

## Koncepcje responsywności jako odpowiedź na postulaty „uwrażliwienia” demokracji przedstawicielskiej

### Wprowadzenie

W niniejszym artykule autor pragnie zaproponować umiejscowienie tytułowych koncepcji responsywności w tzw. transformacyjnym nurcie teorii demokracji, w ramach którego polityka pojmowana jest jako proces przemiany preferencji jednostek na drodze racjonalnej dyskusji. Zakłada się tutaj bowiem, że indywidualne preferencje – pod wpływem argumentów adwersarzy – mogą ulegać zmianie, zaś o „wygranej” decyduje siła lepszego argumentu i zdolność stron do zmiany swego stanowiska pod wpływem „obiektywnie lepszego” uzasadnienia zajmowanej pozycji w debacie. Sztandarowy przykład stanowi tutaj – rozwijana na świecie od lat 80. ubiegłego wieku, a od kilku lat intensywnie zgłębianą także na gruncie polskim – koncepcja demokracji deliberacyjnej.

Transformacyjny nurt teorii demokracji – którego zrębów teoretycznych szukać należy w teoriach Johna Rawlsa<sup>1</sup> i Jürgena Habermasa<sup>2</sup> – pojawił się jako odpowiedź na dominujący przez długi czas paradygmat agregatywny, w którym mechanizm podejmowania decyzji politycznych jest sprowadzony do walki prywatnych interesów i kumulacji indywidualnych preferencji. Dominuje w nim bowiem podejście „rynkowe”; kryterium prawdy ustanawia większość, a wygrywa ta strona, która zdoła zmobilizować największą ilościowo grupę zwolenników zdolną narzucić swoje zdanie mniejszości. Jako przykłady teoretycznych ujęć demokracji mieszczących się w paradygmacie agregatywnym, wymienić należy m.in.: proceduralną, elitystyczno-konkurencyjną koncepcję J. A. Schumpetera<sup>3</sup>; pluralistyczną koncepcję R. A. Dahla<sup>4</sup> oraz teorię wyboru publicznego, tworzoną i rozwijaną przez takich autorów, jak K. J. Arrow<sup>5</sup>, A. Downs<sup>6</sup> czy J. M. Buchanan oraz G. Tullock<sup>7</sup>.

W odróżnieniu od wspomnianej koncepcji demokracji deliberacyjnej, koncepcja responsywności (w różnych wariantach) na gruncie politologii czy też socjologii polityki w polskiej literaturze przedmiotu wydaje się praktycznie nieobecna. W opinii autora niniejszego artykułu koncepcja responsywności jako taka, w kilku istotnych miejscach wykazuje zbieżność z założeniami demokracji deliberacyjnej. Najogólniej mówiąc, obydwie stanowią próbę znalezienia „złotego środka” między liberalną a republikańską wizją wspólnoty państwowej,

<sup>1</sup> Zob. J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 1994; idem, *Liberalizm polityczny*, Warszawa 1998.

<sup>2</sup> Zob. J. Habermas, *Teoria działania komunikacyjnego*, Warszawa 1999 (t. 1), 2002 (t. 2); idem, *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2005.

<sup>3</sup> J. A. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa 1995.

<sup>4</sup> R. A. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Kraków–Warszawa 1995.

<sup>5</sup> K. J. Arrow, *Social Choice and Individual Values*, New York 1951.

<sup>6</sup> A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York 1957.

<sup>7</sup> J. M. Buchanan, G. Tullock, *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor 1962.

prezentując pewne istotne „uzupełnienia” wobec liberalnych koncepcji demokracji; zwłaszcza tych nurtów, które redukują politykę do procesu przetargu interesów.

Celem artykułu jest syntetyczne omówienie i tym samym przybliżenie zainteresowanym Czytelnikom tytułowych koncepcji responsywności. Jako egzemplifikacje zaprezentowane zostaną dwie teoretyczne propozycje: koncepcja społeczeństwa aktywnego autorstwa Amitai'a Etzioni'ego (o bardziej filozoficznej proveniencji) oraz – praktyczniej zorientowana – koncepcja responsywnej administracji w wydaniu Mateusza Stępnia.

### Koncepcja społeczeństwa aktywnego Amitai'a Etzioni'ego

Jak wskazuje Andrzej W. Nowak<sup>8</sup> – referujący główne tezy zawarte w książce Etzioni'ego *Active Society*<sup>9</sup>, w której autor ów wyklada podstawy swojej koncepcji społeczeństwa aktywnego – Etzioni zakłada, iż wszelkie ludzkie podmioty (z konieczności „zanurzone” w relacjach społecznych) mogą uzyskać tylko tyle autonomii, na ile pozwolą im skonstruowane przez nie same instytucje społeczne. Z kolei samorządność obywateli – jako wyraz ich sprawczości – wyrażać się może wyłącznie poprzez uczestnictwo i delegowanie do działania w swoim imieniu podmiotów zbiorowych z poziomu makro. Jednocześnie jednak, owe – obdarzone uprawnieniami – zbiorowe podmioty, muszą być przez jednostki ciągle kontrolowane, gdyż inaczej mogą ulec (używając pojęcia Niklasa Luhmanna) autopoietyzacji. W kontekście relacji między samorządem a poziomem państwa, przykład stanowi tu może autonomizacja biurokracji państwowej, kiedy to ta ostatnia z czasem zaczyna działać wyłącznie (lub głównie) w interesie własnym. Jak pisze Nowak: *Projekt Etzioni'ego to także próba równoczesnego podjęcia złożonego splotu zagadnień związanych z uniwersalizmem i partykularyzmem. Ten ostatni utożsamiany z lokalnością pozwala na ekspresję poszczególnych jednostek w ich przygodnym doświadczeniu codziennym. Poziom uniwersalny pozwala ową partykularność przekraczać. Uniwersalność bez partykularnego konkretnego doświadczenia staje się pusta, a nawet – jak wskazywali Adorno, Marcuse, Foucault – opresyjna. Partykularność pozbawiona możliwości samotranscendencji przybiera formy trybalizmu, mafijności, a więc także prowadzi do opresji i przemocy. Związek uniwersalności i partykularności to także pytanie o pojęcie natury ludzkiej, to pytanie o właściwy jej poziom ekspresji, to pytanie, czy jest nim poziom uniwersalny, czy partykularny*<sup>10</sup>.

Teoretyczna propozycja Etzioni'ego sytuuje się na drugim krańcu kontinuum względem koncepcji klasyka współczesnej socjologii Talcotta Parsonsa, który zakładał, iż działania indywidualne zależą w dużej mierze od funkcjonujących w społeczeństwie systemów wartości, które – zinternalizowane w procesie socjalizacji – sterują orientacjami jednostek i wpływają na dobór celów oraz środków działania. Wedle Parsonsa, aktor społeczny wyznacza sobie cele i dąży do ich osiągnięcia kierując się przy wyborze środków prowadzących do pomyślnego finału zarówno rozpoznaniem sytuacyjnych warunków działania („materialne” uwarunkowania), jak i funkcjonującymi w społeczeństwie – oraz stanowiącymi element kultury – systemami wartości (normatywny, społeczny kontekst działania). Na ogólniejszym poziomie Etzioni wskazuje, iż wiele socjologicznych koncepcji zupełnie ignoruje fakt, że członkowie

<sup>8</sup> A. W. Nowak, *Responsywność a samorządność – wokół idei „społeczeństwa aktywnego” Amitaia Etzioniego*, w: *Demokracja – samorządność – prawo*, red. T. Buksiński, K. Bondyra, J. Jakubowski, Poznań 2007, s. 136.

<sup>9</sup> A. Etzioni, *Active Society. Theory of Societal and Political Processes*, New York 1969.

<sup>10</sup> A. Nowak, op. cit., s. 136–137.

wspólnot mają swoje określone indywidualne potrzeby, które z samej tylko racji bycia członkiem danej społeczności nie muszą wcale zostać zaspokojone. Jak pisze autor: *Niewiele uwagi poświęca się natomiast ocenie określonych form porządku społecznego albo zastanawianiu się, czy społeczeństwo mogłoby – albo czy powinno – przynajmniej w jakiejś mierze dostosowywać się do swych członków [...]. Tak więc twierdzę, że istnieje fundamentalna sprzeczność między społeczną potrzebą porządku a indywidualnym dążeniem do autonomii [...]. Utrzymuję, że ta fundamentalna sprzeczność może zostać zredukowana za pomocą innych środków niż dopasowywanie ludzi do społecznych ról – a konkretnie przez uczynienie porządku społecznego bardziej wrażliwym na prawdziwe potrzeby członków społeczeństwa*<sup>11</sup>. Jako „prawdziwe” społeczne potrzeby (a więc stanowiące „rzeczywiste” odbicie ludzkiej natury i przejawianych pragnień, nie zaś „fałszywie” narzucone) filozof uznaje chociażby te, które utrzymują się mimo osłabienia mechanizmów socjalizacji i kontroli społecznej. Zdaniem Etzioni’ego, np. za tezę, iż praca zawodowa jest „prawdziwą” potrzebą wielu kobiet przemawia obserwacja, iż kobiety chcą pracować nawet wtedy, gdy są zamożne i nie doświadczają biedy. Inny wskaźnik pozwalający ustalić „prawdziwość” potrzeb (nie zaś stan swoistej „fałszywej świadomości”) stanowić może – wedle Etzioni’ego – obserwacja ludzkich zachowań, które z zasady ujawniają to, w co ludzie naprawdę wierzą: *Fakt, że praktycznie wszyscy palacze zawzięcie próbują rzucić palenie, sugeruje, że naprawdę nie tyle pragną palić, ile są uzależnieni od papierosów*<sup>12</sup>.

Oba wymienione wcześniej poziomy (uniwersalny i partykularny) łączyć ma pojęcie responsywności, które – wywiedzione przez Etzioni’ego z nauki o systemach (cybernetyki) – definiuje on jako „wsluchiwanie się” danej całości w potrzeby jej części składowych (a więc przykład stanowić będzie także wrażliwość „społeczeństwa”/wspólnoty państwowej na potrzeby jego/jej członków). Komunitarystę zajmuje przede wszystkim zagadnienie: w jaki sposób zbudować społeczeństwo, aby każda z jego części w sposób autentyczny komunikowała innym częściom swoje potrzeby. Jak wskazuje Nowak rekonstruujący główne tezy zawarte w pracy *Active Society: Responsywny jest każdy układ, który poprzez wbudowane pętle sprzężeń zwrotnych jest w stanie wykazywać się dużą samosterownością. Samosterowność ta uwarunkowana jest drożnością kanałów komunikacyjnych pomiędzy poziomem całości danego układu a jego składowymi [...]. Responsywność powoduje, iż uwaga nasza przenosi się z esencjalnie rozumianych całości społecznych na relacje, sieci i kanały komunikacji między nimi [...]. Dla Etzioni’ego kluczowe jest wytworzenie pasów transmisyjnych (tytułowa responsywność), które pozwolą na przekazywanie wiedzy o uwarunkowaniach lokalnych (wytwarzanej w ramach wspólnot) – z jednej strony i siły zdolnej do przemiany warunków (poziom państwa-całości) – z drugiej*<sup>13</sup>. Responsywność stanowić ma przy tym zasadniczą cechę tzw. wspólnot autentycznych (w odróżnieniu od wspólnot – jak to określa Etzioni – częściowych/spaczonych), które zachowują równowagę między porządkiem a autonomią (uniwersalizm vs partykularyzm): *Jeśli wartości, którym wspólnota sprzyja, i jej struktura (sposób alokacji zasobów, zasady stosowania siły, rodzaje instytucji, mechanizmy socjalizacji) nie odzwierciedlają potrzeb jej członków albo odzwierciedlają potrzeby jedynie niektórych, wspólnotowy porządek będzie ipso facto raczej narzucany niż szczerze popierany. Narzucany*

<sup>11</sup> A. Etzioni, *Wspólnota responsywna: perspektywa komunitariańska*, w: *Komunitarianie. Wybór tekstów*, wyb. P. Śpiewak, Warszawa 2004, s. 184–185.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 186.

<sup>13</sup> A. Nowak, op. cit., s. 137–138.

porządek jest zaś na dłuższą metę niestabilny (w praktyce stanowi brak porządku) i zagraża autonomii indywidualnych członków i poszczególnych podgrup<sup>14</sup>.

Według Etzioni'ego, jako kluczowa jawi się więc kwestia dotycząca tego, w jaki sposób wszystkie „elementy” składające się na społeczeństwo mogą tworzyć synergiczną całość. W tym kontekście, na plan pierwszy wybija się u tego filozofa problem relacji między mechanizmami kontroli, które pozwalają realizować cele społeczne i dostarczać środków ku ich realizacji, a konsensusem, który pozwala owe cele wyznaczać. Z pierwszym poziomem – kontroli – związany jest zwykle aparat państwowy, drugi zaś – konsensus – wypracowywany jest w ramach wspólnot lokalnych. Poziomy te związane są z parą sił: odpowiednio – dośrodkowych i odśrodkowych. Chodzi o to, aby panowała między nimi równowaga; do pewnego momentu (sam Etzioni przyznaje, że niezwykle trudno ów moment precyzyjnie wskazać) tworzą one relację symbiotyczną, ale stają się antagonistyczne, gdy któraś z nich zaczyna wyraźnie dominować. Autor nazywa ten stan odwracającą się symbiozą lub też – za G. Batesonem<sup>15</sup> – schizogenezą. Nadmierny rozrost sił dośrodkowych (skoncentrowanych na regulacjach i podwyższaniu poziomu mobilizacji na rzecz wspólnoty) prowadzi do obumierania autonomii jej członków. Społeczne zobowiązania przyjmują wówczas formę narzuconych obowiązków, co w efekcie skutkować może sprzeciwem wobec wspólnoty (przykład reżimów totalitarnych). Z kolei przyrost sił odśrodkowych (dążących do podwyższania poziomu zróżnicowania, indywidualizacji i samorealizacji podgrup) prowadzi w konsekwencji do upośledzenia realizacji potrzeb wspólnoty jako całości, w sytuacji gdy jej członkowie – w mniejszym lub większym stopniu – są od owej wspólnoty zależni<sup>16</sup>. Etzioni opisuje powyższy problem odwołując się do obrazowego przykładu: *Wyobraźmy sobie najpierw społeczność w niewielkim stopniu zdradzającą cechy wspólnoty – powiedzmy mieszkańców niedawno ukończonego bloku – i założmy, że jakieś czynniki społeczne (być może jacyś wspólnotowi aktywiści) zaczynają powodować powstawanie wśród mieszkańców społecznych więzi i rozwijanie się kultury. Do pewnego momentu te dośrodkowe siły będą sprzyjać zarówno wspólnemu dobru, jak i autonomii indywidualnych członków społeczności. Wspólne dobro skorzysta na wspólnym uprawianiu ogrodu czy kolektywnym zawieraniu umów z firmami świadczącymi mieszkańcom budynku usługi. Mieszkańcy bloku, poznawszy się nawzajem jako osoby, poczują się mniej izolowani i będą bardziej pewni siebie, będą czuć się bezpieczni w swej autonomii. Jednakże jeśli nowo stworzona wspólnota będzie nakładać na swych członków stale rosnące zobowiązania, ostatecznie zarówno porządek wspólnoty, jak i autonomia jednostek znajdą się w niebezpieczeństwie<sup>17</sup>*. Etzioni wskazuje, iż metastabilność ogólnego wzoru relacji między działaniem sił odśrodkowych i dośrodkowych (zmiennosc specyficznych form, przy zasadniczej równowadze między porządkiem a autonomią) wymaga, aby wspólnota reagowała niczym osoba jadąca na rowerze: korygowała skłonności nad nazbyt wielkiego wychylenia się w którąkolwiek stronę, podczas jazdy po wyboistym terenie<sup>18</sup>. Pierwsza „część składowa” wspomnianego mechanizmu samokontrolującej się wspólnoty/państwa (kontrola), pozwoli na jej/jego podmiotowe funkcjonowanie w stosunku do innej wspólnoty lub państwa i uzyskanie przez nią zdolności do bycia aktorem przemian. Z kolei drugi „składnik” (zasada

<sup>14</sup> A. Etzioni, *Wspólnota responsywna...*, op. cit., s. 182–183.

<sup>15</sup> G. Bateson, *Naven: A Survey of the Problems Suggested by a Composite Picture of the Culture of a New Guinea Tribe Drawn from Three Points of View*, Stanford 1958, s. 175.

<sup>16</sup> A. Etzioni, *Wspólnota responsywna...*, op. cit., s. 193–194.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 194–195.

<sup>18</sup> Ibidem, s. 199.

konsensusu) umożliwi zwrotne kontrolowanie tego, w jakim kierunku owa upodmiotowiona całość zmierza<sup>19</sup>.

Skonstruowana przez Etzioni'ego typologia społeczeństw podług kryterium relacji między mechanizmami kontroli a mechanizmami wytwarzania konsensusu, prezentuje się w sposób następujący:

- społeczeństwa „pasywne” – mówiąc w pewnym uproszczeniu taki charakter mają społeczeństwa prymitywne; poziom samokontroli społecznej jest tutaj niski, a konsensus – choć rozległy – jest statyczny i odwołuje się do wiedzy „ukrytej” (wspólne wierzenia religijne, tradycja), nie zaś do dysputy demokratycznej. Kontrola społeczna i władza społeczeństwa nad samym sobą jest tutaj znikoma. Trudno o jego mobilizację w celu osiągnięcia przez nie własnych celów; dominuje raczej żywioł przypadkowości („społeczeństwa mechaniczne” w terminologii Émile'a Durkheima);
- społeczeństwa „przesterowane” (*overmanaged*) – przykład stanowią reżimy totalitarne. Cierpią one na przerost kontroli, przy braku struktur i formacji odpowiedzialnych za tworzenie konsensusu. Co prawda są w stanie zmobilizować się, by osiągnąć swe cele, jednak okupione jest to zwykle alienacją i przemocą, gdyż mobilizacja owa (np. w celu przezwyciężenia kryzysów – tak wewnętrznych, jak i zewnętrznych) nie jest zwrotnie kontrolowana;
- społeczeństwa „dryfujące”/„niedoplanowane” – przykład stanowią tu dla Etzioni'ego liberalne demokracje; struktury konsensusu są tam silne, jednak brak im planowania długoterminowego i trudno im zmobilizować się, by osiągnąć cele społeczne (a jeśli już, dzieje się to „po fakcie”, a – zdaniem Etzioni'ego – kluczowa jest zdolność do mobilizacji „przed”). W społeczeństwach przesterowanych istnieje duża swoboda manifestowania tego co jednostkowe, jednak owym ekspresjom nie towarzyszy możliwość mobilizacji, by potrzeby te zrealizować; trudno więc społeczeństwa te uznać za samozarządzających się aktorów;
- społeczeństwa „aktywne” – stanowią „typ idealny”. Wedle Etzioni'ego pewne przejawy tego typu społeczeństwa wykazywały państwa skandynawskie na przełomie lat 60. i 70. ubiegłego wieku oraz Izrael tuż po powstaniu (w roku 1948)<sup>20</sup>. Społeczeństwa typu aktywnego/otwartego cechują się niekiedy nawet wyższym poziomem (samo)kontroli, aniżeli społeczeństwa „przesterowane”; powinny jednak wykazywać przy tym niższy poziom konsensusu społecznego, niż w przypadku społeczeństw „dryfujących”. Zdolność mobilizacji jest tutaj największa spośród wszystkich wymienionych typów. Etzioni społeczeństwo aktywne definiuje jako zinstytucjonalizowany ruch społeczny (dynamika właściwa ruchowi społecznemu, przy poziomie instytucjonalizacji właściwym państwu narodowemu)<sup>21</sup>.

W nawiązaniu do ostatniego wymienionego typu, Etzioni pisze: [...] *nie twierdzą, że społeczeństwo może zaspokajać wszystkie potrzeby jednostek, lecz że może być na nie „bardziej wrażliwe”, ponieważ świadectwa empiryczne wyraźnie wskazują, że fundamentalna sprzeczność [między porządkiem a autonomią] może być w znacznym stopniu zredukowana, ale nie wyeliminowana*<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> A. Nowak, op. cit., s. 138.

<sup>20</sup> Warto dodać w tym miejscu, iż Etzioni swą naukową karierę rozpoczął od badań nad funkcjonalnymi uwarunkowaniami elit przywódczych w izraelskich kibucach.

<sup>21</sup> A. Nowak, op. cit., s. 139–140.

<sup>22</sup> A. Etzioni, *Wspólnota responsywna...*, op. cit., s. 186.

Jak wskazuje Nowak, Etzioni zakładając istnienie potrzeb człowieka definiuje je na tyle ogólnie (wymienia on m.in. potrzeby znane z typologii „piramidy” Abrahama Masłowa), że ich realizacja musi zostać zrelatywizowana do konkretnego społeczeństwa historycznego, kiedy to oddolna artykulacja rozmaitych partykularnych interesów będzie zapośredniczana na coraz to wyższych, bardziej uniwersalnych poziomach. Trudno jednakże o wyznaczenie poziomu „najbliższego” naturze ludzkiej; zwłaszcza w obliczu faktu, iż Etzioni pojęcie responsywności odnosi zarówno do poziomu mikro, jak i mezzo i makro. Tak czy inaczej, interes pojedynczych członków danej społeczności nierozzerwalnie powiązany jest w jego koncepcji z potrzebami społecznej całości<sup>23</sup>.

### Koncepcja responsywnej administracji publicznej

Koncepcja responsywnej administracji publicznej omówiona zostanie za publikacją autorstwa M. Stępnia<sup>24</sup>, którą uznać należy za rzadki przypadek (pasjonującej w lekturze) próby teoretycznego zmierzenia się z – programowo jakoby „nudnym” – zagadnieniem administracji publicznej. Jego książka sytuuje się na pograniczu socjologii prawa oraz politologii i stanowi wyraz postulatu – stawianego przez jej autora – włączenia rozważań dotyczących sposobów rozumienia demokracji w obręb badań nad administracją publiczną. Omawiana przez Stępnia kategoria responsywności – inspirowana głównie (choć nie wyłącznie) koncepcją prawa responsywnego Ph. Noneta i Ph. Selznicka<sup>25</sup> – posłużyła autorowi jako oś rozważań nad (zawartym w tytule pracy) normatywnym modelem administracji. Koncentruje się on na postulowanym kształcie relacji między biurokracją a jej „klientami” oraz „właściwym” zarządzaniu mechanizmami partycypacji publicznej. Najogólniej mówiąc, książka stanowi teoretyczną odpowiedź w obszarze nauki o administracji, na – wskazywaną przez Stępnia – [...] *konieczność refleksyjnego zwrócenia się instytucji administracyjnych na siebie*<sup>26</sup>.

Wychodząc z założenia, iż [...] *administracja stanowi niedoceniane i niewyeksplloatowane źródło legitymizacyjne dla całego systemu instytucji państwowych*<sup>27</sup>, autor zwraca uwagę na obecność kilku regulacji w obrębie „europejskiej przestrzeni administracyjnej” (niekiedy niemających mocy obowiązującej, jednakże wyznaczających pewne standardy i dobre praktyki administrowania), które czynią zadość postulatowi „demokratyzacji” administracji publicznej. Są to m.in.: prawo do dobrej administracji (w tym: prawo do bycia wysłuchanym), o którym mówi art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz – będący jego rozwinięciem – Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej przyjęty w 2001 r. przez Parlament Europejski. Przy czym Stępień konstatuje, iż przemiany w zakresie praktyk *good governance* (i ogólnie – rządzenia jako takiego) pociągają z sobą konieczność dyskusji nad pożądanymi kierunkami reform administracyjnych<sup>28</sup>.

<sup>23</sup> A. Nowak, op. cit., s. 141.

<sup>24</sup> M. Stępień, *Responsywna administracja publiczna*, Toruń 2008.

<sup>25</sup> Ph. Nonet, Ph. Selznick, *Law and Society In Transition. Toward Responsive Law*, New York 1978. Zob. M. Stępień, op. cit., s. 90–96. Stępień – co może dziwić – nie wspomina w ogóle o idei społeczeństwa aktywnego Etzioni’ego, jako teoretycznej inspiracji omawianej przez siebie koncepcji administracji.

<sup>26</sup> M. Stępień, op. cit., s. 197.

<sup>27</sup> Ibidem, s. 9.

<sup>28</sup> Zob. R. Herbut, *Nowy styl rządzenia a tradycyjne mechanizmy sterowania polityką*, w: *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, red. J. Sroka, Warszawa 2008.

Stępień prezentuje dwa modele administracji publicznej i – powiązane z nimi – dwa klasyczne (wspomniane już we „Wprowadzeniu”) sposoby rozumienia demokracji: liberalno-agragacyjne (m.in. teoria demokracji J. Schumpetera, amerykańscy federaliści, teorie wyboru publicznego) oraz republikańsko-uczestniczące (m.in. J. S. Mill, komunitaryzm, H. Arendt, B. Barber). Odpowiadające im modele administracji publicznej to, odpowiednio: technokratyczny oraz populistyczny.

Istotę pierwszego z nich – inspirowanego m.in. teorią Maxa Webera i paradygmatem *old public administration* – stanowi separacja sfery administracji i polityki oraz związane z tym: programowa apolityczność, neutralność i ekskluzywność. Administracja nie ma tu wpływu na kształtowanie polityk publicznych, z kolei politycy i grupy interesu odsunięte są od administracyjnych procesów decyzyjnych. Proponowana przez autora metafora modelu technokratycznego administracji to autopilot: *W tej perspektywie władza polityczna lub/i społeczeństwo określa wartości, rzadziej środki, jakie administracja ma osiągnąć, chronić, pomnażać. W metaforyczny sposób możemy powiedzieć, że to politycy naciskają „przycisk”, który powoduje włączenie administracyjnego autopilota. Posługując się terminologią teorii systemów [powiedzieć można, że] w tym modelu wpływ na administrację ograniczony został do wejścia (input) i ewentualnie późniejszej kontroli, natomiast procesy zachodzące wewnątrz niej przebiegają w zgodzie z inherentną „racjonalnością administracyjną” [...]. Zgodnie z tym modelem administracja ukształtowana jest na obraz maszyny, która z „zasady nie mówi”, nie porozumiewa się ze środowiskiem<sup>29</sup>.*

Niejako na zasadzie odwrócenia porządku rzeczy, w myśl drugiego modelu – populistycznego – sfery: administracji i polityki, są ze sobą powiązane; administracja może być wręcz uznana za część aparatu władzy i obszar różnorodnych wpływów systemu politycznego. Ma więc ona charakter *par excellence* polityczny, a przy tym dalece inkluzywny i otwarty, co wiąże się z utożsamianiem działań administracji z – wybraną w sposób demokratyczny – władzą polityczną. Ów demokratyczny „mandat” polityczny/wyborczy sprawia, że w modelu tym administracja publiczna odzwierciedla preferencje będących u władzy decydentów oraz – w dalszej kolejności, niejako „uzupełniająco” – preferencje społeczeństwa. Jako odpowiedniej w stosunku do modelu administracji populistycznej, użyć można więc – zdaniem Stępnia – metafory lustra: *[...] rotacja na stanowiskach administracyjnych powodowana „kołowrotem wyborczym” sprawia, że rząd i administracja są bliżej ludzi, a ta ostatnia posiada pełniejszą i bardziej demokratyczną legitymizację [...]. W tym modelu administracja jest radykalnie inkluzywna, otwarta i zachęcająca zewnętrzne „siły” do włączenia się w procesy administrowania [...]. Znacząca rola przyznawana jest również społecznej kontroli administracji, czynionej przez samych obywateli, także poprzez bezpośrednie uczestnictwo w procesach administracyjnych. Taka administracja pokłada ufność w opiniach masowych oraz faworyzuje i preferuje syntezę nad analizę<sup>30</sup>.*

Obu wspomnianym modelom towarzyszą nieodłącznie pewne dysfunkcje, które same te modele generują. Model technokratyczny obciąża przede wszystkim brak bezpośredniej legitymizacji demokratycznej urzędników-biurokratów chowających się zwykle za „zasłoną neutralności i obiektywności” (będącej niekiedy „przykrywką” dla działań administracji we własnym interesie), a właściwa mu ekskluzywność pociąga z sobą niebezpieczeństwo daleko idącego „usamodzielnienia” się aparatu administracyjnego oraz każe zapytać o skuteczność

<sup>29</sup> M. Stępień, op. cit., s. 26.

<sup>30</sup> Ibidem, s. 30.

tak zaprojektowanego jego kształtu. Z kolei modelowi populistycznemu – z uwagi na jego otwarty charakter – towarzyszą nieodłącznie pytania dotyczące groźby ewentualnej korupcji, uporczywej niestabilności i, w konsekwencji – podobnie jak w przypadku modelu technokratycznego – potencjalnej (nie)skuteczności. Z tymi zreferowanymi przez siebie modelami administracji Stępień konfrontuje trzeci model i powiązany z nim sposób rozumienia demokracji.

Za teoretyczną „bazę” obierając koncepcję demokracji deliberacyjnej, autor prezentuje odpowiadający jej responsywny model administracji. Tytułowa responsywność odnośnie administracji publicznej oznaczać ma jej „wrażliwość” na potrzeby obywateli wraz z podjęciem (skutecznych) działań, stanowiących – najlepiej zgodną z oczekiwaniami obywateli – odpowiedź na zgłaszane administracji sygnały. Stępień modelowi responsywnemu przypisuje metaforę zinstytucjonalizowanej rozmowy, która wyrastać ma z dyskusji/deliberacji rozmaitych form partycypacji publicznej. Jak pisze sam autor: *Wydaje się, że właśnie partycypacja może być instytucjonalnym narzędziem integracji „technokratycznych” i „demokratycznych” [populistycznych] zbiorów wartości, jakie winna realizować administracja publiczna*<sup>31</sup>. Ów nacisk położony na partycypację odróżniać ma podejście do responsywności postulowane przez Stępnia od „tradycyjnego” rozumienia responsywności bliskiego agregatywnemu rozumieniu demokracji. Pomijając różne warianty w obrębie owego „starego” modelu, ogólnie powiedzieć można, iż wiąże się on zasadniczo z kwestią stopnia reagowania i „wrażliwości” urzędników-biurokratów na społeczne oczekiwania; przede wszystkim w kontekście długofalowych interesów ogółu społeczeństwa, czy też ewentualnego naruszenia wolności jednostek. Kwestia ta bezpośrednio łączyć się ma z pytaniem o preferencje obywateli: *Nie wydaje się, by były one [społeczne preferencje] tak jasne, czytelne, wyartykułowane, jak się częstokroć zakłada [...]. Gdy nawet są one jasne i uświadamiane, to często wyrażają jedynie jakąś partykularną perspektywę, nie są następstwem refleksyjnych, pluralistycznych, dialogicznych i argumentacyjnych procesów komunikacyjnych [...]. Responsywność wobec jednego kręgu interesów może oznaczać jej brak w odniesieniu do innych*<sup>32</sup>. Istotę problemu zdaje się wyrażać cytowana przez Stępnia uwaga S. Vigody, który stwierdza, iż: *[„Tradycyjna”] responsywność niszczy profesjonalizm w momencie, w którym zmusza urzędników publicznych do satysfakcjonowania obywateli nawet wtedy, gdy takie działanie zaprzecza wspólnemu, publicznemu interesowi*<sup>33</sup>. Jeszcze inny problem w obrębie takiego rozumienia responsywności stanowi pasywna, reaktywna forma relacji: obywatele–administracja publiczna, funkcjonująca w myśl schematu: „odczytaj preferencje i zastosuj odpowiednie działanie”. Wyklucza ona jakąkolwiek innowacyjność i może być adekwatna wyłącznie do spraw prostych, gdzie nie występuje jakaś większa niezgoda. „Nowe” podejście do responsywności w administracji publicznej zrywa z takim stanem rzeczy i stanowi ambitną próbę zminimalizowania dysfunkcji istniejących zarówno w modelu technokratycznym, jak i populistycznym.

Jako kluczowe jawi się tu zagadnienie instytucjonalizacji procedur komunikacyjnych dotyczących funkcjonowania administracji. Imperatywem towarzyszącym modelowi responsywnej administracji jest „właściwe” wnikanie „klientów” administracji (tzw. publiki) w administracyjne procesy regulacyjne. Jak rozumieć słowo „właściwe”? Otóż: *[...] responsywność nie polega na bezrefleksyjnym odczytywaniu wartości, dążeń obywateli ani także na ich zaspokajaniu [...] nie polega na lustrzanym odzwierciedlaniu ustalonych lub jedynie domniemanych*

<sup>31</sup> Ibidem, s. 98.

<sup>32</sup> Ibidem, s. 80.

<sup>33</sup> S. Vigoda, *Are You Being Serverd? The Responsiveness of Public Administration to Citizens' Demands: An Empirical Examination in Israel*, „Public Administration” 2000, no 78/1, s. 166, za: M. Stępień, op. cit., s. 80.



preferencji, a wręcz jej istotnym elementem jest wyjaśnianie, dlaczego niektóre z nich nie są możliwe do zrealizowania. To transformacja i urefleksyjnienie preferencji, a nie ich odzwierciedlanie stanowi cechę responsywnych instytucji administracyjnych<sup>34</sup>. Inaczej mówiąc: „nowy” model responsywności stanowi swego rodzaju wyważenie relacji między ekskluzywnością i inkluzywnością, kładąc nacisk na selektywną inkluzywność oraz sytuacyjne stosowanie metod partycypacji publicznej. Każdorazowo decydenci mają więc podejmować swoistą (meta)decyzję czy w ogóle, a jeśli tak, to do jakich mechanizmów partycypacji obywatelskiej się odwołać, mając na uwadze takie kryteria, jak: kto, na jakich zasadach, wybrany za pomocą jakich kryteriów i kiedy winien być zaproszony do rozmów. Nie zawsze jest to konieczne – np. w przypadku kwestii, co do których występuje zasadniczo zgoda, lub też decyzja nie odznacza się jakimś szczególnym znaczeniem strategicznym.

Poprzez metody partycypacji publicznej Stopień rozumie [...] *relatywnie dobrze wyodrębnione i opracowane, instytucjonalne sposoby angażowania społeczeństwa w administracyjne procesy regulacyjne*<sup>35</sup>. Choć sam autor nie używa tego terminu i nie omawia dokładnie istoty owych metod (choć podaje wiele konkretnych przykładów), w ramach dygresji (i jako uzupełnienie) powiedziec jednak warto, iż w literaturze przedmiotu określane są one niekiedy mianem deliberatywno-inkluzywnych form uczestnictwa obywatelskiego (*deliberative inclusive processes* – DIPs) i stanowią „aplikacyjny wymiar” koncepcji demokracji deliberacyjnej. DIPs definiowane są jako [...] *metoda partycypacyjna, za pomocą której gromadzi się razem obywateli stanowiących przekrój danej populacji, zwykle na drodze losowania, by deliberowali na zadany temat przez dłuższy czas, zwykle przez kilka dni [...]. Obywatelom towarzyszy doświadczony, neutralny moderator, zaś celem grupy jest podjęcie decyzji lub znalezienie obszaru porozumienia tak, by móc przedstawić swe rekomendacje decydentom. W idealnym przypadku, decydenci biorą owe rekomendacje pod uwagę*<sup>36</sup>. Owe metody/„narzędzia” partycypacji publicznej przyjmują zwykle postać różnorodnych i ustrukturyzowanych zogniskowanych wywiadów grupowych (fokusów), choć niekiedy występują one także w wersji *on-line* lub też technologia komputerowa towarzyszy zebrany w jednym miejscu uczestnikom (elektroniczne wiece publiczne). Zasadniczą ideą większości z nich jest nacisk na intensywny proces informowania („dokapitalizowania” uczestników wiedzą) – wybranych w ten sposób, by tworzyli „mikrokosmos” społeczności, z której pochodzą (pleć, poziom wykształcenia, miejsce zamieszkania etc.) – który to proces poprzedzać ma etap zasadniczy, czyli „namysł publiczny” (deliberację). W efekcie współwystępowania obu tych komponentów, uczestnicy formułować mają własne stanowisko, stanowiące rezultat refleksji i próbując znaleźć argumenty na poparcie owego stanowiska, które skłonni byłiby uznać także inni. Chodzi tu przy tym nie tylko o wyrażanie swych preferencji; zakłada się, że w toku dyskusji następować będzie także ich kształtowanie/modyfikacja pod wpływem wypowiedzi pozostałych osób (zob. wcześniejsze uwagi we „Wprowadzeniu”)<sup>37</sup>.

Powracając jednak do głównego wątku rozważań powiedziec należy, iż Stopień zwraca także uwagę na instrumentalne uzasadnienie stosowania metod partycypacyjnych. W obliczu złożonej natury współczesnej rzeczywistości, zachowanie sterowności systemu niekiedy

<sup>34</sup> M. Stepień, op. cit., s. 170.

<sup>35</sup> Ibidem, s. 121.

<sup>36</sup> L. Carson, P. Hart, *What Randomness and Deliberation Can Do for Community Engagement*, s. 3 <http://www.activedemocracy.net/articles/engag-comm.pdf> [stan na: 2.08.2010].

<sup>37</sup> Szerzej zob. B. Abramowicz, *Kryzys liberalnej demokracji – wyzwanie instytucjonalizacji polityki deliberacyjnej*, „Przegląd Historyczno-Politologiczny” 2009, nr 2(4), s. 74–77.

wręcz wymusza włączanie obywateli w procesy decyzyjne. Autor przytacza w tym kontekście pogląd, iż przemyślane „podzielenie się” władzą paradoksalnie może ją powiększyć (zmniejszając koszty kontroli i egzekucji), choć zmniejsza wpływ rządzących na samą treść podejmowanych decyzji. W praktyce trudno oddzielić od siebie aspekt instrumentalny/marketingowy od aksjologicznego/responsywnego; ten pierwszy nie jest niczym złym, niemniej – jak się wskazuje – winno mu jednak towarzyszyć pewne szersze myślenie o systemie demokratycznym nasyconym elementami deliberacji, jako pewnej wartości.

Tak ugruntowany model responsywnej administracji jawi się tyleż niezwykle inspirująco, co wielce problematycznie. Sam Stępień konstatuje w sposób następujący: *Po prostu, aby stosować metody partycypacyjne w sposób sytuacyjnie wrażliwy, konieczne jest ciągłe ważenie racji, zadawanie pytań dotyczących sposobu konceptualizacji problemów [i] oceniania rzeczywistości; podział zadań na rutynowe i innowacyjne; [podział] problemów na te wymagające autorytatywnego lub partycypacyjnego decydowania. Responsywność wymaga przyjęcia założeń o nieistnieniu raz na zawsze trafnych odpowiedzi, a nawet „właściwych” pytań<sup>38</sup>*. W związku z tak zaprojektowanym modelem administracji publicznej nasuwają się jednak następujące pytania: Czy rzeczywiście administracja publiczna zdolna będzie do „namysłu nad samą sobą” oraz czy – wspomniany już – instrumentalny charakter uzasadnienia funkcjonowania metod partycypacyjnych stanowić będzie wystarczający argument przemawiający na korzyść „nowego paradygmatu” administracji? Czy poziom kompetencji i (samo)świadomości konkretnych urzędników będzie współbieżny z modelem responsywnym? Czy ów model wspierany będzie przez odpowiedni wskaźnik kapitału społecznego, a zwłaszcza wzajemnego zaufania między publicznymi administratorami a obywatelami? Czy szeroko rozumiane koszty modelu responsywnego opartego na partycypacji publicznej (m.in. spowolnienie procesu decyzyjnego, mała skłonność do działań innowacyjnych, problemy z reprezentatywnością uczestników, trudności z osiągnięciem porozumienia, utrata przez administrację kontroli nad procesem decyzyjnym) ocenić można jako dalece mniej „dolegliwe”, aniżeli te, właściwe modelowi technokratycznemu i populistycznemu? Choć sam autor deklaruje, iż: *Zmiana sposobu działania jest dla administracji koniecznością, a nie jej dobrą wolą<sup>39</sup>*, lektura jego inspirującej książki nie przekonuje, iż takowa zmiana to swoisty przykład „dziejowej konieczności”; zwłaszcza w obliczu faktu, iż Weberowski model biurokracji ma się wciąż „świetnie” w wielu obszarach życia społecznego, publicznego i politycznego<sup>40</sup>. Nie stanowi to jednak wady jego teoretycznej propozycji, albowiem przyświecał jej – jak się zdaje – zgoła inny cel: prezentacja projektu „realnej utopii” w administracji publicznej. Jego „szkielet” tworzą elementy już obecne w rzeczywistości społecznej; należy im – „tylko” – nadać odmienny priorytet i zmienić punkt ich położenia.

<sup>38</sup> M. Stępień, op. cit., s. 170.

<sup>39</sup> Ibidem, s. 174.

<sup>40</sup> Weberowski model biurokracji stał się dla wielu autorów punktem wyjścia do sformułowania autorskich modeli systemu organizacji biurokratycznej. Jako „dialogującą” z modelem niemieckiego socjologa uznać należy m.in. koncepcję biurokratycznego błędnego koła autorstwa M. Croziera (zob. idem, *Biurokracja. Anatomia zjawiska*, Warszawa 1967, rozdz. 7, zwłaszcza s. 288–299), jak również inne koncepcje wskazujące na paradoksy biurokracji i jej „powodzenie”, mimo związanych z nią dysfunkcji (tudzież właśnie dzięki nim); zob. R. K. Merton, *Struktura biurokratyczna i osobowość*, w: idem, *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, Warszawa 1982. Jak obrazowo pisze Crozier (op. cit., s. 271–272): *Cała poweberowska literatura na temat biurokracji odznacza się podstawową dwuznacznością. Z jednej strony, większość autorów sądzi, że rozwój organizacji biurokratycznych łączy się z pojawieniem się racjonalności we współczesnym świecie, wobec czego biurokracja jest istotnie czymś wyższym od wszystkich innych możliwych form organizacyjnych. Z drugiej strony, liczni autorzy, często zresztą ci sami, uważają organizacje biurokratyczne za coś w rodzaju Lewiatana przygotowującego oddanie całej ludzkości w niewolę.*

### Zakończenie

W niniejszym artykule przedmiotem rozważań uczyniono koncepcje responsywności, biorąc za przykład koncepcję społeczeństwa aktywnego autorstwa Amitai'a Etzioni'ego oraz koncepcję responsywnej administracji publicznej w wydaniu Mateusza Stępnia. Obie wydają się inspirującymi teoretycznymi propozycjami mogącymi stanowić dogodny punkt wyjścia do analiz nad – postulowanym współcześnie – procesem „uwrażliwiania” demokracji w wydaniu przedstawicielskim (czynienia jej bardziej responsywną i nasyconą elementami deliberacji). Z uwagi na bardziej praktyczne zorientowanie, na szczególną uwagę zasługuje koncepcja responsywnej administracji publicznej, którą z powodzeniem wykorzystać można w analizach funkcjonowania demokracji lokalnej i samorządności. Albowiem – jak się wskazuje – w społecznym odbiorze na poziomie lokalnym relacje administracji samorządowej ze zbiorowością lokalną są równie istotne, jak relacje obywateli z władzami lokalnymi.

---

### Summary

#### **The concepts of responsiveness as a reaction to the postulates to make representative democracy more 'sensitive'**

The author discusses two concepts of responsiveness in his paper: the concept of active society, developed by Amitai Etzioni, and the concept of responsive public administration by Mateusz Stępień. The author finds both concepts potentially inspiring in the context of theoretical proposals to overcome some dysfunctions of representative democracy. The author of the paper also proposes to include the concepts of responsiveness in the framework of the so-called transformation trend of theories of democracy, which perceives politics as the transformation of individual preferences through rational discussion. The author observes a certain convergence between the concepts of responsiveness and the main assumptions of deliberative democracy (falling into the above transformation paradigm). Both concepts attempt at finding a 'golden mean' between liberal and republican visions of state community, while significantly 'supplementing' liberal democracy concepts, especially those where politics is reduced to a process of an auction of interests.

Etzioni's concept is more philosophically oriented and can serve as a theoretical foundation for more general considerations on the functioning of a democratic system and the relations between authorities and citizens. A more practically oriented concept of responsive administration can inspire the analyses of a desired model of self-government administration, whose role in the context of relations with the citizens of local communities is sometimes equal to that of local authorities.

