



Konferencja
„WYZWANIA PARTYCYPACJI
OBYWATELSKIEJ – DIAGNOZA I
ANIMACJA PARTYCYPACJI”
15 kwietnia, Biblioteka Uniwersytetu
Warszawskiego, ul. Dobra 56/66, Warszawa

Profesor HENRY BENEDICT TAM

Profesor, Wydział Edukacji, Uniwersytet Cambridge

Profesor wizytujący, Wydział Polityki Społecznej i Edukacji, Birkbeck, Uniwersytet Londyński

DEMOKRACJA UCZESTNICZĄCA I PROCES UCZENIA SIĘ PRZYWÓDZTWA

Przed XX wiekiem większość rządów potępiała demokrację, ponieważ groziła ona odebraniem władzy elicie rządzącej i przekazaniem jej „ludowi” – niedokształconym i niezdyscyplinowanym masom. Od XX wieku, coraz większa liczba rządów deklaruje akceptację demokracji, wskazując, że władza należy do ludu, jakkolwiek wielu obywateli wyraża nadal swe niezadowolenie, w mniejszym lub większym stopniu okazując gniew lub rozczarowanie z powodu braku realnego wpływu na działania swoich rządów.

Czy oznacza to, że formalna zgoda na przyjęcie demokracji ulega podważeniu przez niedostatek zmian w sposobie dystrybucji władzy w społeczeństwie? Państwa jednopartyjne ustępują na rzecz systemu wielopartyjnego, a kandydaci są w stanie w coraz większym stopniu kwestionować założenia polityki swoich rywali przy pomocy zgromadzeń publicznych i mediów. To niewątpliwy postęp. Pozostaje jednak pytanie, jaką władzę mają ludzie jako obywatele. To, co dzieje się w całej Europie, nie napawa optymizmem. Maleje aktywność wyborcza i poziom uczestnictwa w partiach politycznych. Aktywiści komunistyczni od dawna dowodzą, że przyczyną tego stanu rzeczy nie jest brak zainteresowania wydarzeniami politycznymi, ale brakiem wiary w możliwość zmian dzięki aktywnemu uczestnictwu. W Wielkiej Brytanii, hipotezę tę potwierdziły dwa niezależne projekty badawcze. W pierwszej kolejności, rząd laburzystów wprowadził regularne badanie aktywności obywatelskiej Citizenship Survey, aby śledzić opinie obywateli na tematy społeczne i polityczne. W roku 2001, odsetek osób, które uważały, że mają wpływ



Monitor Jakości Rządzenia

Projekt „Partycypacja obywatelska: diagnoza barier i stworzenie narzędzi wspomagających dobre rządzenie” jest realizowany dzięki wsparciu udzielonemu przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię poprzez dofinansowanie ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego



na decyzje dotyczące ich społeczności lokalnej i całej Wielkiej Brytanii wyniósł odpowiednio 44% i 25%. Obie wartości spadły do około 38% i 20% z końcem dekady. W roku 2010, nowy rząd konserwatywny ogłosił, że likwiduje badanie Citizenship Survey, co uniemożliwiło stwierdzenie, czy te i tak już niskie wartości ulegną poprawie, czy też dalszemu spadkowi. Fundacja Rowntree opracowała tymczasem projekt niezależnego badania Power Inquiry, którego celem była analiza przekonań obywateli na temat systemu politycznego i ich miejsca w tym systemie; po szeroko zakrojonych badaniach stwierdzono, że brak chęci uczestnictwa w procesach politycznych nie jest wynikiem apatii, ale przekonania ludzi o niemożności wpływania na ich przebieg¹.

Dla rządów na całym świecie problemem jest fakt, że w sytuacji, gdy mimo zadeklarowanej przynależności do systemu demokratycznego (na podstawie wolnych wyborów i możliwości prowadzenia nieocenzurowanych debat politycznych), duża część obywateli jest przekonana o swojej politycznej bezsilności (na przykład, w Wielkiej Brytanii mamy do czynienia z ogromnym odsetkiem 80% osób przekonanych, że nie mają żadnego wpływu na decyzje dotyczące ich kraju), powierzchowna “demokracja”, którą realizują, nie legitymizuje być może ich władzy, która w systemie demokratycznym powinna wypływać z przekonania obywateli, że to oni kontrolują rząd, a nie odwrotnie. Badania przeprowadzone w Wielkiej Brytanii, Polsce, Niemczech, Francji i Hiszpanii w marcu 2011 r. wskazują, że we wszystkich tych krajach istnieje przepaść pomiędzy państwem a obywatelami². Zaledwie 29% badanych w Wielkiej Brytanii zadeklarowało, że “ufają, iż rząd jest w stanie rozwiązać problemy kraju” – w Polsce odsetek ten wyniósł 16%. Jedynie 12% Brytyjczyków uznało, że “ufają, iż politycy postępują w sposób uczciwy i prawy”, podczas, gdy w Polsce liczba ta wyniosła tylko 3%. W pozostałych trzech badanych krajach, wyniki były niższe, niż w Wielkiej Brytanii, ale wyższe niż w Polsce.

Dlatego też decydenci odpowiedzialni za państwo powinni zadać sobie pytanie, w jaki

¹ The Power Inquiry, *Power to the People: an independent inquiry into Britain's Democracy*, York Publishing Distribution, 2006.

² Źródło: badanie the Guardian ICM. Przebadano próbę losową 5 023 dorosłych respondentów w pięciu państwach UE w wieku 18–64 lat przy pomocy panelu online w okresie od 24 lutego do 8 marca 2011 r. Aby uzyskać reprezentacyjną próbę w każdym kraju, dobierano respondentów pod kątem płci, wieku i regionu. Na etapie analizy, dane ważono przy zastosowaniu kryteriów profilu wszystkich osób dorosłych w grupie wiekowej od 18 do 64 lat w każdym kraju.

<http://www.guardian.co.uk/news/datablog/2011/mar/14/europe-poll-icm#data>

sposób mogą zbliżyć się do swych obywateli, aby zbudować system demokratyczny nie tylko z nazwy, ale również w sercach i umysłach obywateli.

Koncepcja uczenia się przywództwa

Od 25 lat zajmuję się opracowywaniem, wdrażaniem i analizą zasad polityki upodmiotowienia obywateli w samorządach lokalnych oraz we współpracy z rządem Wielkiej Brytanii. W przypadku samorządów lokalnych, współpracowałem z przewodniczącym Rady Gminy St Edmundsbury, Gerrym Kiernanem, przy tworzeniu programu "Praca ze Społecznościami Lokalnymi", który w roku 1999 zyskał uznanie premiera dzięki skuteczności angażowania w życie polityczne przede wszystkim młodych obywateli. W roku 2003 założyłem pod egidą rządu Wielkiej Brytanii Wydział Odnowy Obywatelskiej i w ścisłej współpracy z sekretarzem stanu ds. wewnętrznych, Davidem Blunkettem, realizowałem działania, których celem było zwiększenie zaangażowania obywatelskiego, a w kolejnych latach nadzorowałem szereg inicjatyw w rodzaju międzyrządowego programu *Together We Can* („Razem nam się uda”), które miały umożliwić większej liczbie obywateli wywieranie wpływu na decyzje publiczne dla realizacji wspólnych celów³. Ogólny spadek wiary obywateli w ich wpływ na działania polityczne udało się powstrzymać, a w wielu społecznościach lokalnych, charakteryzujących się wyjątkowo niskim poziomem przekonania o możliwości wywierania wpływu na decyzje publiczne, współpraca pomiędzy samorządami lokalnymi i rządem centralnym przyczyniła się do odnotowania znaczącej poprawy. Korzystając ze swego doświadczenia w dziedzinie teorii politycznych⁴, opracowałem koncepcję "uczenia się przywództwa", aby promować wiedzę na temat silniejszej postaci demokracji.

³ *Together We Can: Annual Review 2005/06* (UK: HM Government: 2006). Aby uzyskać informacje na temat niezależnej analizy metodologii Odnowy Obywatelskiej, patrz Brannan, T., John, P., i Stoker, G. *Re-energizing Citizenship: Strategies for Civil Renewal* (Basingstoke: Palgrave Macmillan: 2007).

⁴ Moje publikacje dotyczące upodmiotowienia obywateli to m.in.:

- *Against Power Inequalities: Reflections on the Struggle for Inclusive Communities* (London: Birkbeck, 2010) Bezpłatną kopię można pobrać pod adresem <http://www.equalitytrust.org.uk/resources/against-power-inequalities>
- 'The importance of being a citizen', w *Taking Part? Active Learning for Active Citizenship*, ed. by John Annette & Marjorie Mayo, (Leicester: NIACE, 2010)
- 'The Case for Progressive Solidarity', w *Identity, Ethnic Diversity & Community Cohesion*, ed. by M. Wetherell, M. Lafleche & R. Berkeley, (Londyn: Sage, 2007)
- 'The Community Roots of Citizenship', w *Citizens: Towards a Citizenship Culture*, red. B. Crick (Oxford: Wiley-Blackwell, 2001)
- *Communitarianism: A New Agenda for Politics & Citizenship* (Basingstoke: Macmillan, 1998)

Uczenie się przywództwa to trzon dobrze funkcjonującego systemu demokratycznego. Należy podkreślić w pierwszej kolejności, że nie chodzi tu o nabywanie umiejętności przywódczych przez jednostki, ale o skuteczność wspólnego uczenia się decydentów i obywateli, w stosunku do których ci pierwsi ponoszą odpowiedzialność, w ramach procesu podejmowania coraz to lepszych decyzji. Uczenie się przywództwa przejawia się zatem poprzez relacje pomiędzy tymi, którzy znajdują się u władzy, a ich współobywatelami. Proces ten powinien posiadać trzy podstawowe cechy.

Po pierwsze, jego siłą napędową musi być dążenie do wspólnego dobra. Zaangażowanie w naukę nie polega na podejmowaniu abstrakcyjnych ćwiczeń intelektualnych, a z pewnością nie na gromadzeniu nowych informacji i faktów, zwłaszcza, gdy odbywa się ono na koszt tych członków społeczeństwa, którzy wymagają szczególnej ochrony. Przyjęcie takiego podejścia ma znaczenie kluczowe, gdy u podstaw procesu wspólnego uczenia się leży cel zwiększenia dobrobytu wszystkich, przy założeniu, że ci, którzy wymagają największej pomocy, będą mieli zapewnioną największą uwagę. Bez takiego założenia, badania czysto technokratyczne mogą doprowadzić do wdrożenia zmian, na których skorzystają grupy już silnie wpływowe, przy jednoczesnej marginalizacji tych, których problemy i punkt widzenia są stale pomijane. Systemy rządowe, jak wszystkie złożone systemy biurokratyczne, skłaniają się ku podążaniu utartymi ścieżkami, i nawet, jeśli nie zakładają w sposób świadomy ignorowania potrzeb tych, którzy nie mają dostępu do władzy, mogą ich pominąć w swych działaniach, o ile ich potrzeby nie zostaną uznane za zasługujące na taki sam szacunek, jak pozostałe, w ramach partnerskiej relacji. Na drugim końcu spektrum władzy plasują się wpływowe grupy o silnej determinacji, które tworzą lobby i manipulują rządem, aby uzyskać szczególne traktowanie; przy braku jednoznacznego nastawienia na proces uczenia się dla dobra wszystkich jako równoprawnych obywateli, eksperci rządowi mogą nieświadomie (lub – jeśli są skorumpowani – świadomie i cynicznie) poszukiwać wyłącznie informacji, które mają znaczenie dla elity. Dlatego należy konsekwentnie dążyć do poszanowania interesów wszystkich obywateli.

Po drugie, proces uczenia się musi przybrać postać wspólnej analizy. Oznacza to, że obdarzeni polityczną władzą powinni upewnić się, że nikt nie może przyjąć danego stwierdzenia jako prawdziwego, ani też odrzucić go jako fałszywego, nie broniąc swego stanowiska w odniesieniu do obserwacji, oświadczeń i argumentów wysuwanych przez

innych. Demokracja polega na politycznym uznaniu empirycznych podstaw wiedzy. Historia potwierdziła już, że żadna jednostka ani grupa nie jest w stanie rozstrzygać samodzielnie i bezbłędnie, co jest prawdą, a co fałszem; dlatego też zadanie polegające na zdefiniowaniu dobrobytu różnych ludzi, działań, które przyniosą poprawę bez niepożądanych skutków ubocznych, a także sposobu oceny argumentów „za” i „przeciw” przy formułowaniu określonego planu działania w taki sposób, aby zapewnić maksymalne korzyści dla wszystkich, ze szczególnym uwzględnieniem tych, którzy najbardziej potrzebują pomocy, musi być realizowane przy udziale wszystkich i stale weryfikowane. Taka metodologia uczenia się ma od dawna podstawowe znaczenie w dochodzeniach naukowych i kryminalnych. Teoria naukowa lub zarzut o popełnienie przestępstwa to hipoteza, którą należy przetestować w świetle faktów. Nikt nie jest wyłączony z procesu dostarczania dowodów; nawet, jeśli okaże się, że hipoteza opiera się na dość solidnych podstawach, aby można było uznać ją za potwierdzoną w ramach przedsięwzięcia naukowego (np. nowa metoda leczenia) lub zarzutu popełnienia przestępstwa, uznaje się, że dowody, które pojawią się w przyszłości, mogą obalić hipotezę w przyszłości (lek może zostać wycofany, osoba skazana – uniewinniona). Decyzje polityczne, o ile mają mieć prawdziwie demokratyczny charakter, muszą być podejmowane w podobny sposób, nie tylko na poziomie wyborów, odbywających się raz na X lat, ale w codziennym życiu, w ramach współpracy z obywatelami, ukierunkowanej na decyzje, które kształtują ich byt.

Po trzecie, uczenie się przywództwa musi polegać na systematycznym identyfikowaniu i obalaniu barier uniemożliwiających obywatelom (tych, którzy znaleźli się w rządzie, jak i pozostałych) uczenie się od siebie nawzajem, jakie działania należy podejmować. Myśliciele w rodzaju Deweya, Barbera i Habermasa kładli nacisk na istotność otwarcia możliwości snucia swobodnych refleksji i otwartej dyskusji w celu osiągnięcia konsensusu, który będzie przemyślany, a nie – wymuszony.⁵ W praktyce wymaga to znaczącego zniesienia nierówności, dzielących obywateli przy coraz szerszym spektrum czynników różnicujących dostęp do władzy. W świecie elity, plutokratyzacja społeczeństwa globalnego zwiększyła zasięg wpływów kierownictwa wielkich korporacji, które dzięki swym strategiom gromadzenia dóbr oddziałują w coraz większym stopniu na kluczowe

⁵ Dewey, J. *The Public and its Problems*, Ohio University Press: 1991; Dewey, J. *Democracy & Education*, The Free Press: 1966; Barber, B. *Strong Democracy*, University of California Press: 1984; Habermas, J. *Theorie des kommunikativen Handelns*, Frankfurt: 1981, 2 tomy (przekład na język angielski: *The Theory of Communicative Action*, przeł. McCarthy, T., Boston: 1984; tom 1 i 1987; tom 2)

decyzje. Na drugim końcu spektrum znajduje się rosnąca liczba ludzi, którzy nie mają wielkiej nadziei na zapewnienie sobie choćby podstawowego standardu życia, a co dopiero – na wywieranie wpływu na decyzje polityczne w wyniku cięcia wydatków publicznych i deregulacji działalności prywatnej. Pomiędzy tymi skrajnościami plasują się obywatele, którzy coraz silniej odczuwają utratę posiadanej dotąd władzy z powodu koncentracji zasobów ekonomicznych przez mniejszość, podczas, gdy oni sami żyją w nieustannym strachu przed upadkiem na samo dno, gdzie w jeszcze mniejszym stopniu można liczyć na zabezpieczenie oferowane przez system świadczeń społecznych. W tej sytuacji, przywódcy polityczni powinni wykorzystać potencjał swej władzy rządowej w celu redystrybucji środków i władzy, tak, aby zapewnić większą swobodę ruchu obywatelom i możliwość zaangażowania ich w równorzędną relację współpracy z państwem, której celem będzie rozstrzygnięcie, co należy zrobić dla dobra wszystkich.

Niewłaściwe rozumienie demokracji uczestniczącej

Aby realizować zasady uczenia się przywództwa w sposób, który umożliwi promowanie bardziej autentycznego uczestnictwa, musimy wyłonić i obalić szereg utrzymujących się fałszywych przekonań. Dobrze znanym błędem jest nieprecyzyjne wyrażanie się. Uczeni akademicy i decydenci używają takich określeń, jak “partycypacja”, “zaangażowanie”, “współtworzenie” i “upodmiotowienie” w odniesieniu do szeregu rozmaitych działań, co nieuchronnie prowadzi do nieporozumień. W kontekście wzbogacania demokracji, naszym celem – bez względu na to, jaką nazwę mu nadamy – jest świadome zaangażowanie obywateli w kształtowanie decyzji podejmowanych przez liderów politycznych. Czy dzieje się to dzięki inicjatywie rządzących, grup społecznościowych, które organizują się, aby umożliwić zabranie głosu jednostkom, które na co dzień pozostają niesłyszane, czy też samych obywateli, poszukujących aktywnie sposobu nawiązania dialogu z przedstawicielami rządu, działania te sprawiają, że obywatele zaczynają myśleć o państwie, stając się krwiobiegiem systemu demokratycznego. Z drugiej strony, bez względu na ich wartość pozapolityczną, działania mające skłonić ludzi do pracy społecznej, uprawiania sportów, udziału w pracach publicznych czy też brania na siebie odpowiedzialności za sprawy, które pozostawały dotąd w gestii państwa, nie mają wpływu na zwiększenie uczestnictwa.

Kolejnym często napotykanym błędem jest założenie, że każda próba przekonania opinii publicznej liczy się jako promowanie uczestnictwa. Jednakże, podobnie, jak istnieją skuteczne sposoby angażowania obywateli w kształtowanie decyzji publicznych, można wymienić wiele, które są niedopracowane, nieskuteczne, niekiedy zaś nawet skutkują efektem odwrotnym od zamierzonego. Wielu krytyków demokracji uczestniczącej zakłada, że skoro jej promowanie może być realizowane w sposób niekompetentny, oznacza to, że cały proces jest z definicji nieskuteczny. Najczęściej przywołuje się na poparcie tej tezy formalny proces konsultacji, w ramach którego przedstawiciele opinii publicznej mogą przedstawiać swoje opinie w sprawie publicznej propozycji na piśmie lub też podczas publicznego zgromadzenia. W gruncie rzeczy, niedostatki tej nadmiernie uproszczonej metody działania pokazują dość dobrze, w jaki sposób nie należy dążyć do zaangażowania obywateli w życie publiczne. Ze swej natury, konsultacje formalne oferują ograniczony zakres dialogu. Zamiast prawdziwej dyskusji, zapraszają do składania jednostronnych komentarzy w odniesieniu do już sformułowanej propozycji. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że konsultacje dotyczą na ogół niewielkich i mało znaczących zmian; o ile nie mamy do czynienia z powszechnym niezadowoleniem z proponowanego projektu, ludzie są z reguły przekonani, że nie ma sensu angażować się, chyba, że w sytuacji stanowiącej poważny punkt zapalny (założenie ośrodka resocjalizacji w danej miejscowości, zamknięcie popularnej szkoły czy szpitala, likwidacja mieszkań socjalnych, aby zrobić miejsce dla kosztownej nowej inwestycji), tworzy się grupa oporu, która agresywnie atakuje władze. Niski poziom reakcji ze strony opinii publicznej traktuje się jako sygnał apatii i ignorancji społeczeństwa. Tymczasem, ta raczej nietrafiona metoda wskazuje, że ciągły dialog ukierunkowany na podejmowanie przemyślanych decyzji ma znaczenie kluczowe, aby obie strony mogły odpowiednio rozważyć decyzję, która będzie najlepsza w danych okolicznościach.

Niektórzy aktywiści są zdania, że nie ma szans na realny dialog zainicjowany przez władzę, a jedynym sposobem osiągnięcia celów jest artykułowanie własnych żądań i nieustanne dążenie do ich realizacji. Podejście to sprawdza się w przypadku reżimów funkcjonujących w oparciu o represyjne środki, nieskłonnych słuchać opinii publicznej, a w pewnym stopniu także w przypadku rządów formalnie demokratycznych, którym brakuje woli lub umiejętności angażowania obywateli w życie polityczne. Nie ma ono jednak zastosowania, gdy wybrany przez elektorat rząd jest kierowany przez przywódców

politycznych, którzy chcą nawiązać współpracę z obywatelami w oparciu o wzajemne uczenie się, aby określić najlepsze działania dla wspólnego dobra. W takim wypadku, opowiadanie się przeciwko współpracy z przedstawicielami państwa byłoby działaniem przewrotnym. Większość decydentów wpasowuje się w obszar pomiędzy tymi dwoma skrajnymi stanowiskami; zamiast formułować dogmatyczne założenia na temat tego, czy należy, czy też nie należy angażować się w dialog z państwem jako takim, obywatele muszą uświadomić sobie, że różne części tego państwa – na szczeblu lokalnym bądź ogólnokrajowym – a niekiedy nawet różne części tego samego wydziału mają różne podejście do interakcji z opinią publiczną. Rozróżnienie pomiędzy nimi może okazać się trudne dla większości zwykłych obywateli, co nakłada na rządzących państwem demokratycznym obowiązek pełnienia roli przywódczej w nawiązywaniu relacji opartych na znaczącym uczestnictwie. To oni są odpowiedzialni za udowadnianie w sposób ciągły i przekonujący, że zależy im na wspólnym dążeniu, wraz z obywatelami, do formułowania projektów działania na rzecz społeczeństwa.

Jakkolwiek wzajemne uczenie się umożliwia niekiedy wspólne podejmowanie decyzji lub dzielenie odpowiedzialności za nie, w wielu innych przypadkach moc decyzyjna powinna pozostać przy rządzie. Demokracja uczestnicząca nie polega na zastąpieniu systemu funkcjonującego w oparciu o reprezentację systemem demokracji bezpośredniej, ale na zaangażowaniu obywateli w większym stopniu w tworzenie i ocenianie założeń polityki. Różne okoliczności mogą kształtować adekwatność ról odgrywanych przez obywateli w procesie podejmowania decyzji. Jednakże strukturalizacja tych decyzji pozostaje zadaniem dla tych, którzy otrzymali mandat wyborczy; w im większym stopniu będą oni potrafili dokonać walidacji swych wyborów dzięki wkładowi obywateli, tym bardziej będą też mogli wykazać swoje prawdziwe przywiązanie do demokratycznego obowiązku postępowania w sposób najlepszy dla ludzi, zgodnie z ich opiniami popartymi doświadczeniem.

Dla wielu, którzy z założenia oceniają negatywnie możliwość interakcji pomiędzy państwem i obywatelami, dążenie do zwiększenia uczestnictwa jest z góry skazane na niepowodzenie. Są oni zdania, że ludzie nie mają do państwa zaufania, i bez względu na to, co zrobi państwo, duża liczba obywateli i tak będzie narzekać lub pozostanie obojętna. W najlepszym razie pojawi się niewielka mniejszość, która nawiąże stosunkowo dobre relacje

z instytucjami publicznymi, aby następnie stać się częścią mechanizmu rządzenia, separując się od opinii publicznej. Często są oni traktowani niechętnie w brytyjskich kołach rządzących, które nazywają ich "podejrzanymi"; ci aktywni obywatele są odrzucani jako nie reprezentujący większości, jakkolwiek ich zadaniem nie jest reprezentowanie innych, ale przedstawianie własnych doświadczeń i przekonań, aby wzbogacić proces uczenia się, realizowany przez określone instytucje państwowe. Aby przekonać się, w jaki sposób rządzący mogą skutecznie zaangażować zarówno tę grupę, jak i innych obywateli w demokratyczny proces podejmowania decyzji oraz zwiększyć zaufanie do wrażliwości państwa na kwestie podnoszone przez obywateli, przeanalizujemy metody praktycznego zastosowania procesu uczenia się przywództwa.

Uczenie się przywództwa w działaniu

Nie istnieje uniwersalna metoda uczenia się przywództwa w celu promowania większego zaangażowania obywateli, jednakże na podstawie wypróbowanych i przetestowanych technik można stwierdzić, że skuteczna metodologia powinna obejmować cztery elementy.

Po pierwsze, przywódcy polityczni dążący do jej zastosowania powinni upewnić się, że wszelkie inicjatywy w tym kierunku – formalne i nieformalne – są organizowane w taki sposób, aby zapewnić uczestnikom w sposób ustrukturalizowany możliwość wyrażania opinii na temat kwestii, którymi są oni najżywiej zainteresowani. Punktem wyjścia dla każdej inicjatywy czy procesu ukierunkowanego na rozstrzygnięcie określonych kwestii musi być wysłuchanie obecnych obywateli. Nie oznacza to, że można pozwolić im na swobodne dywagacje. Sesję powinna rozpocząć osoba posiadająca umiejętności facylitatora, określając jego cel, zakres omawianych zagadnień oraz ramy czasowe, jak również sztywne zasady udziału w dyskusji, z poszanowaniem dla norm dobrego wychowania – tak, aby pozwolić każdemu na wyrażenie swojej opinii w stosownym czasie, wysłuchać z szacunkiem oświadczeń i relacji opartych na faktach, wykluczając zarazem możliwość wystąpienia agresji i przemocy.

Po drugie, po określeniu kluczowych zagadnień podlegających dyskusji, to obywatele powinni wysłuchać przygotowanego przez rząd wyjaśnienia podejmowanych działań, ograniczeń, jakie mogą się pojawić w przypadku przyjęcia rozwiązań alternatywnych, a

także – co najistotniejsze – dążenie rządu do przeanalizowania potencjalnych zmian, które mogłyby poprawić bieżącą sytuację. W ten sposób tworzy się klimat dla debaty, w ramach której każdy może zadać każdemu, w tym zaproszonym ekspertom, każde istotne pytanie, dzięki któremu będzie w stanie lepiej zrozumieć realne przyczyny problemu.

Po trzecie, uczestników należy zachęcać, aby składali własne propozycje oraz rozważyli opcje formułowane przez innych, zanim przejdą do uszeregowania działań, uznanych powszechnie za niezbędne, według ich istotności. Na tym etapie, obywatele powinni być w stanie uczyć się od siebie nawzajem, jaki wpływ różne opinie wywrą na ich życie. należy zwrócić się do uczestników, aby zamiast skupiać się na tym, co ich zdaniem byłoby najkorzystniejsze dla nich samych, rozważyli korzyści lub straty, płynące z danego rozwiązania dla innych.

Po czwarte, na podstawie wybranych rozwiązań, zgodnych ze świadomymi preferencjami uczestniczących w debacie obywateli lub też odzwierciedlających rozwiązanie uznane za przywódców politycznych za najrozsądniejsze połączenie działań w świetle wyrażonych opinii⁶, należy zapewnić informację zwrotną na temat sposobu wdrażania tych rozwiązań. Dzięki temu obywatele będą mogli śledzić postępy działania, będą świadomi pojawiających się przeszkód oraz będą mogli rozważyć ewentualną konieczność zmodyfikowania lub uzupełnienia przyjętego planu działania.

Procesy partycypacyjne, w ramach których udaje się połączyć te elementy na różne sposoby, są realizowane w ostatnich dekadach w wielu częściach świata, aby umożliwić zwykłym obywatelom wpływanie na politykę publiczną w sposób dużo bardziej świadomy i skuteczny. Na przykład, Duńska Rada Technologiczna organizuje tzw. Konferencje Konsensusu, aby uwzględnić opinie obywateli w ocenie nowych i kontrowersyjnych osiągnięć nauki i technologii. Dzięki tym konferencjom, parlament duński wykluczył zwierzęta transgeniczne z pierwszego rządowego programu badań i rozwoju biotechnologicznego⁷. Metoda sondażu deliberatywnego, opracowana przez Jamesa Fishkina, jest stosowana w Ameryce i w innych krajach, aby dostarczyć decydom źródła

⁶ Nie oznacza to, że każdy doprowadzi do przyjęcia najbardziej preferowanego przez niego rozwiązania, ale że ci, którzy mieli okazję rozważyć i omówić daną kwestię z przywódcami rządowymi rozumieją, że decyzja została podjęta zgodnie z dobrze pojętym interesem ogółu.

⁷ Smith, Graham, *Beyond the Ballot*, Londyn: the Power Inquiry (2005)

informacji na temat opinii ludzi, nie jako jednostek nie posiadających wiedzy, ale jako obywateli, zaangażowanych we wspólną debatę nad faktami i dowodami⁸. Od lat 80., zapoczątkowana w Kanadzie oraz w kilku miastach europejskich inicjatywa Zdrowe Społeczności, realizowana z pomocą Światowej Organizacji Zdrowia, została spopularyzowana w wielu innych krajach, pozwalając obywatelom na udział w kształtowaniu programów opieki zdrowotnej. Inicjatywa Zdrowotna Społeczności Kolorado przyczyniła się do utworzenia obywatelskiej rady stanowej, która sformułowała dla potrzeb legislatorów kluczowe cele i zagadnienia oraz projekty zasługujące na wsparcie (począwszy od kwestii gospodarki przestrzennej, poprzez współpracę z nastolatkami, aż po wsparcie dla osób starszych)⁹. Od lat 90., w ponad 100 krajach Ameryki Łacińskiej, Afryki, Azji i Europy realizuje się projekt Oceny Uczestniczącej Terenów Wiejskich – centralną i świadomą rolę odgrywają w nim potencjalni beneficjenci programów rozwoju, którzy biorą udział w kształtowaniu i realizacji tych programów¹⁰.

Doświadczenia brytyjskie: 2003-2010

Jednym z najlepszych przykładów tego, jak ważne, a zarazem jak trudne może być praktyczne wdrażanie programu uczenia się przywództwa są niedawne doświadczenia brytyjskiego rządu laburzystów, który w latach 2003-2010 opracował szeroko zakrojony program odnowy obywatelskiej i upodmiotowienia społeczności. W ramach programu wspierano i promowano świadome zaangażowanie państwa i obywateli w kształtowanie różnych obszarów polityki w małych społecznościach Wielkiej Brytanii.

Na przykład, inicjatywa rządowa Neighbourhood Management miała na celu nawiązanie relacji pomiędzy urzędnikami lokalnymi a mieszkańcami osiedli mieszkaniowych, borykających się z istotnymi problemami społeczno-ekonomicznymi, co pozwoliło mieszkańcom określić priorytety działań i zapewniło wysoki poziom zadowolenia z usług w rodzaju sprzątnięcia ulic czy ochrony porządku publicznego, jak również z miejsca zamieszkania w porównaniu z podobnymi osiedlami, gdzie inicjatywa ta nie była realizowana. W przypadku jednego z programów (realizowanego w Kendray, Barnsley),

⁸ Aby dowiedzieć się więcej na temat metody Fishkina, patrz Fishkin, J i Laslett, P. *Debating Deliberating Democracy*, Oxford: Blackwell Publishing (2003)

⁹ Siriani, C. i Friedland, L. *Civic Innovation in America*, Berkeley: University of California Press (2001)

efektem zaangażowania mieszkańców i uwzględnienia ich opinii w planach dotyczących realizacji usług publicznych, udało się uzyskać oszczędności dzięki redukcji liczby niezamieszkałych posesji; złagodzeniu problemu wyrzucania śmieci w miejscach niedozwolonych i występowania graffiti; a także znaczącemu spadkowi przestępczości¹¹; zmniejszyła się też liczba skarg dotyczących świadczonych usług. W ramach innego programu (w Lache, Chester), przedstawiciele władz wykorzystali technikę Planning for Real (“realnego planowania”), aby wspólnie z mieszkańcami opracować plan rozwoju, zgodny z lokalnym zapotrzebowaniem. Grupa uczniów miejscowej szkoły została poproszona o analizę cech fizycznych obszaru oraz problemów, z jakimi borykają się mieszkańcy, na podstawie której stworzono dużą makietę obszaru. Zorganizowano także szereg spotkań w pomieszczeniach zamkniętych, jak i na otwartym powietrzu, zachęcając do uczestnictwa przedstawicieli wszystkich sektorów. Podczas tych spotkań, mieszkańcy i urzędnicy dowiadywali się od siebie nawzajem o potencjalnych problemach i możliwościach, korzystając z trójwymiarowego modelu; przy pomocy facylitatorów udało się opracować wspólny plan działania. W całym kraju, na obszarach, gdzie projekt był realizowany, odnotowywano wyższy poziom zadowolenia mieszkańców z pracy policji, służb porządkowych oraz ogólnie z miejsca zamieszkania¹².

W innych dziedzinach, zwiększony poziom uczestnictwa zdołał doprowadzić do poprawy pracy urzędów publicznych na rzecz mieszkańców. Komisja Zdrowia Psychicznego skłoniła byłych pacjentów do wspólnych wizyt w ośrodkach psychiatrycznych i z ich pomocą poprawiła poziom świadczonych przez nie usług, biorąc pod uwagę m.in. pomijane dotąd kwestie bezpieczeństwa. Beneficjentów programów mieszkalnictwa socjalnego zaproszono do udziału w pracach nad poprawą skuteczności i efektywności świadczonych usług, przy czym udało się też obniżyć koszty związane z poprawą funkcjonowania systemu utrzymywania porządku i przeciwdziałania zachowaniom antyspołecznym.

¹⁰ Patrz Singh, K. ‘Handing over the stick: the global spread of participatory approaches to development’ w Edwards, M. i Gaventa, J. *Global Citizen Action*, Boulder: Lynne Rienner Publishers (2001)

¹¹ Wg danych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, odnotowano spadek ilości poważnych przestępstw na tym obszarze o 43%.

¹² Raport CLG, *Neighbourhood Management: An overview of the 2003 and 2006 Round 1 Pathfinder Household Surveys* (2006)

Dzięki programom w rodzaju Civic Pioneers (Pionierzy Obywatelscy), władze lokalne zachęcane do eksperymentowania z praktyką uczestnictwa i wzajemnego uczenia się. Rada Miejska Portsmouth wprowadziła na przykład zasadę systematycznego udziału lokalnej społeczności w działaniach na rzecz rozwoju, włącznie z dużymi przedsięwzięciami w rodzaju wartego 9 mln funtów projektu budowy mostu Copnor, ukończonego z miesięcznym wyprzedzeniem przy redukcji budżetu o około 10%. Rada Miejska Birmingham i komenda policji West Midlands zaangażowały społeczność lokalną w opracowywanie planów działania na rzecz bezpieczeństwa mieszkańców, zapewniając sobie redukcję kosztów o ponad 6 mln funtów dzięki wartej 600 000 funtów inwestycji, zrealizowanej w pięciu wybranych obszarach. Ogólny poziom przestępczości spadł o 14%, podczas, gdy w innych dzielnicach miasta spadek ten wyniósł 7%.

We Wschodniej Anglii, 231 społeczności lokalnych opracowało Plany Działania Społeczności Lokalnych (Community Led Plans) obejmujące ponad 9 000 poszczególnych działań, mających na celu poprawę miejscowych warunków. 47% z nich mogła zrealizować wyłącznie społeczność lokalna bez wsparcia zewnętrznego. Wśród pozostałych, 34% zaowocowało konstruktywnymi negocjacjami z dostawcami usług publicznych. W Newcastle podjęto inicjatywę trwałego zaangażowania dzieci i osób młodych w decyzje dotyczące wydatków publicznych. Spotkania budżetowe umożliwiły tysiącom młodych ludzi przedstawienie swoich koncepcji co do priorytetów finansowania; uczestnicy słuchali swoich propozycji, aby następnie modyfikować własne preferencje po starannym rozważeniu problemu. Między innymi, zrealizowano projekt zakupu instrumentów muzycznych dla szkoły specjalnej, stworzono plac zabaw przy domu tymczasowym dla rodzin bezdomnych, a także wcielono w życie szereg projektów wsparcia osób starszych.

Program rządowy pod nazwą *Together We Can* był realizowany zgodnie z założeniem, że uczestnictwo można umocnić jedynie dzięki ciągłemu wzajemnemu uczeniu się, zarówno w strukturze pionowej – pomiędzy decydentami i obywatelami, jak i horyzontalnej – pomiędzy społecznościami lokalnymi, organizacjami rządowymi i różnorodnymi obszarami polityki państwowej. W ramach ciągłej analizy zmian, które przynoszą najlepsze

rezultaty¹³, sformułowane wnioski na temat projektów sprawdzających się w różnych warunkach propagowano wśród obywateli, grup społecznych i urzędników dzięki takim inicjatywom, jak Take Part (Weź Udział)¹⁴. W programie zakładano od początku, że nie ma gwarancji, iż świadome uczestnictwo obywateli zawsze doprowadzi do konsensusu lub do zauważalnie lepszych rezultatów działania, sprzyja jednak rozwojowi poczucia sensu działań zbiorowych i z pewnością przyczynia się do zwiększenia skuteczności rozwiązywania problemów, które w wielu przypadkach stają się przyczyną konfliktów.

Perspektywa zmian kulturowych demokracji

Osiągnięcia rządu laburzystów w okresie 2003 – 2010 wskazują, że uczenie się przywództwa może zwiększyć zaangażowanie obywateli, szczególnie w społecznościach borykających się z wieloma problemami, których członkowie mieli uprzednio najsilniejsze poczucie ograniczenia wpływu na decyzje polityczne. Inny kluczowy wniosek dotyczy jednak woli politycznej, niezbędnej dla utrzymania tego rodzaju przywództwa. Rząd słusznie uznał za priorytetowe te obszary, w których poprawa zaangażowania obywatelskiego miała kluczowe znaczenie. W praktyce, oznaczało to, że jakkolwiek ogólne poczucie skuteczności politycznej w analizowanych obszarach wzrosło, w skali kraju zaledwie się ustabilizowało. Oceniam, że w przypadku utrzymania tych samych warunków, większość mieszkańców całego kraju uznałaby, że ich wpływ na decyzje publiczne, które ich dotyczą wzrósł po kolejnych trzech lub czterech latach realizacji programu. Oczywiście, warunki uległy jednak zmianie. Nieodpowiedzialne działania sektora finansowego wykazały jednoznacznie kruchość zmian w systemie demokratycznym.

Zmuszając rząd brytyjski do wydania miliardów funtów z budżetu państwa na ratowanie upadających banków, aby ochronić gospodarkę przed upadkiem, kryzys finansowy lat 2008/09 udowodnił jedno – mimo wszelkich wysiłków rządu, dążącego do zaangażowania obywateli w kształtowanie swej polityki, opinia publiczna jest nadal spychana na margines, jeśli chodzi o kluczowe decyzje podejmowane przez sektor prywatny. Marginalizacja ta przyniosła dwa ogromnie szkodliwe skutki dla kultury demokratycznej w Wielkiej

¹³ Na przykład, raport międzyrządowy za rok 2006 *Together We Can* opisuje przedstawione przez sekretarzy stanu kluczowe osiągnięcia w dziedzinie upodmiotowienia obywateli w zakresie kształtowania polityki poszczególnych departamentów.

¹⁴ Strona internetowa www.takepart.org

Brytanii. Po pierwsze, doprowadziła do cynicznego wniosku, że rządy nie ujawniają istotnych informacji, a tym bardziej nie dzielą się z obywatelami wpływem na podejmowanie istotnych decyzji. Trudno wyobrazić sobie, w jaki sposób deregulacja banków, która umożliwiła im granie pieniędzmi milionów oszczędzających (przy założeniu, że są one w stanie zatrzymać dla siebie korzyści w formie zysków i premii, obciążając podatników jedynie stratami w przypadku interwencji w sytuacjach awaryjnych), mogłaby wytrzymać krytykę publiczną w ramach jakiegokolwiek wspólnej analizy. Kwestię tę ukryto jednak przed opinią publiczną, rezerwując jej rozwiązanie dla ekspertów, którzy w rezultacie doprowadzili kraj do klęski finansowej.

Po drugie, brak publicznego zrozumienia oznaczał, że wielu obywateli, zamiast zrozumieć, że kluczową przyczyną problemu jest niewłaściwe uregulowanie funkcjonowania banków i docenić rolę państwa jako czynnika zapobiegającego kompletnej katastrofie gospodarczej w chwili, gdy sektor prywatny zawiódł na całej linii, dało się oszukać retoryce politycznej, która obarczyła rząd winą za kryzys. Kierując się tą retoryką, rząd konserwatywny Wielkiej Brytanii przystąpił do bezprecedensowych cięć budżetowych, przy czym obywatele nie mieli tu nic do powiedzenia. Zamiast tego, zachęcano ich, aby zaangażowali się w pracę jako wolontariusze na rzecz swoich społeczności lokalnej, uprzedzając, że poziom wsparcia oferowanego przez państwo będzie stopniowo zmniejszany.

Z tej perspektywy – oczernienia państwa demokratycznego jako źródła wszelkiego zła w społeczeństwie, i nieustającego kierowania uwagi obywateli na działania nie związane z państwem, pracą społeczną i charytatywną – perspektywa pozytywnego rozwoju kultury demokratycznej zapowiada się nieciekawie. Jednak groźba pozbawienia obywateli wpływu na władzę państwa demokratycznego, która jest niezbędna, aby zniwelować niedostatki sektora prywatnego i niewłaściwie regulowanych transakcji rynkowych może sprawić, że narodzi się pytanie, w jaki sposób zabezpieczyć znaczący wpływ na państwo i jego instytucje. Nadzieja, że się to uda, nie jest próżną mrzonką. Ostatnie dwa dziesięciolecia zaowocowały fenomenalnym rozwojem wiedzy na temat zwiększania uczestnictwa obywateli. Istnieją praktyczne przykłady tego, w jaki sposób uczenie się przywództwa zapewniło obywatelom możliwość prawdziwie świadomego udziału w podejmowaniu decyzji publicznych. Dzięki temu doświadczeniu, aktywni obywatele i przywódcy polityczni, zamiast przekazywać władzę państwa w coraz większym stopniu sektorowi

korporacji, mogą zbudować bardziej demokratyczną przyszłość.

Nie możemy zapominać o doświadczeniach Ameryki Łacińskiej, gdzie rozprzestrzenienie się praktyk uczestnictwa stało się czynnikiem decydującym, który pozwolił partiom prodemokratycznym zdobyć władzę i wprowadzić szeroko zakrojone reformy, na czym skorzystali obywatele, a nie tylko sektor korporacji¹⁵. W regionie zdominowanym od dziesięcioleci przez rządy plutokratów, niejednokrotnie wspierane przez wojsko, mogłoby się wydawać, że kampania polityczna ukierunkowana na uświadomienie ludziom, czego potrzebują dla wspólnego dobra – a nie dla tego, co zasobna elita maskuje hasłem “interesu narodowego” – jest skazana na niepowodzenie. Jednak aktywiści Ameryki Łacińskiej dowiedli, że tak być nie musi. Gdy władza nad ludźmi zaczęła wymykać się reżimom autorytarnym z rąk w latach 80., nowa generacja polityków i urzędników państwowych uznała, że niezbędne jest zaufanie i współpraca pomiędzy obywatelami i państwem, nękanym przez długoletnią historię niedostatku demokracji. Wiele urzędów lokalnych wykorzystało możliwość rozszerzenia zakresu swoich kompetencji, angażując mieszkańców w decyzje dotyczące budżetów i działań. Budżet partycypacyjny, technika, która – jak mieliśmy okazję się przekonać – zyskała na świecie uznanie jako metoda obywatelskiej hierarchizacji wydatków publicznych, narodziła się w Brazylii w roku 1989. Inne praktyki, kładące nacisk na wykorzystanie dialogu i analizy, zakładające, że ci, którzy mają najmniej władzy, powinni otrzymać wsparcie w walce z nękającymi ich problemami i formułowaniu odpowiednich rozwiązań, pochodzą z Meksyku, Urugwaju, Wenezueli, Gwatemali i wielu innych krajów Ameryki Łacińskiej. Choć wydawało się to mało prawdopodobne, na gruncie tak mało przyjaznym dla demokracji, zakorzeniła się kultura uczestnictwa obywatelskiego.

Świadome zaangażowanie obywateli w kształtowanie decyzji politycznych państwa demokratycznego to proces, który napotyka na liczne trudności, zarazem jednak jest możliwy i przynosi ogromne korzyści zarówno ludziom, jak i rządóm. Dzięki uczeniu się przywództwa, realizacja tego procesu jest możliwa w każdym kraju, który wykaże się polityczną wolą jego zastosowania.

¹⁵ Patrz np. Selee, A. (Woodrow Wilson Center), ‘Deliberative Approaches to Governance in Latin America’, www.deliberative-democracy.net