

Dr Wojciech Ufel
Uniwersytet SWPS
wufel@swps.edu.pl

Prof. Jacek Sroka
UP im. KEN w Krakowie
jacek.sroka@up.krakow.pl

W kierunku partycypacyjnego dialogu społecznego w Wałbrzychu. Uzasadnienie rekomendacji w kontekście literatury przedmiotu oraz najnowszych światowych badań.

**Załącznik do raportu o stanie relacji między Urzędem Miejskim a lokalnymi organizacjami
pozarządowymi w Wałbrzychu.**

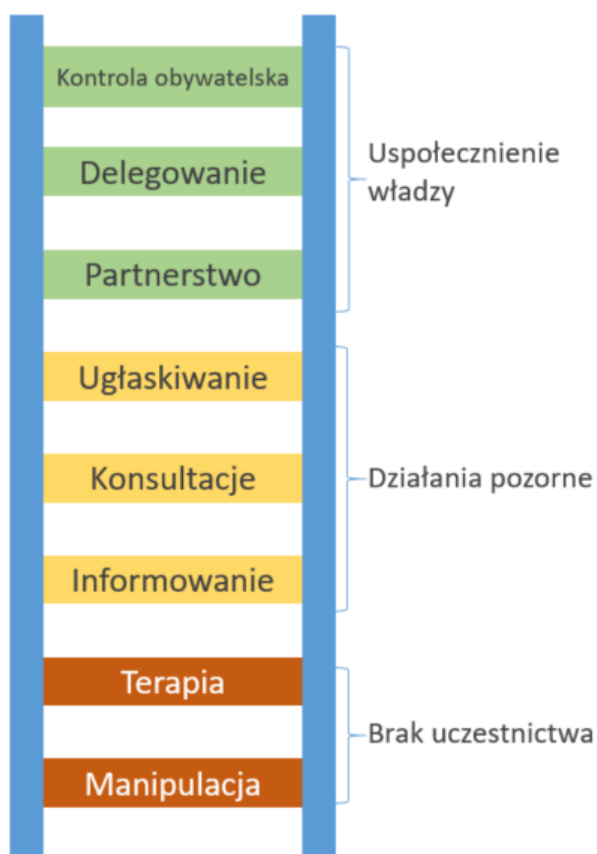
Poniższy załącznik stanowi uzupełnienie do raportu i rekomendacji wynikających z analizy badań kwestionariuszowych dotyczących relacji między organizacjami pozarządowymi a Urzędem Miasta w Wałbrzychu. Skupiamy się w nim na przywołaniu podstawowych pojęć i koncepcji teoretycznych dotyczących dialogu społecznego oraz partycypacji mieszkańców we władzy, które tworzone są w kontekście demokratycznych systemów politycznych od czasów powojennych. Spojrzenie to ma poszerzyć i uzupełnić zrozumienie obecnej sytuacji w Wałbrzychu w szerszym kontekście, a w konsekwencji zwrócić uwagę na możliwości, płynące z nich korzyści i dalsze kroki, które są potrzebne do podjęcia. Szczególne miejsce w poniższych rozważaniach zajmują także możliwe do napotkania trudności i problemy w budowie zrębów demokratycznego dialogu, a także negatywne konsekwencje potencjalnych błędów, które nie tak trudno w tym procesie popełnić.

Nie chcąc powtarzać w niniejszej części rekomendacji zaproponowanych w raporcie, skupiamy się raczej na ukazaniu relacji pomiędzy nimi, pokazując, iż są one wewnętrznie powiązane i nie powinny być traktowane rozłącznie czy wybiórczo. Przedstawiamy także różne możliwe modele współpracy NGO z władzami miasta – coś, co powinno być przedmiotem lokalnej deliberacji i wspólnej decyzji – a także wiążące się z nimi szanse i zagrożenia. Nasze wskazówki należy traktować jako wstępną sygnalizację potencjalnych obszarów, które wymagać będą szczególnej uwagi w toku dalszych prac, czy to związanych z pogłębioną analizą niezbadanych jeszcze obszarów (np. relacje wewnątrz Urzędu i stosunek osób tam pracujących do różnych form partycypacji i dialogu społecznego), czy z podejmowaniem działań decyzyjnych i wdrożeniowych.

III sektor a partycypacja na poziomie miasta – główne trendy ostatnich dekad.

Już co najmniej od II Wojny Światowej obywatele, politycy i badacze demokracji liberalnych – opartych na całym świecie o pochodzącą z wyborów reprezentację –

podkreślają istotność włączania w ten system innych uczestników życia społecznego: mieszkańców, reprezentantów grup zawodowych, działaczy kulturowych czy aktywistów. W ten sposób legitymizacja władzy może zyskać stałe wsparcie, a nie tylko opierać się na przeprowadzonych raz na kilka lat wyborach. Co więcej, władza otwarta na obywateli, jest też w stanie lepiej zrozumieć ich potrzeby, na bieżąco modyfikować swoje działania i dostosowywać się do zmieniających się warunków. W ten sposób buduje się nie tylko relacje zaufania między obywatelami a urzędnikami czy politykami, ale można też dzięki temu prowadzić długofalową politykę strategiczną, która będzie bardziej odporna na naturalne w systemach demokratycznych zmiany władzy. Nie bez znaczenia są też bezpośrednie skutki obywatelskie, gdyż sama (skuteczna!) partycypacja staje się źródłem satysfakcji, zadowolenia z życia oraz wzrostem kompetencji obywatelskich, które z powodzeniem można przekładać na życie prywatne i zawodowe. Dlatego we współczesnej, demokratycznej polityce miejskiej tak istotne jest włączanie do procesu decyzyjnego zarówno pojedynczych obywateli, jak i niesformalizowanych ruchów społecznych czy w pełni formalnych, lokalnie działających organizacji pozarządowych.



Refleksja na temat usprawnienia demokracji reprezentatywnej o komponent partycypacyjny wciąż przynosi nowe spostrzeżenia, rozwiązania i sugestie dla uczestników życia politycznego chcących w ten sposób prowadzić i rozwijać swoją aktywność. Już ponad pół wieku temu – w roku 1969 – Sherry Arnstein opublikowała wpływową pracę, w której przedstawiła swoją koncepcję „drabiny partycypacji”, tym samym prowokując trwające do dziś dyskusje na temat różnych możliwych relacji między władzą a obywatelami. Owa metaforyczna drabina odnosi się do kolejnych szczebli, w których relacje te są coraz bardziej intensywne, a rola obywateli – coraz większa. 8 stopni drabiny podzielonych zostało na trzy części. W pierwszej z nich – najniższej – brak jest jakiegokolwiek współuczestnictwa obywateli w działaniach władzy. Obywatele są przedmiotem manipulacji lub terapii, to znaczy jakakolwiek różnica zdań staje się przedmiotem działań PR-owych czy nachalnej „edukacji”, by ostatecznie wyrazili poparcie dla działań władzy.

Kolejne trzy stopnie tej drabiny odnoszą się do tzw. „działań pozornych” czy „tokenizmu”, tj. takich relacji, w których obywatele są odbiorcami polityk miejskich, jednak ich możliwość wpływu na faktyczną politykę jest niewielka lub wręcz żadna. Odnosi się to do sytuacji, w których są oni jedynie informowani o działaniach władz, zapraszani do niewiążących konsultacji decyzji politycznych, czy symbolicznie włączani (jako przedstawiciele mniejszości) do struktur władzy, lecz bez przełożenia na większy wpływ na faktyczną politykę. Działania te nazywane są pozornymi, gdyż nie dochodzi w nich do realnego podzielenia się

władzą, a jedynie o przeprowadzenie procesu decyzyjnego, który zachowywać będzie większe pozory demokratyczności niż decyzja podjęta w zaciszu gabinetów politycznych, choć de facto niczym się one nie różnią.

Do faktycznego podziału władzy między władzą a obywatelami dochodzi dopiero na poziomie trzecim, czyli uspołecznienia. Odnosi się to do przypadków, w których głos obywateli staje się ważnym (partnerstwo) lub wręcz kluczowym (delegacja) w procesie podejmowania ostatecznych decyzji politycznych, najczęściej przez uczestnictwo w różnego rodzaju ciałach kolegialnych. Zdanie wyrażone przez mieszkańców jest wtedy wiążące dla władz. Najwyższy stopień drabiny stanowi natomiast obywatelska kontrola, czyli sytuacja, w której to obywatele są w pełni odpowiedzialni za całość procesu decyzyjnego, począwszy od planowania, analizy ekspertyz, podejmowania decyzji aż do jej implementacji, oczywiście przy zapewnieniu koniecznych zasobów ze środków publicznych.

Oczywiście zaprezentowana drabina nie wyczerpuje wszystkich możliwości partycypacji obywateli we władzy - mówi się na przykład o aktywizmie i obywatelskim nieposłuszeństwie jako dodatkowych szczeblach tej drabiny. Dla uzupełnienia obrazu partycypacji warto również uwzględnić rolę sektora prywatnego czy też niejednoznaczne funkcje instytucji publicznych, takich jak ośrodki kultury czy edukacji. Wreszcie, pojedyncze stopnie drabiny zazwyczaj nie będą w stanie oddać charakteru relacji między władzą a obywatelami w danym procesie decyzyjnym, a tym bardziej w ogóle. Proces ten jest dynamiczny, a stopień relacji będzie się zmieniał w zależności od obszaru decyzyjnego czy etapu procedury.

Powyższa klasyfikacja nie mówi nam również wiele o typie relacji partycypujących aktorów, przede wszystkim zorganizowanych, formalnych reprezentantów określonych interesów. W tym kontekście można mówić o dwóch idealnych typach tych relacji – korporacjonizmie i pluralizmie – w których dominują, odpowiednio, wzorce kooperacji lub rywalizacji. Korporacjonizm opiera się na modelu, w którym grupy interesu – tu organizacje pozarządowe – współpracują ze sobą (czy to oddolnie, czy w ramach stworzonych przez organy publiczne) celem osiągnięcia wspólnie wypracowanych celów. W modelu pluralistycznym natomiast organizacje rywalizują ze sobą o kluczowe zasoby publiczne – wpływ na decyzje polityczne, dostęp do środków finansowych na realizację zadań, zasoby lokalowe itd. W praktyce oba te modele się przenikają, a rywalizacja i kooperacja są nieusuwalnymi strategiami każdej organizacji czy grupy interesu. Jednak władze polityczne mogą wykorzystywać różne narzędzia, które mogą wzmacniać jedną z tych tendencji, lub celowo tworzyć warunki do powstawania rozwiązań hybrydowych.

Dyskusja rozpoczęta przez Arnstein do dziś odbija się na tym, w jaki sposób postrzega się rolę obywateli oraz organizacji III sektora w kształtowaniu polityk, również na poziomie miasta. Wraz z (neo)liberalnym zwrotem lat 80., który dokonał się głównie w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii, na popularności (w tym w Polsce) zyskały zasady tzw. Nowego Publicznego Zarządzania (New Public Management – NPM). Idea ta postuluje odejście od biurokratycznego administrowania na rzecz efektywnego i bardziej elastycznego zarządzania, nastawionego nie tyle na ścisłe wypełnianie instrukcji, co efektywne (pod względem kosztowym i jakościowym) dostarczanie usług publicznych. W kontekście udziału

obywateli, NPM nawiązuje do wymienionego już rywalizacyjnego pluralizmu, dodatkowo wspartego ideami wolnego rynku i prywatyzacji zadań publicznych. Kluczowym komponentem NPM jest delegacja poszczególnych zadań publicznych podmiotom sektora prywatnego i, w szczególności, obywatelskiego, w którym organizacje pozarządowe często stają się najskuteczniejszym sposobem do spełnienia potrzeb mieszkańców-konsumentów usług publicznych. Jednym z najbardziej wpływowych modeli NPM na funkcjonowanie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego była właśnie decentralizacja i zmniejszanie rozmiarów sektora publicznego, które wspierały rozwój organizacji pozarządowych przez delegację na nich większej liczby zadań czy nawet sektorów polityki. Organizacje takie mogą się cieszyć większą stabilnością finansową, co sprzyja profesjonalizacji ich działań, ale też tworzy specyficzną relację między nimi a podmiotami władzy.

Ostatnie lata przynoszą kolejną zmianę paradygmatu myślenia o zorganizowanej partycypacji obywateli u władzy. Wraz ze wzrostem popularności technik deliberacji, a także rozwoju koncepcji rządzenia wielopasmowego (Multi-Level Governance – MLG), pojawiają się nowe normatywne koncepcje współzrządzenia (co-governance), w którym udział obywateli oraz organizacji trzeciego sektora ma charakter stały, inkluzyjny i czasem wręcz dominujący w relacji z demokratyczną władzą. Zgodnie z tym ujęciem, to do ściśle współdziałających z urzędnikami i politykami mieszkańców powinna należeć nie tylko inicjacja określonych działań, ale także ich planowanie, implementacja i późniejsza kontrola i ocena efektów, co z kolei rozpoczyna kolejny cykl planowania, implementacji itd. Obywatele nie powinni być już zatem tylko dołączani do procesu politycznego w jego określonych, najbardziej newralgicznych momentach, ale powinni być cały czas obecni jako równi partnerzy dla władzy. Wehikułem takiej ciągłości mogą być właśnie dobrze funkcjonujące organizacje pozarządowe, czyli podmioty które rekrutują się ze „zwykłych” obywateli, pozostają z nimi w ciągłym kontakcie i reprezentują ich interesy. Mogą one pełnić szereg ról, począwszy od promowania nowych idei, pomysłów i rozwiązań lokalnych wśród mieszkańców, jak i przez bezpośredni udział w procesach partycypacyjnych. Przez swoje formalne ustrukturyzowanie, ale też budowanie kompetencji miękkich, organizacyjnego know-how oraz sieci relacji z urzędnikami i innymi partnerami, mogą one stać się podmiotami skutecznie i profesjonalnie działającymi na rzecz dobra wspólnego

Rekomendacje dla Miasta Wałbrzych w celu wypracowania trwałej i demokratycznej struktury dialogu społecznego.

Ostatnią dekadę można spokojnie nazwać czasem miejskiej demokratyzacji. Szczególnie w obliczu globalnych tendencji odwrotu od utrwalonych praktyk demokratycznych na poziomie krajowym czy międzynarodowym, polityka miejska ze swoją względną autonomią staje się polem coraz liczniejszych, skutecznych eksperymentów i rozwiązań o charakterze demokratycznym: partycypacyjnym i deliberacyjnym. Niektóre mechanizmy, tak jak budżet partycypacyjny, zrobiły błyskawiczną karierę i na przestrzeni kilku lat stały się stałym, wręcz ustawowo nakazanym elementem życia miejskiego. Inne, jak

choćby panele obywatelskie, wciąż są na etapie pierwszych testów, co z pewnością utrudnia ich skala, stopień skomplikowania i koszt przeprowadzenia. Skuteczne działanie w obszarze dialogu pomiędzy przedstawicielami władzy publicznej a mieszkańcami jest niemożliwe bez udziału organizacji pozarządowych. Mogą one odgrywać w tym systemie bardzo zróżnicowane role: promotorów i facylitatorów rozwiązań demokratycznych; moderatorów i organizatorów poszczególnych wydarzeń o takim charakterze; czy wreszcie – w roli przedstawicieli mieszkańców – jako uczestnicy procesów partycypacyjnych i deliberacyjnych.

W obliczu owego „partycypacyjnego boomu” należy jednak podkreślić, że wraz z ilością stosowanych praktyk tego typu, wcale nie musi iść jakość relacji między władzą a organizacjami pozarządowymi. Obszar dialogu społecznego należy rozumieć nie jako zbiór pojedynczych wydarzeń, wzmacniających legitymizację decyzji politycznych, ale znacznie szerzej – jako system wzajemnych powiązań, relacji i układów, które ostatecznie kształtują przepływ zasobów (informacji, poparcia, środków pieniężnych i materialnych itp.) w ramach miasta. W propozycji diagnozy stanu wzajemnych relacji pomiędzy wałbrzyskimi organizacjami pozarządowymi warto także odnieść się do ich szerszego wymiaru publicznego oraz wątków instytucjonalnych – w ujęciu, które nie abstrahuje od oceny stanu kultury politycznej i administracyjnej.

Relacje wzajemne, czyli model strategicznej organizacji grup interesu

W szerszym wymiarze publicznym nie sposób rozpatrywać znaczenia dobrych relacji wzajemnych NGO, bez uwzględnienia stanu ich relacji z władzą, a także z różnymi społecznościami, w imieniu których NGO zabierają głos i uczestniczą w życiu publicznym. Otwartość, spójność oraz pomostowy (łączy) charakter tych relacji stanowi jeden a charakterystycznych rysów rozwiniętego społeczeństwa obywatelskiego, spajanego kapitałem społecznym i charakteryzującego się wysokim poziomem uogólnionego zaufania społecznego. W podobnych warunkach mieszkańcy współpracują, współdecydują i dzielą publiczną odpowiedzialność za podejmowane decyzje i realizowane działania. Spada odsetek ‘niemych’ uczestników społeczności, a głos obywateli, na rzecz którego my argumentowaliśmy we wprowadzeniu, a argumentuje się za nim powszechnie – nie jest pustostowiem. Zawsze jednak i z różnych powodów, pewna część społeczności pozostaje ‘niema’. Stanowi to jeden z wiodących problemów nawet w demokracjach długo praktykujących rozwinięte formy partycypacji obywatelskiej. Natomiast w większości polskich samorządów jest to problem główny. Nie stanowi on wprawdzie o być-albo-nie-być partycypacji i społeczeństwa obywatelskiego, ponieważ szereg form współpracy ma charakter sformalizowany i utrwalony. Można oczywiście dyskutować o zasadności poszczególnych regulacji, jednak nie o formalizmy chodzi najbardziej, ale o systemową praktykę. W naszej ocenie, w aktualnych warunkach systemowy rezultat jest taki, że w środowisku wałbrzyskich NGO dominują dwie organizacje, zaś aktywność pozostałych tworzy zróżnicowane spektrum, na którego krańcach egzystują podmioty organizacyjne, co do których możliwości artykułowania głosów obywateli można mieć pewne wątpliwości.

Na generalny problem relacji z miejscowymi NGO składają się splecione ze sobą i wzajemnie uwarunkowane: dezaktywizacja mieszkańców, słaba aktywność (części) NGO, utrwalanie się swoistego oligopolu, którego 'atraktorami' są dwie dominujące wałbrzyskie organizacje pozarządowe. W Wałbrzychu, podobnie jest w większości polskich miast, problem ten ma charakter troisty, a więc nie są to trzy problemy, które można kolejno, albo równoległe próbować rozwiązywać, lecz konglomerat skomplikowanych uwarunkowań z trzema wyraźniejszymi modułami (dezaktywizacja mieszkańców, bierność części NGO, 'nadaktywność' nielicznych NGO). Zarządzanie tym troistym problemem jest tak naprawdę niemożliwe – już z tego powodu, że jego składniki są nie do ogarnięcia w swojej złożoności. **Można jednak, jak przekonują przykłady z wielu zakątków świata, pokusić się o inicjowanie procesów, które z większym prawdopodobieństwem mogą wywoływać efekt synergii w staraniach o pro-partycypacyjne przekształcanie lokalnego ekosystemu publicznego.** Warto przy tym pamiętać o tym, że tzw. 'element ludzki' bywa dalece bardziej zwodny w przekształcaniu niż inne elementy układanki publicznej, np. przepisy prawa. Dlatego partycypacyjne „terraformowanie” powinno być rozłożone w czasie i nieobarczone nadmiarem sądów autorytatywnych (eksperckich, urzędowych) oraz dyskrejonalnych (procedowanych w wewnętrznym trybie administracyjnym). **Z czasem, w procesie przemian środowiska kooperacji publicznej, coraz znacniejszą i bardziej odpowiedzialną rolę powinny zacząć odgrywać (nie tylko dwie) organizacje pozarządowe.** Przy realizacji rozsądnie zaprojektowanej i konsekwentnie realizowanej strategii współpracy, NGO zaczerpną nowych sił z oddolnego aktywizmu, ale największym wsparciem będzie wzrost obywatelskiej świadomości mieszkańców, nie tylko tych zrzeszonych i aktywnych, ale także niezrzeszonych i pozostających w pewnym dystansie. Niezbędnym jest także twardy realizm, który podpowiada, że dezaktywizacja generalnie ma w Polsce silne uwarunkowania kulturowe, a w niektórych zakątkach kraju jest bardzo głęboka, więc ewentualna odmiana stanu rzeczy może być długotrwała i od wszystkich wymaga cierpliwości i szczerości w relacjach (nie warto tego mylić z pobłażliwością i „beztresowością” interakcji).

Aktywizacja mieszkańców

Z problemem dezaktywizacji mieszkańców jedynie pozornie można sobie radzić wykorzystując istniejące regulacje formalne, które – np. z wykorzystaniem głosowania i średnio zaawansowanej współpracy (jak w budżetowaniu obywatelskim) mogą wspierać procesy wspólnotowe w formie załączkowej. W istocie jednak problem pozostaje, a jego rozmiary ujawniały się np. w konfliktach, do którymi dochodziło w wałbrzyskim budżecie obywatelskim (wcześniej – partycypacyjnym) począwszy od 2012 roku, gdy Miasto po raz pierwszy sięgnęło po to rozwiązanie. Zważywszy, że Wałbrzych należy do nielicznej grupy miast-prekursorów partycypacyjnej formy budżetowania, można założyć, że miejskie elity nie tylko mają świadomość 'siły ciężenia' obywatelskiego milczenia, któremu towarzyszy słaba partycypacja, ale także podejmują próby działań proaktywnych (ubiegających), które mogłyby się przyczynić do aktywizacji mieszkańców, a z czasem nawet do odchodzenia w życiu publicznym od strategii rywalizacyjnych, elitarnych na rzecz strategii wspólnotowych, egalitarnych.

Aby zbliżyć się to tak zarysowanego celu, który urealniałby uspołecznienie decydowania publicznego na poziomie lokalnym, **wypada podjąć strategicznie zorientowane działania, których elementem będzie m.in. diagnoza sieci społecznych oraz wysiłki na rzecz rozwoju sieci kooperacyjnych (policy networks)**. Ich istotą jest kooperacyjna i dialogowa wymiana zasobów, dzięki której staje się możliwe **partycypacyjne programowanie polityk publicznych oraz taka też ich ewaluacja**. Realizując zorientowane w podobny sposób strategię aktywizującą należy jednocześnie mieć świadomość siły oddziaływania tzw. zależności od ścieżki rozwojowej (*path dependency*). Na pasma tej ścieżki składają się doświadczenia historyczne, wzorce kulturowe, wiążące wzory zachowań, dominujące kryteria postrzegania i formułowania ocen, wiodące style życia etc. Różnorodność ta nie ułatwia analizy, diagnozy oraz projektowania i podejmowania środków zaradczych, łatwo bowiem o pomyłkę, które zarazem potencjalnie może być mniej prawdopodobna (a przynajmniej mniej dotkliwa), gdy problemy publiczne dyskutuje się z obywatelami.

Istotne wyzwanie dla teorii i praktyki partycypacji oraz deliberacji stanowi istnienie grup (z różnych powodów oraz na różne sposoby) 'niemych', tj. nieformułujących osądów, albo formułujących je w sposób nieczytelny, nieprzekonywujący. Milczenie może stanowić wyraz powstrzymania się od artikulacji istniejącego osądu, zachowanie go dla siebie i zgodne lub niezgodne z nim działanie – albo brak działania, dezaktywację. Innym, spośród całego szeregu możliwych do ewentualnej przyszłej analizy przykładów jest fenomen, który można określić mianem sprawczości niemej, kojarzonej niekiedy z zawołowaną presją, ukrytym lobbingsiem, oddziaływaniami niejawnymi – istnieje wiele innych tego przykładów – jak te związane np. z siłą oddziaływania, która nie potrzebuje słów, gdyż jest np. poparta autorytetem, ale także cierpieniem, czy krzywdą. Milczenie może być elementem składowym planowanych lub samorzutnych strategii komunikacyjnych, stanowiąc składnik komunikacyjnego działania. Może być rozumiane jako rodzaj 'ruchu', taktycznego posunięcia w strategicznej grze – i w tym sensie może wreszcie towarzyszyć różnym 'ostatecznym rozwiązaniom', np. w postaci wycofywania wkładów własnych ze wspólnych pul zasobów.

Możliwości analizy roli milczenia w partycypacji i deliberacji jest wiele, a szans na zebranie danych empirycznych, **ułatwiających korygowanie tych form obywatelskiego wycofania**, które objawiają się milczeniem można poszukiwać m.in. w enklawach społecznych i tego rodzaju badania przynoszą już obiecujące rezultaty. Tutaj nie będą one bliżej przedstawiane, jednak doniosłą rolę milczenia w procesach komunikacyjnych i działaniach publicznych powinniśmy stale zachowywać w pamięci. Brak głosu większości jest swoistym barometrem na ile elitarne (formułowane a priori przez decydentów i współpracowników), a na ile egalitarne (a posteriori, uzgodnieniowe) są realizowane strategię władcze. Jednocześnie szereg strategii i działań o charakterze inkluzyjnym pozwala na stopniowe włączanie do procesu decyzyjnego głosów wykluczonych, niesłyszalnych, a czasem wręcz niewyraźnych w aktualnym języku polityki.

Aktywizując lokalne środowiska społeczne należy pamiętać o potrzebie osłabienia, a w przyszłości zażegnania **zagrożenia w postaci dalszego wzmocnienia pozycji organizacji, które już są najbardziej zasobne, aktywne, a zarazem wpływowe**. Opcjonalnie można rozważyć, czy organizacje te podołałyby ewentualnie roli **pośrednika pomiędzy**

organizacjami pozarządowymi a Urzędem Miejskim. Takie działanie niekoniecznie musi się skończyć powodzeniem – przykładem niech będą wrocławskie niepowodzenia sprzed lat, w wyniku których nie udało się stworzyć tego typu forum współpracy. Obok zróżnicowania profilu działalności, jednym z głównych tego powodów była niemożność przyjęcia do wiadomości potrzeby istnienia organizacji-liderów, a następnie wskazania takich liderów we własnym gronie oraz wyrażenie aprobaty dla ich działań. Niemożliwa okazała się więc ich legitymizacja i pozostaje mieć nadzieję, że może się to udać w Wałbrzychu, choć szanse pełnego powodzenia podobnej operacji zależą od wielu czynników i nie jest to operacja pozbawiona krótko- i długo-terminowego ryzyka.

W obliczu skali zjawisk, które deliberacji nie sprzyjają i są mocno zakorzenione kulturowo warto stale mieć na uwadze, że nawet przy bardzo intensywnych wysiłkach wiele działań może – i za pewne będzie palić na panewce. W takiej sytuacji na wagę złota jest **aktywizm – nie tylko społeczny, ale także aktywizacja funkcjonariuszy publicznych – od kluczowych decydentów politycznych, poprzez administracyjnych przełożonych, stanowiska samodzielne, aż po administrację pierwszego kontaktu.** Bez szkoleń i niekłamanej koordynacji nie będzie to możliwe, albo będzie możliwy jedynie fragmentaryczny sukces. Warto myśleć o optymalnej strategii aktywizacji, ale gdy rzeczywistość przerośnie zamiary, warte nakładu będzie nawet częściowe powodzenie, które otwiera nowe możliwości aktywizacji, partycypacji, współpracy. Niełatwe realia aktywizmu społecznego i kooperacyjnych relacji ośrodków publicznych z NGO, a generalnie z mieszkańcami powinny zarazem skłaniać do przytomności i zniechęcać do „prostych rozwiązań”, np. związanych z „inkluzywną współpracą w ekskluzywnych klubach”, gdzie obradują swoi ze swoimi. Z teorii i praktyki policy networks wiadomo, że w ten sposób tężeją tzw. scalające (*bonding*) powiązania sieci, które w odróżnieniu od łączących powiązań pomostowych (*bridging*) sprzyjają wzmocnieniu więzi bastionowych, czemu towarzyszy wzrost polaryzacji afektywnej, a więc zamiast łączyć - dzielią.

W stronę modelu partnerskiego dialogu

Starając się powiedzieć nieco więcej o potencjalnych strategiach aktorów operujących w codziennych uwarunkowaniach, a zarazem nie brnąc (na tym etapie) zbyt mocno w problemy analityczne, warto odwołać się do klasycznej teorii pól, której różne wersje stosowane są w naukach społecznych. Nie wdając się w skądinąd interesujące, ale tutaj poboczne rozważania, jakie na temat pól prowadzono w naukach społecznych, najkrócej można powiedzieć, że proponowanej tu optyce, która może być uwzględniona w kreacji strategii współpracy z NGO, najbliższą jest do modelowych koncepcji i praktycznych działań uwzględniających interakcje: (a) pól wyznaczanych przez kulturowo uwarunkowane – prywatne, społeczne, publiczne – instytucje oraz (b) pól wyznaczanych przez partykularnie uwarunkowane gry interesów.

Gdyby pola te (a, b) przedstawić graficznie jako dwa mniej lub bardziej zachodzące na siebie zbiory (okręgi), to ich częścią wspólną nie byłyby jedynie sprawy publiczne. W zależności od konkretnych konfiguracji – tak rozumianą ‘część wspólną’ mogłyby również

stanowiąc **relacje patronacko-klientelistyczne** – w wersji negatywnej, a w pozytywnej – **relacje dialogowo-partnerskie**. Warianty te zasadniczo odróżnia od siebie sposób agregacji i intermediacji interesów, a także rodzaje sieci transferujących pomiędzy aktorami zróżnicowane zasoby. Tak rozumiane pola osadzone są w kulturowych generaliach i życiowych imponderabiliach, obejmujących wiążące wzory zachowań oraz zczyny struktur mentalnych, które w ostatecznym rozrachunku uzasadniają wzorce więzi społecznych – w tym wzorce partnerstwa, dominacji, podległości stanowiące budulec dla strategii bardziej egalitarnych, bądź bardziej elitarnych.

Strategie egalitarne, dialogowo partnerskie, znajdują zastosowanie w warunkach, gdy możliwe jest przełamywanie biurokratycznych modeli zachowań publicznych, co wiąże się z: **(1) decentralizacją i dekoncentracją, (2) przewyciężaniem skłonności do omnipotencji administracyjnej oraz ograniczaniem aktywności reglamentacyjnej administracji na rzecz przejrzystej sieciowej wymiany zasobów, co skutkuje (3) redukowaniem relacji patronacko-klientelistycznych oraz równoległych stosunków władzy**. Strategie elitarne, patronacko-klientelistyczne stosowane są w 'odwróconych' warunkach, gdy: **(1a) zaznacza się skłonność do centralizacji i koncentracji, (2a) omnipotencja administracji, wspierana jej aktywnością reglamentacyjną przyczynia się do powstawania i utrwalania niejawnych sieci dystrybucyjnych, co przyczynia się do (3a) wzmacniania relacji patronacko-klientelistycznych oraz rozwoju równoległych stosunków władzy**.

Współcześnie co prawda notuje się wzrost wykorzystania metod teoretycznie kojarzonych ze strategiami egalitarnymi, ale praktyki bywają różne i nierzadko odślaniają one janusowe oblicze wiodących cech systemowych, które **formalnie mieszczą się w standardach uzgodnieniowych, zaś realnie stanowią jedynie dodatek do dominujących strategii elitarnych**. Widać to na przykładach budżetów obywatelskich, które w tego typu warunkach bywają elementem scenografii legitymizującej rolę elit. Czasami rola ta ma walor 'oświeceniowy', co przejawia się w fachowości, trafnych decyzjach upoważnionych gremiów i osób, czy generalnie w profesjonalizmie, który wyklucza np. udział w tzw. brudnych wspólnotach (interesów). Innym zaś razem rola elit może nabrać cech określanych niekiedy mianem cezaryzmu. Jest to jeden z wielu wariantów elitarnych strategii, ale zarazem, tu i teraz, jest to wariant popularny – w każdej skali i w odniesieniu do każdego rodzaju władz. Istotą cezaryzmu jest personalne wzmacnianie władzy wykonawczej, której parametry formalnie mieszczą się w demokratycznych ramach systemowych, ale realnie je naginają, m.in. sprowadzając demokratyczną partycypację do mniej lub bardziej spreparowanych formom plebiscytnego przyzwolenia. Starając się o bardziej dobitną charakterystykę można powiedzieć, że cezaryzm stanowi nowotworową formę demokracji (poliarchii), która spleta się zresztą z analizowanym w literaturze światowej nowotworowym stadium rozwoju współczesnego kapitalizmu. W wymiarze lokalnym te wielkie procesy mogłyby się wydać odległe niczym idące bokiem fronty atmosferyczne. Jednak podstawowy kurs historii najnowszej, nie tylko Wałbrzycha, przekonuje, że **globalizacja oznacza także szybkie rozprzestrzenianie się zjawisk i procesów negatywnych**, których siła bywa niszczycielska w regionach najmniej gotowych, aby móc myśleć o działaniach wyprzedzających, proaktywnych, angażujących etc.

Cezaryzm (także w wymiarze lokalnym) łączy się z personalizacją panowania (sprawowania urzędu, pełnienia funkcji) oraz brakiem realnej alternacji (zmiany) władzy, a jego siła wynika z mocy pozycji nieformalnej – nie jednej osoby lecz określonego środowiska. Przy czym, prawnoproceduralna rola, wynikająca z formalnej pozycji systemowej danego podmiotu (aktora) może być zgoła poślednia, a niekiedy wręcz marginalna (np. rola: 'szeregowego' posła, urzędnika średniego szczebla, szefa związków zawodowych, doradcy biznesowego, hierarchy kościelnego, kapłana, działacza społecznego, lobbysty, czy specja od zarządzania relacjami). Cezaryzm zakorzenia się w sieciach korzystając z mocy pozycji nieformalnej i we wszystkich fragmentach powiązań konstytuuje się przez personalizację decyzji oraz rozpowszechnienie relacji przybierających postać koalicji dystrybucyjnych, a uniemożliwiając budowanie prawdziwych i pożądanых koalicji wsparcia (*advocacy coalitions*). Rywalizacja partyjna oraz wyniki wyborów, tak chętnie przytaczane przez zwolenników cezaryzmu, jako argumenty dowodzące demokratyczności rządów, nie są w stanie zapobiegać erozji poliarchii.

W wymienionych powyżej warunkach zorganizowanie prawdziwie demokratycznego, włączającego dialogu społecznego, w którym biorą udział zarówno aktywiści i rzecznicy grup interesów, występując w roli formalnie zarejestrowanych organizacji pozarządowych, jak i zwykli mieszkańcy, jawi się jako zadanie złożone, trudne i wymagające nieraz bardzo delikatnych rozwiązań. Praktyka jednak pokazuje, iż sukces tego typu rozwiązań ma pozytywny wpływ na funkcjonowanie wspólnoty miejskiej we wszystkich jej aspektach, począwszy od budowy relacji partnerskich między mieszkańcami i ich organizacjami, poprzez podnoszenie jakości życia codziennego w mieście, na zdolności do demokratycznego reagowania w obliczu kryzysów i wyzwań o charakterze cywilizacyjnym. Te wszystkie argumenty sprawiają, że budując instytucjonalne i praktyczne zręby systemu dialogu społecznego, warto dokonać wszelkich starań, by: **1) zapewnić rozwiązania adekwatne zarówno do zakładanych efektów, ale i zastanych możliwości; 2) w zrozumieniu wielowątkowości i wielopoziomowości wyzwań, dbać o ciągłe podnoszenie kompetencji wszystkich uczestników i organizatorów dialogu społecznego, 3) możliwie wcześnie angażować mieszkańców i aktywistów w proces planowania i programowania przyszłych form współpracy, partycypacji i dialogu społecznego; a także 4) zachować otwartość na ciągłe modyfikacje i zmiany, dostosowujące system do wymogów i celów demokratycznej partycypacji.** Dopiero w tak przygotowanych, kompleksowych i spójnych ramach, możliwe będzie skuteczne stosowanie i dostosowywanie do warunków lokalnych różnych technik partycypacji, zarówno tych już stosowanych (budżety partycypacyjne czy mikrogranty), ale także zyskujących na popularności (panele obywatelskie, komórki planujące czy sondaże deliberacyjne).