Ponadto ich zaletą było mocne ugruntowanie w badaniach empirycznych. I tak w jednej z wiodących koncepcji tego nurtu wskazywano, że społeczeństwo obywatelskie realizuje przede wszystkim funkcje: rzeczniczą (działania zmierzające do zmiany lub zainicjowania określonych polityk publicznych); ekspresyjną (publiczne artykułowanie określonych interesów i dążeń); usługową (realizacja określonych zadań publicznych); charytatywną (organizacja transferu dóbr między grupami posiadającymi i potrzebującymi); filantropijną (organizacja transferów finansowych między grupami posiadającymi i potrzebującymi); innowacyjną (wskazywanie nowych sposobów rozwiązywania i zaspakajania problemów i potrzeb społecznych);

3 [http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/introduction/what\\_is\\_civil\\_society.htm](http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/introduction/what_is_civil_society.htm) (Skarabelová, Trávnícková 2007; Jenkins 1987; Salamon, Hems, et al. 2000; Donoghue 2003.dostęp: 14.04.2020); Neumayr, Schneider, Meyer, Pospíšil,

budowanie wspólnoty i pomnażanie kapitału społecznego (Makowski 2012). W tym spojrzeniu, jak widać, pojawia się już *expressis verbis* uczestnictwo obywateli w podejmowaniu decyzji publicznych jako podstawowa funkcja społeczeństwa obywatelskiego, jak również w procesie politycznym – tak bowiem należy rozumieć funkcję ekspresyjną.

Z drugiej strony, także w latach 70., w dziedzinie zarządzania publicznego (zarówno w kręgach akademickich, jak i w pragmatyce administracji publicznej) znaczenie zyskał paradygmat nowego, publicznego zarządzania (NPM). Pojawienie się tego paradygmatu było związane z wieloma czynnikami, ale fakt, że zdobył on popularność i zaczął być przekładany na praktykę, wynikał przede wszystkim ze spadku zaufania do weberowskiego modelu administracji publicznej, a także do koncepcji politycznego nadzoru nad administracją jako jedyne go bezpiecznika chroniącego społeczeństwo przed nadużyciami władzy biurokratycznej. Jednocześnie okres, w którym NPM zdobywał popularność, przypadł także na czas fascynacji rozwojem gospodarki wolnorynkowej (zwłaszcza w społeczeństwach zachodnich). NPM był pomysłem na przeniesienie filozofii i praktyki z zarządzania w sektorze prywatnym do sektora publicznego, z nadzieją, że przyniesie to również wymierne, realne korzyści zarówno dla realizacji polityk publicznych, jak i ogólnie dla polityki przez duże „P”.

Choć NPM szybko spotkał się z krytyką (Hood 1991; Gernod 2001; Ostrom, Ostrom 1971), to jednak wniósł on co najmniej kilka rewolucyjnych zmian nie tylko do funkcjonowania administracji publicznej, ale i państwa w ogóle. Pozostał on wpływowym nurtem, inspirującym rozmaite działania w sferze polityki publicznej. Z punktu widzenia rozważań w tym tekście najważniejsze elementy NPM to przyjęcie w działaniach państwa, a w szczególności administracji publicznej, perspektywy dostawcy usług i dóbr dla obywateli i zmiana w postrzeganiu obywatela – już nie jako petenta, ale jako klienta. Tak jak w sektorze prywatnym obowiązuje (przynajmniej teoretycznie) reguła „klient nasz pan”, tak samo NPM starał się przenieść ją do sektora publicznego, zakładając, że to obywatel ma być w centrum za-

interesowania polityk publicznych i ma prawo wymagać. W praktyce oczywiście wyglądało to różnie, niemniej był to znaczący przełom w porównaniu z tradycyjnym modelem administracji publicznej. A skoro obywatel miał być teraz „panem”, a państwo poprzez administrację miało mu zapewnić dostęp do dóbr i usług właściwej jakości, to musiał on zostać także wyposażony w odpowiednie uprawnienia, w tym przede wszystkim w prawo do informacji o tym, jak działają organy władzy publicznej. Po to, żeby obywatel mógł ocenić, czy to, co otrzymuje, jest tym, co powinien otrzymać. Jak również po to, żeby miał szansę ocenić, czy władza działa racjonalnie i efektywnie. Nie przypadkiem wraz z pojawieniem się NPM rozkwitło w całym świecie zachodnim ustawodawstwo dotyczące dostępu do informacji publicznej, które do lat 70. ubiegłego wieku istniało jedynie w Szwecji i USA (Stubbs 2011; Berliner 2014).

Ujmując rzecz w skrócie, NPM przyczynił się do zwiększenia praw obywatelskich względem władzy publicznej (a zwłaszcza administracji publicznej). Stworzył też dobry grunt do rozwoju uprawnień w dostępie do informacji publicznej, warunku sine qua non partycypacji w jakiegokolwiek postaci.

## Globalny kryzys demokracji przedstawicielskiej jako jeszcze jeden impuls do rozwoju partycypacji. Przypadek Unii Europejskiej

NPM był na wiele lat drogowskazem zmian nie tylko w administracji publicznej, ale i ogólnie w polityce. Otworzył też drogę dalej idącym postulatом otwierania się szeroko pojętego państwa na udział obywateli. Towarzyszył temu, zwłaszcza w latach 90., pogłębiający się spadek zaufania do przedstawicielskiego modelu demokracji i jego głównych komponentów – partii politycznych i podstawowych instytucji władzy ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej oraz administracji publicznej (Sorace 2017; Kratochvíl, Sychra 2019; Moravcsik 2002). Jeszcze jednym, specyficznym źródłem kryzysu demokracji był intensywny, globalny dyskurs o korupcji, który szybko przekładał się na bardzo

praktyczne działania. Lata 90. XX wieku i pierwsze lata XXI wieku to dekada refleksji nad korupcją i globalną polityką antykorupcyjną (Makowski 2008). W tym czasie oprócz dużego zainteresowania tą problematyką ze strony decydentów, praktyków polityk publicznych i akademików pojawiły się silne antykorupcyjne ruchy społeczne. Powstały wpływowe globalne organizacje antykorupcyjne takie jak Transparency International czy Article19. Czas ten obfitował również w międzynarodowe konwencje (na czele z Konwencją Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne w 2003 roku), które na rządach poszczególnych państw wymuszały tworzenie różnorodnych rozwiązań antykorupcyjnych (w tym także propartykypacyjnych, czego najlepszym wyrazem jest Preambuła i Artykuł 13 Konwencji ONZ Przeciwko Korupcji mówiący wprost o udziale obywateli) na poziomie poszczególnych państw. Jednocześnie dyskurs o korupcji pogłębiał problem delegitymizacji tradycyjnych instytucji demokracji przedstawicielskiej, ukazując je nie tylko jako podmioty zamknięte na obywateli, ale też skorumpowane.

Odpowiedzi na kryzys demokracji przedstawicielskiej na przełomie lat 90. i XXI wieku były dwójakiego rodzaju. Pierwsza merytokratyczno-technokratyczna. Pojawiły się poglądy, że skoro demokracja przedstawicielska zawodzi, skoro jakość polityki się obniża, partie stają się coraz bardziej populistyczne, a rządy są coraz mniej efektywne i coraz bardziej podatne na korupcję, to więcej władzy powinny dostać różne gremia, ujmijmy to, „eksperckie”. Upraszczając, nadzieję pokładano w tym, że póki demokracje są w stanie wytworzyć różne merytokratyczne, technokratyczne ciała, które są zdolne działać bardziej racjonalnie i z korzyścią dla interesu publicznego, to lepiej scedować na nie część władzy, zamiast obstawać przede wszystkim przy instytucjach pochodzących z powszechnego wyboru (Ławniczak 2012). W tym czasie w całym zachodnim świecie toczyły się więc na przykład dyskusje o roli sądów konstytucyjnych w systemie demokratycznym. Większe znaczenie zaczęły zyskiwać różne wyspecjalizowane centralne instytucje-regulatorzy (np. banki central-

ne) czy organizacje międzynarodowe i ich organy wykonawcze (co było szczególnie dobrze widoczne w przypadku Unii Europejskiej i wzrostu kompetencji Komisji Europejskiej) (Zob.: Comella 2009; Cama, Pittaluga 1999). Inną odpowiedzią były postulaty, które można streścić w stwierdzeniu, że „najlepszym lekarstwem na kryzys demokracji jest więcej demokracji”.

Unia Europejska stanowi szczególnie wdzięczną ilustrację ścierania się tych dwóch podejść do kryzysu tradycyjnej demokracji przedstawicielskiej, bowiem procesy te widać było na wszystkich możliwych płaszczyznach – teoretycznej, politycznej, praktycznej, międzynarodowej i narodowej. Jednocześnie przypadek Unii dobrze ilustruje moment, w którym doszło do przesilenia w kierunku pewnych aspektów demokracji bezpośredniej, co dało także silny impuls do rozwoju rozmaitych rozwiązań partycypacyjnych. Koncentracja na wątku europejskim pozwoli też lepiej zrozumieć istotę partycypacyjnego rozwiązania, które omówię w drugiej części tekstu.

Otóż w Unii Europejskiej doszło pod koniec lat 90. do swego rodzaju rewolucji (Rymsza 2007; Makowski 2011). To czas gigantycznych demonstracji przeciwko „dyktatowi” technokratów z WTO i Brukseli, przy okazji szczytów w Seattle, w Nicei w 2000 roku czy rok później w Göteborgu. Były to momenty kluczowe, ponieważ jednym z głównych motywów przewodnich tych brutalnych, trwających czasem tygodniami protestów (oprócz sprzeciwu wobec globalizacji i związanych z nim wpływów międzynarodowych korporacji) był sprzeciw wobec „deficytu demokracji” w UE, który lokowano przede wszystkim w Komisji Europejskiej. Komisji czy Radzie Europejskiej zarzucano, że nie mają żadnego demokratycznego mandatu i reprezentują interesy co najwyżej wpływowych lobby gospodarczych i zepsutych politycznych elit z państw członkowskich. Odpowiedzią na tę sytuację, a zarazem próbą zreformowania Unii w związku z poszerzeniem Wspólnoty o państwa byłego bloku sowieckiego były próby ustanowienia „unijnej konstytucji” w 2005 roku. Zostały one storpedowane przez negatywne wyniki referendum we Francji i w Holandii.

Po fiasku traktatu konstytucyjnego z 2005 roku w Unii zmienił się front. Nurt technokratyczny osłabł na rzecz większego, bezpośredniego otwarcia się na obywateli. Powstały takie epokowe (z perspektywy czasu) dokumenty, jak „Plan-D. Democracy, Dialogue, Debate”<sup>4</sup>. A w ślad za tym wiele konkretnych technicznych rozwiązań, jak na przykład całkiem sprawnie działający system konsultacji projektów aktów prawnych UE, z którego dziś codziennie korzystają dziesiątki tysięcy obywateli UE. W 2006 roku uruchomiono wieloletni program unijny Better Regulation<sup>5</sup>, promujący ideę konsultacji publicznych i otwartej administracji w państwach Wspólnoty. W Traktacie Lizbońskim z 2007 roku wbudowano też explicite kilka ogólnych co prawda, ale jednak istotnych jakościowo artykułów (np. Artykuł 11 Traktatu wprowadzający tzw. europejską inicjatywę obywatelską, dzięki której mieszkańcy UE mają możliwość przedstawiania własnych projektów prawa unijnego). Od tego czasu Unia nieustająco, konsekwentnie, choć powoli rozszerza pole partycypacji i aktywnie promuje idee dialogu społecznego i obywatelskiego. Rozwijane są także coraz to nowe instrumenty udziału obywateli nie tylko w procesach decyzyjnych na poziomie Wspólnoty, ale też w poszczególnych krajach członkowskich, na co przeznaczane są niebagatelne sumy pieniędzy m.in. w ramach funduszy spójności<sup>6</sup>. W strategicznych dokumentach UE włączanie obywateli w procesy decyzyjne zagościło na stałe, ponieważ uznano, że jest to właśnie jeden z głównych sposobów zmniejszania deficytu demokracji i budowy zaufania zarówno do samej Unii, jak i do rządów państw członkowskich (choć czasem one same nie potrafią tego docenić).

W 2011 roku poszerzono pole tych partycypacyjnych działań o problematykę zapobiegania korupcji i nadużyć

4 <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0494:FIN:EN:PDF> (dostęp: 14.04.2020).

5 <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/better-regulation-in-europe-the-eu-15-project.htm> (dostęp: 14.04.2020).

6 Przykładem takiego działania może być wieloletni projekt „Decydujmy razem. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych”, realizowany w latach 2009–2014, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (<http://www.decdujmyrazem.pl/>, dostęp: 14.04.2020).

wobec interesów finansowych wspólnoty<sup>7</sup>. Jednym z efektów tego było zwiększenie współpracy z organizacjami społecznymi specjalizującymi się w działalności strażniczej, problematyce dostępu do informacji publicznej czy przeciwdziałaniu korupcji. „Odkryto”, a nawet dowiedziono empirycznie, że partycypacja w tym obszarze może pomóc w zapobieganiu korupcji i nadużyciom (zob.: Mungiu-Pippidi 2013). Na tym gruncie pojawiły się konkretne, wieloletnie, pilotażowe projekty testujące różnorodne formy włączania obywateli, nawet tak zawile procesy decyzyjne jakimi są zamówienia publiczne, czemu będzie poświęcona następna część tekstu<sup>8</sup>. W pewnym sensie Unia Europejska zaczęła więc powracać do antycznych wzorców demokracji bezpośredniej.

Podsumowując, po pierwsze, partycypacja ma sens i może być efektywna, gdy istnieje społeczeństwo obywatelskie, a więc najkrócej rzecz ujmując, społeczeństwo ludzi o silnej, zbiorowej samoświadomości normatywnej i poznawczej, jak ujął to kiedyś Edward Shils (1994: 10). Po drugie, społeczeństwo obywatelskie, a więc i partycypacja rozwinie się najpełniej w środowisku demokratycznym (należałoby przy tym jeszcze dodać: liberalnym), które niejako z definicji powinno tworzyć warunki dla udziału obywateli w decyzjach publicznych – od aktu głosowania poczynsz, na udziale w decyzjach administracyjnych skończywszy. W sytuacji, w której społeczeństwo obywatelskie występuje w kontrze do państwa, nie ma szans na partycypację. W końcu, po trzecie, partycypacja może stać się realna wówczas, gdy na partycypację będzie otwarty nawet najniższy, wykonawczy poziom organizacji państwa – szeroko pojęta administracja publiczna. Otwarcie na partycypację umożliwiło pojawienie się takich koncepcji, jak funkcjonalistyczne teorie społeczeństwa obywatelskiego i nowe publiczne zarządzania, które było pierwszym krokiem do jeszcze bardziej propartycypacyjnych modeli

7 <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail,groupDetail&groupID=2725> (dostęp: 14.04.2020).

8 <http://digiwhist.eu/> (dostęp: 14.04.2020).

polityki i zarządzania publicznego, jak koncepcja „otwartych rządów” czy „otwartej administracji” (Makowski 2017). W takich uwarunkowaniach mogą zaistnieć rozmaite, bliskie przeciętnemu obywatelowi mechanizmy partycypacji. I takie właśnie okoliczności pojawiły się na przełomie XX i XXI wieku w Unii Europejskiej.

W drugiej części tekstu przedstawię przykład propartycypacyjnego rozwiązania, którego znaczenie staje się jasne właśnie dopiero na tym szerokim tle.

## Pakt uczciwości – instrument partycypacji obywatelskiej w zamówieniach publicznych

Dotychczas napisałem nieco na temat kontekstu teoretycznego i historycznego, w jakim należy rozumieć pojęcie partycypacji obywatelskiej. Dotąd jednak nie zdefiniowałem, co rozumiem pod tym pojęciem. Najprostsza definicja partycypacji to udział obywateli w procesie podejmowania decyzji publicznych. Oczywiście w tym momencie pojawiają się schody (czy raczej drabina, do czego za moment wrócę), związane przede wszystkim ze słowem „udział”. Teoretycy i badacze partycypacji słusznie wskazują, że udział jest stopniowalny.

Jedną z najpopularniejszych koncepcji partycypacji obywatelskiej jest tzw. drabina partycypacji Sherry Arnstein (rozwijana i modyfikowana przez niezliczonych badaczy i teoretyków<sup>9</sup>). W swojej oryginalnej postaci przedstawia ona osiem poziomów udziału w podejmowaniu decyzji publicznych. W bardziej „skompresowanych” wersjach sprowadza się do czterech. Zaczynamy od punktu zero, w którym nie ma dostępu do informacji publicznej, a obywatele zwykle są manipulowani lub co najmniej nie informowani o działaniach władz. Kolejny poziom to informowanie – obywatele przynajmniej mają dostęp do wiedzy o tym, jakie decyzje są podejmowane, być może też wiedzą, w oparciu o jakie przesłanki itd. Poziom następny to konsultowanie – obywatele mają już nie tylko informację,

9 Związętą egzegezę tej koncepcji można znaleźć np. w: Kotus J., Sowada T., Rzeszewski M., *Ponad górne szczyble „drabiny partycypacji”: koncepcja Sherry Arnstein po pięciu dekadach*, „Studia Socjologiczne”, nr 3 (234), s. 31–53.

ale też możliwość interakcji z decydentami, przekazania im bezpośrednio swoich poglądów na decyzje, zanim jeszcze te zostaną podjęte, ale decydenci nie muszą brać tych opinii pod uwagę. W końcu poziom czwarty to współdecydowanie (współrzędzenie) – tu bez obywateli decyzje publiczne nie mogą zostać podjęte, a muszą być co najmniej wynegocjowane.

Koncepcja drabiny, nawet w swojej oryginalnej wersji, nie straciła na aktualności i dalej jest znakomitym narzędziem analitycznym pozwalającym opisać głębokość czy jakość uczestnictwa obywateli w procesach decyzyjnych. W dalszej części skupię się już na omówieniu zapowiadanego narzędzia partycypacji w bardzo specyficznym rodzaju decyzji publicznej, jakim jest postępowanie przetargowe.

## Rynek zamówień publicznych – trudne, ale potrzebne pole partycypacji

Zanim przejdę do szczegółów, jeszcze dwa słowa o zamówieniach publicznych. Systemy zamówień publicznych są relatywnie nowym wynalazkiem (poniekąd wywodzącym się również z filozofii NPM) (Snider, Rendon 2012; Gansler 2003). Jeszcze przed drugą wojną światową istniały na świecie (także w Polsce) pewne regulacje w tym zakresie. Trudno jednak mówić o tych przymiarkach w kategoriach systemowych rozwiązań. Przykładowo w Polsce pierwsza Ustawa prawo zamówień publicznych, regulująca kompleksowo pragmatykę zakupu dóbr, usług oraz realizacji zadań infrastrukturalnych, weszła w życie dopiero w 1995 roku. A jej przyjęcie zostało wymuszone przygotowaniami związanymi z procesem akcesyjnym do Unii Europejskiej, gdzie wówczas systemy zamówień publicznych były już standardem (ale też dopiero od lat 90.). Na świecie wciąż nie wszędzie istnieją systemy zamówień publicznych. A nawet jeśli istnieją, to często tworzy się je tylko po to, żeby uczynić zadość przepisom prawa międzynarodowego i sprawić wrażenie, że sektor publiczny radzi sobie z zakupem dóbr i usług.

Zamówienia publiczne są więc ważnym obszarem polityki państwa – zarówno przez duże, jak i małe „p”. Jest to

bowiem system wydatkowania pieniędzy podatników, poprzez który realizuje się rozmaite polityki państwa. Jest to również jeden z podstawowych, nowoczesnych instrumentów zarządzania publicznego i podejmowania decyzji publicznych. Ponadto, jak słusznie podkreślają wszystkie organizacje międzynarodowe, którym leży na sercu sprawne rządy i walka z korupcją, dobry i transparentny system zamówień publicznych jest środkiem antykorupcyjnym, ponieważ zapobiega defraudacjom środków publicznych i klientelizmowi (Wensink, de Vet Maarten, i in. 2013; Dz.U. 2007, Nr 84, poz. 563; UNODC 2013). Tym bardziej że mechanizm ten działa na styku sektora publicznego i prywatnego, gdzie pokusa korupcji jest z tego powodu wysoka (Makowski 2017).

Do tego trzeba mieć świadomość, że rynek zamówień publicznych, zwłaszcza w rozwiniętych państwach, jest ogromny. W Unii Europejskiej szacuje się, że w 2017 roku zamówienia publiczne były warte ponad 2 biliony EUR, co stanowiło nieco ponad 13% PKB Wspólnoty. W Polsce natomiast, jak podaje Urząd Zamówień Publicznych, nasz rodzimy rynek to ponad 202 mld zł w 2018 roku, co stanowiło blisko 10% polskiego PKB. Te liczby uświadamiają, jak istotny dla całego państwa i gospodarki jest to obszar. Dodatkowo, w kontekście partycypacji obywatelskiej, co jest istotne szczególnie w Polsce, rok do roku o ponad 40% wszystkich zamówień, co stanowi ponad jedną trzecią wartości rynku, decydują gminy, a więc te organy szeroko pojętego państwa, które są najbliższe obywatelowi. Są to tysiące mniejszych i większych decyzji, od budowy dróg i mostów poczynając, na zakupie artykułów biurowych skończywszy (co ciekawe, jak pokazują analizy na milionach przypadków zamówień, to w skumulowanej liczbie przetargów o relatywnie niskiej wartości na usługi i dostawy prostych dóbr jest najłatwiej o nadużycia) (Makowski 2017).

Zamówienia publiczne nie są więc abstrakcją, nie tylko dlatego, że poprzez ten system wydawane są miliardy pieniędzy podatników, ale także dlatego, że te miliardy, mniejszymi i większymi strumieniami rozchodzą się w najbliższym otoczeniu obywateli. I to jest kolejny powód, dla któ-

rego można (a nawet należy) rozważać stworzenie możliwości partycypacji w podejmowaniu tych decyzji. Są też oczywiście różnego rodzaju bariery, które taką partycypację czynią o wiele trudniejszą niż w przypadku innego rodzaju decyzji publicznych. Ale jednak nie niemożliwą, co postaram się dalej udowodnić.

Główna bariera partycypacji obywatelskiej w decyzji, jaką jest udzielenie zamówienia publicznego, to (zwłaszcza w warunkach rozwiniętych systemów, takich jak w Polsce czy w Europie) wysoki poziom komplikacji tej procedury. Przykładowo przetarg nieograniczony na dużą inwestycję infrastrukturalną to są tomy dokumentacji. Samo przygotowanie takiego przetargu zajmuje czasem miesiące, a nawet lata. Zatem „początku” tej decyzji nie można sprowadzać do momentu ogłoszenia przetargu. Jest to decyzja wieloetapowa, zaczynająca się gdzieś daleko przed tym, jak zostanie ogłoszony przetarg czy zacznie być realizowana inwestycja (np. rozpocznie się budowa) gdzieś w gabinetach najwyższych urzędników państwowych lub nawet polityków. W praktyce może to trwać wiele lat. Powstaje zatem pytanie, na którym etapie powinien włączyć się w ten proces obywatel, żeby mieć rzeczywisty wpływ na kształt i realizację takiej decyzji. Oczywiście, odpowiedź brzmi, że powinien być obecny od momentu, gdy pojawi się sam jej pomysł, aż po zakończenie jej realizacji. Może to być bardzo krótki czas, gdy przedmiotem zamówienia jest jakaś prosta rzecz (np. zakup artykułów biurowych). I wówczas nie jest to duży problem. Trudniej jest partycypować, gdy ma się do czynienia z dużym projektem infrastrukturalnym, którego realizacja trwa latami. To zasadnicza różnica na przykład w porównaniu do partycypacji w procesie legislacyjnym, czy to w konsultacjach publicznych, czy w ramach obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, gdzie mamy do czynienia z bodajże najbardziej rozwiniętą i najczęstszą partycypacją (obywatele inicjują proces legislacyjny, a następnie współtworzą ostateczny kształt prawa z ustawodawcą). Dlatego, że chociaż proces legislacyjny też jest skomplikowany, a materia regulacji wymaga wiedzy eksperckiej, to jednak jest dużo bardziej przewidywalny i ograniczony

w czasie (projekty ustaw, które są procedowane latami należą do wyjątków), a także mniej kosztowny zarówno w sensie finansowym, jak i nakładu pracy.

Drugi czynnik to wysoka złożoność samego rynku zamówień publicznych. Chodzi nie tylko o to, że jest to niezmiernie skomplikowana sieć powiązań między licznymi podmiotami prywatnymi i publicznymi. Mam tu przede wszystkim na myśli złożoność proceduralną. Żeby nie rozwódzić się nad tym wątkiem zanadto wspomnę tylko, że polska Ustawa prawo zamówień publicznych, uchwalona niedługo przed powstaniem tego tekstu, zawiera 623 artykułów i liczy 310 stron (dla porównania pierwsza taka ustawa liczyła 227 i 239 stron). Już tylko ten sam fakt uzmysławia, jak skomplikowanym obszarem są decyzje o zamówieniach publicznych.

Trzeci czynnik związany z pierwszymi dwoma określiłbym mianem psychologicznego. Decyzje dotyczące zamówień publicznych, przynajmniej na pierwszy rzut oka, są mało zachęcające do partycypacji. Z różnych względów, ale przede wszystkim z uwagi na właśnie wysoki stopień sformalizowania, a co za tym idzie, przewlekłość i konieczność zaangażowania.

Podsumowując, partycypacja obywatelska w obszarze zamówień publicznych jest z różnych względów trudna, a bywa, że ekstremalnie trudna. Nie jest jednak niemożliwa. Jednocześnie jest pożądana, przede wszystkim ze względu na to, że zamówienia publiczne dotyczą zaspokajania podstawowych potrzeb obywateli. Ale także dlatego, że jest to obszar wysokiego zagrożenia korupcją. Stąd obok instytucjonalnych form nadzoru, nawet jeśli są one rozwinięte, kontrola społeczna zawsze jest przydatna. Istnieją też bardziej ogólne przesłanki partycypacji w tym obszarze, związane z kwestią ogólnego zaufania do państwa czy procesów politycznych, których jednak w tym miejscu nie będę już omawiał<sup>10</sup>. Dalej omówię tzw. pakt uczciwości, jedną z możliwych form partycypacji w tym obszarze, która jest testo-

10 Na przykład zespół prof. Rodríguez-Pose prowadzi badania na temat związku funduszy europejskich z partycypacją i narastaniem nastrojów populistycznych (Dijkstra, Poelman, Rodríguez-Pose 2019)

wana w Polsce i w dziesięciu innych państwach Unii Europejskiej od 2015 roku. Osobiście miałem okazję współpracować przy przygotowaniu tego projektu i w momencie, gdy powstawał ten tekst, pełniłem rolę jego kierownika w Polsce.

## Pakt uczciwości – co to takiego?

Pakt uczciwości (ang. *integrity pact*<sup>11</sup>) to koncepcja opracowana przez międzynarodową organizację Transparency International (TI) jeszcze w latach 90. ubiegłego wieku, a więc w pierwszych latach od powstania tej organizacji (TI została założona w 1993 roku) (TI 2002). Początkowo rozwiązanie to nosiło nazwę „Island of Integrity” (wyspa uczciwości). Nie była to pusta metafora. Pakty zostały pierwotnie wymyślane z przeznaczeniem dla państw o dużym ryzyku korupcji, tam, gdzie nawet nie istniały załączki prawa zamówień publicznych. Tam, gdzie powszechną praktyką przy zlecaniu zadań przez państwo było po prostu przekupstwo i protekcja. Ta pierwotna nazwa miała też swoją funkcję edukacyjną. Możliwość zastosowania paktu w skorumpowanym państwie pojawiała się wyłącznie wtedy, gdy udało się znaleźć choćby jedną instytucję publiczną, choćby jednego decydenta, który zgodził się wyłamać ze zmywy milczenia i zorganizować procedurę zlecenia w sposób transparenty, uczciwy, dający wszystkim potencjalnym wykonawcom równe możliwości udziału. Jeśli to się udało, na „morzu korupcji” pojawiała się dobra praktyka (wyspa), którą można było próbować powielać, udowadniając, że uczciwe wydatkowanie pieniędzy podatników jest możliwe.

W praktyce pakt to po prostu porozumienie między zlecającym jakieś zadania (zwykle instytucją publiczną), jego wykonawcą i społecznym obserwatorem. O charakterze tego porozumienia napiszę więcej za chwilę. Głównym celem paktu jest zwiększenie przejrzystości całego procesu udzielenia zamówienia, możliwie od jak najwcześniejszego

11 Polskie słowo „uczciwość”, choć czysto słownikowo najbliższe „integrity”, nie do końca jednak oddaje sens swojego angielskiego odpowiednika.

etapu (czyli na przykład od momentu, gdy zaczyna być planowane), aż po zakończenie jego realizacji (co może na przykład oznaczać moment, gdy wygasają wzajemne zobowiązania zlecającego i wykonawcy wynikające na przykład z gwarancji). Pakt ma służyć przede wszystkim jako instrument prewencji nadużyć. Jako rozwiązanie zakładające aktywny udział obywateli w całym procesie realizacji zamówienia publicznego jest też instrumentem partycypacji i aktywizacji obywatelskiej. W ten sposób obywatele biorą również współodpowiedzialność za to, jak wydatkowane są ich pieniądze. Zasadniczo więc pakt, w optymalnej postaci, jest formą partycypacji sięgającą najwyższych szczebli drabiny Arnstein.

Nawet w archiwach Transparency International nie zachowała się dokumentacja dotycząca pierwszego paktu uczciwości, co miałem okazję sprawdzić osobiście w 2012 roku, gdy uczestniczyłem w programie stypendialnym w sekretariacie organizacji w Berlinie (Makowski 2012). Nie wiadomo też dokładnie, ile paktów zrealizowano do chwili, gdy powstawał ten tekst. Nie jest to jednak rozwiązanie „teoretyczne”. W 2015 roku szacowano, że od 1993 roku na całym świecie mogło zostać zrealizowanych blisko 200 paktów. Liczba ta jest jednak z pewnością większa, choćby dlatego, że na przykład w Meksyku w 2009 roku pakt zostały wbudowane w tamtejsze prawo zamówień publicznych, można zatem domniemywać, że tylko tam zrealizowano dużo więcej paktów (Bohórquez, Devrim 2012). Pakt jest formatem typu *open source*. TI kilkakrotnie przygotowało i udostępniło ogólne wytyczne i podręczniki realizacji paktów (UZP 2014). Niemniej wiele lat doświadczeń pozwala zidentyfikować kilka ogólnych elementów, którymi cechuje się każdy pakt, niezależnie od tego, w jakiej formie i jakim otoczeniu instytucjonalno-prawnym jest realizowany.

Każdy pakt realizuje dwie podstawowe funkcje. Oprócz prewencji nadużyć, która wynika wprost z celu tego rozwiązania, pakt realizują też funkcję integracyjną. Są instrumentem budowania standardów organizacji i realizacji procesów zamówień publicznych – zarówno w obrębie całego systemu (w przepisach prawa nigdy nie da się ure-

gulować wszystkiego, na gruncie paktu natomiast wypracowuje się konkretne pragmatyki działania i realizacji ogólniejszych przepisów prawa), jak i w konkretnych organizacjach, które występują bądź to jako zamawiający, bądź to jako wykonawca). Krótko mówiąc, pakt jest instrumentem wspierającym wykonanie procedur wynikających z przepisów. Drugą podstawową funkcją paktów jest informacja i edukacja. I znów, zarówno w wąskim sensie, stosując pakt, wszystkie strony uczą się, jak dobrze zorganizować przetarg, jak wziąć w nim udział, nie kreując sytuacji korupcyjnych, jak i w szerokim sensie. Jak wspomniano, pierwotnie pakt miał służyć przede wszystkim stworzeniu dobrych praktyk. W szerszym sensie pakt służy budowaniu zaufania do rynku zamówień publicznych, a więc również do państwa i decyzji dotyczących wydatkowania pieniędzy podatników.

Co za tym idzie, typowe elementy paktów to zobowiązania dotyczące przede wszystkim wykonawcy i zamawiającego. Są to najczęściej ogólne zobowiązania do przestrzegania obowiązującego prawa, wystrzegania się praktyk korupcyjnych, naruszających zasady uczciwej konkurencji itd. Tego rodzaju nawet ogólne deklaracje, jeśli dodatkowo mają moc umowy cywilnoprawnej, zwłaszcza w państwach, gdzie nie ma rozwiniętego prawa zamówień publicznych, mają sens nie tylko dlatego, że wypełniają luki w prawie, ale mogą stanowić podstawę ewentualnych roszczeń. W niektórych paktach zapisuje się konkretne sankcje (coś na wzór kar umownych), które na przykład nie występują w przepisach karnych. Innym typowym elementem są zobowiązania do ujawnienia obserwatorowi możliwie szerokiego spektrum informacji o przebiegu zamówienia, a także dokumentacji. To już jest bardzo konkretne narzędzie prewencji, zwłaszcza tam, gdzie na przykład nie ma przepisów dotyczących dostępu do informacji publicznej. Ale też i tam, gdzie takie ustawodawstwo obowiązuje i jest relatywnie rozwinięte, niekoniecznie musi być ono na tyle dobrze skonstruowane, żeby było użyteczne dla kontroli obywatelskiej zamówień publicznych. Dobrym przykładem jest Polska, gdzie o niemal każdą informację związaną

z realizacją zamówienia publicznego (zwłaszcza już po fazie przetargowej) trzeba wnioskować, a nierzadko korzystać z drogi sądowej. Odpowiednia klauzula w pakcie gwarantuje obserwatorowi społecznemu szybki dostęp do wszelkich informacji o monitorowanym zamówieniu niezależnie od ogólnych przepisów o dostępie do informacji publicznej. Zdarza się, że pakiety obejmują zobowiązania co do stworzenia kodeksów etyki po stronie zamawiających i wykonawców czy procedur *compliance*, a czasem także procedur ochrony sygnalistów. Inne interesujące, często zapisywane w paktach elementy to deklaracje, że w okresie kilku lat poprzedzających realizację zamówienia objętego paktem wykonawcy nie brali udziału w żadnych działaniach niezgodnych z prawem. W niektórych państwach (także częściowo w Polsce) stosowane są mechanizmy „czarnych list”. Wykonawcy przyłapani na przestępstwie są wykluczani z możliwości starania się o zamówienia publiczne (w szczególności gdy były one związane z rynkiem zamówień). Jednak najważniejszym elementem każdego paktu są klauzule stwarzające możliwość włączenia obywateli w proces realizacji zamówienia – co najmniej w roli obserwatora, ale nierzadko w roli konsultanta lub wręcz uczestnika części procesów decyzyjnych. Obserwator jest zatem dodatkowym gwarantem przestrzegania prawa i niezapisanych w prawie standardów przejrzystości i dobrego zarządzania pieniędzmi podatników. Praktyka wskazuje, że zewnętrzny obserwator wspomaga przepływ informacji między wykonawcą i zamawiającym, a czasem jest także swego rodzaju moderatorem pomagającym w rozwiązywaniu konfliktów, których jest bez liku, zwłaszcza w dużych, wieloletnich zamówieniach.

Jak już wspomniano, w praktyce pakiety to wielostronne (zwykle trójstronne) porozumienia dotyczące realizacji konkretnego zamówienia publicznego. Przez lata ukształtowały się różne formy takich porozumień. Lecz najbardziej pożądana, choć zarazem najtrudniejsza do osiągnięcia, to umowa cywilno-prawna.

Najczęściej pakiety są wdrażane w momencie rozpoczęcia procedury przetargowej i kończą się w momencie odbioru

zamówienia od wykonawcy. Żeby pakt mógł zadziałać, nawet tam, gdzie istnieją jakieś dedykowane tej procedurze rozwiązania prawne, niezbędna jest wola decydentów. Instytucje publiczne i wykonawcy muszą być otwarci na to, że obywatele będą chcieli kontrolować i interweniować, jeśli uznają, że pojawiło się jakieś ryzyko nadużycia. Bez tego pakt jest jeszcze jedną biurokratyczną procedurą. Przejdę tymczasem do krótkiego omówienia doświadczeń związanych z próbą wdrożenia paktu uczciwości w Polsce, w ramach wieloletniego projektu wdrożeniowo-badawczego, finansowanego przez Komisję Europejską.

## Europejski pilotaż paktów uczciwości w latach 2015–2021. Pierwsze refleksje z frontu badań

Po raz pierwszy w Polsce próbowano przetestować pakt uczciwości w 2006 roku, z inicjatywy Ministerstwa Obrony. Ambicje były duże, bo paktami miały być objęte całe kategorie zamówień organizowanych przez wojsko. Do wdrożenia jednak nie doszło. Prace zatrzymały się w fazie koncepcyjnej. Projekt porzucono wraz ze zmianą w kierownictwie ministerstwa. Zabrakło tego, o czym wspomniałem wyżej, czyli woli politycznej.

Do pomysłu wrócono w 2015 roku, tym razem z inicjatywy Komisji Europejskiej. Komisja, jak wspomniano wcześniej, konsekwentnie od kilku lat poszukuje różnych rozwiązań pozwalających na zwiększenie udziału obywateli w realizacji różnych polityk. W rynku zamówień publicznych dostrzeżono szansę na realizację dwóch celów. Po pierwsze, włączenie obywateli w procedury wydatkowania funduszy spójności dałoby im silniejszy demokratyczny rys. Po drugie, połączenie tego aspektu z dążeniem do ograniczenia ryzyka nadużyć wobec interesów Unii sprawiło, że w paktach Komisja dostrzegła potencjał. W 2014 roku zaproponowano sekretariatowi Transparency International w Berlinie uruchomienie projektu badawczo-wdrożeniowego, którego celem było sprawdzenie, czy pakt uczciwości mogą być rozwiązaniem zdatnym do zastosowania w warunkach unijnych. A jeśli tak, to czy uda się wypracować

wać taką formułę paktów, która byłaby względnie wystandaryzowana, być może nawet zdatna do uregulowania na gruncie prawa unijnego, a co za tym idzie, powtarzalna. Podejście do realizacji tego zadania mieści się więc w paradygmacie badań uczestniczących (*action research*), którego podstawowym założeniem jest dążenie do zrozumienia procesów społecznych poprzez ich uruchamianie i bliską współpracę z tymi, którzy są ich uczestnikami (Longstreet 1982). Do realizacji pilotażu wybrano kilkanaście projektów w jedenastu państwach UE, o różnej skali, w różnych branżach, co najzwięźlej podsumowuje poniższa infografika.

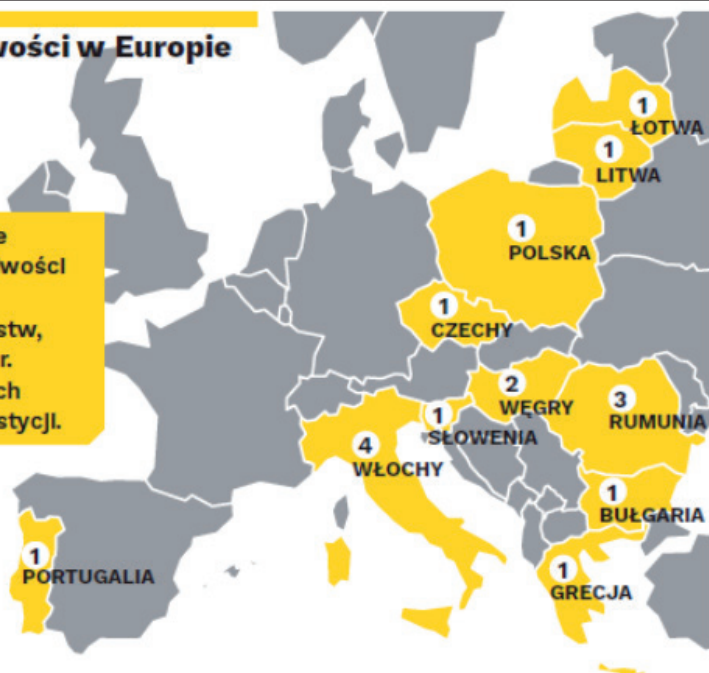
Polska, a dokładnie Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju oraz kilka innych instytucji publicznych dysponujących funduszami spójności, zgłosiły różne inwestycje. Komisja Europejska wybrała przetarg na prace na linii kolejowej nr 1 na odcinku Częstochowa–Zawiercie organizowany przez PKP Polskie Linie Kolejowe SA (zamawiającego) o początkowej wartości szacunkowej 0,5 mld zł. Jako obserwator społeczny została wybrana Fundacja im. Stefana Batorego. Pilotaż rozpoczął się wiosną 2016 roku.

Pierwsze ponad pół roku pilotażu zajęło opracowanie paktu. Trzeba było pogodzić interesy Zamawiającego z celami, jakie miał realizować pakt. PKP-PLK nie było łatwo pogodzić się z postulatami otwarcia się na kontrolę społeczną, które dodatkowo miałyby uzyskać formę jakiegoś porozumienia. W pracach nad samą treścią paktu brało udział kilkadziesiąt osób – prawników, ekspertów antykorupcyjnych, inżynierów. Pilotaż zakładał możliwość, że paktu nie uda się wynegocjować. Ten etap zakończył się jednak sukcesem.

Pakt, jako dokument, składa się z trzech części. Pierwsza to umowa cywilnoprawna między obserwatorem społecznym (Fundacją Batorego) i zamawiającym (PKP-PLK) określająca wzajemne zobowiązania i prawa stron. Druga część została wbudowana we wzór umowy z wykonawcą, co zagwarantowało, że wszyscy uczestnicy przetargu wiedzieli w momencie przystąpienia, że będzie on objęty paktem i co to w praktyce oznacza. Trzecia część znalazła się

## Pakt Uczciwości w Europie

W całej Europie w Pakcie Uczciwości bierze udział 11 różnych państw, do końca 2019 r. monitorowanych będzie 17 Inwestycji.



Monitorowane w Europie zamówienia publiczne w ramach paktów uczciwości prowadzone są w obrębie sektorów:



TRANSPORT



KULTURA



SŁUŻBA ZDROWIA



EDUKACJA



ZINTEGROWANE  
INWESTYCJE  
TERYTORIALNE



BADANIA I ROZWÓJ



ENERGIA



ŚRODOWISKO



KONTROLA



BUDOWANIE  
POTENCJAŁU  
INSTYTUCJONALNEGO  
I ADMINISTRACYJNEGO

Wartość wszystkich zamówień publicznych biorących udział w projekcie:

**920  
mln  
€**

Więcej informacji  
o projekcie na  
[www.paktuczciwosci.pl](http://www.paktuczciwosci.pl)



Projekt  
finansowany jest  
ze środków:



Źródło: <http://paktuczciwosci.pl/> (dostęp: 14.04.2020).

we wzorze umowy dla tzw. inżyniera kontraktu. Nie wchodząc w szczegóły, inżynier kontraktu to specjalna instytucja nadzoru technicznego przewidziana dla niektórych (zwykle dużych) projektów infrastrukturalnych. Inżynier kontraktu to zwykle firma wybierana w odrębnym postępowaniu przetargowym dla nadzorowania konkretnej inwestycji (Jaworski 2015). Ten trzeci element miał zagwarantować, że również inżynier kontraktu będzie przekazywać obserwatorowi wszelkie informacje niezbędne z punktu widzenia monitoringu. Ponadto chodziło również o stworzenie dodatkowych gwarancji, że inżynier kontraktu będzie wykonywać swoje zadania prawidłowo, de facto więc także i on został objęty nadzorem społecznym<sup>12</sup>.

I tak w części paktu opisującej relacje między obserwatorem społecznym i zamawiającym znalazło się wiele uprawnień obserwatora. W tym przede wszystkim prawo bezpośredniego, bieżącego dostępu do wszelkiej dokumentacji i czynności (udziału w spotkaniach, kontrolach, naradach itd.) dotyczącej przetargu, w tym dokumentacji finansowej, oczywiście z pewnymi ograniczeniami związanymi z kwestią tajemnicy przedsiębiorstwa. Ograniczenia dotyczyły jednak nie dostępu do dokumentacji, a jedynie ich ewentualnego upublicznienia. Jednym z rozwiązań, które ustalano najdłużej, było dopuszczenie obserwatora do prac komisji przetargowej, które co do zasady są niejawne i biorą w nich udział wyłącznie przedstawiciele zamawiającego, ewentualnie eksperci czy konsultanci zapraszani do opiniowania wybranych elementów ofert, ci jednak nie biorą udziału w całości prac komisji. W trakcie pracy nad paktem poszukiwano więc formuły, w jakiej obserwatorzy społeczni mogliby uczestniczyć w pracach komisji, które są kluczowym elementem całej procedury decyzyjnej, tak żeby nie był to udział pozorny, ale jednocześnie nie naruszać przepisów prawa zamówień publicznych. Udało się znaleźć rozwiązanie polegające na tym, że obserwatorzy byli członkami komisji przetargowej bez prawa głosu w sprawie decyzji o udzieleniu zamówienia. W komisji uczestni-

12 <http://paktuczciwosci.pl/> (dostęp: 14.04.2020).

czyło trzech przedstawicieli Fundacji Batorego, osoba odpowiedzialna za realizację pilotażu, inżynier i prawnik, specjalista w zakresie zamówień publicznych. I nie był to udział bierny. W trakcie prac komisji obserwatorzy kilkakrotnie byli proszeni o opinię, podejmowali także interwencje z własnej inicjatywy. Obserwator stwierdził na przykład konflikt interesów między jednym z kluczowych członków zespołu wybranego wykonawcy i przedstawicielem zamawiającego odpowiedzialnym za odbiór techniczny prac. Nie była to sytuacja na tyle poważna, żeby uzasadniała na przykład unieważnienie przetargu. Jednak zamawiający dzięki monitoringowi został ostrzeżony o konflikcie i mógł zaplanować dodatkowe środki bezpieczeństwa (np. dodatkowe kontrole) zmniejszające ryzyko nadużyć, które mogłyby być wynikiem tej sytuacji.

Z kolei w części paktu zawartego we wzorze umowy z wykonawcą, oprócz podobnych rozwiązań dotyczących przepływu informacji, umożliwiających prowadzenie monitoringu inwestycji, udało się zawrzeć jeden specyficzny relatywnie rzadko spotykany element. Otóż wykonawca został zobowiązany do przyjęcia w ramach realizacji zlecenia rozwiązań dotyczących zarządzania etycznego i ochrony sygnalistów (osób, które w interesie publicznym zgłaszają nieprawidłowości lub ryzyka ich wystąpienia w swoich miejscach pracy, od angielskiego *whistleblower*)<sup>13</sup>. Dla ułatwienia wykonanie tego zobowiązania Fundacja przygotowała wzory obu procedur, które stały się załącznikami do umowy<sup>14</sup>. Wykonawca, który wygrał monitorowany przetarg, nie tylko dostosował się do obowiązku wdrożenia wspomnianych rozwiązań, ale po kilku miesiącach rozszerzył je na całą firmę, a do obserwatora społecznego zwrócił się z prośbą o przeprowadzenie szkoleń na temat unikania nieprawidłowości i ochrony sygnalistów. To dobry przykład, w jaki sposób włączenie obywateli nawet w tak trudny proces decyzyjny, może służyć nie tylko prewencji nadużyć, ale stać się też źródłem dobrych

13 <http://www.sygnaLista.pl> (dostęp: 14.04.2020).

14 <http://paktuczciwosci.pl/o-pakcie/dokumenty/> (dostęp: 14.04.2020).

praktyk nie tylko dla całego rynku zamówień publicznych, ale też dla konkretnych firm czy instytucji, zmieniając sposób ich funkcjonowania. Jednocześnie bycie sygnalistą, czyli odważenie się na poinformowanie przełożonych, właściwych organów państwa czy mediów o tym, że w miejscu pracy dzieje się coś złego, jest nie tylko aktem odwagi cywilnej, ale też formą partycypacji publicznej wiążącym się ze swobodą wypowiedzi i działaniu na rzecz jakiegoś dobra wspólnego (np. bezpieczeństwa pracy).

Sam monitoring na co dzień polega na codziennej analizie setek dokumentów, faktur, sprawozdań, raportów itp., od czasu do czasu (przeciętnie raz w miesiącu) przerywanych spotkaniami roboczymi z zespołem realizującym (w przypadku projektów infrastrukturalnych, takich, o jakich mówimy w tym opracowaniu, cyklicznym spotkaniem są rady budowy, na których dyskutowany jest postęp inwestycji i ewentualne problemy) zamówienie lub na bilateralnych spotkaniach z wykonawcą i zamawiającym. Dokładna metodologia prowadzenia monitoringu będzie mogła zostać opisana po zakończeniu pilotażu.

Omawiany pilotaż jest swego rodzaju „operacją na żywym ciele”. Nie ma uniwersalnych standardów monitorowania i reagowania na sytuacje ryzyka nadużyć czy nieprawidłowości. W tym miejscu wspomnę jedynie o ramowych ustaleniach, które zostały przyjęte na okoliczność wystąpienia nieprawidłowości lub nadużycia. Generalnie ze względu na charakter i skalę inwestycji jest bardzo trudno określić z góry, z jakiego rodzaju tzw. nieprawidłowościami możemy mieć do czynienia. W metodologii wyróżniliśmy dwa typy: 1) nadużycia – przestępstwa lub podejrzenia o popełnieniu przestępstw; 2) nieprawidłowości niemające charakteru przestępczego, ale stanowiące faktyczne lub potencjalne zagrożenie dla inwestycji i interesu publicznego<sup>15</sup>. To bardzo pojemne kategorie, ale mimo

15 Więcej na ten temat [w:] Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999; <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/32/zwalczanie-naduzyc-i-ochrona>

długich konsultacji w zespole realizującym pilotaż, a także z zewnętrznymi podmiotami (np. Najwyższą Izbą Kontroli) oceniliśmy, że nie sposób stworzyć bardziej precyzyjnego katalogu ryzyk, którym moglibyśmy się kierować w monitoringu. Przykładowo przestępstwa, jakie mogą wystąpić w przypadku takiej inwestycji, rozciągają się od czynów przeciwko bezpieczeństwu pracy, przez wyłudzenia podatków, na typowych przestępstwach korupcyjnych skończywszy (które zresztą, jak pokazują analizy NIK czy CBA dotyczące zamówień, mogą też towarzyszyć innym czynom zabronionym). Zasadą monitoringu jest więc otwartość i próba uchwycenia wszelkiego rodzaju ryzyk. Co do reagowania, naczelną zasadą jest dialog ze stronami. W przypadku podejrzenia popełnienia przestępstwa wykonywana jest prawna i materialna (inżynierska) analiza. Następnie informowany jest Zarząd/Dyrekcja Fundacji i ustalane są kolejne kroki oraz formy reagowania. Ocena sytuacji jest przekazywana zamawiającemu (PKP-PLK). W przypadku gdy przestępstwo jest ewidentne, zasadą powinno być powiadomienie odpowiednich organów. W przypadku nieprawidłowości po analizie prawnej i materialnej problem jest zgłaszany zamawiającemu wraz z rekomendacjami rozwiązania. W zależności od charakteru spraw są one także upubliczniane na stronie www pilotażu.

Ze względu na eksperymentalny charakter pilotaż jest prowadzony w sposób otwarty. Wszystkie strony zamówienia są świadome, że są obserwowane, co z jednej strony naturalnie zmniejsza ryzyko wystąpienia nieprawidłowości czy nadużyć. Z drugiej strony sam fakt obserwacji nie powoduje, że ryzyka znikają całkowicie. Najlepszym przykładem jest sytuacja, która ujawniła się na przełomie 2018 i 2019 roku, a więc w dwa lata po rozpoczęciu pilotażu, na etapie, gdy inwestycja znajdowała się już w fazie budowy. Wykonawca pod presją czasu rozpoczął prace budowlane na tak zwane „zgłoszenie”, w przypadkach, gdy niezbędne było uzyskanie pozwolenia na budowę. Nie wchodząc w szczegóły, „zgłoszenie” to sposób realizacji małych prac

budowlanych, które nie mają dużego wpływu na otoczenie, a zwłaszcza na środowisko naturalne (np. rozbiórka niewielkich budynków). Poważniejsze prace wymagają pozwolenia, co zwykle wynika wprost z dokumentacji przetargowej, tak jak było również w naszym przypadku. Rzecz w tym, że uzyskanie pozwolenia to relatywnie długa procedura administracyjna. Natomiast zgłoszenie, jak sama nazwa wskazuje, pozwala rozpocząć roboty natychmiast, chyba że właściwy urząd (wojewoda) zakwestionuje zgłoszenie. Jednak praktyka zwykle jest taka, że wojewodowie (organ odpowiedzialny za weryfikację zgłoszeń i wydawanie zezwoleń) nie przyglądają się zgłoszeniom i nie zgłaszają zastrzeżeń. Ta furtka jest wykorzystywana przez wykonawców w projektach infrastrukturalnych, dzięki czemu można przyspieszyć prace, uniknąć opóźnień i związanych z tym kar i innych komplikacji. Z kolei zamawiający, nawet mając świadomość tej praktyki, często przymykają na nią oko, bo w ich interesie również jest jak najszybsze zakończenie prac. Nierzadko też pojawia się presja polityczna, zwłaszcza gdy mamy do czynienia z dużymi, kosztownymi projektami, gdzie konsekwencją opóźnienia może też być na przykład utrata dofinansowania ze środków unijnych. Problem w opisywanej inwestycji został ujawniony dzięki monitoringowi. Jest to nieprawidłowość. Złamanie przepisów prawa polega na niedopełnieniu formalności. Niemniej potencjalnie może skutkować dalszymi nadużyciami, w tym korupcją, choć samo w sobie nie ma charakteru korupcyjnego. Jest jednak złamaniem prawa i tworzy nie tylko pole do korupcji, ale też ryzyka dla bezpieczeństwa inwestycji oraz bezpieczeństwa publicznego. Wskutek pominięcia obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę może na przykład powstać wadliwa infrastruktura kolejowa. Później na etapie odbioru prac może pojawić się pokusa, żeby ukryć wadę na przykład przekupując osoby odpowiedzialne po stronie zamawiającego, które poświadczą prawidłowe wykonanie prac. A na końcu może dość do wypadku zagrażającego zdrowiu i życiu obywateli. W przypadku inwestycji objętej paktem do takiej sytuacji nie dojdzie. Dzięki monitoringowi zostały przeprowadzone dodatkowe kontrole

i mimo złamania przepisów uznano, że zaistniała sytuacja nie stanowi zagrożenia, bo jak stwierdzono, roboty zostały wykonane zgodnie ze sztuką. Skutkiem ubocznym interwencji obserwatora związanej z tą sytuacją były zmiany w prawie budowlanym, które weszły w życie wiosną 2020 roku (Dz.U. 2020, poz. 471). W nowych przepisach zawarto m.in. bardziej restrykcyjne wymagania dotyczące zgłoszeń robót budowlanych, tak żeby zmniejszyć ryzyko wykorzystania tej furtki do omijania obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę. Na tym przykładzie widać więc, że partycypacja w monitoringu jednego konkretnego zamówienia może przynieść wymierne efekty nie tylko dla niego samego i jego stron, ale też szersze, systemowe zmiany w istotnym obszarze polityki publicznej.

Podsumowując: o pakcie uczciwości jako instrumencie partycypacji w decyzjach dotyczących zamówień publicznych można byłoby napisać jeszcze wiele. W tym miejscu omówiłem zaledwie koncepcję i fragment pilotażu tego rozwiązania w Polsce. Z braku miejsca wspomnę jeszcze o jednym wątku, odwołującym się do doświadczeń innych państw zaangażowanych w ten projekt. Pilotaż jest możliwy w dużym stopniu dzięki doświadczeniu zespołu Fundacji w organizacji rozmaitych działań monitoringowych, zmobilizowaniu specjalistów od prawa zamówień publicznych, prawa budowlanego, inżynierów oraz sporego budżetu, który co prawda stanowi promień wartości obserwowanej inwestycji, ale i tak jest pokaźny jak na projekt badawczo-wdrożeniowy. Tylko budżet polskiego zaplanowanego na lata 2016–2021 pilotażu to ponad 390 tys. EUR. To, czego nie udało się wykrzesać do chwili ukończenia tego tekstu, to szersze, oddolne zaangażowanie w monitoring po stronie mieszkańców obszaru objętego monitorowaną inwestycją. Wspominam o tym, bo większość przypadków paktu uczciwości jako narzędzia partycypacji w zamówieniach publicznych owa partycypacja miała raczej cechy ruchu społecznego niż monitoringu prowadzonego przez grupę społecznych ekspertów (jak w naszym przypadku). W Polsce, mimo wielokrotnych prób, nie udało się tego osiągnąć. To nie oznacza, że taka oddolna mobilizacja nie jest możliwa.

Na przeszkodzie stoją jednak dość prozaiczne ograniczenia. Na przykład wstęp na plac budowy jest obwarowany dodatkowymi ograniczeniami uniemożliwiającymi szerszą i bezpośrednią partycypację. Przeciętny mieszkaniec nie uzyska też bezpośredniego dostępu do dokumentacji, bo nie jest stroną paktu, czyli umowy z zamawiającym i inwestorem. Niemniej we Włoszech, gdzie jedna z inwestycji objętych pilotażem to ośrodek archeologiczny w małej miejscowości na Sycylii, pakt ma ten komponent oddolnego ruchu społecznego<sup>16</sup>. Monitoring to wręcz lokalna atrakcja. Interesuje mieszkańców nie mniej niż jego przedmiot. Ale też taki oddolny monitoring jest tam możliwy także dlatego, że budowa ośrodka po prostu nie jest tak skomplikowana jak modernizacja linii kolejowej. Dlatego do bezpośredniego uczestnictwa w monitoringu Włochom udało się zmobilizować kilkadziesiąt osób, którzy oprócz ekspertów na co dzień przyglądają się postępowi prac.

## Zakończenie

Na ostateczne wnioski z pilotażu paktu uczciwości i odpowiedzialności na pytanie, czy ta formuła partycypacji może być atrakcyjna dla obywateli, czy może być powielana w europejskich, skomplikowanych realiach prawnych, instytucjonalnych i politycznych oraz czy da się wystandaryzować na tyle, żeby ją uregulować we właściwych przepisach trzeba będzie poczekać co najmniej do końca 2021 roku. Ale już teraz, po kilku latach realizacji tego nietypowego projektu badawczo-rozwojowego, można stwierdzić, że partycypacja nawet w tak skomplikowanej decyzji, jaką jest udzielenie i realizacja zamówienia publicznego, jest możliwa i może przynieść pozytywne rezultaty w postaci prewencji nieprawidłowości i nadużyć czy zmiany polityki publicznej.

Kończąc, chcę jednak podkreślić jeszcze raz, jak ważny jest kontekst teoretyczno-historyczny, któremu poświęciłem pierwsze strony tego tekstu. Bez wielowiekowej wręcz re-

<sup>16</sup> <https://voices.transparency.org/italians-are-disillusioned-with-public-contracting-can-an-ancient-archaeological-site-change-that-3a40dadf5c9b> (dostęp: 14.04.2020).

fleksji nad społeczeństwem obywatelskim i nad tym, jakie znaczenie ma udział obywateli w życiu publicznym, który w praktyce sprowadza się przecież do udziału w konkretnych decyzjach, takich jak opracowanie aktu prawnego, czy wydanie pieniędzy podatników poprzez przetarg, tego rodzaju rozwiązania nigdy by nie powstały. A nawet jeśli pojawiłyby się koncepcje takich mechanizmów partycypacyjnych, to bez tego, że teorie społeczeństwa obywatelskiego i partycypacji przenikają się z polityką zarówno przez duże „P”, jak i przez małe „p”, na poziomie wdrażania polityk publicznych i zarządzania publicznego, nie miałyby one żadnej szansy na sprawdzenie w praktyce. Sposób działania międzynarodowej organizacji, jaką jest Unia Europejska, jest tu znakomitą ilustracją przenikania się perspektywy teoretycznej i praktycznej. Organy Unii (Komisja Europejska), zainspirowane ideami społeczeństwa obywatelskiego i partycypacji, w konkretnym kontekście politycznym i społecznym zmieniły swój sposób działania, otwierając drogę nie tylko do testowania rozwiązań włączających obywateli w procesy decyzyjne (takiej jak pakt uczciwości), lecz także upowszechniania takich rozwiązań i ich dalszej instytucjonalizacji.

## Bibliografia

- Arato A., Cohen J. L., 1997, *Civil Society and Political Theory*, MIT, Cambridge.
- Berliner, D., 2014, *The Political Origins of Transparency*, „The Journal of Politics”, nr 70 (2), s. 479–491.
- Bohórquez E., Devrim D., 2012, *A New Role for Citizens in Public Procurement*, Transparencia Mexicana, Mexico City.
- Bojkało W., 2001, *Spółeczeństwo obywatelskie: sfera publiczna jako problem teorii demokracji*, [w:] Bojkało, W., Dziubka, K. (red.), *Spółeczeństwo obywatelskie*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław.
- Buchwalter A., 1992, *Hegel's Concept of Virtue*, „Political Theory”, nr 20 (4), s. 548–583.
- Cama G., Pittaluga G. B., 1999, *Central Banks and Democracy*, Rivista Internazionale di Scienze Sociali, nr 107 (3), s. 235–277.
- Comella V., 2009, *Constitutional Courts and Democratic Values: A European Perspective*, Yale University Press.
- Dijkstra L., Poelman H., Rodríguez-Pose A., 2019, The geography of EU discontent, „Regional Studies”, nr 54 (6), s. 737–753.
- Donoghue F., 2003, *Nonprofit Organisations as Builders of Social Capital and Channels of Expression: the Case of Ireland*, Trinity College, Dublin.
- Esping-Andersen G., 2010, *Spółeczne podstawy gospodarki postindustrialnej*, Dom Wydawniczy Elipsa/WSP, Warszawa.

- Evers A., Wintersberger H., 1988, *Reviewed Work: Shifts in the Welfare Mix: Their Impact on Work, Social Services and Welfare Policies*, „American Journal of Sociology”, nr 94 (5), s. 1481–1483.
- Gamarra E. A., (red.), 1994, *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico*, University of Miami.
- Gansler J., 2003, *Moving toward market-based government: The changing role of government as the provider. IBM Endowment for the Business of Government*, Arlington.
- Gernod G., 2001, *Origin and theoretical basis of New Public Management*, „International Public Management Journal”, nr 4, s. 1–25.
- Guidebook on anti-corruption in public procurement and the management of public finances Good practices in ensuring compliance with article 9 of the United Nations Convention against Corruption*, 2013, UNODC, Wiedeń.
- Hood C., 1991, *A public management for all seasons?*, „Public Administration”, Vol. 69, s. 3–19.
- Jaworski B., 2015, *Specyfika statusu inżyniera kontraktu jako sui generis uczestnika procesu budowlanego*, *Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis*, nr 4 (2), s. 145–162.
- Jenkins C.J., 1987, *Nonprofit Organizations and Policy Advocacy. The Nonprofit Sector*, [w:] W.W. Powell: *A Research Handbook*, Yale University Press, New Haven.
- Juros A., Leś E., Nałęcz S., Rybka I., Rymśa M., Wygnański J., 2004, *From Solidarity to Subsidiarity: The Nonprofit Sector in Poland*, [w:] Zimmer A., Priller E. (red.), *Future of Civil Society. Making Central European Nonprofit-Organizations Work*, Springer, Wiesbaden, s. 557–601.
- Kaviraj S., Khilnani S., 2001, *Civil Society: History and Possibilities*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Kotus J., Sowada T., Rzeszewski M., *Ponad górne szczyble „drabiny partycypacji”: koncepcja Sherry Arnstein po pięciu dekadach*, „Studia Socjologiczne”, nr 3 (234), s. 31–53.
- Kratochvíl P., Sychra Z., 2019, *The end of democracy in the EU? The Eurozone crisis and the EU's democratic deficit*, „Journal of European Integration”, s. 1–17.
- Krauz-Mozer B., Borowiec P., 2006, *Czas społeczeństwa obywatelskiego. Między teorią i praktyką*, Wydawnictwo UJ, Kraków.
- Ławniczak K., 2012, *Między demokracją a efektywnością. Trzy spojrzenia na deficyt legitymizacji Unii Europejskiej*, e-Politikon, nr 3.
- Longstreet W.S., 1982, *Action Research: A Paradigm*, „The Educational Forum”, nr 46 (2), s. 135–158.
- Makowski G., 2012, *Czy spełniły się nasze sny? Wymarzony i realny pejzaż społeczeństw obywatelskich w Europie Środkowo-Wschodniej*, „Trzeci Sektor”, nr 28, s. 31–47.
- Makowski G., 2015, *Rozwój sektora organizacji pozarządowych w Polsce po 1989 r.*, „Studia Biura Analiz Sejmowych”, nr 4 (44).
- Makowski G., 2017, *Postępowania jednostronne jako wskaźnik ryzyka korupcji w zamówieniach publicznych*, „Zarządzanie publiczne”, 4 (40), s. 525–550.
- Makowski G., 2011, *Dialog obywatelski i jego instytucje. Wyzwanie dla teoretyka i badacza*, [w:] B. Lewenstein (red.), *Lokalny dialog obywatelski refleksje i doświadczenia*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, s. 37–55.
- Makowski G., *From Weber to the Web... Can ICT Reduce Bureaucratic Corruption?*, [w:] Paulin A. A., Anthopoulos L.G., Reddick C.G. (red.), 2017, *Beyond Bureaucracy. Towards Sustainable Governance Informatisation*, Springer, s. 291–312.
- Makowski G., 2012, *Integrity Islands And Integrity Pacts – Concepts and Application*, *Transparency International*, Berlin.
- Makowski G., 2008, *Korupcja jako problem społeczny*, Trio, Warszawa.
- Makowski G., Waszak M., 2016, *Sygnaliści w Polsce okiem pracodawców i związków zawodowych*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Michalski K., 1994, *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, Znak, Kraków.
- Moravcsik A., 2002, *Reassessing Legitimacy in the European Union*, „JCMS: Journal of Common Market Studies”, nr 40 (4), s. 603–624.

- Mungiu-Pippidi A., *The Good, the Bad and the Ugly: Controlling Corruption in the European Union*, ECRAS, Bukareszt 2013; <http://anticorrrp.eu/>, (dostęp: 14.04.2020).
- Navrátil J., Pospíšil M., 2014, *Dreams of Civil Society. Two Decades Later: Civic Advocacy in the Czech Republic*, Masaryk University, Brno.
- Neumayr M., Schneider U., Meyer M., Pospíšil M., Skarabelová S., Trávníčková D., 2007, *Non-profits' functions in old and new democracies: an integrative framework and empirical evidence for Austria and the Czech Republic*, Institut für Sozialpolitik, Working Paper, nr 2.
- Ostrom V., Ostrom E., 1971, *Public choice: a different approach to the study of public administration*. „Public Administration Review”, nr 31, s. 203–216.
- Oxhorn P., 1995, *Organizing Civil Society: The Popular Sectors and the Struggle for Democracy in Chile*, Penn State University Press.
- Pakty uczciwości. Podręcznik wdrażania*, Urząd Zamówień Publicznych, 2014, Warszawa.
- Panasiek R., 1986, *Jednostka i państwo w filozofii politycznej Hegla*, „Colloquia Communia”, nr 1 (24), s. 182.
- Pietrzyk-Reeves D., 2006, *Współczesny kształt idei społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] Krauz-Mozer B., Borowiec P., *Czas społeczeństwa obywatelskiego. Między teorią i praktyką*, Wydawnictwo UJ, Kraków.
- Posner P., 2008, *State, Market, and Democracy in Chile*, Palgrave Macmillan, New York.
- Rogaczewska K., *Koncepcja społeczeństwa obywatelskiego według Jacka Kuronia*, 2006, [w:] Krauz-Mozer B., Borowiec P., *Czas społeczeństwa obywatelskiego. Między teorią i praktyką*, Wydawnictwo UJ, Kraków.
- Rymsza M. (red.), 2007, *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Rymsza M., Makowski G., Dudkiewicz M. (red.), 2007, *Państwo a trzeci sektor. Prawo i instytucje w działaniu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Salamon L., Hems L.C. et al., 2000, *The Nonprofit Sector: For What and for Whom?*, Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, nr 37.
- Schmitter P., Treschel A., 2007, *The Future of Democracy in Europe: Trends, Analyses and Reforms*, Council of Europe Publishing.
- Shils, E., Michalski, 1994, *Co to jest społeczeństwo obywatelskie*, [w:] Michalski K. (red.), *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, Znak, Kraków, s. 10.
- Skivenes M., Trygstad S.C., 2010, *When whistle-blowing works: The Norwegian case*, nr 63 (7), s. 1071–1097.
- Snider K.F., Rendon R.G., 2012, *Public Procurement: Public Administration and Public Service Perspectives*, „Journal of Public Affairs Education”, nr 18 (2), s. 327–348.
- Sorace M., 2017, *The European Union democratic deficit: Substantive representation in the European Parliament at the input stage*, „European Union Politics”, nr 19 (1), s. 3–24.
- Stubbs R., 2011, *A Case Study in The Rise of Public Sector Transparency: Understanding the Global Diffusion of Freedom of Information Law*, International Relations/Political Science, University of Tasmania, Hobart.
- Szacki J. (red.), 1997, *Ani książkę, ani kupiec: obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, Znak, Kraków.
- The Integrity Pact. The Concept, the Model and the Present Applications: A Status Report*, 2002, Transparency International, Berlin.
- Treschel A., 2010, *Perspectives 2020. Democracy in Europe – Principles and challenges*, Issue paper: Working Session 2A, *Democracy and Representation*, Council of Europe, Forum for the Future of Democracy, Yerevan, Armenia, 19–21 October 2010.
- Waldoch M., 2008, *Krótką historia idei społeczeństwa obywatelskiego*, „Słowo Młodych”, nr 1 (4).
- Wensink W., de Vet Maarten J. i in., 2013, *Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the UE*, PwC/Ecorys, Brussels.
- Załęski P., 2012, *Neoliberalizm i społeczeństwo obywatelskie*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń.
- Zimmer A., Rymsza M., 2004, *Embeddedness of Nonprofit Organizations: Government – Nonprofit Relationships*, [w:] Zimmer A., Priller E. (red.), *Future of Civil Society. Making Central European Nonprofit Organizations Work*, Springer, Wiesbaden, s. 169–199.

### **Źródła internetowe**

<https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2725>  
<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0494:FIN:EN:PDF>  
<https://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2016/12/ENTREVISTA-PETER-EIGEN-ingl%C3%A9s.pdf>  
<https://voices.transparency.org/italians-are-disillusioned-with-public-contracting-can-an-ancient-archaeological-site-change-that-3a40dadf5c9b>  
<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/better-regulation-in-europe-the-eu-15-project.htm>  
[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/mapapps/elections/EUdiscontent.html](https://ec.europa.eu/regional_policy/mapapps/elections/EUdiscontent.html)  
[http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/introduction/what\\_is\\_civil\\_society.htm](http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/introduction/what_is_civil_society.htm)  
<http://digiwhist.eu/>  
<http://paktuczciwosci.pl/>  
<http://paktuczciwosci.pl/o-pakcie/dokumenty/>  
<http://www.sygnaLista.pl>  
<http://www.decydujmyrazem.pl/>