



Pracownia Badań i Innowacji Społecznych **Stocznia**



Refleksje na temat wzmocnionego zarządzania uczestniczącego

Tytuł oryginału:

Introduction. Thinking about Empowered
Participatory Governance

Fung Archon i Erik Olin Wright



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO

Opracowanie powstało w ramach programu
Laboratorium Partycypacji Obywatelskiej
realizowanego przy wsparciu Fundacji im. Stefana Batorego.



Refleksje na temat
wzmocnionego
zarządzania
uczestniczącego



tłumaczenie:
Stanisław Tekieli
Fragment książki: Deeping Democracy: Institutional innovations in empowered participatory
governance, Erik Olin Wright, Fung Archon (red.)

© Copyright by: Verso 2003



Refleksje na temat
wzmocnionego
zarządzania
uczestniczącego



O AUTORACH:

Fung Archon docent polityki publicznej w John F. Kennedy School of Government na Uniwersytecie Harvarda

Erik Olin Wright profesor socjologii na Uniwersytecie Wisconsin w Madison.

PODZIĘKOWANIA:

Pragniemy podziękować wszystkim uczestnikom konferencji *Realne utopie V: eksperymenty we wzmocnionym zarządzaniu uczestniczącym*, która odbyła się w Madison, Wisconsin (styczeń 2000) za cenne uwagi do wcześniejszej wersji niniejszego rozdziału. Chcielibyśmy również podziękować wielu przyjaciołom i współpracownikom uczestniczącym w tym nieustannie rozwijanym przedsięwzięciu, którego celem jest znalezienie bardziej demokratycznej formy rządów; szczególne podziękowania kierujemy do: Joshua Cohen, Bradley Kärkkäinen, Jane Mansbridge, Joel Rogers, Dara O'Rourke, i Charles Sabel.



Ponieważ zadania państwa stały się bardziej złożone, a systemy polityczne większe i bardziej zróżnicowane, instytucjonalne formy demokracji liberalnej, jakie rozwinęły się w XIX wieku - demokracja przedstawicielska oraz administracja techno-biurokratyczna - wydają się w coraz mniejszym stopniu być dostosowane do nowych problemów, przed którymi stoimy w XXI wieku. Demokracja jako sposób organizacji państwa zaczęła być ściśle identyfikowana z wyborczą rywalizacją o przywództwo polityczne oraz urzędy władzy ustawodawczej i wykonawczej na danym terytorium. Ten mechanizm reprezentacji politycznej wydaje się jednak być w coraz większym stopniu nieskuteczny w osiąganiu głównych celów ideowych polityki demokratycznej: ułatwianiu aktywnego zaangażowania obywateli w politykę, forsowaniu politycznego konsensusu poprzez dialog, planowaniu i wdrażaniu polityki publicznej opartej na wydajnej gospodarce i zdrowym społeczeństwie, czy też - w bardziej radykalnej i egalitarnej wersji ideału demokratycznego - zapewnieniu, by wszyscy obywatele mieli dostęp do dóbr majątku narodowego.

Prawa część sceny politycznej wykorzystwała ten ewidentny spadek skuteczności instytucji demokratycznych do nasilenia ataku na samą ideę państwa wspierającego. Jedyny sposób, w jaki państwo może odgrywać właściwą i konstruktywną rolę, to - zdaniem prawicy - drastyczne ograniczenie zakresu i głębi własnej działalności. Oprócz tradycyjnego moralnego sprzeciwu libertarian wobec państwa ingerującego w życie obywateli, ponieważ narusza to prawa własności i autonomii jednostki, obecnie coraz powszechniej twierdzi się, że państwo wspierające stało się po prostu zbyt kosztowne i nieefektywne. Korzyści rzekomo zapewniane przez państwo to mit, natomiast koszty - zarówno w znaczeniu zasobów bezpośrednio pochłanianych przez państwo, jak i pośredniego negatywnego wpływu na wzrost gospodarczy i wydajność - są realne i stale rosną. Zamiast dążenia do pogłębiania demokratycznego charakteru polityki w odpowiedzi na te obawy, dużo energii politycznej w rozwiniętych gospodarczo demokracjach poszło w ostatnich latach na zmniejszenie roli polityki w ogóle. Modnymi hasłami stały się obecnie deregulacja, prywatyzacja, ograniczenie świadczeń socjalnych i przycięcie wydatków budżetowych, a bynajmniej nie - uczestnictwo, lepsze reagowanie na potrzeby społeczne, bardziej kreatywne i efektywne formy interwencji demokratycznego państwa. Hasłem podsumowującym te nastroje może być: „Państwo to problem, a nie rozwiązanie problemu.”

W przeszłości lewica w demokracjach kapitalistycznych energicznie broniła idei państwa wspierającego przed tego rodzaju atakami. Najbardziej radykalni w formie rewolucyjni socjaliści twierdzili, że publiczna własność podstawowych środków produkcji w połączeniu z centralnym planowaniem daje największe szanse na stworzenie sprawiedliwego, humanitarnego i egalitarnego społeczeństwa. Ale nawet ta część lewicy, która odrzucała rewolucyjne wizje zerwania z kapitalizmem, podkreślała, że państwo ingerujące jest niezbędne, aby przeciwdziałać wielu negatywnym skutkom dynamiki gospodarki kapitalistycznej - ubóstwu, bezrobociu, wzrostowi nierówności, niedostatki dóbr publicznych takich jak dostęp do edukacji i ochrony zdrowia. W przypadku braku takiej interwencji ze strony państwa, kapitalistyczny rynek staje się „diabelskim młynem” (by użyć metafory Karla Polanyiiego), który osłabia społeczne podwaliny swej własnej egzystencji¹. Ta obrona państwa wspierającego wyraźnie osłabła w ostatnich latach, zarówno w sensie siły retorycznej, jak i praktycznej zdolności do politycznej mobilizacji społeczeństwa. Mimo, że lewica nie posunęła się do akceptacji idei nieregulowanego rynku i minimalnej ingerencji państwa jako rzeczy najbardziej pożądanych ze względów moralnych i najbardziej efektywnych gospodarczo, to jednak jest ona dziś znacznie mniej pewna, czy instytucje, których broniła w przeszłości, są obecnie w stanie doprowadzić do sprawiedliwości społecznej i dobrobytu gospodarczego.

Być może taka erozja witalności demokracji jest nieuniknionym wynikiem jej złożoności i wielkości. Być może nie powinniśmy oczekiwać więcej niż ograniczonego wpływu elektoratu na działalność rządu poprzez regularnie organizowane wybory o niskim stopniu rywalizacji. Być może era „wspierającego demokratycznego państwa” - państwa, które odgrywa twórczą i aktywną rolę w rozwiązywaniu problemów w odpowiedzi na potrzeby społeczne - już się skończyła, a powrót do prywatyzmu i politycznej bierności jest nieuniknioną ceną „postępu”. Ale też być może problem ten ma więcej wspólnego ze specyficznym kształtem naszych instytucji niż z samymi zadaniami, które zostały przed nimi postawione. Jeśli tak, to podstawowym wyzwaniem dla lewicy jest rozwój demokratycznych strategii transformacyjnych, dzięki którym można by rozwijać nasze tradycyjne wartości - egalitarną sprawiedliwość społeczną, wolność jednostki w połączeniu ze społecznym nadzorem wspólnych decyzji, wspólnotę i solidarność, a także rozkwit jednostek w sposób, który pozwoliłby im zrealizować ich potencjał.

¹ Karl Polanyi, *The Great Transformation*, Nowy Jork: Rinehart & Co. (1944). Cytowane wyrażenie po raz pierwszy pojawia się w poemacie Williama Blake'a *Jerusalem: The Emanation of the Giant Albion* (1804)



Niniejszy tom naszej pracy bada szereg empirycznych odpowiedzi na to wyzwanie. Są to przeprowadzone w świecie rzeczywistym eksperymenty w przekształcaniu instytucji demokratycznych, skutkujące innowacjami, które pobudzają społeczną energię i wywierają wpływ na zwykłych ludzi; eksperymenty często inspirowane przez przedstawicieli najniższych warstw społecznych, poszukujących rozwiązań problemów, które ich prześladują. Poniżej krótko przedstawiamy cztery takie eksperymenty:

- *sąsiedzkie rady zarządzające* w Chicago powstały w reakcji na obawy i nadzieje mieszkańców centrum Chicago, odwróciły do góry nogami miejską biurokrację i przejęły znaczną część odpowiedzialności za pilnowanie porządku oraz szkolnictwo publiczne;
- *planowanie ochrony siedlisk zagrożonych gatunków* w USA to program, który na mocy ustawy o ochronie zagrożonych gatunków, wspiera interesariuszy w opracowywaniu metod jednoczesnego zarządzania rozwojem zabudowań i działalności człowieka oraz ochroną zagrożonych gatunków;
- *uczestnictwo w tworzeniu budżetu* w brazylijskim Porto Alegre, umożliwiające mieszkańcom tego miasta bezpośredni udział w ustanawianiu budżetu miasta, a tym samym korzystania ze środków publicznych (wcześniej przeznaczanych na opłaty za polityczny patronat) na cele takie jak remont dróg czy sieci wodociągowe;
- *reformy Panchayat* w indyjskich stanach Bengal Zachodni i Kerała, które stworzyły zarówno bezpośredni, jak i przedstawicielski kanał demokratycznej komunikacji, dzięki czemu administracyjne i fiskalne zarządzanie rozwojem w znacznym stopniu przeszło na poziom poszczególnych wiosek.

Choć te cztery reformy różnią się znacznie w szczegółach co do swej formy, obszaru zainteresowania i zakresu oddziaływania, to jednak wszystkie dążą do poszerzenia dróg, którymi zwykli ludzie mogą efektywnie uczestniczyć w i wpływać na bezpośrednio ich dotyczące obszary polityki. Na podstawie ich wspólnych cech nazywamy tę grupę reform wzmocnionym zarządzaniem uczestniczącym (Empowered Participatory Governance - EPG). Jest ono uczestniczące, ponieważ opiera się na zaangażowaniu i umożliwieniu zwykłym ludziom podejmowania rozsądnych decyzji po odpowiednim wcześniejszym ich przedyskutowaniu; jest zarazem wzmocnione, ponieważ stara się dołączyć do tych dyskusji konkretne działania. Badanie wzmocnionego uczestnictwa jako progresywnej strategii reform instytucjonalnych wspiera koncepcyjnie i empirycznie rozumienie praktyki demokratycznej. Koncepcyjnie EPG forsuje wartości uczestnictwa, debaty i wzmocnienia pozycji do pozornych granic rozważań i możliwości. Takie poważne podejście do demokracji uczestniczącej wyciąga na światło dzienne zarówno jej słabe strony, jak i zalety. Mamy nadzieję, że dołączenie empirycznie ześrodkowanych badań do aktualnej dyskusji na temat demokracji uczestniczącej paradoksalnie poszerzy horyzonty wyobraźni, w jakich ta dyskusja się porusza, przy jednoczesnym dodaniu jej nieco realizmu. Wiele z działań w ramach tej dyskusji było skoncentrowanych raczej na koncepcjach i przez to nie zwróciły one należytej uwagi na szczegóły czy ocenę projektów reform instytucjonalnych forsujących te wartości. Natomiast duże i średniej wielkości reformy, jak te, które wymieniliśmy powyżej, oferują szereg projektów politycznych i administracyjnych stanowiących realną alternatywę służącą pogłębianiu demokracji. Jak zobaczymy, wiele z tych ambitnych projektów jest nie tylko realnych, ale także przewyższa tradycyjne demokratyczne formy instytucjonalne w realizacji bardzo praktycznych celów, jakimi jest zwiększenie zaangażowania i skuteczności państwa, a zarazem przekształcenie go w organizm bardziej uczciwy, uczestniczący, poddający swe decyzje dyskusji i za nie odpowiedzialny. Te zalety mogą jednakże zostać zniwelowane przez ponoszone koszty, takie jak ich uzależnienie od niestabilnych warunków politycznych i kulturowych, tendencja do stosowania jednej miary wobec nierówności społecznych i ekonomicznych oraz słaba ochrona interesów mniejszości. Zaczniemy od krótkiego naszkicowania czterech eksperymentalnych reform²; każda z nich będzie poddana dokładniejszemu badaniu w kolejnych rozdziałach. Następnie przedstawimy abstrakcyjny model wzmocnionego zarządzania uczestniczącego, w którym przepuścimy charakterystyczne cechy tych eksperymentów przez filtr trzech głównych zasad i trzech właściwości formy instytucjonalnej. W kolejnej części naszej pracy wyjaśnimy, dlaczego zastosowanie takich rozwiązań wywołuje zasadniczo szereg pożądanych skutków społecznych. Na zakończenie tego wprowadzenia, przedstawimy serię pytań, którymi można się posłużyć przy testowaniu funkcjonalności faktycznie istniejących EPG.

2 Te cztery przypadki zostały przedstawione na konferencji Projekt realnych utopii, która odbyła się w na Uniwersytecie Wisconsin w Madison w styczniu 2000 roku.



I. CZTERY EKSPERYMENTALNE REFORMY WZMOCNIONEGO ZARZĄDZANIA UCZESTNICZĄCEGO

Te cztery instytucjonalne reformy różnią się między sobą znacznie w wielu aspektach i żadna z nich w sposób doskonały nie realizuje demokratycznych wartości uczestnictwa obywatelskiego, debaty i wzmocnienia zarządzania. Jednak na swój często niedoskonały sposób każda z nich dąży do wdrożenia tych wartości, co w pewnym stopniu udaje się osiągnąć.

Te przykłady reform da się podzielić na dwie ogólne kategorie: po pierwsze, na reformy, które dotyczą głównie niedociągnięć konkretnych organów administracyjnych i regulacyjnych, po drugie - na reformy, które próbują ogólnie zrestrukturyzować proces demokratycznego podejmowania decyzji. Dwa z opisywanych tu eksperymentów podpadają pod pierwszą kategorię; próbują one zaradzić nieprawidłowościom w funkcjonowaniu organów państwowych poprzez wdrożenie uczestnictwa i debaty jako narzędzi zwiększania efektywności. Jeden z eksperymentów składa się z funkcjonalnie konkretnych reform administracyjnych, służących poprawie funkcjonowania nadzoru porządku publicznego i publicznego szkolnictwa w mieście Chicago. Drugi ma na celu zrównoważenie rozwoju człowieka i ochrony zagrożonych gatunków drogą zarządzania poprzez interesariuszy, w ramach reform podejmowanych na mocy amerykańskiej ustawy o ochronie zagrożonych gatunków. Pozostałe dwa przypadki dotyczą szeroko zakrojonych reform, dokonywanych w sytuacji, gdy władzę w danym kraju przejmują partie lewicowe, które wdrażają EPG forsując swój program sprawiedliwości społecznej. Te dwa przypadki koncentrują się w oczywisty sposób na problemie nierówności i braku demokratycznej odpowiedzialności. Instrumentami służącymi realizacji tego celu jest uczestnictwo i przekazywanie w dół kompetencji organów władzy. Jednym z tych przypadków jest eksperymentalne przekształcenie procesu ustanawiania budżetu miejskiego w brazylijskim Porto Alegre. W drugim przypadku partie lewicowe w indyjskich stanach Kerala i Bengal Zachodni stworzyły oparte na modelu uczestniczącym organy zarządzania na szczeblu miejskim, które zdołały przejąć szereg funkcji wykonywanych dotychczas przez scentralizowaną administrację.

Rady sąsiedzkie w Chicago

Pierwszy z omawianych eksperymentów dotyczy szkolnictwa publicznego i nadzoru porządku publicznego w mieście charakteryzującym się znaczną skalą ubóstwa i nierówności: Chicago, w stanie Illinois, które ze swoimi dwoma i pół milionami mieszkańców stanowi trzecie największe miasto w Stanach Zjednoczonych. Pod koniec lat 80-tych ubiegłego wieku system szkolnictwa publicznego w Chicago atakowany był ze wszystkich stron – przez rodziców, członków społeczności i miejscowych biznesmenów – za to, że scentralizowana biurokracja w szkolnictwie nie była w stanie na masową skalę wypełniać zadania edukacji dzieci. Te osoby i grupy stworzyły mały, ale głośno domagający się swoich praw ruch społeczny, któremu udało się przewrócić do góry nogami przeciążony, hierarchiczny system szkolnictwa. W 1988 roku ustawodawcy stanu Illinois przyjęli ustawę decentralizującą system zarządzania szkołami w Chicago i otwierającą go na bezpośrednie inicjatywy sąsiedzkiego uczestnictwa³. Ustawa ta przesunęła funkcje władzy i nadzoru z centralnych władz miejskich na poszczególne szkoły. Na mocy nowego prawa dla każdej z około 560 szkół podstawowych (klasy 0-8) i średnich (klasy 9-12) ustanowiono miejscową radę szkolną. Każda rada składa się z sześciu rodziców, dwóch przedstawicieli społeczności, dwóch nauczycieli i dyrektora szkoły, a jej członkowie (oprócz dyrektora szkoły) są wybierani co dwa lata. W przypadku szkół średnich do jedenastu członków takiej rady dokooptowywany jest także jeden przedstawiciel uczniów, nieposiadający prawa głosu przy głosowaniach. Rady te otrzymały uprawnienia, a zarazem wymagany przez prawo obowiązek, do wybierania dyrektorów, sporządzania z dyrektorami umów precyzujących charakter ich pracy, których realizację rady następnie monitorują i poddają ocenie co trzy lata, opracowywanie rocznych planów poprawy funkcjonowania danej szkoły, w ramach których analizowane są kwestie dotyczące personelu, programu i infrastruktury, monitorowanie wdrażania tych planów oraz zatwierdzania budżetu szkoły. Rady zazwyczaj zbierają się co miesiąc w ciągu roku szkolnego, rzadziej latem. Omawiana tu reforma stworzyła najbardziej bezpośrednio demokratyczny pod względem formalnym system zarządzania szkołami w Stanach Zjednoczonych. Co roku do ich prowadzenia wybiera się ponad pięć tysięcy rodziców, przedstawicieli mieszkańców i nauczycieli. Zdecydowana większość wybranych w ten sposób funkcjonariuszy publicznych stanu Illinois to przedstawiciele mniejszości.

³ The Chicago School Reform Act, P.A. 85-1418, dotyczy tylko szkół w mieście Chicago, które jest zarazem osobnym dystryktem szkolnym



Pomimo początkowego entuzjazmu, wkrótce dały o sobie znać słabości takiej decentralizacji. Podczas gdy nowe uprawnienia pozwoliły rozkwitnąć wielu z tych szkół, w innych próby te zakończyły się niepowodzeniem w wyniku braku kompetencji, wiedzy, konfliktów interpersonalnych lub zwykłego braku szczęścia. Dla rozwiązania tych problemów odpowiednio przeformatowano nowo wprowadzone przepisy oraz kształt wydziałów kuratorium szkół publicznych w Chicago. I tak na przykład ustawa z 1995 roku wymagała, by każdy członek lokalnej rady szkolnej przeszedł trzydniowe przeszkolenie w tematach takich jak budżetowanie, planowanie poprawy funkcjonowania szkoły, wybór dyrektora, procesy grupowe i obowiązki rady. Ta sama ustawa wprowadziła przepisy dotyczące egzekwowania odpowiedzialności, które pozwoliły zidentyfikować najgorzej radzące sobie szkoły w mieście. Szkołom tym przyznano dodatkowy nadzór zarządzania i zasoby, a w niektórych przypadkach wszczęto wobec nich postępowanie dyscyplinarne.

Departament policji miasta Chicago został zrestrukturyzowany w połowie lat 90-tych mniej więcej w podobny, oparty na decentralizacji i demokratyzacji sposób (choć opracowany i realizowany całkowicie niezależnie) jak reforma miejskiego szkolnictwa. W odpowiedzi na panujące przekonanie, że konwencjonalne praktyki utrzymania porządku okazały się mało skuteczne w zahamowaniu wzrostu przestępczości czy w utrzymaniu bezpieczeństwa w wielu dzielnicach Chicago, urząd burmistrza, organizacje społeczne i urzędnicy z departamentu policji zaczęli w 1993 roku studiować pomysły „społecznej kontroli porządku publicznego”. Do roku 1995 reformatorzy z tych grup podjęli szeroko zakrojony program zwany *strategią alternatywnego nadzoru porządku publicznego w Chicago (Chicago Alternative Policing)*, który przesunął ciężar utrzymania bezpieczeństwa publicznego z zawodowych policjantów na setki sąsiedzkich organów partnerskich, tworzonych przez policję i mieszkańców danej dzielnicy.

W ramach tego programu miasto zostało podzielone na około 280 sąsiedztwa, które stały się administracyjnymi „atomami” nowego systemu kontroli porządku publicznego. W każdym z takich obszarów umożliwiono mieszkańcom uczestnictwo w działaniach obserwacyjnych i koordynacji działań. Co miesiąc zainteresowani mieszkańcy i policjanci obsługujący dany obszar organizują spotkania organu partnerskiego mieszkańców tego obszaru z przedstawicielami policji. Strategia ta również zredefiniowała sam sposób nadzorowania porządku publicznego. W trakcie tych spotkań mieszkańcy i policja omawiają problemy związane z bezpieczeństwem publicznym danego sąsiedztwa w celu zidentyfikowania, drogą debaty, problemów priorytetowych, które zasługują na większe skupienie uwagi policji i mieszkańców. Następnie opracowywane są strategie dla rozwiązania tych problemów. Często, obowiązki w ramach takich strategii są dzielone pomiędzy policję (np. uzyskanie nakazu i przeprowadzenie przeszukania) i mieszkańców (np. spotkania z właścicielami w celu omówienia stanu wałującego się budynku). W trakcie kolejnych spotkań uczestnicy oceniają jakość wykonania i skuteczność zastosowanej strategii, a w razie potrzeby zmieniają ją i określają nowe priorytety.

Podobnie jak w eksperymencie dotyczącym reformy szkolnictwa, w realizacji reformy nadzorowania porządku publicznego policja połączyła swe siły z innymi organami publicznymi i organizacjami non-profit w celu wspierania i zarządzania tymi zdecentralizowanymi próbami znalezienia rozwiązań problemów w skali całego miasta. W ramach zwiększania poziomu umiejętności obywateli i mobilizacji danej społeczności do działania, miasto zatrudniło organizatorów działań społecznych i trenerów, których zadaniem było „włączyć się” po szeregu dzielnic, ucząc umiejętności rozwiązywania problemów grupowych. Strategie i plany opracowane wspólnie w trakcie spotkań mieszkańców z policją włączono do procedur sporządzania meldunków i ocen oraz rutynowych procedur zarządzania.

Planowanie ochrony siedlisk zagrożonych gatunków na mocy ustawy o ochronie zagrożonych gatunków w USA

Kolejny eksperyment odchodzi od zagadnień rekonstrukcji władz miejskich i dotyczy problemu ochrony gatunków. Od jej powstania w 1973 roku, amerykańska ustawa o ochronie zagrożonych gatunków przez większość czasu pozostawała antytezą działania uczestniczącego. Ustęp 9 tej ustawy zakazuje „ingerencji” – poprzez zabijanie lub ranienie – w jakikolwiek ze znajdujących się na liście zagrożonych wyginięciem gatunków, tak przez działania bezpośrednie jak i pośrednie (np. przez zmianę jego siedlisk). W praktyce oznaczało to nałożenie surowego zakazu prowadzenia budów czy wydobywania zasobów położonych na terenie takiego siedliska lub w jego pobliżu. Ustawa ta miała dwa podstawowe mankamenty⁴. Po pierwsze, zatrzymywała rozwój projektów budowlanych

⁴ Bradley C. Kärkkäinen, Charles Sabel i Archon Fung, *Beyond Backyard Environmentalism*, wyd. Joshua Cohen i Joel Rogers, przedmowa: Hunter Lovins i Amory Lovins, Boston: Beacon Press (2000)



o marginalnym nawet wpływie na stan danego zagrożonego gatunku. Po drugie, prawo to chroniło tylko te gatunki, które administracyjne uznano za zagrożone⁵, a wprowadzenie danego gatunku na listę zagrożonych oznaczało często zażartą walkę polityczną pomiędzy deweloperami i ekologami. W rezultacie zbyt mało gatunków otrzymało status zagrożonego gatunku, a niektóre na tyle późno uznano za kwalifikujące się do wciągnięcia na listę, że w międzyczasie zostały niemal wytrzebione.

W 1982 roku Kongres stworzył możliwość wyjścia z tej pułapki poprzez mechanizm zwany „zezwo- leniem na marginalną ingerencję”. Zgodnie z tym przepisem prawnym, wnioskodawca może uzy- skać zwolnienie od ścisłego podporządkowania się ustawie poprzez przedstawienie „planu ochrony siedlisk zagrożonych gatunków” (HCP), umożliwiającego działalność człowieka na terenie siedliska jakiegoś zagrożonego gatunku, o ile „ingerencja” ta ma miejsce jedynie w minimalnym zakresie, plan zawiera działania łagodzące taką „ingerencję”, a działalność człowieka nie wpłynie na szanse przeżycia lub odrodzenia się danego gatunku. W ciągu pierwszych dziesięciu lat jej obowiązywania ulga ta była jednak bardzo rzadko stosowana, ponieważ procedury wydawania zezwoleń nie były jasne, a koszty sporządzenia planu wysokie. W okresie od 1982 do 1992 roku sporządzono jedynie czternaście HCP. Jednak od 1993 roku plany te i związane z nimi zezwolenia zaczęły się mnożyć. Do kwietnia 2002 roku zostało zatwierdzonych 379 planów obejmujących dziesiątki milionów akrów, a kilkadziesiąt kolejnych znajdowało się na różnych etapach przygotowań. Ten wybuch działalności w ramach HCP był wynikiem starań sekretarza stanu do spraw wewnętrznych, Bruce’a Babbitta, i jego kilku współ- pracowników, którzy postanowili wykorzystać „zezwo- lenia na marginalną ingerencję” do uniknięcia sytuacji, w której obie strony mogą jedynie stracić, do czego prowadziło ścisłe stosowanie ustępu 9 ustawy o ochronie zagrożonych gatunków. W ramach nowego procesu deweloperzy, ekolodzy i inne zainteresowane strony mogą potencjalnie współpracować na rzecz tworzenia planów ochrony siedlisk zagrożonych gatunków na wielką skalę.

Ambicjom tym posłużyły najbardziej zaawansowane HCP, obejmujące istotne elementy EPG. Na przykład obejmujące znaczną przestrzeń terytorialną plany ochrony szeregu gatunków w południo- wej Kalifornii zostały opracowane przez komisje interesariuszy, wśród których znaleźli się urzędnicy z lokalnych, stanowych i krajowych agencji ochrony środowiska, deweloperzy, działacze organizacji ekologicznych i organizacje społeczne. Drogą debaty interesariusze ci wypracowali zaawansowane plany zarządzania, wyznaczając określone w konkretnych liczbach cele, środki do osiągnięcia tych ce- lów, procedury monitorowania, które oceniałyby efektywność planu w czasie, i przepisy zarządzania adaptacyjnego uwzględniające nowe informacje naukowe i sposoby reagowania na nieprzewidzia- ne wydarzenia.

Poza przeniesieniem odpowiedzialności i kontroli nad ochroną zagrożonych gatunków na poziom lo- kalnych interesariuszy, ostatnie poprawki do planu ochrony krajowego systemu siedlisk zagrożonych gatunków, zatwierdzone przez Służbę Połowu i Dzikiej Przyrody Stanów Zjednoczonych, zmierzają do stworzenia instrumentów pozyskiwania wiedzy i egzekwowania odpowiedzialności, które mają złagodzić skutki nadmiernego lokalizmu⁶. Powszechnie uznano, że HCP o wysokiej jakości posiadają wspólne cechy, takie jak biologiczne cele ilościowe, plany zarządzania adaptacyjnego i skrupulatne systemy monitorowania. Jednak analiza ponad dwustu planów wykazała, że jedynie niecała połowa z nich zdołała wdrożyć te podstawowe cele⁷. Programy HCP są uczestniczące, ponieważ opierają się na zaangażowaniu i możliwościach zwykłych ludzi podejmowania decyzji drogą debat; są rów- nież wzmocnione, gdyż łączą dyskusję z działaniem. W celu poddania ustaleń planu ochrony siedlisk i ich realizacji przejrzystej odpowiedzialności publicznej, a także w celu umożliwienia interesariuszom z różnych HCP dokonania wzajemnej oceny i uczenia się od siebie, te same wytyczne Służby Połowu i Dzikiej Przyrody próbują utworzyć infrastrukturę obiegu informacji na temat HCP, która archiwiz- zowałaby szczegóły wydanych „zezwoleń na marginalną ingerencję”, jak również szczegóły realizacji przedstawionych planów.

⁵ W 1999 roku na federalną listę zagrożonych gatunków wpisanych było blisko 1200 gatunków, ale tylko 120 z nich określono jako przypadki "krytyczne", wymagające ścisłej ochrony. Zobacz Thomas F. Darin "Designating Critical Habitat under the Endangered Species Act: Habitat Protection Versus Agency Discretion," *Harvard Environmental Law Review*, tom 24, nr 1 (2000), s. 209-35.

⁶ *Federal Register*, tom 64, nr 45 (9 marca 1999), s. 11,485-90

⁷ Peter Kareiva i wsp., *Using Science in Habitat Conservation Plans*, University of California, Santa Barbara: Krajowe Centrum Ekologicznej Analizy i Syntezy (1998).



Uczestniczące tworzenie budżetu miejskiego w Porto Alegre

Porto Alegre jest stolicą brazylijskiego stanu Rio Grande do Sul i domem dla około 1,3 miliona mieszkańców. Podobnie jak w przypadku wielu innych stanów i państw Ameryki Łacińskiej, miastem w ostatnich dziesięcioleciach rządziły władze klientystyczne, opierające się na sprawdzonych mechanizmach politycznego patronatu. System ten nie przyznaje środków publicznych zgodnie z potrzebami społecznymi, lecz raczej w celu pozyskania poparcia dla konkretnych osobistości politycznych. W rezultacie „budżet staje się fikcją, szokującym dowodem na istnienie rozbieżności między formalnymi ramami instytucjonalnymi a faktyczną praktyką państwa”⁸. Analizując podobne układy gdzie indziej w Brazylii, autorzy badań wykazali, że taki oparty na patronacie „nieregularny przydział wydatków na cele socjalne wyniósł do 64 procent całości [budżetu]”⁹.

W 1988 roku kontrolę nad władzami miejskimi przejęła lewicowa koalicja na czele z Partią Robotników (Partido dos Trabalhadores (PT)), której udało się wygrać kolejne wybory w 1992 i 1996 roku. Najistotniejsza z reform podjętych przez tę koalicję, znana jako „uczestniczące tworzenie budżetu”, była próbą przekształcenia klientystycznego, obliczonego na pozyskanie poparcia elektoratu procesu tworzenia budżetu w publicznie odpowiedzialny, wstępujący hierarchicznie i oparty na debacie system, napędzany przez wyrażone potrzeby mieszkańców miasta. Ta wielopoziomowa artykulacja interesów i porozumienie administracyjne bazuje na szesnastu regionach administracyjnych, z których składa się miasto. W każdym regionie dwa razy w roku zbiera się regionalne zgromadzenie plenarne, poświęcone omówieniu kwestii budżetowych. Kierownictwo władz miasta, administratorzy, przedstawiciele podmiotów wspólnotowych, takich jak stowarzyszenia sąsiedzkie, kluby młodzieżowe i sportowe, a także każdy zainteresowany mieszkaniec miasta mogą uczestniczyć w tych zgromadzeniach biorąc udział w głosowaniu. Zgromadzenia te są wspólnie koordynowane przez członków władz miasta i delegatów społeczności.

Na pierwszej z takich corocznych sesji plenarnych, która odbywa się w marcu, przedstawiciele władz miasta prezentują sprawozdanie, dokonując przeglądu i poddając dyskusji wykonanie budżetu z poprzedniego roku. Spośród osób obecnych na zgromadzeniu wybierani są delegaci, którzy przez trzy kolejne miesiące będą uczestniczyć w spotkaniach mających określić priorytety wydatków regionu. Spotkania te odbywają się w poszczególnych sąsiedztwach całego regionu. Uczestnicy poddają dyskusji szeroki zakres możliwych projektów, które w danym regionie mogłoby finansować miasto; omawiane są kwestie takie jak transport publiczny, kanalizacja, regulacja gruntów, ośrodki opieki dziennej dla dzieci oraz opieki zdrowotnej. Pod koniec takiego trzymiesięcznego okresu delegaci przekazują kolejnemu regionalnemu zgromadzeniu plenarnemu sprawozdanie zawierające zestaw propozycji dotyczących regionalnego budżetu. Podczas kolejnej sesji plenarnej wnioski te są ratyfikowane, wybieranych jest dwóch delegatów i ich dwóch zastępców do reprezentowania regionu w organie władz miejskich, zwanym uczestniczącą radą budżetową, która przez kolejnych pięć miesięcy będzie się spotykać w celu opracowania, na podstawie takich programów regionalnych, budżetu dla całego miasta.

Rada budżetu na poziomie całego miasta składa się z dwóch delegatów wybranych przez każde ze zgromadzeń regionalnych, dwóch delegatów wybranych przez każde z pięciu „plenarnych zgromadzeń tematycznych”, którzy reprezentują interesy miasta jako całości, delegata związku pracowników komunalnych, delegata unii stowarzyszeń sąsiedzkich oraz dwóch delegatów z centralnych organów władz miejskich. Grupa ta spotyka się intensywnie, co najmniej raz w tygodniu, poczynając od lipca do września, w celu omówienia i ustalenia budżetu miejskiego w zgodzie z priorytetami ustalonymi na poziomie regionów, jednocześnie koordynując projektowanie wydatków dla miasta jako całości. Jako że przedstawiciele obywateli w większości przypadków nie są specjalistami, organy władz miejskich organizują kursy i seminaria na temat budżetu dla delegatów rady, a także dla zainteresowanych uczestników zgromadzeń regionalnych. 30 września każdego roku rada przedstawia projekt budżetu burmistrzowi, który może go zaakceptować lub nie (korzystając z prawa weta), lub też odesłać go radzie z sugestią koniecznych zmian. Rada budżetowa może w tej sytuacji wdrożyć proponowane przez burmistrza zmiany albo odrzucić jego weto większością absolutną dwóch trzecich głosów. Urzędnicy miejscy szacują, że w zorganizowanych w 1996 roku zgromadzeniach regionalnych i w serii spotkań pomiędzy sesjami plenarnymi uczestniczyło łącznie około stu tysięcy osób, czyli 8 procent dorosłej populacji Porto Alegre.

⁸ Zobacz: Boaventura de Sousa Santos, "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Towards a Redistributive Democracy," *Politics and Society*, tom. 26, nr 4 (grudzień 1998), s. 461-510

⁹ Tamże.



Demokratyczna decentralizacja w Indiach: Bengal Zachodni i Kerala

Podobnie jak w przypadku reform zmierzających do uczestniczącego tworzenia budżetu w Porto Alegre, również w indyjskich stanach Bengal Zachodni i Kerala partie lewicowe dokonały rewitalizacji istotnych elementów zarządzania na szczeblu lokalnym; reforma ta była kluczowym elementem ich programu politycznego. Choć w poszczególnych indyjskich stanach od proklamowania niepodległości dokonano szeregu formalnych ustaleń dotyczących samorządu lokalnego, instytucje te podlegały dwojakiego rodzaju ograniczeniom. Zewnętrznie, lwią część finansowania i formalnego zwierzchnictwa nad większością obszarów administracji i rozwoju w tym okresie zatrzymywały dla siebie duże organy biurokracji państwowej. Wewnętrznie, tradycyjne elity wykorzystwały kontrolowaną przez siebie infrastrukturę socjalną i gospodarczą do zdominowania formalnie demokratycznych struktur lokalnych. Do 1957 roku konstytucyjnie ograniczone było prawo wyborcze¹⁰. Ale nawet po wprowadzeniu wyborów powszechnych kontrolę nad tymi organami i ich zasobami zdołali przejąć tradycyjni przywódcy. Szalała korupcja, wiele z lokalnie zarządzanych świadczeń po prostu nie funkcjonowało, a zasoby przeznaczone na rozwój zostały roztrwonione.

W kilku stanach Indii podjęto znaczące reformy, które próbowały rozwiązać te problemy zarządzania lokalnego poprzez pogłębienie ich demokratycznego charakteru. Pierwsza z nich rozpoczęła się pod koniec lat 70-tych w stanie Bengal Zachodni¹¹. Front Lewicowy, który przejął władzę w 1977 roku i od tego czasu cieszył się rosnącym poparciem społecznym, dostrzegł okazję do mobilizacji społeczeństwa i umocnienia struktur lokalnych w systemie zarządzania wiejskiego zwanym panchayat¹². Oprócz wszczęcia jednego z najbardziej radykalnych programów reformy rolnej w Indiach, w celu rozbicia tradycyjnego układu kontrolowania władzy na szczeblu wsi, rząd Frontu Lewicowego w kilku etapach prowadzonych od 1977 roku do dziś przekształcił bengalskie panchajaty, dając większe możliwości sprawowania władzy publicznej członkom klas upośledzonych.

Pierwszym ważnym krokiem we wzmacnianiu pozycji panchajatów było przesunięcie w 1988 roku odpowiedzialności za wdrażanie programów rozwoju z wielu ministerstw bezpośrednio na panchajaty. Jednocześnie z rozszerzeniem funkcji panchajatów ponad dwukrotnie zwiększyły się ich budżety, do około dwóch milionów rupii na panchajat. Następnie w 1993 roku wprowadzono serię konstytucyjnych i ustawowych zmian, które znacznie zwiększyły potencjał do dalszego rozwoju opartej na panchajatach demokracji. Trzy z tych zmian były szczególnie ważne. Po pierwsze, reformy te zwiększyły możliwości finansowania najniższego szczebla władz w systemie panchayat – rad gminnych (gram panchayat), poprzez wprowadzenie systemu podziału dochodów z okręgów i dając tym radom prawo do nakładania podatków. Po drugie, zgodnie z nowymi zarządzeniami jedną trzecią miejsc w radach i stanowisk kierowniczych w panchajatach zarezerwowano dla kobiet, a dodatkowo ustalono, że dostęp do stanowisk kierowniczych w panchajatach zostanie otwarty dla przedstawicieli niższych kast, proporcjonalnie do ich udziału w populacji danego okręgu. Wreszcie, co najważniejsze z naszego punktu widzenia, reformy z 1993 roku powołały dwa rodzaje organów władzy lokalnej, opierających się na bezpośrednich debatach mieszkańców, zwanych zgromadzeniami rad gminnych (gram sabha), w celu zwiększenia odpowiedzialności przedstawicieli rad gminnych przed mieszkańcami. Gram sabha składa się ze wszystkich mieszkańców danego gram panchayat (zwykle jest to około dziesięciu tysięcy osób) i spotyka się raz w roku, w grudniu. Podczas tego spotkania wybrani przedstawiciele gram panchayat dokonują przeglądu projektu budżetu na następny rok oraz omawiają realizację (lub jej brak) budżetu z poprzedniego roku w rozbiciu na planowane działania. Podobne spotkania odbywają się dwa razy w roku na jeszcze bardziej zdecentralizowanym szczeblu systemu panchajatów.

Działaniom tym uważnie przyglądali się urzędnicy w południowo-zachodnim stanie Kerala, którzy następnie podjęli odważne kroki w celu przyjęcia podobnych reform, a nawet rozszerzenia ich, w Kerali w 1996 roku. Rządząca tym stanem Komunistyczna Partia Indii/Marksisti (CPM) zdecydowała się

¹⁰ Wiele z przytoczonych tu danych pochodzi z G.K. Lieta, *Development, Devolution and Democracy: Village Discours in West Bengal*, New Delhi: Sage Publications (1996), s.50

¹¹ Maitreesh Ghatak i Maitreya Ghatak "Grassroots Democracy: A Case Study of the Operation of Panchayat System in West Bengal, India" (rękopis, 2000).

¹² System panchayat składa się z trzech poziomów. Najniższy stanowi wybieralny organ zwany gram panchayat, który zazwyczaj obejmuje 10-12 wsi o łącznej liczbie ok. 10.000 mieszkańców. Zakres odpowiedzialności gram panchayat ulegał zmianom w czasie; obecnie obejmuje zwykle: publiczną opiekę zdrowotną, meliorację i urządzenia sanitarne, dostawę wody pitnej, utrzymanie obiektów użyteczności publicznej, szkoły podstawowe, rozwój rolnictwa, nawadnianie, reformę rolną, walkę z ubóstwem, uprzemysłowienie wsi, elektryfikację i zapewnienie mieszkań. Drugi z poziomów nazywa się panchayat samity i z reguły składa się z dziesięciu gram panchayat. Nad nim jest jeszcze organ zarządzający na poziomie dystryktu o nazwie zilla parishad, który zbiera i koordynuje plany tworzone na poziomie poszczególnych panchayat samity.



zrealizować program przekazania uprawnień władz w dół, do poziomu planowania uczestniczącego na szczeblu wsi jako strategii służącej zarówno odzyskaniu spadającego poparcia dla tej partii, jak i zwiększeniu efektywności władz administracyjnych. W ramach tego programu około 40 procent budżetu Kerali miało przejść z tradycyjnie mocno osadzonych biurokratycznie departamentów stanowych do około dziewięciuset rad planowania w poszczególnych panczajatach¹³. Aby wydatkować te pieniądze, każda wieś musi przedstawić szczegółowy planu rozwoju z szacunkami potrzeb, sprawozdania z wdrożeń, a także ustalenia na temat konkretnych projektów, dodatkowego finansowania, zasad podejmowania decyzji oraz dokumentację dotyczącą beneficjentów planu i szczegóły dotyczące monitorowania. Takie plany są następnie zatwierdzane lub odrzucane przez bezpośrednie głosowanie w trakcie zgromadzeń wioskowych. Oprócz tych wymogów proceduralnych istnieją też pewne ograniczenia dotyczące charakteru wydatków: około 40-50 procent całości funduszy panczajatu musi przypadać na inwestycje w rozwój gospodarczy, a 40 procent musi zostać przeznaczony na wydatki socjalne, w tym na poprawę życia w slumsach; maksymalnie 30 procent może być wydane na drogi, a 10 procent funduszy zarezerwowano na programy przeznaczone dla kobiet. Poza tymi ogólnymi wymaganiami decyzje w sprawie wydatkowania funduszy pozostawiono wioskowym organom planowania.

Przy dużych wysiłkach politycznych i administracyjnych próbowano pozyskać poparcie społeczne dla tej kluczowej reformy zmierzającej do decentralizacji i podniesienia stopnia odpowiedzialności¹⁴. Jednym z elementów tych działań było wyposażenie obszarów wiejskich w potencjał do przeprowadzania ocen szacunkowych i formułowania planów rozwoju. W latach 1997-98 w szkoleniach organizowanych w ramach „seminariów rozwoju” wzięło udział łącznie około trzystu tysięcy osób, które nauczyły się podstawowych umiejętności z zakresu samorządności. W trakcie samego planowania ponad sto tysięcy ochotników wzięło udział w tworzeniu poszczególnych projektów i ponad dwadzieścia pięć tysięcy w łączeniu tych projektów w plany obejmujące cały obszar danej wsi. Działania te znacznie przewyższyły możliwości centralnych agend rządowych co do oceny jakości planów lub odrzucenia planów niewystarczająco przygotowanych, nie mówiąc już o sugestjach co do uzupełnienia tych ostatnich. Dodatkowo około pięciu tysięcy ochotników, z których wielu było emerytowanymi ekspertami, przystąpiło do „Ochotniczego Korpusu Technicznego”, którego zadaniem było sprawdzanie projektów i planów.

Biorąc pod uwagę precedensowy charakter reformy, jej skalę i niedostatek środków niezbędnych do jej oceny, nie dziwi, że mamy tylko ograniczoną wiedzę na temat wyników tej reformy. Zarówno pod względem udziału w niej, jak i skuteczności technicznej, dotychczasowy postęp jest obiecujący, choć niekompletny. Podczas gdy niektóre wsie sporządziły starannie przygotowane plany przy wysokim poziomie uczestnictwa lokalnych mieszkańców, to wiele innych nie zdołało przedstawić żadnych planów. Spośród planów, które nadesłano, wiele było słabo zintegrowanych oraz miało słabo przygotowane schematy kredytowania i finansowania, a poszczególne projekty w ramach nich czasami były oparte na chybionych założeniach lub zwyczajnie zostały skopiowane z podobnych projektów wyprodukowanych przez aparat państwowej biurokracji. Jeśli chodzi o zasięg procesu demokratycznego, to po reformie z 1996 roku poziom uczestnictwa w istniejących wioskowych strukturach zarządzania wzrósł znacznie, ale nadal obejmuje on jedynie około 10 procent populacji. Bardziej optymistycznie brzmi fakt, iż wzmocnienie pozycji wiosek poskutkowało oddolnym utworzeniem w setkach wsi grup obywatelskich. Podobnie jak w przypadku aktywnego udziału w programie uczestniczącego tworzenia budżetu w Porto Alegre, grupy te podnoszą najbardziej istotne dla danego miejsca problemy, powiadamiając o nich wiejskie organy administracji.

II. ZASADY I FORMA INSTYTUCJONALNA WZMOCNIONEGO ZARZĄDZANIA UCZESTNICZĄCEGO

Chociaż każdy z opisanych eksperymentów jest różny co do swoich ambicji, zakresu i konkretnych celów, wszystkie wykazują zaskakujące podobieństwa co do sposobów motywowania miejscowej społeczności do działań i co do formy instytucjonalnej. Mają one na tyle wiele wspólnego, że uprawione wydaje się opisywanie ich jako nowatorski, ale w dużym stopniu realny do zastosowania model debaty demokratycznej, którą da się rozszerzyć zarówno w poziomie - na inne dziedziny polityki i inne regiony, jak i w pionie - na wyższe i niższe poziomy instytucjonalne i społeczne. Pozwalamy so-

¹³ Zobacz: T.M. Thomas Isaac wraz z Richard Franke, *Local Democracy and Development: People's Campaign for Decentralized Planning in Kerala*, New Delhi: Left World Press (2000).

¹⁴ Tamże.



bie zatem określić te próby reform jako podlegające modelowi wzmocnionego zarządzania uczestniczącego (EPG).

EPG zmierza do wdrożenia trzech prądów w naukach społecznych i teorii demokracji. Po pierwsze, czerpie ono wiele swych normatywnych zobowiązań z analizy praktyki i wartości wzajemnej komunikacji, analizy uzasadnienia z punktu widzenia pożytku publicznego i debaty¹⁵. Rozszerza ono zakres stosowania debaty z abstrakcyjnych problemów konfliktu wartości i zasad sprawiedliwości do spraw bardzo konkretnych, takich jak remont dróg, poprawa kondycji szkolnictwa i zarządzanie siedliskami zagrożonych gatunków. Lokalizuje również debatę empirycznie, przypisując ją konkretnym organizacjom i praktykom, pogłębiając zrozumienie praktyki debaty i poszukując strategii służącej poprawie jej jakości. Kolejny punkt wyjścia dla EPG stanowi szereg najnowszych prac na temat zaangażowania obywatelskiego i stowarzyszeń formalnych¹⁶. Ta grupa prac naukowych dąży do zrozumienia, a zarazem wykazania wagi życia obywatelskiego i organizacji dla żywotności samej demokracji. W oparciu o taki wgląd, EPG próbuje dać odpowiedź na pytanie, czy reorganizacja formalnych instytucji demokratycznych państwa może przyczynić się do większego zaangażowania w społeczeństwo obywatelskie, a więc do stworzenia kręgu wzajemnego wsparcia. Wreszcie, EPG jest też częścią szerszej współpracy, mającej na celu odkrycie i naszkicowanie modelu instytucji demokratycznych, które charakteryzowałyby się jednocześnie większym stopniem uczestnictwa i większą skutecznością w porównaniu do tradycyjnej konfiguracji przedstawicielstwa politycznego i biurokratycznej administracji¹⁷. EPG w znacznym stopniu zwiększa rozumienie przez badaczy sensu istnienia tych instytucji, ich praktyk i skutków uczestnictwa obywateli.

W ten sposób zaczynamy, nieśmiało i abstrakcyjnie, szkicować model EPG poprzez określenie trzech ogólnych zasad, które mają fundamentalne znaczenie dla wszystkich wyżej opisanych eksperymentów: (1) koncentracja na konkretnych, namacalnych problemach, (2) zaangażowanie zwykłych ludzi, których te problemy dotyczą, jak i urzędników w ich otoczeniu, (3) poszukiwanie rozwiązań problemów poprzez debatę. W kontekście badanych tutaj reform te trzy podstawowe zasady dodatkowo stabilizują i pogłębiają trzy cechy instytucjonalne: (1) decentralizacja władzy poprzez przekazanie uprawnień decyzyjnych do jednostek lokalnych, (2) tworzenie formalnych powiązań odpowiedzialności, dystrybucji zasobów i komunikacji, które łączą te jednostki ze sobą oraz z nadzorczymi władzami centralnymi, (3) wykorzystanie i tworzenie nowych instytucji państwowych w celu wspierania i ukierunkowania tych wysiłków na rzecz zdecentralizowanego rozwiązywania problemów. Omówimy niektóre istotne uwarunkowania instytucjonalne, niezbędne aby projekty te mogły się przyczynić do realizacji wartości demokratycznych.

Trzy zasady wzmocnionego zarządzania uczestniczącego

Zasada pierwsza: nacisk na praktykę

Pierwszą charakterystyczną cechą powyższych przypadków jest to, że wszystkie one rozwijają struktury zarządzania ukierunkowane na bardzo konkretne problemy. Eksperymenty te, choć często powiązane z ruchami społecznymi i partiami politycznymi, różnią się od jednych i drugich tym, że kładą nacisk na praktyczne problemy, takie jak zapewnienie bezpieczeństwa publicznego, szkolenie pracowników, opieka nad siedliskami zagrożonych gatunków lub tworzenie rozsądnego miejskiego budżetu. Jeśli doświadczenia te prowadzą do postępu w realizacji takich kwestii, to tym samym stanowią ripostę na szeroko rozpowszechnione wątpliwości co do skuteczności działania państwa. Co ważniejsze jednak, dostarczają dóbr dla grup społecznych, które są często w największym stopniu ich pozbawione. Ten nacisk na praktykę stwarza również sytuacje, w których podmioty obecne na lokalnej scenie politycznej, przyzwyczajone do konkurowania ze sobą o władzę i zasoby, mogą zacząć współpracować i budować bardziej produktywne relacje wzajemne. Może on zarazem uchronić je przed wdaniem się w szersze konflikty (np. przy redystrybucji wpływów podatkowych lub praw

¹⁵ Dwaj szczególnie tu istotni teoretycy debaty to Jurgen Habermas i Joshua Cohen.

¹⁶ Zobacz na przykład: Robert Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Nowy Jork: Simon and Schuster (2000); Theda Skocpol i Morris P. Fiorina (wyd.), *Civic Engagement in American Democracy*, Waszyngton: Brookings Institution Press (1999), s. 23/01; Joshua Cohen i Joel Rogers, *Associations and Democracy*, wyd. Erik Olin Wright, Londyn: Verso (1995), Paul Hirst, *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*, Cambridge: Polity Press (1994).

¹⁷ Zobacz: Joshua Cohen, Charles Sabel "Directly-Deliberative Polyarchy," *European Law Journal*, tom 3, nr 4 (grudzień 1997), s. 313-42, Michael C. Dorf i Charles Sabel, "Drug Treatment Courts and Emergent Experimentalist Government," *Vanderbilt Law Review*, tom 53, nr 3 (kwiecień 2000); Archon Fung, "Street Level Democracy: A Theory of Popular Pragmatic Deliberation and Its Practice in Chicago School Reform and Community Policing, 1988/97," praca doktorska, Wydział Nauk Politycznych MIT (1999).



majątkowych), skierowując uwagę tych podmiotów na ograniczony zestaw stosunkowo wąskich zagadnień.

Druga zasada: uczestnictwo oddolne

Wszystkie z wymienionych tu reform udostępniły dla osób najbardziej bezpośrednio dotkniętych przez dany problem – zazwyczaj zwykłych obywateli i urzędników zajmujących się daną dziedziną – kanały, poprzez które mogą oni zastosować swą wiedzę, inteligencję i zainteresowania do formułowania rozwiązań. Oferujemy dwa generalne uzasadnienia dla tego odejścia od poglądu, iż złożone problemy techniczne najlepiej rozwiązują przeszkoleni w konkretnej dziedzinie specjaliści. Po pierwsze, skuteczne rozwiązania dla niektórych rodzajów nowatorskich i stale podlegających zmianom problemów publicznych mogą wymagać zastosowania różnego rodzaju doświadczeń i wiedzy, jaką zaoferować mogą raczej zróżnicowane, bardziej otwarte na innowacje grupy działających na miejscu obywateli niż geograficznie odlegli i wąsko wyspecjalizowani eksperci. W przypadku szkół i bezpieczeństwa publicznego w Chicago widzimy, że oddolne rady sąsiedzkie wypracowały skuteczne rozwiązania, na które policja działająca samodzielnie nigdy by nie wpadła. Po drugie, bezpośrednie uczestnictwo działaczy struktur oddolnych zwiększa poziom odpowiedzialności, a zmniejsza skalę ingerencji ze strony partii politycznych i aparatu biurokratycznego. W regionach krajów rozwijających się - jak brazylijskie Porto Alegre czy indyjska Kerala - jednym z głównych osiągnięć zwiększonego uczestnictwa była likwidacja wycieku środków fiskalnych na opłaty dla politycznych patronów i osłabienie kontroli sprawowanej przez tradycyjne elity polityczne.

Nie znaczy to, że eksperci techniczni nie mają znaczenia dla wzmocnionego zarządzania uczestniczącego. Eksperci odgrywają ważną rolę w podejmowaniu istotnych decyzji, ale nie mają wyłącznego prawa w tym zakresie. Ich zadaniem, definiowanym różnie w różnych przypadkach, jest ułatwienie deliberatywnego procesu podejmowania decyzji i doprowadzenie do synergii pomiędzy poglądem profesjonalisty i spostrzeżeniami obywateli, a nie wydawanie opinii mających pierwszeństwo przed debatą. Czy takie korzyści z uczestnictwa przewyższają potencjalne koszty zmniejszonego udziału ekspertów jest kwestią empiryczną, szerzej potraktowaną w innych rozdziałach niniejszego tomu.

Zasada trzecia: deliberatywne generowanie rozwiązań

Debate jest trzecią cechą wyróżniającą wzmocnionego zarządzania uczestniczącego. W deliberatywnym podejmowaniu decyzji uczestnicy słuchają swych wzajemnych opinii i po odpowiednim rozważeniu danego problemu dokonują grupowego wyboru¹⁸. Przy rozważaniu i spieraniu się co do tego, co grupa powinna zrobić, uczestnicy powinni przekonywać siebie nawzajem, przedstawiając argumenty, dla których grupa powinna przyjąć ich propozycje. Argumenty mogą przyjmować formy takie jak: „powinniśmy zrobić X, ponieważ to jest „właściwa rzecz do zrobienia”, „to jest słuszna droga postępowania”, „ostatnio zrobiliśmy Y i to nie zadziałało” lub „to jest najlepszą rzeczą dla grupy jako całości”. Osiągnięcie tego sposobu podejmowania decyzji nie wymaga wcale od uczestników altruizmu ani zbliżania się do konsensusu wartości, strategii czy perspektyw. W rzeczywistości debaty często są miejscem ostrych konfliktów, z których jedni wychodzą jako zwycięzcy, a inni jako przegrani. Istotną cechą prawdziwej debaty jest znajdowanie przez uczestników argumentów do podejmowania wspólnych działań, niekoniecznie tych, które uzyskują pełną aprobatę lub są postrzegane jako maksymalnie korzystne.

Proces deliberatywnego podejmowania decyzji, takich jak opracowywanie planów poprawy kondycji szkół w Chicago czy inicjatywy wiejskie w Kerali, może rozpocząć się od stworzenia programu: strony przedstawiają propozycje tego, co dane grupy uważają za działania priorytetowe. Mogą one następnie uzasadniać te propozycje pod względem ich wpływu na wspólne interesy (np. stworzenie efektywnie funkcjonującej szkoły) lub zapewnienia sprawiedliwości społecznej w sytuacji poważnych ograniczeń zasobów (np. wybór beneficjentów projektów rozwoju obszarów wiejskich). Po pełnej weryfikacji różnych wniosków i ich uzasadnień uczestnicy mogą, jeżeli wydaje się to niezbędne w związku z dużą ilością innych debat, zdecydować się na rozwiązanie grupowe drogą głosowania. Oddając głos każdy z uczestników powinien jednak nie tyle głosować na opcję, która najlepiej służy jego własnym interesom, ile raczej optować za wyborem najbardziej racjonalnym. Wybór będzie uczciwy, jeżeli grupy przyjmą racjonalne propozycje, a nie te, które uzyskałyby największe wsparcie

¹⁸ Takie określenie debaty opiera się na ostatnich pracach z teorii demokracji, zwłaszcza na różnych publikacjach Joshua Cohena. Zobacz na przykład jego "Procedure and Substance in Deliberative Democracy," w: Selya Benhabib (wyd.) *Democracy and Difference: Contesting the boundaries of the Political*, Princeton: Princeton University Press (1996), s. 95-109.



zainteresowanych stron lub największe wpływy polityczne. Uczestnicy powinni dążyć do wyboru strategii, które najlepiej realizowałyby program grup i przyjąć ten zestaw propozycji, który wydaje się najbardziej obiecujący. Wyniki te oczywiście zależą od woli uczestników do stosowania się do procedur i norm debaty. Zakres, w jakim są w stanie to zrobić, zależy zarówno od indywidualnych motywacji, jak i parametrów instytucjonalnych.

Niebezpieczeństwem uczestnictwa i podejmowania decyzji w oparciu o dyskusje jest to, że uczestnicy mogą używać swej siły do manipulowania i wzmocnienia pozycji motywowanych przez interes partykularny. Zatem, aby kwalifikować się do deliberatywnych procesów decyzyjnych, centralną część przyjętego w nich rozumowania służącego rzeczywistemu rozwiązywaniu problemów powinny stanowić wyrażane na serio argumenty i ich uzasadnienia. Mimo iż czasem przypadkowemu obserwatorowi z zewnątrz może być trudno odróżnić prawdziwą debatę od nieszczerzego pozerstwa, różnica ta jest jednak fundamentalna i zasadniczo widoczna dla uczestników.

Mimo iż wzmocnione zarządzanie uczestniczące podziela skoncentrowanie się na perswazji i argumentowaniu propozycji przedstawianych w trakcie debaty, w praktyce jego skoncentrowanie odchodzi od metod, które określają dyskurs jako dostarczanie argumentów do z góry określanych zasad, propozycji, wartości lub polityk. W tych eksperymentach debata niemal zawsze wiąże się z nieustannym wspólnym planowaniem, rozwiązywaniem problemów i tworzeniem strategii. Uczestnicy EPG zwykle wkraczają na te dyskursywne areny, by wspólnie opracować takie środki i cele. Uczestnictwo nie służy jedynie forsowaniu wstępnie sformułowanych programów lub wizji, lecz raczej formułowaniu i łączeniu strategii i rozwiązań poprzez *debatę i planowanie* wspólnie z innymi uczestnikami. Uczestnicy tych zgromadzeń, choć często mają niewiele ze sobą wspólnego, a czasem mają nawet za sobą historię wzajemnych konfliktów, są poniekąd zjednoczeni w niewiedzy co do tego, jak najlepiej rozwiązać łączący ich wszystkich problem. I tak na przykład przy planowaniu na obszarach wiejskich w Kerali lub planowaniu ochrony siedlisk zagrożonych gatunków, pierwsze kroki w procesie podejmowania decyzji często obejmują próby oszacowania istniejących okoliczności. Nic dziwnego, że przy takim podejściu uczestnicy często tworzą na nowo lub przekształcają swoje opinie i preferencje. Jeżeli zaś przystąpiliby do tego procesu pewni swego określonego kierunku działania, bardziej atrakcyjne niż deliberatywne zaangażowanie wydawałyby się inne rodzaje strategii (np. zarządzanie dekretem lub próba oddziaływania poprzez działalność partyjną)¹⁹.

Wzmocnione uczestnictwo w podejmowaniu decyzji może być skontrastowane z trzema lepiej znanymi metodami dokonywania wyboru społecznego: zarządzaniem nakazowym i kontrolą ze strony ekspertów, głosowaniem agregacyjnym i negocjacjami strategicznymi. W pierwszej z tych znanych metod władza pozostaje w rękach menedżerów, urzędników i innych specjalistów, którym powierzono realizację celów interesu publicznego i co do których zakłada się, iż są w stanie cele te zrealizować dzięki swemu wyszkoleniu, wiedzy i zobowiązaniom normatywnym. Mimo iż eksperci tacy mogą angażować się w debaty pomiędzy sobą, ich dyskusje nie są otwarte dla uczestnictwa ze strony zainteresowanych mieszkańców. Natomiast we wzmocnionym zarządzaniu uczestniczącym eksperci i urzędnicy są zaangażowani bezpośrednio w debatę z obywatelami.

Głosowanie agregacyjne to druga ze znanych metod społecznego podejmowania decyzji, w której wybór grupy jest wynikiem łączenia preferencji poszczególnych uczestników. Głosowanie – w sprawie konkretnych kwestii, wniosków lub kandydatów – jest prawdopodobnie najczęstszą procedurą społecznego wyboru. Głosowanie rozpoczyna się od stworzenia rankingu alternatyw, w zgodzie z pragnieniami uczestników. Następnie według jakiegoś algorytmu, na przykład zasady większości, wybiera się jedną opcję dla całej grupy. I tu ponownie główna różnica między głosowaniem agregacyjnym a deliberatywnym polega na tym, że w tym pierwszym jednostki po prostu głosują zgodnie z własnym interesem, bez konieczności rozważania zasadności, słuszności czy akceptowalności danej opcji dla innych. Nie zagłębiając się w ogólnie znane korzyści lub problemy²⁰ głosowania agregacyjnego, przejście do deliberatywnego decydowania w niektórych z eksperymentów wzmocnionego

¹⁹ Procesy deliberatywne mogą wpływać na zrozumienie przez daną jednostkę zarówno swoich interesów, jak i optymalnych strategii do zaspokojenia tych interesów. Generalnie można oczekiwać, że po włączeniu się w procesy deliberatywne ich uczestnicy osiągają lepsze wyczucie swoich podstawowych celów i pozyskują dostęp do najlepszych środków do ich realizacji; tym samym znaczna część procesu debaty dotyczy rozwiązywania problemów w dyskusji na temat alternatywnych metod działania. Ponieważ cele mogą być złożone i często niejasne, a jednostki często określają swe interesy poprzez zmienne zestawy innych podmiotów, praktyki deliberatywne mogą mieć wpływ na to, jak ludzie rozumieją swe własne interesy. Dyskusję na temat sposobów transformacji interesów poprzez debatę opisuje: Jane Mansbridge, "A Deliberative Theory of Interest Representation," w: *The Politics of Interest: Interest Groups Transformed*, Boulder, CO: Westview Press (1992), s. 32-57.

²⁰ Najbardziej znanym z nich jest oczywiście problem niespójności. Zobacz: William Riker, *Liberalism against Populism: A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, Prospect, IL: Waveland Press (1982).



zarządzania uczestniczącego było wynikiem braków w mechanizmach agregacyjnych, które istniały wcześniej. Czasami, jak w przypadku Porto Alegre, te niedociągnięcia polegały na braku mechanizmów wyborczych, które skutecznie uwzględniałyby pragnienia wyborców, ze względu na problemy takie jak patronat polityczny i korupcja. W innych przypadkach, na przykład przy formułowaniu kryteriów poprawy kondycji szkół lub planów ochrony siedlisk przyrodniczych, złożoność i niepewność często uniemożliwiają uczestnikom sformułowanie jasnych preferencji, które dałoby się następnie zebrać razem.

Trzecią z metod społecznego wyboru są pertraktacje strategiczne i negocjacje²¹. Podobnie jak w przypadku głosowania agregacyjnego, a inaczej niż przy debacie czy większości form zarządzania nakazowego, w strategicznych pertraktacjach strony używają procedur podejmowania decyzji dla forsowania w nieskrępowany sposób swoich własnych interesów w oparciu o zasoby i środki, którymi dysponują. Dla porównania, procedury głosowania zazwyczaj próbują wyrównywać różnice w takich zasobach i środkach poprzez zasady takie jak „jedna osoba, jeden głos”. Natomiast spory zbiorowe między wielkimi związkami zawodowymi a pracodawcami zachowują tę różnicę: każdy z zasiadających do stołu negocjacyjnego posiada różny zakres władzy i kompetencji, i każdy używa tych środków do osiągnięcia jak najlepszego (niekoniecznie najbardziej sprawiedliwego) rezultatu sporu. W przeciwieństwie do działań czysto deliberatywnych, strony zazwyczaj starają się osiągnąć ten rezultat za pomocą gróźb, różnicy potencjału, fałszywego przedstawiania faktów i „rozmów strategicznych.”²²

Te cztery sposoby podejmowania decyzji - debata, zarządzanie nakazowe, głosowanie agregacyjne i negocjacje strategiczne – to oczywiście typy idealne. Rzeczywiste procesy, także te, które wdrażają zasady wzmocnionego zarządzania uczestniczącego, często zawierają elementy każdego z nich. Preferujemy jednak model debaty w EPG jako wartość i normę, która motywuje strony i wpływa na formy instytucjonalne, ze względu na wyróżniające je korzyści w takich kontekstach polityki i strategii politycznej. Studia przypadków w pozostałej części tego tomu zajmują się zagadnieniem, w jakim stopniu rzeczywistość praktyk decyzyjnych uzasadnia tę przyjętą przez nas preferencję.

Trzy właściwości formy instytucjonalnej

Ponieważ zasady te są same w sobie bardzo atrakcyjne, powstaje konieczność pilnej odpowiedzi na pytanie, czy możliwe konfiguracje instytucjonalne lub realne warunki społeczne są w stanie wyeliminować je w praktyce. Przypadki badane w niniejszej pracy sugerują, że reformy wdrażające te zasady w sposób głęboki i trwały często wykazują trzy właściwości formy instytucjonalnej. Jako że badania empiryczne alternatywnych projektów instytucjonalnych są zbyt mało zaawansowane, by ujawnić, czy te właściwości są niezbędne (z pewnością nie są one wystarczające) do demokracji deliberatywnej, prezentujemy je tutaj jako spostrzeżenia i hipotezy na temat wspierających daną instytucję cech konstrukcyjnych, które forsują, stabilizują i pogłębiają wartości demokratyczne.

Właściwość pierwsza: decentralizacja

Ponieważ wzmocnione zarządzanie uczestniczące dotyczy problemów i zabiega o uczestnictwo w zarządzaniu kwestiami zlokalizowanymi zarówno w konkretnym zagadnieniu, jak i miejscu, jego rzeczywistość instytucjonalna wymaga adekwatnej reorganizacji aparatu państwowego. Prowadzi to do przekazania władzy administracyjnej i politycznej jednostkom działającym na poziomie lokalnym – takim jak rady sąsiedzkie, pracownicy w konkretnych miejscach pracy oraz ciała zarządzające wyznaczonymi siedliskami naturalnymi – którym powierza się opracowanie i wdrażanie rozwiązań oraz obarcza odpowiedzialnością za ich realizację. Organy działające w zakresie reform opisanych poniżej nie mają jedynie funkcji doradczej, lecz są elementami przekształconego państwa, obdarzonymi znacznym zakresem władzy publicznej.

Takie przekazywanie władzy w dół odbiega zasadniczo od strategii centralizacji progresywnej i z tego powodu nie znajduje zrozumienia u wielu działaczy lewicy. Podobnie jak wymiar uczestnictwa proponowany przez te reformy stanowi odejście od praktyki autoryzowanych ekspertyz, tak przekaza-

²¹ W odniesieniu do ograniczonych celów tej dyskusji używamy zamiennie terminów pertraktacje i negocjacje strategiczne. Pertraktacje i negocjacje strategiczne mogą oczywiście również obejmować narady pomiędzy zaangażowanymi stronami. Chodzi tu więc o różnicę pomiędzy *deliberatywnymi* a *strategicznymi* negocjacjami, z których to ostatnie mają na celu uzyskanie maksymalnych korzyści dla realizacji własnych interesów.

²² Zobacz na przykład: David Austen-Smith, "Strategic Models of Talk in Political Decision Making," *International Political Science Review*, tom 13, nr 1 (1992), s. 45-58.



nie jednostkom lokalnym uprawnień w zakresie decydowania conceptualnego oraz realizacyjnego wyniku ze sceptycyzmu wobec zdolności centralizmu demokratycznego do wygenerowania efektywnych rozwiązań. Na przykład opisywane eksperymenty w Chicago oferują zarządzanie sąsiedzkie bezpieczeństwem i szkolnictwem publicznym jako uzupełniające alternatywy dla tradycyjnych scentralizowanych rozwiązań, takich jak bardziej surowe kary i więcej policji na ulicy dla utrzymania bezpieczeństwa publicznego czy testów ogólnokrajowych, reformy finansów szkolnictwa, realizacji „najlepszego programu”, desegregacji rasowej, bonów edukacyjnych i prywatyzacji w przypadku problemów szkolnictwa. Planowanie ochrony siedlisk przyrodniczych rezygnuje ze scentralizowanych i jednolitych standardów sprowadzających się do zakazu budownictwa na mocy ustawy o ochronie zagrożonych gatunków na rzecz systemu, w którym podmioty lokalne dostarczają wysoce szczegółowych (uwzględniających miejscowe uwarunkowania) planów zarządzania siedliskami, które uwzględniają zarówno potrzeby rozwoju mieszkańców, jak i kwestie ochrony gatunków. Zamiast przyznawania środków pieniężnych i personelu na remonty dróg, elektryfikację i kanalizację zgodnie z jednolitymi kryteriami lub orzeczeniami odgórnymi, uczestniczący system tworzenia budżetu w Porto Alegre zachęca mieszkańców danej dzielnicy i miejscowe stowarzyszenia do bezpośredniego, powtarzalnego procesu ustalania, realizacji i monitorowania priorytetów budżetowych.

Właściwość druga: scentralizowany nadzór i koordynacja

Mimo iż jednostki lokalne posiadają znaczny zakres władzy i prawo do działania zgodnie ze swoją wolą, we wzmocnionym zarządzaniu uczestniczącym nie funkcjonują one jako samodzielne ośrodki decyzyjne. Każdy z omawianych tu przypadków wskazuje na powiązania w zakresie odpowiedzialności i sprawozdawczości, jakie łączą jednostki lokalne z organami nadrzędnymi. Te ciała centralne mogą poprawić jakość miejscowej debaty demokratycznej i rozwiązywania problemów na szereg sposobów: poprzez koordynację i dystrybucję środków, rozwiązywanie problemów, których jednostki lokalne nie są w stanie rozwiązać same, naprawianie patologicznego lub niekompetentnego sposobu podejmowania decyzji w przypadku grup nieradzących sobie z prawidłowym decydowaniem, a także rozpowszechnianie innowacji i wiedzy. Indyjski system *panchayat* i budżetowanie uczestniczące w Porto Alegre dostarczają odpowiednich decyzji, podejmowanych na poziomie poszczególnych wsi, organom administracji wyższego szczebla. Obydwie reformy zarządzania sąsiedzkiego w Chicago stworzyły scentralizowany instrument analizy porównawczej wyników porównywalnych jednostek (szkoły, wspólne zespoły mieszkańców i policji) i określania ich odpowiedzialności przynajmniej w zakresie minimalnych norm proceduralnych i przedmiotowych. Służba Połowu i Dzikiej Przyrody Stanów Zjednoczonych próbuje nadzorować około 380 planów ochrony siedlisk przyrodniczych poprzez scentralizowane monitorowanie, zbieranie informacji oraz śledzenie wydawania zezwoleń i realizacji ustaleń planów.

W przeciwieństwie do modeli politycznych Nowej Lewicy, w których troska o wyzwolenie społeczne doprowadziła do żądań *decentralizacji* autonomicznej, wzmocnione zarządzanie uczestniczące proponuje nowe formy decentralizacji skoordynowanej. Kierując się pragmatyczną koniecznością znalezienia funkcjonujących rozwiązań, te nowe modele odrzucają zarówno centralizm demokratyczny, jak i konsekwentną decentralizację jako niewykonalne. Sztynność centralizmu demokratycznego zbyt często prowadzi do nieuwzględniania miejscowych okoliczności czy danych, i w rezultacie podejście to ma trudności w pozyskiwaniu wiedzy z doświadczenia. Z drugiej, decentralizacja nieskoordynowana izoluje obywateli od siebie, grupując ich w małe jednostki i w konsekwencji stanowi doskonałą wymówkę do niepodejmowania działań przez tych, którzy nie wiedzą, jak rozwiązać dany problem, ale mają nadzieję, że gdzieś indziej znajdzie się ktoś, kto to wie. W tej sytuacji opisywane tu reformy próbują zbudować łącza, poprzez które rozpowszechniana byłaby informacja pomiędzy lokalnymi jednostkami i egzekwowana odpowiedzialność.

Właściwość trzecia: nie-woluntarystyczna koncentracja na państwie

Trzecią charakterystyczną cechą tych eksperymentów jest to, że „kolonizują” one władzę państwową i przekształcają formalne instytucje zarządzania. Wiele spontanicznych działań w dziedzinach ta-



kich jak rewitalizacja sąsiedztwa²³, ochrona środowiska²⁴, lokalny rozwój gospodarczy oraz ochrona zdrowia i bezpieczeństwa pracowników powinno wpływać na wyniki państwa poprzez nacisk zewnętrzny. W ten sposób największe sukcesy tych wysiłków faktycznie promują zasady EPG dotyczące praktyczności, uczestnictwa, a być może także debaty w organizacjach obywatelskich i politycznych. Działania te nie zmieniają jednak podstawowych instytucji władzy państwowej. Natomiast próby reform EPG zmierzają do przekształcenia zgodnie z tymi zasadami oficjalnie funkcjonujących instytucji. Ta formalna ścieżka może wykorzystywać moce i zasoby państwa do forsowania idei debaty i uczestnictwa, dzięki czemu takie praktyki stają się bardziej trwałe i powszechnie dostępne.

Eksperymenty te zazwyczaj zmierzają do przekształcenia mechanizmów sprawowania władzy państwowej w nieustannie aktywne oddolne formy debaty demokratycznej. Takie przemiany dokonują się najczęściej w ścisłej współpracy z przedstawicielami państwa. Eksperymenty te są więc mniej „radykałne” niż większość odmian działań w ramach samopomocy, ponieważ ich centralną działalnością nie jest „walka o władzę”. Są jednak zarazem bardziej radykalne, ponieważ obejmują większy zakres reform, są upoważnione przez organy państwowe lub korporacyjne do podejmowania istotnych decyzji, a przede wszystkim, ponieważ próbują zmienić same procedury sprawowania władzy centralnej, a nie tylko tymczasowo zmienić kierunek jej działania. Mając na uwadze, że partie, organizacje i ruchy społeczne oraz grupy interesu często określają swoje cele poprzez wewnętrzne debaty, a następnie walczą o władzę polityczną lub korporacyjną dla wdrożenia tych celów, eksperymety te rekonstruują procesy decyzyjne w ramach instytucji państwowych. Gdy taka reorganizacja okazuje się udana, uczestników stać na luksus przyjęcia części pozyskanych prerogatyw władzy za rzecz oczywistą; nie muszą już koncentrować większości swojej energii na walce o władzę (lub przeciw władzy).

W konsekwencji, przemiany te zmierzają do zinstytucjonalizowania stałego uczestnictwa zwykłych obywateli, najczęściej w roli konsumentów dóbr publicznych, w bezpośrednim ustaleniu, jakie to mają być dobra i jak mają być zapewniane. To nieustające uczestnictwo kontrastuje na przykład ze stosunkowo krótkimi momentami osiągnięcia pełnej demokracji w ruchach społecznych zorientowanych na wynik i opartych na kampanii oraz rywalizacji wyborczej w polityce, gdzie przywódcy i elity starają się mobilizować obywateli do powszechnego uczestnictwa dla osiągnięcia określonych celów. Gdy presja społeczna stanie się wystarczająca do wdrożenia jakiejś preferowanej polityki lub wyboru kandydata, powszechne uczestnictwo zazwyczaj się kończy; późniejsze prawodawstwo, formułowanie zasad polityki i ich realizacja w dużym stopniu dokonują się w odizolowanej od społeczeństwa sferze rządów państwa.

Warunki umożliwiające

Liczne uwarunkowania mogą ułatwić lub utrudnić rozwój wzmocnionego zarządzania uczestniczącego. Oczywistym przykładem jest tu umiejętność pisania i czytania. Niski poziom analfabetyzmu w Kerali w porównaniu do innych indyjskich stanów, w szczególności w przypadku kobiet, z pewnością ułatwił przeprowadzenie tam eksperymentu z demokracją uczestniczącą. Na najbardziej fundamentalnym poziomie prawdopodobieństwo, że takie projekty zmian instytucjonalnych przyniosą pożądane efekty, zależy w znacznym stopniu od równowagi sił pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w EPG, co w szczególności dotyczy pozadeliberatywnych układów władzy, wyznaczających teren, na którym pojawia się wewnętrzny dyskurs strukturalny w łonie EPG. Uczestnicy będą bardziej skłonni do angażowania się w poważną debatę, gdy alternatywy wobec niej - np. dominacja strategiczna czy wycofanie się z procesu całkowicie - stają się mniej atrakcyjne dzięki zgrubsza zrównoważonemu podziałowi władzy. Tam, gdzie ludzie nie są w stanie zdominować innych, by zapewnić sobie najlepszą z preferowanych opcji, często stają się bardziej skłonni do uczestnictwa w debacie. Ważne jest, aby pamiętać, że warunek ten nie wymaga stanu absolutnej równości. Uczestnicy eksperymentów opisanych powyżej znacznie różnią się między sobą w posiadanych zasobach, poziomie fachowej wiedzy, wykształceniu, statusie i poparciu społecznym. Czasami jednak są oni wobec siebie

²³ Zobacz na przykład: Harry Boyte *Backyard Revolution: Understanding the New Citizen's Movement*, Filadelfia: Temple University Press (1980) i Peter Medoff i Holly Sklar *Streets of Hope: The Fall and Rise of an Urban Neighborhood*, Boston: South End Press (1994). Jeden z konkretnych przykładów omawiany jest z punktu widzenia moderatora projektu: Ernesto Cortes, Jr "Reweaving the Social Fabric," *The Boston Review*, tom 19, nr. 3 i 4 (lipiec-wrzesień 1994), s. 12-14, w sprawie działalności Industrial Area Foundation (IAF) w ramach Communities Organized for Public Service (COPS) w San Antonio w Teksasie.

²⁴ Andrew Szasz, *Ecopopulism: Toxic Waste and the Movement for Environmental Justice*, Minneapolis: University of Minnesota Press (1994).

równi przynajmniej na tyle, by wystarczało to do uatrakcyjnienia w ich oczach perspektywy deliberatywnej współpracy²⁵.

Do osiągnięcia równowagi w podziale władzy, wystarczającej do zaistnienia debaty, prowadzą co najmniej trzy ścieżki. Pierwsza to świadome instytucjonalne działania projektowe. Kiedy administratorzy lub prawodawcy nadają rodzicom uprawnienia do usuwania z pracy dyrektorów szkół, albo gdy rady wioskowe otrzymują uprawnienia do korygowania budżetu wsi, zwykli obywatele zaczynają być traktowani w ten sam sposób jak miejscowi eksperci. Drugą ścieżką są tu uwarunkowania charakterystyczne dla każdego przypadku, które, mimo iż nie były pomyślane jako narzędzia wzmacniające debatę lub uczestnictwo, czasami także pełnią funkcję wyrównawczą. Tak na przykład amerykańska ustawa o ochronie zagrożonych gatunków grozi właścicielom prywatnych nieruchomości poniesieniem kosztów, o ile nie będą skłonni do współpracy z ekologami. Po trzecie wreszcie, grupy takie jak organizacje społecznościowe, związki zawodowe i grupy interesu często demaskują sytuacje, gdy urzędnicy bądź grupy obywateli biorą udział w pozornie deliberatywnym procesie, w rzeczywistości próbując realizować swój partykularny cel.

Podsumowując, należy stwierdzić, że opisane przez nas eksperymenty zdają się podzielać trzy zasady polityczne, trzy cechy projektowe i jeden podstawowy warunek:

- Po pierwsze, każdy eksperyment dotyczy określonej dziedziny praktycznie rozumianego interesu publicznego.
- Po drugie, podejmowanie decyzji jest uzależnione od wzmocnionego zarządzania uczestniczącego zwykłych obywateli i urzędników zajmujących się daną dziedziną.
- Po trzecie, każdy z eksperymentów poszukuje rozwiązania tych problemów poprzez debatę.

W zakresie ich cech instytucjonalnych:

- Władza dotycząca podejmowania decyzji i ich realizacji jest przekazywana w dół jednostkom działającym lokalnie.
- Jednostki działające lokalnie nie są autonomiczne – są powiązane zarówno ze sobą nawzajem, jak i z nadzorczymi organami państwa, co ma służyć odpowiedniejszemu przydziałowi zasobów, rozwiązywaniu problemów wspólnych i sąsiedzkich oraz rozprzestrzenianiu innowacji i wiedzy.
- Opisywane tu eksperymenty "kolonizują" i przekształcają istniejące instytucje państwowe. Biurokratyczne organy administracji przestają być w grupie działające w oparciu o debatę. Zdolność takich grup do wdrożenia wyników tych debat pochodzi zatem z upoważnienia, jakie posiadają dane organy państwowe.

I wreszcie podstawowy warunek:

- Z grubsza zrównoważony podział władzy pomiędzy uczestnikami deliberatywnego procesu podejmowania decyzji.

III. CELE INSTYTUCJONALNE: KONSEKWENCJE DLA SKUTECZNOŚCI, SPRAWIEDLIWOŚCI I UCZESTNICTWA

Proceduralne cechy instytucji, które byłyby zgodne z zasadami wymienionymi powyżej, mogą być pożądane same w sobie, ponieważ często postrzegamy debatę i uczestnictwo jako istotne niezależne wartości. Jednakże naukowcy, praktycy i zwykli obserwatorzy będą raczej oceniać opisane przez nas eksperymenty przez pryzmat ich skutków i jakości. W niniejszym rozdziale staramy się określić sposób, w jaki instytucje działające zgodnie z opisanymi wyżej zasadami projektowymi mogą usprawnić trzy szczególnie ważne cechy jakościowe działania państwa, to jest skuteczność, sprawiedliwy charakter i szeroki stopień uczestnictwa. To, czy instytucje oparte na zasadach wzmocnionego zarządzania uczestniczącego są w stanie wdrażać te wartości czy też przeciwnie - prowadzą do wielu

²⁵ Zakres równości interpretowany jest tutaj w sposób zbliżony do Rousseau, który twierdzi, że zasady demokracji powinny stworzyć takie warunki, w których "żaden obywatel nie może nigdy być na tyle bogaty, by kupić innego, ani na tyle biedny, by być zmuszonym do sprzedaży samego siebie." J.J. Rousseau, *Social Contract*, tłum. Donald A. Cress, Cambridge: Hackett Publishing "(1987), tom II, rozdział 11.



skutków negatywnych i niezamierzonych, należy rozstrzygnąć przede wszystkim poprzez badania empiryczne. Przedstawimy tutaj szereg optymistycznych założeń, które mogą posłużyć przeprowadzeniu tych badań.

Skuteczne rozwiązywanie problemów

Być może najważniejszym z instytucjonalnych celów tych eksperymentów demokracji deliberatywnej jest forsowanie interesu publicznego – jakim są skutecznie funkcjonujące szkoły, bezpieczne dzielnice, ochrona zagrożonych gatunków i rozsądny podział budżetu miejskiego – w sposób efektywniejszy niż czynią to rozwiązania alternatywne. Jeżeli eksperymenty te nie są w stanie dostarczyć takich efektów, to znaczy, że nie stanowią one atrakcyjnych projektów reform. Jeżeli natomiast spełniają ten wymóg, wówczas ów posmak radykalnej demokracji otrzymuje potencjał pozwalający na pozyskanie szerokiego poparcia społecznego, a nawet poparcia ze strony elit. Skąd zatem czerpiemy przekonanie, że deliberatywne instytucje demokratyczne doprowadzą do efektywnych wyników?

Po pierwsze, eksperymenty te angażują i dają uprawnienia osobom bliskim miejsca danej akcji, które posiadają wiedzę na temat odpowiednich uwarunkowań lokalnych. Po drugie, w wielu kontekstach problemowych osoby te, niezależnie czy są obywatelami czy też urzędnikami działającymi na „poziomie ulicy”, mogą również posiadać wiedzę, jak najlepiej naprawić dany problem. Po trzecie, proces deliberacyjny, który reguluje proces podejmowania decyzji przez te grupy, prawdopodobnie przyniesie lepsze rozwiązania niż zarządzenia hierarchiczne czy mniej zwrotne procedury (jak głosowanie), ponieważ wszyscy uczestnicy mają w tym wypadku możliwość dostarczenia posiadanych przez siebie użytecznych informacji i głębszego rozważenia rozwiązań alternatywnych. Poza tym uczestnictwo i debata mogą zwiększyć zaangażowanie uczestników we wdrażanie decyzji, które są bardziej uzasadnione niż decyzje narzucone z zewnątrz. Po czwarte, eksperymenty te skracają czas oczekiwania na reakcje – skraca się czas pomiędzy decyzjami, działaniami, efektami, ocenami i ponownym rozważeniem problemu – a zatem tworzą elastyczny styl zbiorowych działań, które są w stanie identyfikować i reagować na błędne lub nieskuteczne strategie. I wreszcie każdy z tych eksperymentów ogarnia liczne grupy składowe, z których każda działa ze znaczną autonomią, ale nie w izolacji. Takie rozprzestrzenienie punktów zarządzania umożliwia zastosowanie różnorodnych strategii, technik i priorytetów, które mogą być realizowane równocześnie w celu szybszego znalezienia i rozpowszechnienia tych, które okażą się najbardziej skuteczne. Zdolność pozyskiwania wiedzy przez system jako całość może zatem zostać zwiększona przez połączenie zdecentralizowanej wzmocnionej debaty ze scentralizowaną koordynacją i reagowaniem.

Sprawiedliwy charakter

Oprócz przekształcania działań publicznych w bardziej skuteczne, trzy wyżej opisane właściwości mogą zwiększyć zdolność eksperymentów reformatorskich do generowania słusznych i sprawiedliwych rozwiązań. Po pierwsze, można uznać, że eksperymenty dobrze służą tym celom, jeśli dostarczają skutecznych działań publicznych tym, którzy z reguły nie korzystają z tych dóbr. Ponieważ większość eksperymentów koncentruje się na problemach osób w gorszym położeniu materialnym – mieszkańców gett etnicznych w Chicago i Milwaukee, osób z ubogich dzielnic w Porto Alegre, wieśniaków o niskim statusie społecznym w Indiach – sama ta skuteczność staje się ważnym komponentem sprawiedliwości społecznej. Drugim źródłem sprawiedliwości i uczciwości jest włączenie w eksperymenty osób o niższym statusie – mieszkańców i robotników – którzy często są wyłączeni z decydowania o sprawach publicznych. Klasycznym uzasadnieniem wyższości rządów demokratycznych nad paternalistycznymi lub innymi modelami wykluczającymi daną grupę jest to, iż podejmowana decyzja ma większe szanse oddziaływania na osoby dotknięte przez dany problem, gdy są oni osobiście zaangażowani w proces decyzyjny. Opisywane eksperymenty uwzględniają tę zależność w dość szerokim zakresie dzięki procedurom, które sprawiają, iż osoby w największym stopniu dotknięte przez dane decyzje wnoszą w ich podejmowanie bezpośredni wkład; jednocześnie próbuje się uniknąć paraliżu działań czy niefortunnych sytuacji, które czasami pojawiają się w przy podejmowania takich prób.

Trzecim sposobem na zwiększenie generowania uczciwych i sprawiedliwych rozwiązań są procedury deliberatywne opisywanych eksperymentów. W przeciwieństwie do negocjacji strategicznych (gdzie wynik uzależniony jest od siły, jaką posiada dana strona negocjacji), hierarchicznego zarządzania nakazowego (w którym decyzję podejmują organy administracji wysokiego szczebla), rozwiązań rynkowych (gdzie o efekcie decyduje cena) czy głosowania agregacyjnego (w którym o wyniku decyduje ilość zmobilizowanych osób wspierających daną opcję), w ramach eksperymentów wzmocnionego



zarządzania uczestniczącego powoływane są grupy, które podejmują decyzje zgodnie z zasadami debaty. Strony składają wnioski i uzasadniają je w oparciu o argumenty, które mogą uzyskać poparcie innych stron. Normą postępowania takich grup jest to, że generują one i przyjmują propozycje, które pozyskały szerokie poparcie, choć nigdy nie jest wymagany pełny konsensus. Grupy wybierają środki, które po rozważeniu dyskutowanej kwestii zyskują największą atrakcyjność. W idealnej sytuacji procedury te są regulowane przez czynniki rozumowe, a nie przez zakres posiadanej władzy, status, pieniądze czy liczbę głosów poparcia. Ponieważ idea sprawiedliwości jest włączona w praktykę sensownej dyskusji, prawdziwie deliberatywne podejmowanie decyzji powinno przyczyniać się do osiągnięcia bardziej sprawiedliwych wyników niż w przypadku decyzji regulowanych przez zakres posiadanej władzy, status, pieniądze czy liczbę głosów. Stosowane w praktyce rozwiązania będą niewątpliwie odbiegać od tego wzniesłego ideału, tym niemniej eksperymenty, o których tu mowa, powinny przynieść podejmowanie decyzji w pobliże takiego ideału w stopniu większym niż istniejące alternatywy.

Szerokie i głębokie uczestnictwo

Poza osiągnięciem efektywnych i dość sprawiedliwych społecznie rezultatów, opisywane eksperymenty mają również na celu forsowanie demokratycznej wartości, jaką jest zaangażowanie zwykłych obywateli w trwałe i znaczące uczestnictwo. Eksperymenty te są oparte na powszechnym zaangażowaniu, stanowiącym ich centralny zasób produktywny. Takie zaangażowanie może dostarczyć charakterystycznych dla miejscowych uwarunkowań informacji na temat słuszności różnych potencjalnych rozwiązań politycznych czy danych retrospektywnych dotyczących ich skutków, które z kolei stanowią wiedzę opartą na opiniach zwrotnych i zapewniają dodatkowy bodziec do realizacji danej strategii. Eksperymenty te otwierają drzwi przed nieprofesjonalistami i próbują utrzymać ich wysoki poziom zaangażowania w dwojaki sposób. Po pierwsze, tworzą dodatkowe kanały przepływu opinii w kwestiach, na których bardzo zależy potencjalnym uczestnikom, takich jak jakość szkół czy bezpieczeństwa w miejscu ich zamieszkania oraz rozdysponowanie środków publicznych przeznaczonych na miejscowe dobra publiczne. Eksperymenty zwiększają zatem stopień uczestnictwa, dodając ważne kanały przepływu informacji do konwencjonalnych sposobów prezentowania opinii, jak głosowanie, oddziaływanie poprzez grupy nacisku czy kontakty z urzędnikami. Po drugie, oferują wyraźną zachętę do uczestnictwa: włączenie w sprawowanie rzeczywistej władzy państwowej²⁶. W większości innych form udziału w życiu politycznym zależność pomiędzy, powiedzmy, jednym oddanym głosem lub wysłanym listem do przedstawiciela a decyzją publiczną jest w najlepszym wypadku słaba. Natomiast w opisywanych tu eksperymentach uczestnicy rzeczywiście wywierają wpływ na strategię państwa. Ich wkład dość często prowadzi do wyraźnie widocznych reakcji. Często zdarza się, że przedstawiane przez nieprofesjonalistów priorytety i propozycje przyjmowane są natychmiast lub w zmodyfikowanej formie. Nawet w przypadkach, gdy czyjaś propozycja zostaje odrzucona, wysuwający ją wie przynajmniej, dlaczego tak się stało.

Jakość uczestnictwa – czyli to, w jakim stopniu opinie i propozycje uczestników są przekazywane oraz jakość ich wzajemnych interakcji – może być w tych eksperymentach publicznych działań deliberacyjnych wyższa niż ma to miejsce w ramach konwencjonalnych form politycznych, takich jak udział w głosowaniu, rywalizacja grup czy działalność ruchów społecznych. W oparciu o stwierdzenie Johna Stuarta Milla, że sukces demokratycznych rozwiązań można mierzyć na dwa sposoby – poprzez jakość ich decyzji i jakość obywateli, jakich takie rozwiązanie produkuje²⁷, stwierdzamy, że charakter uczestnictwa, niezależnie od jego poziomu (mierzonego na przykład frekwencją przy głosowaniach) jest niezależnym postulatem polityki demokratycznej. Współcześni krytycy, zarówno lewicowi jak i prawicowi, wydają się być zjednoczeni w poglądzie co do miernych zdolności politycznych mas społecznych. Uzasadnienia dla takiego poglądu na lewicy obejmują tezę o powstaniu „przemysłu kulturalnego” (*culture industry*) i jednoczesnego upadku autonomicznej „sfery publicznej” w społeczeństwie obywatelskim, w którym mogłaby być formowana kompetentna opinia publiczna. Z diagnozą taką zgadza się polityczna prawica, jednak jako remedium na ten stan zaleca demokrację elitarną i administrację techno-biurokratyczną, których wdrożenie nie wymagałoby naprawy samych organów publicznych. Na tle tej alarmistycznej diagnozy i jeszcze bardziej niepokojącej metody kuracji, troska o publiczną mądrość jednostek staje się jeszcze pilniejsza niż w czasach Milla.

²⁶ Klasycznym problemem nauk politycznych jest wyjaśnienie, dlaczego ludzie w ogóle głosują, biorąc pod uwagę całkowity brak efektu związanego z siłą pojedynczego głosu. Próbę wyjaśnienia tego pozornie irracjonalnego zachowania z punktu widzenia racjonalnego wyboru podejmują: William Riker i Peter Ordeshook, "A Theory of the Calculus of Voting," *American Political Science Review*, tom 62, nr 1 (marzec 1968), s. 25-42.

²⁷ John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*, wyd. z wprowadzeniem Currin V. Shields, Indianapolis: Bobbs-Merrill (1958, pierwsze wydanie 1861), rozdział 2 (wyd. polskie: John Stuart Mill, *O rządzie reprezentatywnym. Poddaństwo kobiet*, przeł. G. Czernicki, Kraków-Warszawa 1995).



Zdolność jednostek do uczestnictwa w debacie i podejmowania publicznych decyzji zanika wskutek nieużywania, natomiast uczestnictwo w eksperymentach wzmocnionego zarządzania „gimnastykuje” je bardziej intensywnie niż konwencjonalne praktyki demokratyczne. Na przykład w wyborach krajowych i lokalnych gigantyczna ilość informacji, jaką z wielu punktów zarzucany jest elektorat, może nawet zaangażowanych, wykształconych obywateli doprowadzić do frustracji i konsternacji lub do skoncentrowania się na bardziej zrozumiałych kryteriach charakteru, osobowości czy afiliacji partyjnej kandydatów. Natomiast opisywane tu eksperymenty ograniczają profesjonalne bariery dla zaangażowanego uczestnictwa i tym samym zachęcają uczestników do rozwinięcia i zastosowania w praktyce swych zdolności politycznych. Po pierwsze, pozwalają zwykłym, niebędącym profesjonalistami uczestnikom opanować konkretne dziedziny wiedzy niezbędnej do podejmowania właściwych decyzji, zawężając - poprzez decentralizację - zakres decyzji do wąsko pojętych obszarów funkcjonalnych i geograficznych. Niektóre z naszych eksperymentów koncentrują się na decyzji w podwojonym zakresie – jak na przykład przy kwestii bezpieczeństwa w sąsiedztwach – pozwalając uczestnikom na dokładne zapoznanie się z materiałami niezbędnymi do podejmowania decyzji wysokiej jakości. Inne przypadki, takie jak reforma organów planowania deliberatywnego w Kerali i uczestniczące tworzenie budżetu w Porto Alegre, mają szerszy zakres, ale mimo to zachowują pragmatyczne, zorientowane na problem podejście, które umożliwia zwykłym obywatelom zaangażowanie się w proces podejmowania decyzji. Ponadto obywatele otrzymują motywację do rozwijania swych zdolności i pozyskiwania informacji niezbędnych do podejmowania prawidłowych decyzji w sytuacji, gdy muszą żyć z konsekwencjami nietrafionych decyzji – eksperymenty te ustanawiają „demokrację bezpośrednią” w tym sensie, że decyzje takich grup są często realizowane bezpośrednio przez odpowiednie agencje państwowe. Ponownie kontrastuje to z większością form politycznego wyrażania opinii, na przykład poprzez głosowanie lub wysyłanie listów do urzędów, gdzie konsekwencje danej decyzji są statystycznie mało istotne.

Poza bezpośrednim zakresem i skutkami uczestnictwa, eksperymenty te wspierają również poszerzanie wiedzy politycznej przez zwykłych obywateli poprzez oparcie kompetencji właściwych dla danej kwestii na codziennym doświadczeniu w zajmowaniu się konkretną sytuacją, a nie tylko na danych przekazywanych przez prasę, telewizję czy „wiedzę książkową”. W ślad za Deweyem i współczesnymi teoretykami edukacji i procesów poznawczych oczekujemy, że wiele, być może większość, jednostek rozwija swoje umiejętności i kompetencje łatwiej, gdy te umiejętności są zintegrowane z rzeczywistymi doświadczeniami i efektami możliwymi do zaobserwowania. Ponieważ eksperymenty te opierają się na praktycznej wiedzy na temat, dajmy na to, potrzeb lokalnych czy funkcjonowania szkoły i stwarzają możliwości zaspokojenia takich potrzeb czy poprawy funkcjonowania danej szkoły, jednostki zaangażowane w ten proces rozwijają zdolności polityczne w bliskiej łączności z innymi obszarami swego życia zawodowego i prywatnego. Dla wielu uczestników łatwiejsze (nie mówiąc już o tym, że pożyteczniejsze) będzie pozyskanie tego rodzaju „sytuacyjnej” politycznej mądrości niż umiejętności dotyczących bardziej odseparowanych obszarów wiedzy politycznej niezbędnych do, powiedzmy, udziału w głosowaniu. Wreszcie, każdy z tych eksperymentów przyczynia się do rozwoju politycznego jednostek poprzez zapewnienie specjalistycznego, para-profesjonalnego szkolenia. Czołowi reformatorzy w przypadku każdego z eksperymentów zdali sobie sprawę, czasem w wyniku rozczarowań, że większości nieprofesjonalistom brak umiejętności do efektywnego uczestnictwa w grupach funkcjonalnie specyficznych i wzmocnionych deliberatywnie. Zamiast jednak ograniczyć się do technokratycznej profesjonalizacji, w niektórych przypadkach opracowano procedury przekazywania niezbędnych fundamentalnych zdolności tym uczestnikom, którzy ich nie posiadali. Tak na przykład reforma lokalnego zarządzania szkołami w Chicago wymaga, by rodzice i uczestnicy z ramienia społeczności przeszli szkolenie w procesie demokratycznym, budżetowaniu i finansowaniu szkół, planowaniu strategicznym, zatrudnianiu dyrektorów i innych szczególnych umiejętnościach. Opisywane tu eksperymenty nie tylko pozwalają doskonalić i praktykować zdolności niezbędne do prowadzenia demokratycznej debaty, ale także w sensie dosłownym tworzą „szkoły demokracji”, w których uczestnicy rozwijają swe polityczne i techniczne umiejętności.

IV. PROGRAM BADANIA WZMOCNIONEGO ZARZĄDZANIA UCZESTNICZĄCEGO

Zarysowaliśmy zatem kontury modelu radykalnej demokracji, który ma na celu rozwiązywanie praktycznych problemów publicznych poprzez działania uczestniczące, określiliśmy praktyczne i etyczne zalety instytucji zbudowanych w oparciu o ten model i przedstawiliśmy krótkie szkice konkretnych przykładów wdrażania tych zasad. W rozdziałach tomu II niniejszej książki przypadki te zostaną podane bardziej szczegółowemu badaniu, zmierzającemu do odpowiedzi na pytania, czy te abstrakcyjne zasady znalazły w nich zastosowanie, czy opisywane eksperymenty faktycznie przynoszą korzyści,



które można przypisać demokracji deliberatywnej, oraz czy te korzyści muszą być pozyskiwane za – jak dotychczas – nieokreśloną z góry cenę. Zanim jednak przejdziemy do bardzo konkretnej dyskusji na ten temat, zamknijemy to wprowadzenie przedstawiając trzy zestawy pytań, którymi kierować się będą nasze badania. Po pierwsze: w jakim stopniu te eksperymenty są zgodne z modelem teoretycznym, jaki opracowaliśmy dla formy instytucjonalnej i skutków EPG? Po drugie: jakie są najbardziej godne potępienia błędy w tym modelu? I wreszcie: jaki jest jego zakres - czy ogranicza się on do kilku idiosynkratycznych przypadków, które opisaliśmy, czy też te zasady i cechy konstrukcyjne mogą być zastosowane szerzej?

Opisywane przypadki a model

Nawet jeśli normatywne zasady proponowanego przez nas modelu stanowią atrakcyjną propozycję nadających się do zastosowania innowacji instytucjonalnych, konkretne eksperymenty, które opisaliśmy, w rzeczywistości mogą nie być z tym modelem zgodne. Ocenę stanu, w jakim dany przypadek pasuje do modelu, można przeprowadzić odpowiadając na sześć następujących pytań:

1. Na ile autentycznie *deliberatywne* są rzeczywiste procesy decyzyjne?
2. Jak skuteczne są decyzje w przełożeniu na konkretne działania?
3. W jakim stopniu organy deliberatywne są w stanie efektywnie monitorować wdrażanie tych decyzji?
4. W jakim stopniu reformy te uwzględniają środki koordynujące działania jednostek lokalnych i rozprzestrzenianie pomiędzy nimi innowacji?
5. W jakim zakresie procesy deliberatywne stanowią "szkoły demokracji"?
6. Czy rzeczywiste skutki całego tego procesu okazują się bardziej pożądane niż wyniki wcześniej stosowanych rozwiązań instytucjonalnych?

1. Debata

Ponieważ wiele korzyści naszego modelu opiera się na pojęciu debaty, pierwsze z wyżej wymienionych pytań dotyczyć będzie stopnia, w jakim procesy podejmowania decyzji mają w tych eksperymentach naprawdę deliberacyjny charakter. Sprawiedliwe decyzje opierają się w większym stopniu na zgodzie stron co do tego, co jest słuszne, niż na dążeniu do osiągnięcia maksymalnych korzyści. Skuteczność zależy od tego, czy jednostki pozostaną otwarte na nowe informacje i propozycje, a nie od upartego forsowania idei i propozycji z góry określonych. Zaś pozyskiwanie wiedzy na poziomie indywidualnym czy grupowym opiera się na zdolności ludzi do zmiany swych opinii, a nawet preferencji. Choć debata rzadko traktowana jest jako opisowa cecha organizacji w naukach społecznych, jej praktyka jest dobrze znanym zjawiskiem w życiu publicznym i prywatnym - często bowiem przychodzi nam dyskutować na temat tej czy innej kwestii, bądź rozwiązywać dany konflikt nie tyle próbując osiągnąć maksymalne zyski, ile robiąc to, co wydaje się uzasadnione i słuszne. Czy taka charakterystyka zachowań jednostki i grupy dokładnie opisuje sposób, w jaki uczestnicy podejmują decyzje w rzeczywistości, czy też ich interakcję lepiej opisują tradycyjne mechanizmy racjonalnego sumowania interesu poszczególnych stron – drogą nakazową, negocjacji, poprzez kupowanie głosów lub zastraszanie? W sytuacjach, gdzie występują znaczne różnice opinii lub interesów, zwłaszcza z pobudek ideologicznych, debata może się nie powieść, doprowadzając do impasu lub rozwiązania siłowego. Czy zatem zakres tego modelu ogranicza się do środowisk o niskim poziomie konfliktu lub minimalnej co najwyżej nierównowadze pozycji stron? Czy przy bardziej zaostrozonym konflikcie debata zazwyczaj prowadzi do przymuszania drugiej strony do uznania argumentów adwersarza i zgodzenia się na niesprawiedliwe warunki? Jeśli tak, to sugerowany wyżej symbiotyczny związek między debatą a wzmocnionym zarządzaniem da się zanegować.

2. Działanie

Wspólne decyzje wypracowywane w sposób deliberacyjny, egalitarny i demokratyczny mogą okazać się nie do zrealizowania w praktyce. Osobom, które je podejmują, może brakować zdolności lub



woli do ich realizacji. Tak na przykład grupy do pilnowania porządku, które powołała społeczność sąsiedztw w Chicago, często o wykonanie tego czy innego zadania muszą prosić patrole regularnej policji. W takich przypadkach słabe mechanizmy egzekwowania odpowiedzialności mogą być niewystarczające do skłonienia członków grupy do działania. W innych przypadkach wdrożenie debaty może być uzależnione od posłuszeństwa tych, nad którymi grupa ma formalną władzę – np. pracowników podlegających lokalnej radzie szkolnej. W takich sytuacjach dochodzi często do konfliktów przełożonego z podwładnym. W jeszcze innych przypadkach wdrożenie może być uzależnione od współpracy organów, których stosunki z podstawowymi grupami deliberatywnymi są w jeszcze mniejszym stopniu określone. Tak na przykład w systemie uczestniczącego tworzenia budżetu w Porto Alegre wyniki debat przeprowadzanych w radach regionalnych są przekazywane organowi ogólnomiejskiemu, którego budżet musi być zatwierdzony przez burmistrza. Takie decyzje budżetowe muszą następnie ponownie przejść przez sito miejskiej administracji nim zostanie zbudowany konkretny kanał ściekowy czy położona zostanie nowa nawierzchnia na tej czy innej ulicy. Dlatego ważne jest, aby wiedzieć, w jakim stopniu decyzje powstałe w wyniku procesów deliberatywnych przekładają się na rzeczywiste działania społeczne.

3. Monitorowanie

Wdrożenie wymaga czegoś więcej niż tylko wcielenia wstępnego decyzji w czyn; niezbędne są jeszcze mechanizmy stałego monitorowania i egzekwowania odpowiedzialności. W jakim stopniu takie grupy deliberatywne zdolne są do monitorowania realizacji własnych decyzji i pociągania do odpowiedzialności stron, którym dane działanie zlecono? Większość procesów demokratycznych znajduje się, w odniesieniu do tej kwestii, w początkowej fazie rozwoju, to znaczy uczestnicy skupiają się w większym stopniu na podejmowaniu decyzji w danej kwestii (jak w referendum) czy wyborze kandydata (jak w wyborach), niż na monitorowaniu wdrożenia danej decyzji czy platformy politycznej. Opiswane tu eksperymenty demokratyczne dążą natomiast do osiągnięcia z czasem trwalszego poziomu uczestnictwa. Demokracja oznacza tutaj uczestnictwo także po podjęciu decyzji, to jest powszechne jej wdrażanie i monitorowanie realizacji, a także systematyczny przegląd skutków takiego wdrażania. Powszechne uczestnictwo w całym cyklu działań publicznych prowadzi – jak sądzimy – do zwiększenia stopnia odpowiedzialności władz publicznych oraz zdolności danej społeczności do wyciągania wniosków z wcześniejszych sukcesów i porażek. Czas jednak dopiero pokaże, czy uczestnicy tych eksperymentów będą w stanie utrzymać swe zaangażowanie w stopniu na tyle intensywnym, by skutecznie monitorować realizację podjętych decyzji. Tak jak w konwencjonalnych procesach demokratycznych, tu także samo zmierzanie ku decyzji jest bez wątpienia bardziej ekscytujące i rzucające się w oczy niż długi okres egzekwowania jej realizacji.

4. Scentralizowana koordynacja i władza

Choć jest dość jasne, że wszystkie te eksperymentalne reformy prowadzą do decentralizacji władzy, w mniej oczywisty sposób rzucają się w oczy scentralizowane mechanizmy koordynacyjne dotyczące egzekwowania odpowiedzialności i pozyskiwania wiedzy, określone teoretycznie jako druga podstawowa zasada projektowa EPG. Jednostki lokalne nie są samodzielnie w stanie rozwiązać problemów w koordynacji działań i przekazywaniu informacji w relacjach poziomych, zatem chętnie korzystają z kanałów przepływu informacji do innych jednostek w systemie. Sposób i zakres, w jakich w ramach omawianych powyżej eksperymentów tworzone są instytucje do realizacji tych funkcji, są bardzo zróżnicowane. Badania empiryczne w bardziej dogłębny sposób pozwolą ocenić, w jakim stopniu reformy te tworzą siatkę wielorakich powiązań oraz jak takie mechanizmy sprawdzają się w praktyce.

5. Szkoły demokracji

Aby odnieść sukces w układach świata rzeczywistego, demokracja deliberatywna musi objąć osoby o małym doświadczeniu i niewielkich umiejętnościach w temacie uczestnictwa. Pytanie piąte stara się dociec, czy eksperymenty te faktycznie funkcjonują jako szkoły demokracji, zwiększając możliwości deliberatywne i wolę uczestnictwa wśród osób objętych debatą. Mimo iż wiele standardowych "terapii" stosowanych do poprawy funkcjonowania instytucji politycznych uważa preferencje i możliwości jednostek w nie zaangażowanych za wartości stałe, opisywane tu eksperymenty demokratyczne traktują oba te wymiary jako wielkości mogące ulec zmianie. Ćwicząc się w argumentowaniu, planowaniu i ewaluacji dana jednostka może w praktyce zwiększyć swą zdolność do uczestnictwa w debacie. Widząc, że moderowana współpraca w ramach rozsądnie prowadzonej debaty przynosi korzyści nieosiągalne metodami opartymi na pokonywaniu drugiej strony, uczestnicy mogą zwiększyć



zyć swoją zdolność do zdroworozsądkowych zachowań i do przekształcenia dotychczasowych preferencji opartych na własnym, wąsko rozumianym interesie. Obie te hipotezy dotyczące obywatelskiego rozwoju jednostek w opisywanych tu eksperymentach demokratycznych wymagają głębszej analizy rzeczywistych zachowań podmiotów lokalnej sceny politycznej.

6. Wyniki

Dla wielu potencjalnych krytyków i zwolenników najważniejszym z szóstki wymienionych wyżej pytań jest to, które dotyczy wyników eksperymentów. Czy oparte na debacie instytucje rzeczywiście prowadzą do wypracowania strategii i osiągnięcia efektów bardziej pożądanym niż czyniły to instytucje, które tamte mają zastąpić? Jednym z głównych uzasadnień relokacji władzy publicznej do tych zdecentralizowanych grup deliberatywnych jest to, że opracowują one strategie działania i rozwiązania, które są lepsze od wypracowanych przez biurokrację nakazowo-kontrolną, a to ze względu na doskonałą znajomość warunków lokalnych, większą zdolność do pozyskiwania wiedzy i wyższy stopień egzekwowania odpowiedzialności. Głównym tematem badań empirycznych jest zatem to, czy eksperymentom tym udało się w praktyce wypracować bardziej innowacyjne rozwiązania.

Krytyka modelu

Poza pytaniami, które pomagają określić, czy opisywane tu eksperymenty są zgodne z zasadami naszego modelu demokracji deliberatywnej, istnieje też inny zestaw kwestii problemowych, koncentrujący się na argumentach wysuwanych przeciwko propozycjom zarządzania stowarzyszeniowego i deliberatywnego. Materiały empiryczne wskazują na sześć zasadniczych obaw, jakie wyrażano wobec EPG:

1. Demokratyczny charakter procesów i efektów może być nieodporny na poważne problemy w sprawowaniu władzy oraz dominację wewnątrz obszaru debaty, jaką mogą wywierać grupy lub elity polityczne.
2. Podmioty zewnętrzne i konteksty instytucjonalne mogą w poważnym stopniu ograniczyć zakres deliberatywnych decyzji i działań. Uczestnicy posiadający dużą siłę przetargową mogą próbować strategii instrumentalnego wykorzystywania debaty, to jest angażowania się w nią jedynie wtedy, kiedy im to będzie pasować.
3. Opisywane tu instytucje polityczne o jasno określonym celu mogą paść ofiarą poszukiwania okazji do zysku i "przechwytywania" debaty przez dobrze poinformowane lub zainteresowane strony.
4. Procesy decentralizacyjne w ramach EPG mogą prowadzić do „bałkanizacji” danego obszaru i miejscowych procedur podejmowania decyzji politycznych.
5. Wzmocnione uczestnictwo może wymagać nierealistycznie wysokiego stopnia zaangażowania społecznego, zwłaszcza przy współczesnych nastrojach faworyzujących obywatelską i polityczną pasywność.
6. Nawet jeśli opisywane eksperymenty odnoszą początkowe sukcesy, to jednak trudno będzie je utrzymać w dłuższym okresie.

1. Debata a dominacja

Być może najpoważniejszą potencjalną słabością naszych eksperymentów jest to, że zwracają zbyt mało uwagi na fakt, że w ramach tych procesów naprzeciw siebie stają zwykle uczestnicy o nierównym poziomie posiadanej władzy. Te nierówności mogą wynikać z materialnych lub klasowych dysproporcji uczestników, różnic stopnia posiadanej wiedzy i dostępu do informacji pomiędzy ekspertami a laikami, a także osobistej zdolności danej jednostki do skutecznej perswazji, co jest związane z posiadanym przez nią stopniem edukacji lub zawodem.

W sytuacji, gdy debata ma na celu wypracowanie pozytywnego rozwiązania sumującego i niemal wszyscy z uczestników osiągają korzyści ze współpracy (czyli w sytuacji silnej koncentracji statystycznej bliskiej wartościom zasady Pareto), takie różnice w zakresie posiadanej władzy nie muszą prowadzić do niesprawiedliwych decyzji. Jednak poważne projekty, które mają na celu dążenie do



sprawiedliwości i równości społecznej, nie mogą ograniczać się tylko do sytuacji, w których korzyści odnoszą obie strony sporu. Zatem nasz model nie jest – można argumentować – szczególnie interesujący, skoro nie da się go zastosować do obszarów spornych lub zastosowanie go w takich przypadkach przynosi szkody słabszym uczestnikom. Być może debata opiera się na nazbyt optymistycznym oczekiwaniu, że zarówno słabsi jak i silniejsi uczestnicy muszą w jednakowym stopniu poddać się jej normom, rezygnując z oportunistycznego forsowania własnych interesów, nawet jeśli umożliwia im to posiadana władza²⁸. Pytanie, na które w tym kontekście należy odpowiedzieć, to czy debata rzeczywiście umożliwi silniejszemu dominację nad słabszymi.

Istnieją cztery mechanizmy, które mogą przekształcić uczciwą debatę w dominację:

Po pierwsze, pożąłowania godną cechą wszystkich współczesnych demokracji jest to, że uczestniczą w niej w większym stopniu i skuteczniej obywatele uprzywilejowani pod względem zamożności, wykształcenia, dochodów lub członkostwa w dominującej grupie rasowej bądź etnicznej. Opisywane tu eksperymenty wymagają intensywnych form zaangażowania politycznego, które mogą dodatkowo pogorszyć tę dysproporcję, faworyzując uczestnictwo osób o wyższym statusie czy stopniu zamożności. Tam, gdzie uczestnikami debaty będą zwykle obywatele zamożniejsi, wynik takich działań publicznych prawdopodobnie nie będzie sprawiedliwy. Podobnie jak w innych tradycyjnych metodach wyrażania opinii, kwestia „kto bierze udział” jest kluczowa także w demokracji deliberatywnej.

Po drugie, nawet jeśli zarówno silniejsi jak i słabsi są odpowiednio dobrze reprezentowani, ci pierwsi mogą używać instrumentów, jakie pozostają w ich dyspozycji – zasobów materialnych, asymetrii w dostępie do informacji, uzdolnień retorycznych – do forsowania zbiorowych decyzji, które bezzasadnie faworyzowałyby ich własne interesy. Podczas gdy wiele innych modeli publicznego podejmowania decyzji, jak wybory czy polityka oparta na grupach interesu, z góry zakłada wystąpienie takich zachowań, wzmocnione uczestnictwo jest w tej kwestii bardziej wymagające normatywnie; może to rodzić podejrzenia, że podobne mechanizmy występują tu w sposób ukryty.

Po trzecie, poza nieuczciwą reprezentacją i bezpośrednim oddziaływaniem, silniejsi uczestnicy mogą starać się w sposób nieprawidłowy i nieuzasadniony wyłączyć z zakresu debaty te kwestie, które zagrażają ich interesom. Poprzez ograniczenie debaty do kwestii wzajemnego zysku (pod groźbą utraty przez debatę faktycznego znaczenia w innym przypadku) silniejsi uczestnicy mogą starać się chronić korzystne dla siebie *status quo* bez uciekania się do kroków rażąco kłócących się z duchem debaty. Niemniej jednak takie ograniczenie porządku obrad w oczywisty sposób narusza normy otwartej debaty, stąd gdyby mechanizm ten okazał się zjawiskiem powszechnym, wskazywałoby to na niefunkcjonalność modelu²⁹.

Wreszcie, co chyba najważniejsze, demokracja deliberatywna może prowadzić do rozbrojenia stowarzyszeń formalnych, zmuszając je do „zachowywania się w sposób odpowiedzialny” i zniechęcając do radykalizmu i wojowniczości³⁰. W końcu debata wymaga rozsądku, a zatem można oczekiwać, iż jej uczestnicy nie będą uciekać się do gwałtownych metod konfrontacji z władzą i klasami uprzywilejowanymi. Oznacza to, że dane stowarzyszenie musi nie tylko zawiesić podobne praktyki na czas uczestnictwa w procesie debaty, ale także w celu utrzymania swej wiarygodności dążyć do marginalizacji takiej postawy konfrontacyjnej w całości swej platformy politycznej. Jeśli stowarzyszenia zaangażowane w eksperymenty nie zdołają wdrożyć tych parametrów politycznych – a w konsekwencji organy deliberatywne przekształcą się w fora występujące z wyzwaniem pod adresem władzy i przywilejów dominujących klas i elit – to zdaniem krytyków EPG uprzywilejowane elity będą dążyć do ich likwidacji.

2. Instrumentalne wykorzystywanie debaty i naciski z zewnątrz

Nawet tam, gdzie udało się osiągnąć właściwe dla debaty normy i doprowadzić do współpracy różnych uczestników w celu opracowania i wdrożenia słusznych działań zbiorowych, silniejsi (albo też słabsi) mogą uciekać się do użycia środków spoza tych nowych instytucji demokratycznych dla obrony i promowania swoich interesów. Instytucje EPG funkcjonują w złożonej sieci tradycyjnych układów, obejmujących grupy interesów i polityków spierających się ze sobą w organach admini-

²⁸ Inna wersja tej krytyki: Lynn M. Sanders, "Against Deliberation," *Political Theory*, tom 25, nr 3 (czerwiec 1997 r.), s. 347-76.

²⁹ Klasyczne sformułowanie tej dynamiki: Peter Bachrach i Morton Baratz, "Two Faces of Power," *American Political Science Review*, tom 56, nr 4 (grudzień 1962), s. 947-52.

³⁰ Zobacz: Szasz, *Ecopopulism*.



stracji rządowej, parlamencie i sądach. Gdy uczestnicy nie mogą czegoś uzyskać drogą debaty – być może dlatego, iż to, co chcą osiągnąć, jest nieuzasadnione – mogą próbować forsować swoje interesy w innych, korzystnych dla siebie miejscach. Tak na przykład rodzic, który nie jest w stanie zapewnić szczególnych przywilejów dla swojego dziecka w lokalnej radzie szkolnej, może próbować wywrzeć nacisk na organy centralnego systemu szkolnictwa, by te unieważniły postanowienia deliberatywne danej rady. Deweloperzy w Porto Alegre rezygnowali z uczestnictwa w zbiorowym tworzeniu budżetu na rzecz bardziej przyjaznych dla ich interesów agencji planowania w tych dzielnicach, gdzie spodziewali się lokalnego sprzeciwu wobec swoich propozycji. Angażowanie się w takie instrumentalne wykorzystanie debaty w celu odrzucenia lub uniknięcia niekorzystnych dla siebie decyzji w sposób wyraźny narusza normy debaty leżące u podstaw opisywanych tu eksperymentów, a w przypadku, gdy zjawisko to występuje na szerszą skalę, bez wątpienia przyczynia się do utraty wzajemnego zaufania, które jest niezbędne do otwartej dyskusji i współpracy w grupowym działaniu różnych stron.

Oprócz niebezpieczeństwa opuszczenia procesu deliberatywnego w niewygodnym dla siebie momencie, strony ukonstytuowane poza organami debaty mogą nie uznać ich władzy nad sobą i opierać się decyzjom tych organów. Można oczekiwać, że urzędnicy mocno osadzeni w istniejących wcześniej strukturach władzy (wyłonieni w wyborach politycy, biurokraci wyższego szczebla, osoby kontrolujące tradycyjne grupy interesów), kierując się poniekąd zrozumiętą zazdrością, mogą próbować wykorzystywać swoje znaczne uprawnienia i zasoby do uchylania niekorzystnych dla siebie decyzji deliberatywnych. W skrajnych przypadkach mogą oni starać się przerwać prowadzenie eksperymentów lub zamrozić reformy na którymś z wczesnych stadiów rozwoju. Tak na przykład grupy ekologów czasami postrzegały współdziałanie w zarządzaniu siedliskami przyrodniczymi jako prowadzące do zbyt daleko idących ustępstw na rzecz deweloperów lub farmerów i próbowały walczyć z decyzjami lokalnej debaty na drodze prawnej³¹. Reforma szkolnictwa publicznego w Chicago dała lokalnym radom zarządzającym uprawnienia do zatrudniania i zwalniania dyrektorów szkół, tym samym pozbawiając ich wcześniejszego przywileju utrzymywania stałego, "pewnego" etatu. Stowarzyszenie dyrektorów próbowało walczyć przeciw temu uprawnieniu rad lokalnych, twierdząc, że wprowadzona w ramach reformy szkolnictwa struktura wyborcza narusza konstytucyjną zasadę przydzielającą każdemu dorosłemu obywatelowi jeden głos wyborczy. Lokalnie dominujące partie lewicowe stały zarówno za reformą zarządzania wioskowego w Indiach, jak i za wprowadzeniem uczestniczącego tworzenia budżetu miejskiego w Porto Alegre. Jednak sukces obu tych reform szybko przypisali sobie miejscowi urzędnicy, którzy na ich kontynuacji oparli swoje polityczne fortuny. W ten sposób politycy i biurokraci pochodzący z tradycyjnych układów stali się poniekąd spadkobiercami transformacji deliberatywno-demokratycznej; przystąpili oni następnie do mobilizowania elit i pozyskiwania poparcia dla rozszerzania i powielania tych eksperymentów. Bez takiej bazy politycznej łatwo byłoby sobie wyobrazić, że te same elity społeczne i polityczne działałyby w kierunku obalenia reform opartych na powszechnych działaniach deliberatywnych, przeciwko którym często wcześniej występowały.

3. Poszukiwanie okazji do zysku a dobra publiczne

Przedstawiliśmy hipotezę stwierdzającą, że opisywane tu eksperymenty generują dobra publiczne, z których korzystają nawet ci, którzy zdecydowali się nie uczestniczyć bezpośrednio w debacie. Sprawnie funkcjonujący miejski budżet jest korzyścią dla wszystkich mieszkańców Porto Alegre, a nie tylko dla tych, którzy biorą udział w działaniach instytucji zaangażowanych w uczestniczące tworzenie budżetu. Podobnie większość mieszkańców objętych reformami dzielnic Chicago korzysta z poprawy stanu bezpieczeństwa publicznego, a wszyscy uczniowie i ich rodzice korzystają na stworzeniu efektywnie funkcjonujących szkół. Potencjalnie jednak uczestnicy poszukujący okazji do zysku mogą przekierować ten przepływ korzyści poprzez przejęcie aparatu debaty i wykorzystanie go do realizacji celów prywatnych lub celów danej grupy. System uczestniczącego tworzenia budżetu może zostać ponownie wchłonięty przez tradycyjny system klientystyczny, w którym kontrolę nad dyskusją i wynikającymi z niej rekomendacjami sprawują bossowie partyjni. Niewielkie grupy mieszkańców danego sąsiedztwa lub rodziców mogą próbować wykorzystywać przyznane w ramach reform uprawnienia dotyczące bezpieczeństwa publicznego i zarządzania szkołami w celu, na przykład, zapewnienia ochrony zaledwie kilku kwartałom danej dzielnicy lub też dla utworzenia specjalnych programów dla kilku wybranych szkół, w których uczą się ich własne dzieci.

³¹ Zobacz: Mark Sagoff, "The View from Quincy Library: Civic Engagement in Environmental Problem Solving" w: Robert K. Fullinwider (wyd.), *Civil Society, Democracy and Civic Renewal*, Nowy Jork: Rowman Littlefield (1999) i Louis Jacobson "Local Timber Collaboration Stalls in National Arena," *Planning*, tom 61, nr 11 (listopad 1998), s. 22-23.



Niektóre z tych nowych instytucji próbują uniemożliwić ewentualne poszukiwanie okazji do zysku poprzez scentralizowane procedury przejrzystości i egzekwowania odpowiedzialności. Procedury te wiążą zdecentralizowane jednostki lokalne ze sobą, a jednocześnie ze scentralizowanymi władzami zwierzchnimi w celu upowszechnienia różnych działań deliberatywnych i zwiększenie stopnia odpowiedzialności za ich przeprowadzenie. Tak na przykład wszystkie plany ochrony siedlisk przyrodniczych muszą być weryfikowane przez Departament Spraw Wewnętrznych w Waszyngtonie, a streszczenia tych planów są publicznie dostępne w scentralizowanej bazie danych. Zdecentralizowane plany tworzenia wspólnych grup mieszkańców i policjantów oraz rad szkolnych w Chicago są sprawdzane i łączone przez organy wyższego szczebla, podobnie jak priorytety budżetowe poszczególnych dzielnic Porto Alegre i decyzje panczajatów w Indiach. W większości tych przypadków możliwości mechanizmów rozliczania i przejrzystości, w celu wykrycia ewentualnych działań podejmowanych w partykularnym interesie, nie są po prostu znane. W związku z tym kluczowe staje się pytanie, w jakim stopniu instytucje zaangażowane w te eksperymenty mogą ulec wypaczeniu w kierunku poszukiwania okazji do zysku oraz na ile skuteczne są wysiłki zmierzające do wykrywania takich tendencji.

4. Bałkanizacja polityki

Kolejną pułapką, do której mogą doprowadzić opisywane eksperymenty, może być bałkanizacja danego systemu politycznego, który w warunkach normalnych powinien pozostać jednolity. Wybitni teoretycy demokracji, jak Rousseau czy Madison, obawiali się, że podział danego systemu politycznego na rywalizujące ze sobą grupy osłabi ten system jako całość, ponieważ jednostki będą w takiej sytuacji raczej forsować interesy danej grupy niż dobro wspólne. W skrajnych przypadkach taki podział może doprowadzić do sytuacji, w której jedna grupa zdominuje wszystkie pozostałe. Albo też poszczególne instytucje polityczne i grupy społeczne będą w pełni zdolne do rozwiązywania własnych problemów, ale system jako całość nie będzie w stanie ani poradzić sobie z problemami na wielką skalę, ani też formułować programów obejmujących całość systemu. Z tego krytycznego punktu widzenia takie eksperymenty mogą pogłębić problem frakcyjności, umożliwiając istnienie setkom grup, z których każda koncentruje się na specyficznej dla siebie kwestii w wąskich granicach geograficznych. Zwolennik systemu frakcyjnego może na to odpowiedzieć, że takie kanały uczestnictwa dodają element publiczny do tych sfer życia, które normalnie byłyby całkowicie zdominowane przez troskę o interesy prywatne czy partykularne, a zatem wynikiem netto istnienia tych instytucji jest poszerzenie, a nie zmniejszenie, horyzontu aktywności obywateli. Obie te rywalizujące ze sobą perspektywy pozostają hipotetyczne, jednak uniemożliwienie realizacji interesów partykularnych oraz powiązanie eksperymentów z instytucjami politycznymi wydają się sprzyjać większemu uwspólnieniu życia politycznego.

5. Apatia polityczna i obywatelska

Podczas gdy cztery opisane wyżej patologie wynikają z energicznego, ale źle pojętego zaangażowania politycznego, piąta z wyrażanych obaw wobec EPG opiera się na powszechnie obserwowanym zjawisku politycznej bierności większości obywateli. Z tego punktu widzenia, wzmocnione uczestnictwo wymaga od zwykłych obywateli zdecydowanie zbyt wiele pod względem głębokości i poziomu uczestnictwa, jak i pod względem wiedzy, cierpliwości i mądrości, które to cechy uczestniczący w debacie obywatele powinni już posiadać lub w szybkim czasie je nabyć. Być może rzeczywiście jest tak, że obywatele we współczesnym społeczeństwie kapitalistycznym pozostają zbyt wyczerpani życiem prywatnym, by znaleźć czas, energię i wolę zaangażowania, jakich wymagają eksperymenty reform deliberatywnych. Być może jednak objawy tej apatii są wynikiem formy instytucjonalnej takiego społeczeństwa, a nie indywidualnych preferencji obywateli. Opisywane tu procesy deliberatywne zachęcają obywateli do tworzenia dóbr publicznych, które byłyby następnie powszechnie rozdzielane, tymczasem niejednemu z obywateli trudno będzie oprzeć się pokusie korzystania z dóbr wytwarzanych przez innych, samemu nie uczestnicząc w ich tworzeniu. Omawiane przypadki dostarczają materiału, który pomoże w pewnej mierze rozstrzygnąć problem apatii obywateli poprzez analizę wielkości i charakteru uczestnictwa.

6. Stabilność i równowaga

Ostatnia z wyrażanych obaw dotyczy stabilność eksperymentów w perspektywie długoterminowej. Reformy mogą się w pierwszej reakcji spotkać z wybuchem powszechnego entuzjazmu i dobrej woli, ale następnie ulec siłom, które uniemożliwią pomyślne zakorzenienie się innowacji i przekształcenie ich w stabilne formy trwałego uczestnictwa. Można się na przykład spodziewać, że wymogi praktycz-



ne tych instytucji mogą wyrzucić na uczestników presję do rezygnacji z czasochłonnych deliberacyjnych procedur podejmowania decyzji na rzecz rozwiązań oligarchicznych lub technokratycznych. Nawet tam, gdzie przyznaje się, że wzmocnione uczestnictwo generuje innowacje niedostępne dla organizacji hierarchicznych, postrzeganie opłacalności tych korzyści może się z czasem zmniejszać. Po zebraniu przez uczestników wszystkich „owoców wiszących w zasięgu ręki”, formy te mogą ponownie skostnieć do struktur tej samej biurokracji, którą starały się zastąpić. Albo też zwykli obywatele mogą uznać, że uczestnictwo w praktyce staje się coraz bardziej uciążliwe i mniej satysfakcjonujące, niż to sobie na początku wyobrażali, a ich zaangażowanie może osłabnąć w wyniku zmęczenia i rozczarowania. Choć większość rozważanych tu reform jest dość świeżej daty, to niektóre z nich mają już za sobą historię na tyle długą, by można było próbować przeanalizować, czy wstępne sukcesy w ich wdrażaniu rzeczywiście ustąpiły miejsca tendencjom antydeliberatywnym.

Czy EPG da się zastosować powszechnie?

Ostateczne i kluczowe pytanie dotyczy się zakresu reform. Czy demokratyczne zasady i cechy konstrukcyjne EPG da się zastosować na szeroką skalę, czy też eksperymenty te ograniczają się do kilku sytuacji próbnych podobnych do wyżej opisanych? Ponieważ odpowiedź na to pytanie wymaga przeprowadzenia znacznie większej ilości badań empirycznych niż to do tej pory uczyniono, możemy przedstawić tu jedynie kilka spekulatywnych przypuszczeń.

Różnorodność eksperymentów – w odniesieniu do obszarów polityki, poziomu rozwoju gospodarczego i kultury politycznej – omówionych w niniejszym tomie wskazuje, że EPG mogą okazać się przydatne w szeregu różnego rodzaju przypadków rozwiązywania problemów. Mówiąc najogólniej, przypadki takie to te, w których obecnie istniejące rozwiązania – oparte na nakazach ekspertów, wolnym rynku lub układach nieformalnych – nie są w stanie prawidłowo funkcjonować, oraz sytuacje, w których powszechne zaangażowanie mogłoby doprowadzić do poprawy stanu poprzez zwiększenie stopnia egzekwowania odpowiedzialności i poziomu zdolności, albo też poprzez dostarczenie większej ilości informacji. EPG mogą być prawdopodobnie zastosowane w dużej ilości przypadków, a ostatnie prace wykazały pojawienie się i funkcjonowanie podobnych reform w takich dziedzinach jak leczenie uzależnień³² i prawodawstwo dotyczące ochrony środowiska³³.

Jednak w różnych układach instytucjonalnych wzmocnione zarządzanie uczestniczące może nie być pomocne. Nie jest to zatem uniwersalna strategia reform. W wielu obszarach życia publicznego konwencjonalne systemy nadzoru, wyznaczania i reprezentacji politycznej funkcjonują całkiem dobrze lub też mogą zostać usprawnione na tyle, by funkcjonować optymalnie. By podać jeden konkretny przykład: zwiększenie zakresu władzy i uczestnictwa rodziców w dotychczas dobrze funkcjonujących systemach szkolnych zamożnych regionów podmiejskich może prowadzić do konfliktu i marnowania energii, co w perspektywie długoterminowej nie służy rodzicom, uczniom, ani nauczycielom. EPG byłyby także niewłaściwe tam, gdzie obecnie istniejące instytucje funkcjonują w sposób niezadowolający, ale gdzie bezpośrednie uczestnictwo praktycznie nie mogłoby się przyczynić do rozwiązania problemu. Czasami polityka publiczna może być scentralizowana w sposób naturalny, nie dopuszczając szerokiego uczestnictwa. W innych przypadkach dane obszary polityki mogą być tak skomplikowane technicznie, że uniemożliwia to konstruktywne zaangażowanie nieprofesjonalistów. Ale czyż udowodniać takie tezy nie powinni raczej ci, którzy sprzeciwiają się upowszechnianiu działań uczestniczących, niż autorzy niniejszej pracy? W końcu wiele obszarów życia publicznego, w których wdrożono reformy EPG, do niedawna wydawało się zbyt trudnych, by zarządzanie nimi oddawać w ręce zwykłych obywateli – mowa tu o takich dziedzinach jak tworzenie budżetu miejskiego, zarządzanie szkołami, ochrona siedlisk przyrodniczych i wyzwania związane z rozwojem gospodarczym.

V. PRELUDIUM

„Demokracja” jest jednym z najpotężniejszych symboli politycznych na świecie. Stany Zjednoczone usprawiedliwiają w znacznym stopniu swą politykę zagraniczną i interwencje wojskowe hasłem przywrócenia lub ochrony demokracji. Masy na ulicach w RPA i Polsce doprowadziły do historycznych przemian ustroju w imię demokracji. A jednak w tym historycznym momencie, gdy znacznie większą niż kiedykolwiek część świata stanowią państwa przynajmniej nominalnie demokratyczne, społeczna wiara w zdolność instytucji demokratycznych do rozwiązywania problemów i reprezentowania dążeń zwykłych obywateli spada w krajach o najdłuższej tradycji rządów demokratycznych.

³² Zobacz: Dorf i Sabel, "Drug Treatment Courts".

³³ Zobacz: Kärkkäinen, Sabel i Fung, *Beyond Backyard Environmentalism*.



Refleksje na temat
wzmocnionego
zarządzania
uczestniczącego



Sądzymy, że spadek zaufania do demokratycznego państwa wspierającego nie odzwierciedla rzeczywistego wyczerpania się potencjału demokratycznego, ale raczej wskazuje na polityczny triumf anty-etatystycznego neoliberalizmu. Podczas gdy w ostatecznym rachunku rewitalizacja instytucji demokratycznych na szeroką skalę wymaga mobilizacji politycznej, wyzwanie to wymaga również nowych wizji tego, jak instytucje demokratyczne mogą forsować realizację palących potrzeb społecznych.

W dalszej części tej książki będziemy szczegółowo analizować dane empiryczne kilku eksperymentów, w ramach których próbowano wdrażać takie wizje. Każdy rozdział jest rodzajem rozszerzonego eseju napisanego przez uczonego ściśle powiązanego z danym eksperymentem; w każdym przedstawiono instytucjonalne szczegóły eksperymentu oraz dokonano próby odpowiedzi na pytania, które tu postawiliśmy. Po tych studiach przypadków, w części III niniejszej książki przedstawiono szereg komentarzy krytycznych i porównawczych, z których część jest autorstwa osób doskonale zaznajomionych z konkretnym przypadkiem reformy, inne natomiast są dziełem autorów, którzy do tematyki uczestnictwa podeszli z pozycji ogólnej teorii politycznej. Mamy nadzieję, że ramy EPG oraz opisywane tu badania pomogą rozwinąć te wizje i przyczynić się do projektu rewitalizacji demokracji uczestniczącej.