

Filozofické a pojmové ukotvenie participácie

autorky:

- Jana Plichtová
- Anna Šestáková

názov výstupu: Filozofické a pojmové ukotvenie participácie

názov výstupu z opisu: Teoretická štúdia k participatívnej tvorbe verejných politík

zadávatel': Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti,

národný projekt: PODPORA PARTNERSTVA A DIALÓGU V OBLASTI PARTICIPATÍVNEJ TVORBY VEREJNÝCH POLITÍK

ITMS kód projektu: 314011M298

operačný program: OP Efektívna verejná správa

zdroj financovania: Európsky sociálny fond

obdobie vyhotovenia/spracovania: 2017 - 2018

poznámka: materiál je teoretickým východiskom a podkladom pre spracovanie slovníka základných pojmov k téme participácia a zapájanie verejnosti/občanov do tvorby verejných politík

Tento projekt je podporený z Európskeho sociálneho fondu.

Obsah

Filozofické a pojmové ukotvenie participácie	4
Úvod	4
Participácia v kontexte zastupiteľskej demokracie a trhovej ekonomiky	7
Participácia neelitných občanov v participatívnej demokracii	12
Inštitucionálna zmena – ako rozhodovať o dizajne participatívnych politík?	22
Prvá dimenzia participácie - kto participuje?	22
Druhá dimenzia participácie - akým spôsobom dochádza k výmene informácií a rozhodnutiam?	23
Tretia dimenzia participácie - aká je súvislosť medzi diskusiou a verejnou akciou?.....	24
Prílohy	27
Príloha A - „Demokratická kocka“ – inštitucionálny rámec participatívnych politík.....	27
Príloha B – Príklad umiestnenia participatívnej techniky v trojdimenzionálnom priestore	28
Zoznam použitých zdrojov	29

Predslov

Teoretická štúdia k participatívnej tvorbe verejných politík – analyzuje aktuálny stav spoločnosti v previazaní na miesto a úlohu občana, ako aj úlohu a miesto participácie v spoločnosti. Spoločným menovateľom jednotlivých častí štúdie je identifikovaná potreba inštitucionálnej zmeny, hodnotovej transformácie a nového prístupu verejnej správy k participácii a spoluúčasti občanov na rozhodovaní.

Na základe zadania bolo cieľom štúdie identifikovať možné indikátory kvality participácie (index participácie) a predstaviť východiská pre nastavenie parametrov merania prínosov participácie pre spoločnosť. Súčasne zohľadniť fázy participačnej tvorby verejnej politiky, ich prínosy, riziká a úskalia, ako aj spôsoby hodnotenia procesov a výsledkov participačného procesu s cieľom zdefinovať základné kritériá a škálu ukazovateľov kvality participatívneho procesu tvorby verejných politík.

V záverečnej podobe štúdia reaguje na aktuálny stav, ktorý vychádza z každodenných skúseností a kladie si kľúčové otázky: Čelíme kríze demokracie? Ak áno, aké sú „symptómy“ tejto krízy?, Kde hľadať príčiny neutešeného stavu moderných demokracií?, Aké riešenia existujú? Štúdia v rámci troch základných kapitol otvára tieto témy:

- Aké je miesto participácie v kontexte zastupiteľskej demokracie a trhovej ekonomiky?
- Akceptujeme účasť neelitných občanov v participačných procesoch?
- Ako rozhodovať o dizajne participatívnych politík v procese inštitucionálnej zmeny?

Filozofické a pojmové ukotvenie participácie

Jana Plichtová a Anna Šestáková¹

„Silná demokracia vyžaduje, aby sme vzali vážne seba samých ako občanov.. Občania sú vládcami: správcovia seba, svojich komunit, páni svojho vlastného osudu“. B. Barber²

Úvod

V 20. storočí sa v západných krajinách presadila liberálna demokracia ako univerzálny systém vládnutia, garantujúci slobodu a rovnosť. A hoci je dnes takmer nemysliteľné predstaviť si inú alternatívu, čoraz častejšie sa ozývajú hlasy z akademickej aj občianskej sféry, ktoré upozorňujú na krízu súčasných moderných demokracií. Debata o kríze našla odozvu napríklad v prácach Habermasa, ktorý hovorí o kríze legitimacy (1973), Putnam a Farrová (2000) poukazujú na oslabený výkon demokratických inštitúcií a Crouch (2004) završuje túto kritiku pesimistickou víziou erózie demokracií zvnútra, ktorá ponecháva demokratické inštitúcie „nažive“, avšak robí z nich prázdne formálne procesy bez akejkol'vek demokratickej substance. A nakoniec sú tu prieskumy, ktoré ukazujú znižujúcu sa dôveru občanov v politické elity, vládu a demokratické inštitúcie.

Tieto zistenia otvárajú mnohé otázky.

- **Čelíme dnes kríze demokracie? Ak áno, aké sú „symptómy“ tejto krízy?**
- **Kde hľadať príčiny neutešeného stavu moderných demokracií?**
- **A predovšetkým, aké riešenia existujú?**

Odpoveď na otázku, či môžeme vôbec hovoriť o kríze demokracie, nie je taká jednoznačná, ako by sa na prvý pohľad mohlo zdať. Ako upozorňujú niektorí autori (napr. Merkel, 2013), nadmerné užívanie tohto pojmu v politológii a politickej sociológii viac zahmlieva ako osvetľuje. Z nášho pohľadu prinajmenšom otvára nové otázky. Na základe akých kritérií môžeme vymedziť začiatok a koniec predpokladanej krízy? Kde stanoviť hranice medzi normalitou a krízou? Merkel (2013) ponúka dve možné interpretácie pojmu 'kríza' v moderných demokraciách. Prvým je kríza ako akútne ohrozenie politického poriadku. Ak

¹ Úrad vlády pre rozvoj občianskej spoločnosti SR pri Ministerstve vnútra SR

² Barber (1984; 2003, s. 29)

tento spôsob interpretácie exponujeme na demokratický systém, kríza je štádium, ktoré predchádza kolapsu demokratického systému. Druhá možnosť je menej dramatická. Hovorí o latentnej kríze, ktorá nemá predvídateľný koniec a teoreticky sa môže vliecť donekonečna. Ako však varuje Crouch (2004), tento zdanlivo neškodný proces v skutočnosti vyprázdňuje demokraciu zvnútra. Čo zostáva, sú inštitúcie, ktoré fungujú len formálne a atrofia demokratických ideálov.

Tento opis výrazne pripomína proces, ktorý dnes môžeme pozorovať v moderných demokraciách. Je to dostatočná evidencia, aby sme uzavreli diskusiu o kríze? Podľa niektorých autorov nie. Diskurz krízy musia podporiť empirické dáta a prieskumy. Tu sa môžeme obrátiť o pomoc na demokratické indikátory. Ak zaznamenáme pokles kvality demokracií, potom môžeme hovoriť o kríze. Index kvality pod názvom Democratic barometer³, ktorý zahŕňa sto indikátorov konsolidovaných demokracií, posudzuje také základné funkcie ako sú participácia, transparentnosť, reprezentácia a vláda zákona. A ponúka prekvapivý obraz. Odhliadnuc od variability jednotlivých demokracií, celkový trend je pozitívny; podľa tohto indexu sa kvalita tridsiatich vybraných demokracií od roku 1990 zvýšila. Merkel (2013) na základe týchto údajov konštatuje, že spochybňujú nielen Habermasovu teóriu krízy legitimacy v kapitalizme, pochmúrny obraz Crouchovho konceptu post-demokratických prázdnych inštitúcií v , ale aj celý populárny a akademický diskurz krízy demokracie.

Z nášho pohľadu je tento záver omnoho menej jednoznačný. V prvom rade, indexy kvality vychádzajú z viacerých ukazovateľov. A hoci občania môžu byť spokojní s niektorými zložkami demokratického systému, môžu byť súčasne veľmi nespokojní s inými⁴. Podobný trend ukazujú izolované prieskumy dôvery v politické inštitúcie, v rámci ktorých extrémne nízku dôveru občanov si vyslúžili politické authority, predovšetkým politické strany (v rámci SR pozri napr. Bútorová-Gyárfášová, 2010; Správa o stave a vývoji demokracie na Slovensku INEKO, 2017). Odhliadnuc od prieskumov dôvery môžeme v mnohých európskych krajinách pozorovať pokles tradičnej participácie, úpadok záujmu o politiku, apatiu, cynizmus, nárast

³ democracybarometer.org

⁴ Merkel (2013) uvádza, že z vybraných ukazovateľov práve indikátor kvality participácie vykazuje pokles, čo možno pripísať zvyšujúcej sa sociálnej selektivitě (nerovnosti rôznych skupín) v politickom systéme.

necivilizovaného diskurzu, ale aj nové, netradičné formy participácie - občianske protesty, alternatívne komunity, diskusie na internete a nové sociálne hnutia. Môžeme si však položiť otázku: ak sa občania rozhodli neangažovať sa v tradičných formách participácie, nemôžeme ich jednoducho nechať, aby sa sami slobodne zapojili, keď to uznajú za vhodné? Problémom takéhoto riešenia je, že následky zlých politík sa nedajú tak ľahko zvrátiť. Ako konštatuje Nylén (2003), ani široká obnova občianskeho aktivizmu nedokáže odčiniť napríklad environmentálne škody alebo ľudské tragédie, zapríčinené škrtmi vo verejnom financovaní sociálnej pomoci či vzdelania. Okrem toho čelíme riziku, že nahnevaná rezignácia na politiku môže u niektorých jednotlivcov viesť k účasti v necivilizovaných hnutiach. Ako ukázali napríklad závery správy INEKO (2017), veľká časť frustrovaných ľudí rezignuje na demokratické hodnoty a podporuje extrémistické sily. Vzostup popularity takýchto skupín môžeme už dnes pozorovať v Európe aj u nás⁵.

⁵ V prieskume z roku 2016 sa ukázalo, že takmer každý štvrtý občan Slovenska v danom čase videl alternatívu súčasného stavu demokracie v zrušení parlamentného systému a nastolení diktatúry (INEKO, 2017).

Participácia v kontexte zastupiteľskej demokracie a trhovej ekonomiky

Načrtli sme teda aspoň kontúry krízy v západných demokraciách a identifikovali sme jej symptómy. Čo však príčiny? Bez pátrania po koreňoch problému ťažko zistíme, ako sme sa dostali tam, kde sme teraz, ba čo viac, ako z toho von. Habermas (1973) videl príčiny v opakujúcich sa epizódach ekonomických kríz, ktoré vyžadujú, aby vláda vynakladala väčšie prostriedky na nezamestnanosť a sociálnu pomoc za súčasnej redukcie spotrebných výnosov. Tieto protirečivé požiadavky nevyhnutne vyústia do krízy racionality administratívneho systému a – v konečnom dôsledku – v krízu legitimacy, ak občania volia protest alebo exit z politiky. Keďže obdobia ekonomických kríz sú periodické a neodvratiteľné, tento problém možno vnímať aj ako krízu kapitalizmu (hoci niektorí autori považujú finančné krízy skôr za „triumf“, než za krízu kapitalizmu). Crouch (2004) pridáva vplyv súkromných peňazí na politické kampane, silné pozície globálnych korporácií a nové formy politického lobbyingu. Privatizácia a (neo)liberalizácia sú podľa jeho argumentov neho inverzne úmerné kvalite demokracie v súčasnej dobe. Hoci sa koncepcie krízy navzájom vo viacerých bodoch líšia, v jadre týchto teórií sú podobné otázky. Sú to otázky ako: Kto vládne? Kto participuje a v akých formách participácie? Koho záujmy sú reprezentované? Dnes – konštatuje Nylén (2003) – sa nachádzame v nezdravej situácii, kedy sú mocní tí, ktorí majú konexie, a ktorí sa veľmi dobre naučili využívať demokratické inštitúcie a procedúry tak, aby si zabezpečili ešte väčšiu koncentráciu moci a bohatstva v rámci svojej úzkej elitnej skupiny.

Definovanie elity ako malej dominantnej sociálnej skupiny na vrchole spoločenského rebríčka, sa presadilo v 19. storočí. Problém vzťahu medzi masou a elitou sa vynoril s obnovenou silou s nástupom demokracie. Otvorili sa nové otázky, predovšetkým či je skutočná spoločenská rovnosť vôbec možná a či spoločnosť dokáže prosperovať bez elít. Elitárske teórie priniesli argumenty, že spoločnosť, v ktorej neexistujú elity, je nemysliteľná (pozri napr. Pareto, 1935; Mosca, 1939). Socialistický koncept sociálnej rovnosti bol z ich pohľadu čistou utópiou. K tejto debate prispel Robert Michels, ktorý demonštroval, že socialistické strany samotné sa veľmi rýchlo transformovali na byrokratické oligarchie (1999). Takmer prorocký sa javí príspevok Jamesa Burnhama, ktorý na prelome 19. a 20. storočia predpovedal vzostup ekonomickej elity. Podľa neho vznikne spoločnosť, ktorá bude politicky a ekonomicky kontrolovaná „manažérmi“. Títo manažéri získajú kontrolu nad „nástrojmi

produkcie“, prostredníctvom čoho budú kontrolovať štát, ba dokonca, štát sa stane „vlastníctvom manažérov“ (Burnham, 1941, s.74).

Burnhamova vízia silno pripomína moderné poňatie liberalizmu, ktorý sa tak často vyskytuje v kritikách elitárskych demokratických systémov. Hoci je tento pojem veľmi frekventovaný v politických a akademických debatách, existuje až zarážajúco malá zhoda v tom, čo vlastne zahŕňa. Nonini (2008) konštatuje, že hrozí, že termínom „neoliberálny“ bude možné označiť akýkoľvek politický, spoločenský, ekonomický alebo kultúrny proces súvisiaci so súčasnou podobou kapitalizmu. Oxfordský slovník⁶ chápe neoliberalizmus ako oživenie a modifikáciu liberalizmu, postavenú na kapitalizme voľného trhu a právach jednotlivca. Neoliberalizmus teda vychádza z liberalizmu, konkrétne z ekonomického liberalizmu, ktorý obhajuje nezasahovanie štátu do ekonomiky a voľný, „samoregulujúci“ sa trh. Základným argumentom neoliberalizmu je, že kapitalistické trhové ekonomiky automaticky smerujú k plnej zamestnanosti a efektívnemu využívaniu zdrojov, pokiaľ trh nie je deformovaný zásahmi a reguláciami. Zásahy štátu do ekonomiky sú preto takmer vždy nežiadúce, pretože narúšajú neomylnú logiku trhu a znižujú ekonomickú efektívnosť. Úlohou štátu je udržiavať taký inštitucionálny rámec, ktorý ochraňuje individuálne právo na súkromné vlastníctvo a voľný, neregulovaný trh. V oblastiach, kde trh neexistuje sám od seba (napr. zdravotníctvo, sociálne služby, a pod.) by ho mal štát vytvoriť (Harvey, 2005).

Z tohto hľadiska môžeme neoliberalizmus vymedziť skôr ako súbor politicko-ekonomických praktík, „praktickú teóriu“, než ako ucelenú politickú ideológiu. Jej dôsledkom je rastúca koncentrácia bohatstva a moci v rukách nadnárodných korporácií a elitných skupín. Neoliberálne politiky preto v konečnom dôsledku vedú k presunu moci z politickej do ekonomickej sféry. Dôsledky týchto praktík však výrazne presahujú ekonomickú sféru. Presadzujú sa totiž také politiky, ktoré sú výrazne priaznivé pre biznis a indiferentné voči chudobe, sociálnemu vykoreneniu, drancovaniu zdrojov a deštrukcii životného prostredia. Dôraz na slobodu a osobnú voľbu vedie k tomu, že jednotlivcov vidí ako radikálne zodpovedných za vlastnú situáciu. Morálni aktéri sú tí, ktorí dokážu kompetentne fungovať v rámci voľného trhu. Priepastné sociálne nerovnosti sú prípustné, pretože nie sú ničím iným, ako dôsledkom individuálnej voľby. Vyžadovať, aby štát zasiahol v prospech tých, ktorí

⁶ <https://en.oxforddictionaries.com>

sa ocitajú na dolnom konci spoločenského rebríčka je nielen nesprávne, ale morálne odsúdeniahodné (Mises, 1962). Súvislosť s konceptom elitárskej demokracie je evidentná; premisy neoliberalizmu sú pôdou, na ktorej môžu politické a ekonomické elity získať nekontrolovaný vplyv.

Je však vplyv politických a ekonomických elít ohrozením demokratického systému? Podľa elitárskych teórií (pozri napr. Schumpeter, 1942; Sartori, 1987) občania nemajú dostatok kompetencií, aby sa vedeli orientovať a rovnocenne sa zúčastňovať politického rozhodovania. Spoločnosti teda neostáva iné ako sa spoliehať na múdrosť a vedomosti politických elít. To je však z hľadiska elitárskej koncepcie demokracie želateľný stav, keďže jej primárnym cieľom je predovšetkým zabezpečiť efektívnosť administratívy. Vplyv občanov sa obmedzuje na periodické hlasovanie vo voľbách. Občania, ktorí nehlasujú a nedisponujú prostriedkami, ktorými by dokázali ovplyvniť iných voličov, nemajú na politické rozhodovanie žiaden vplyv. Politický proces je analogický s trhom. Voliči sú ako konzumenti, vyberajúci si z politickej ponuky. Teoretici elitárstva dokonca vymenúvajú dôvody, pre ktoré sa zvýšenej politickej participácie zo strany občanov treba obávať. Všeobecná apatia je podľa nich podmienkou stability demokratického systému. Nekontrolovaná participácia neinformovaných más by narušením pokojnej súťaže elít viedla k zrúteniu celého systému. Samospráva (self-government) je podľa nich nemožná, pretože protirečí prostým faktom politickej psychológie o politickom správaní jednotlivcov. Z perspektívy elitárskych teórií sú ideály aktívneho občianstva v porovnaní so stabilitou a efektívnosťou celého politického systému druhoradé, a tak občanom zostáva úloha pasívnych divákov politických zápasov vzdialených elít.

Niet pochýb o tom, že aj vo viacerých západných demokraciách apatia a nezáujem občanov o politiku narastá. Dôležité však je pátrať po príčinách tejto apatie a neuspokojovať sa s tým, že apatia vlastne daný politický systém udržiava v chode. Ťažko sa dá veriť tvrdeniu, že systém, ktorý produkuje nezáujem, apatiu a cynizmus, funguje. Skôr je to naopak a masová apatia je s najväčšou pravdepodobnosťou dôsledkom nefungujúceho systému. Potrebujeme alternatívne vysvetlenie politického správania, inak hrozí, že sa z akademikov v sociálnych a politických vedách stanú sofistickovaní obhajcovia existujúceho systému. Ak by bol systém zastupiteľskej demokracie bez týchto nedostatkov, ak by politici neboli úplatní a citlivo

načúvali svojim voličom a presadzovali ich potreby, potom by extravagantné náklady na podporu všeobecnej participácie boli úplne zbytočné. Dnes však pozorujeme, že politické elity, hoci demokraticky zvolené, sa často ocitajú v konflikte medzi požiadavkou reprezentovať záujmy voličov na jednej strane a záujmami podporujúcich finančných skupín na druhej strane (tzv. paradox elity). Vplyv získavajú ekonomické elity, takže časť politického rozhodovania sa presúva na nich. Voliči vnímajú volebných kandidátov ako „zapredaných“ mocným finančným skupinám. Prijaté politiky sú v konečnom dôsledku skôr výsledkom vyjednávania medzi elitami ako reprezentáciou záujmov voličov. Ani komerčná súkromná tlač nespĺňa kritériá definujúce slobodnú a autonómnu tlač, a nie je imúnna voči manipulácii zo strany tých istých elít, ktoré by mala kontrolovať. Média slúžia záujmom súkromných investorov a skupín a je preto otázne, nakoľko sú nestrannými poskytovateľmi informácií a strážcami demokracie.

Prečo sa teda občania hlasnejšie nestážujú? Nie je nezáujem o politiku prejavom ich spokojnosti? Empirické zistenia túto interpretáciu nepodporujú (viď vyššie uvedené prieskumy dôvery v politické authority – napr. INEKO, 2017). Domnievame sa teda, že je to presne naopak – odchod z politiky je v skutočnosti formou protestu. Opakované sklamanie po prevalení nových a nových korupčných škandálov spôsobilo, že väčšina rezignovala na možnosť zmeny. „Šťastnejšiu“ časť občanov zabáva konzum, zatiaľ čo tí ostatní sú príliš zamestnaní bojom o prežitie (Nylen, 2003). V móde je cynizmus, apolitické a antipolitické postoje. Aktívnejšej časti občianskej spoločnosti viac vyhovuje lokálny aktivizmus, dobrovoľníctvo, účasť vo virtuálnych komunitách, v občianskych a sociálnych hnutiach, ktoré umožňujú presadiť, či uskutočniť „dobrú vec“ bez upísania sa konkrétnej politickej strane. V postsocialistických spoločnostiach zohrala svoju úlohu aj fúzia starej politickej elity s ich bývalými oponentmi a vznik staro-novej politickej elity. Pod politické správanie sa podpísala aj predchádzajúca skúsenosť s inštitúciami, ktoré vyžadovali bezpodmienečné podriadenie sa jedinej správnej ideológii bez kritického uvažovania. Mnohoročná „škola“ hierarchickej a autoritárskej socializácie s veľkou pravdepodobnosťou nerozvíjala kritické myslenie a nevedla k zvažovaniu viacerých alternatív. Almond a Verba (1965) sa takisto domnievajú, že ak sa vo väčšine sociálnych situácií očakáva, že ľudia sa podriadia príslušnej autorite, prenású si tento model aj do politickej sféry. Ak sú však v pozícii kritických a nezávislých aktérov, možno očakávať, že bude podobným spôsobom participovať aj v politickom živote.

Problém demokratizácie sa preto nevzťahuje len na politickú sféru, ale treba ho vnímať širšie, v kontexte ďalších spoločenských inštitúcií, predovšetkým školy a pracoviska.

Táto analýza nám umožňuje zhrnúť a vymedziť nedostatky moderných liberálnych zastupiteľských demokracií takto:

1. Disproporčný vplyv politických a ekonomických elít na proces politického rozhodovania (odpoveď na otázku „kto vládne?“).
2. Socioekonomické nerovnosti ako výzva demokratickému princípu rovnosti („kto participuje?“, „koho záujmy sú reprezentované?“).
3. Autoritárska socializácia v rámci spoločenských inštitúcií.

Sme presvedčení, že tieto charakteristiky produkujú systém, ktorý je vo svojej podstate elitársky a vylučujúci. To v konečnom dôsledku spôsobuje eróziu dôvery v politické inštitúcie, pokles politickej participácie a ventiláciu frustrácie z politického systému únikom do privátnej sféry a mikrokomunít (Nylen, 2003).

Participácia neelitných občanov v participatívnej demokracii

Hoci väčšina slovníkov definuje participáciu v termínoch účasti jednotlivca a angažovania sa v občianskom a politickom živote, tento moderný individualistický výklad zastiera staršie, komunitárne chápanie participácie. To sa odvíjalo od príslušnosti k širšej komunite, od starostlivosti o jej spoločný majetok, resp. o spoločné záležitosti tohto spoločenstva a súviselo s potrebou jedinca niekam patriť a zdieľať existenciu s ostatnými⁷. Samotný pojem teda odkazuje na problém vzťahu jednotlivca a kolektív. Komunita, sociálna kohézia, solidarita a prináležanie sa však v liberálnej demokracii ocitajú v pozícii antitézy slobody a nahrádza ich spoločnosť rozptýlených, vzájomne súťažiacich indivíduí. Dichotómie slobody a komunity kriticky tematizoval Barber (1984, 2003). Komunita je podľa neho priestor, v ktorom jedinec objavuje a vyjadruje svoju slobodu. Nová „etika zameranosti na seba“ (Nylen, 2003, s. 22), podporovaná neoliberalnými hodnotami individualizmu a konzumu oslabuje nielen sociálnu kohéziu a solidaritu, ale aj samotnú demokraciu. Sebecký záujem, ktorý je podľa niektorých antropologickou konštantou (Sartori, 1987), nemožno pochopiteľne vykoreniť, môže však dôjsť k uvedomeniu prepojenosti vlastného záujmu so záujmami ostatných, predovšetkým tých, s ktorými zdieľame sociálnu identitu. Občania teda nie sú absolútne sebeckí („racionálni egoisti“), ale ani úplne altruistickí; svoje záujmy odvodzujú od záujmov komunit, ku ktorým prináležia (súkromných, lokálnych, národných, globálnych..) (Barber, 1984; 2003).

Z komunitárnej tradície vychádza teória participatívnej demokracie, ktorá sa často prezentuje ako kritická reakcia na elitárske teórie. Podľa J. Mansbridgeovej (1983) nachádzame korene participatívnej demokracie v 60. rokoch, a to v kontexte študentských organizácií Novej ľavice, ktorá protestovala proti rozhodnutiu vlády USA viesť vojnu vo Vietname. Participatívnu demokraciu neskôr spopularizovala C. Patemanová, B. Barber a ďalší a druhý dych získala v 90. rokoch, v období inovatívnych experimentov napr. s participatívnym rozpočtom. Participatívna demokracia ako odpoveď na krízu liberálnej demokracie vyvoláva veľkú nádej z viacerých dôvodov. Po prvé, participatívne reformy umožňujú rozšíriť demokraciu na tie vrstvy občanov, ktoré nepatria k elitám. Participatívna

⁷ www.merriam-webster.com/dictionary

tvorba politík znamená viac transparentnosti v rozhodovaní, väčšiu kontrolu politikov a v konečnom dôsledku viac demokracie v politickom a spoločenskom živote. Po druhé, participácia má vzdelávaciu funkciu – občania sa učia participovať participovaním. A napokon, participatívne reformy napomáhajú vytvoreniu odlišnej politickej kultúry, ktorú Patemanová nazýva „participatívnou spoločnosťou“ (2012, s. 10). Aké sú teda základné premisy demokracie, ktorá si nárokuje na označenie participatívna?

Ústrednou myšlienkou participatívnej demokracie je predovšetkým odklon od centralizovanej, byrokratickej formy riadenia. S príbuznými teóriami deliberatívnej a radikálnej demokracie zdieľa viaceré hodnoty, predovšetkým kritiku minimalistického modelu demokracie a silný dôraz na rovnosť, priamu participáciu a vzdelávanie. Zástancovia participatívnej demokracie veria, že občania dokážu efektívne riešiť problémy a prinášať nové a kreatívne riešenia a nahradiť tak zaužívané, ale nefungujúce postupy. Usiluje o zapojenie obyčajných ľudí do procesov politického rozhodovania, a to predovšetkým na lokálnej úrovni, ktorá má pre ich každodenný život najväčší význam. Občania sa potrebujú naučiť spravovať svoje vlastné záležitosti, vládnuť sebe samým (self-governance), ak majú účinne oponovať dominantným formám moci, ktoré stanovujú podmienky pre ich život (Kesby, 2005). Protíliek voči nedostatkom zastupiteľskej demokracie – apatii, pasivite a úpadku dôvery vo vlastné schopnosti dosiahnuť zmenu – vidí v aktívnom občianstve, ktoré možno podporiť vzdelaním. Vzdelanie občanov sa tak stáva prvou a základnou podmienkou ich zmocnenia (z ang. empowerment). Existuje však podpora pre tvrdenie, že vzdelanie občanov a otvorenie možností pre efektívnu a účinnú participáciu prispieva k ich zmocneniu?

Zmocnenie prostredníctvom učenia produkuje pocit kontroly nad vlastným životom, čím prispieva k transformácii individuálnej mentality fatalizmu, závislosti a znechutenia na osobnú zodpovednosť. Občania sa stávajú kritickými a nezávislými subjektmi, ktorí poznajú svoje práva a disponujú dostatočnou sebaučinnosťou tieto práva aj aktívne využívať a postaviť sa proti systematickému vylúčeniu. Zmocnenie je účinným prostriedkom proti naučenej bezmocnosti a pasivite, ktorá nastáva, ak subjekt vníma udalosti ako nekontrolovateľné a nezmeniteľné. V tomto zmysle môžeme hovoriť o potrebe „zmocnenej participácie“ (empowered participation), ktorá sa nespolieha výlučne na expertov a neočakáva, že k reformám dôjde „zhora“. Zmocnenie môže nastať aj „zdola“, čo možno

pozorovať najmä v dôležitých historických momentoch. Takýto aktivizmus má však tendenciu k fragmentácii a je ho ťažké udržať. Zmocnenie nie je akýmsi statickým, „raz a navždy“ stavom, ktorý nahrádza hierarchické štruktúry moci. Ako podotýka Williams (2004), jedná sa o relatívny (a reverzibilný proces), dosahovaný v dlhodobom a náročnom politickom zápase. V skratke, zmocnenie prostredníctvom participácie si vyžaduje určitý čas a ako upozorňujú viacerí autori (napr. Guijt, Shah, 1988), projekty na podporu zmocnenej participácie nie sú úspešné, pokiaľ sú ukončené predčasne. Dôvodom je, že, zmena inštitúcií a spoločenských vzťahov vyžaduje čas. Navyše musí dôjsť aj k transformácii individuálnej formy zmocnenia do kolektívnej. Bez toho sa nepodarí presadiť zmenu hegemonických vzťahov prostredníctvom nových inštitúcií.

Voľby a motívy občanov sú vždy ukotvené v inštitucionálnom teréne; inštitúcie musia vytvoriť priaznivé prostredie a kanály vhodné pre kvalitnú participáciu (Fung, 2004). Jedným zo spôsobov ako možno pre občanov vytvoriť podmienky pre spravovanie vlastných záležitostí je decentralizácia. Pôvod tejto myšlienky siaha do 19. storočia, kedy významný francúzsky intelektuál a šľachtic Alexis de Tocqueville na základe svojich skúseností z Ameriky presadzoval administratívnu decentralizáciu ako ochranu proti „tyranii“ centralizovaného štátu. Tocqueville (1835; 2002) tvrdil, že sila občanov spočíva v lokálnych komunitách, ktorých význam pre slobodu prirovnával k významu základných škôl pre vedu. Pokračovateľom tejto tradície je Robert Putnam, ktorý poukázal na pokles občianskej participácie (pozri napr. Putnam, 2000) a priviedol ju tak do ohniska záujmu politológov a sociológov. V súčasnosti je decentralizácia jedným zo základných kameňov dobrého vládnutia (*good governance*⁸), a to najmä z dôvodu, že podporuje aktívnu participáciu komunit a prispieva k tomu, aby politiky boli utvárané v súlade s miestnymi prioritami a potrebami občanov. Na druhej strane môžeme nájsť aj také prípady, kedy decentralizácia otvorila dvere lokálnej tyranii, v rámci ktorej príslušníci miestnej „elity“ dokázali efektívne presadiť vlastné požiadavky na úkor ostatných členov komunity (pozri Mansbridge, 1983). Decentralizácia sama o sebe teda nie je univerzálnym prostriedkom riešenia problémov systému zastupiteľskej liberálnej demokracie.

⁸ <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

Zvyšujúca sa komplexnosť verejnej správy, prechod od centrálného vládnutia (*government*) ku *governance* v moderných spoločnostiach predstavuje výzvu, ktorej sa tradícia participatívnej demokracie musí prispôbiť. Otvára tiež pochybnosti ohľadom platnosti niektorých jej starších predpokladov. Fung a Wright (2001) kritizujú často citovanú štúdiu od Arnsteinovej (1969; 2007), ktorá kvalitu participácie vymedzuje na škále od najmenšieho vplyvu občanov (manipulácia) až po plnú kontrolu, ktorá predstavuje ich plné zmocnenie. Spomínaní autori si kladú otázku, či môžeme kvalitu participácie za každých okolností stotožniť s plnou autoritou občanov. Konštatujú, že hoci štúdia svojho času poukázala na naivné očakávania späté s participáciou (zvyšovanie participácie bez ohľadu na jej kvalitu), ako analytický nástroj je podľa nich málo užitočná. Reforma demokratických inštitúcií sa musí vyznačovať vysokou empirickou senzitivitou ku konkrétnej situácii a lokálnym podmienkam. Na tomto mieste môžeme pripomenúť zistenia E. Ostromovej (1990), ktorá na základe rozsiahleho terénneho výskumu konštatovala, že je jednoducho nemožné navrhnuť univerzálny spôsob inštitucionálnej zmeny. Podmienky reálneho sveta sa značne líšia od zjednodušených a statických experimentálnych modelov a sú natoľko komplexné, že odolávajú konštrukcii akéhokoľvek a priori vytvoreného modelu. Politiky treba poňať ako experimenty a modifikovať ich v rýchlych cykloch učenia systémom pokus – omyl. To sa dá dosiahnuť jedine na lokálnej úrovni, kde pozorovaním výsledkov inštitucionálnych zmien môžeme doceliť ich úpravu v smere čo najväčšej užitočnosti pre obyvateľov aj životné prostredie.

V nasledujúcom texte uvedieme niekoľko príkladov reálnych participatívnych reforiem, ktoré priniesli úspešné výsledky. Cieľom je predovšetkým poukázať na rozmanitosť reálnych empirických experimentov v oblasti participatívnej demokracie a na špeciálnu rolu, akú v nich hrajú „obyčajní“, nepriviligovaní občania. Špeciálnu pozornosť venujeme najmä praktike participatívneho rozpočtu, ktorý popíšeme o niečo podrobnejšie a rozoberieme aj jednotlivé námietky. Pochopiteľnou otázkou je, akým spôsobom hodnotiť „úspešnosť“ daných reforiem. Ako konštatuje Ostromová (1990), úspešnosť v reálnych usporiadaniach neznamená navrhnutie „perfektných politík“ (v podstate nemôžeme vedieť, či by iná reforma nepriniesla lepšie výsledky). Inak povedané, analyzované prípady nie sú hodnotené ako úspešné, pretože vyvinuli najlepší možný systém, ale skôr taký, aký boli schopní v reálnych

podmienkach, s dostupnými informáciami a so zdrojmi, ktoré mali k dispozícii, vytvoríť. Wright a Fung (2001) uvádzajú nasledovných päť príkladov participatívnych reforiem:

- spolupráca s políciou a správa škôl prostredníctvom spolupráce medzi lokálnou komunitou a predstaviteľmi verejnej správy v Chicagu (pre bližšie informácie pozri Fung, 2004)
- program tréningu a školení pre zamestnancov vo Wisconsin, na ktorom sa podieľajú zamestnanci, manažment veľkých firiem ako aj predstavitelia verejnej správy
- ochrana životného prostredia ohrozených druhov v Kalifornii, ktorá zapája miestnych aktivistov do správy a ochrany miestnych ekosystémov
- rozvoj dedín v Indii (Kerala, Západné Bengálsko), ktorý prostredníctvom kombinácie prvkov priamej a reprezentatívnej demokracie prenáša značnú časť zodpovednosti na miestnych dedinčanov
- participatívny rozpočet v brazílskom meste Porto Alegre (pozri napr. Nylen, 2003)⁹
- množstvo príkladov úspešných systémov samosprávy a manažmentu spoločných zdrojov uvádza Ostromová (pozri napr. Ostrom, 1990; 1998; 2008)
- veľmi zaujímavé sú aj príklady radikálnej demokratizácie firiem, ktoré plne vlastnia a spravujú samotní zamestnanci. Zrejme najznámejšou takto vedenou firmou je Mondragon Corporation v Španielsku, ktorá je založená na princípoch humánneho biznisu a filantropie. Firma sa stala známou aj vďaka demokratickej regulácii mzdových rozdielov. Mzdy pracovníkov vo vedúcich pozíciách firmy môžu presahovať mzdy radových zamestnancov v maximálnom pomere 5:1. O tom, aký tento pomer bude, sa rozhoduje prostredníctvom demokratického hlasovania (pozri napr. Herrera, 2004; Wolff, 2012).

Zo spomínaných príkladov sme sa rozhodli bližšie popísať systém participatívneho rozpočtu, ktorý je od svojho zavedenia predmetom intenzívneho záujmu politikov aj výskumníkov. V roku 1989 prešiel v meste Porto Alegre systém rozdeľovania financií rozsiahlou reformou. Jej základnou myšlienkou bolo právo obyvateľov podieľať sa na tvorbe rozpočtu, ktorý predtým podliehal rozhodovaniu politikov. Väčšina z nich bola prostredníctvom

⁹ Peixoto (2014; podľa: Fung, 2015) uvádza vyše 1500 dokumentovaných prípadov participatívneho rozpočtu (predovšetkým v Európe, v Latinskej a v Severnej Amerike). Jeho modifikovanú verziu skúšali niektorí predstavitelia verejnej správy aj v SR (napr. v Trenčianskom kraji, kde sa jednalo o internetové hlasovanie za vopred pripravený zoznam projektov) (<http://samosprava.transparency.sk/rankings/regions/2017>).

klientelistických štruktúr prepojená so svetom biznisu. Vysokú úroveň korupcie dokladajú viaceré štúdie (napr. de Sousa Santos 1998). Obyvatelia jednotlivých mestských častí sa stretávajú dva krát do roka, aby diskutovali o najdôležitejších verejných investíciách a hlasovali o ich prioritách. Následne zvolení delegáti z radov občanov absolvujú cyklus intenzívnych stretnutí po dobu približne piatich mesiacov, kedy sa dohadujú na finálnom zozname priorít, ktorý predložia mestskej rade. Úlohou volených reprezentantov je odsúhlasiť (alebo zamietnuť) návrh obyvateľov a postarať sa o jeho implementáciu, ktorú kontrolujú a monitorujú samotní občania. V prípade zamietnutia návrhu ho vrátia obecnej rade zloženej z občanov a delegátov na prepracovanie. Tí môžu podať nový návrh alebo zamietnuť ho na základe dvojtretinovej väčšiny (Wright, Fung, 2001). Ide teda o intenzívny, náročný, avšak premyslený systém, ktorý garantuje transparentnosť a v ktorom majú občania a ich zástupcovia rovnocennú pozíciu ako profesionálni politici volení v komunálnych voľbách. Výsledky dosiahnuté prostredníctvom participatívneho rozpočtu hovoria samé za seba. Od jeho zavedenia sa percento územných oblastí s prístupom k tečúcej vode zvýšilo zo 75 na 98% a kanalizačné pokrytie zo 45% na 98% (Baiocchi, 2005). Za obdobie od 1993 do 1996 bolo postavených päť krát viac domov ako v rokoch 1986 – 1988. Počet študentov v školách sa zvýšil o 190%. Prvými prioritami boli teda evidentne základné potreby najchudobnejších obyvateľov. Podľa dostupných štúdií (pozri napr. Aragonés, Sánchez-Pagés, 2008) sa v neskorších rokoch záujem posunul k oblastiam školstva, zdravotníctva a ďalším, ktoré sú už viac zaujímavé aj pre stredné a vyššie vrstvy obyvateľstva.

Ak si položíme otázku, z čoho vyviera popularita reforiem ako je participatívny rozpočet, jednou z odpovedí je nepochybne väčšia transparentnosť. Ako je známe, mnohé štáty (Slovensko nevynímajúc) si nevedia poradiť s vysokou mierou korupcie a klientelizmu vrátane najvyšších politických predstaviteľov. Inovácie ako participatívny rozpočet nielen podávajú politikom jasný obraz o preferenciách občanov, ale uľahčujú aj kontrolu toho, do akej miery sú uvedené do praxe. Tento systém výrazne uľahčuje monitorovanie výkonu politických predstaviteľov, keďže jednoduché porovnanie občianskych návrhov a ich reálnej implementácie odhalí, či ich politici berú vážne alebo preferencie občanov ignorujú. Vedie tiež k praxi tzv. retrospektívneho hlasovania, kedy opätovné zvolenie predstaviteľov politických inštitúcií závisí na ich výkone v predchádzajúcom volebnom období, a nie na kampaniach alebo predvolebných sľuboch. V Brazílii sa preukázali aj vedľajšie efekty

zavedenia participatívneho rozpočtu ako je napríklad zodpovednejšie správanie sa tých politikov, ktorí praktizovali klientelisticke¹⁰ prerozdeľovanie finančných zdrojov. Okrem poklesu korupcie sa zlepšila transparentnosť celej administratívy (Nylen, 2003). Možno namietnuť, že – ako v prípade Porto Alegre – mestská rada má stále možnosť návrh občanov zamietnuť. Cenou za takéto rozhodnutie je však prinajmenšom strata popularity a nízka pravdepodobnosť, že daný politik bude opäť zvolený (Aragonés, Sánchez-Páges, 2008). Praktiky ako participatívny rozpočet sú účinným prostriedkom boja proti korupcii, keďže rozhodovanie o rozdeľovaní finančných prostriedkoch nie je v rukách niekoľkých jednotlivcov, ale predmetom verejnej diskusie a hlasovania.

Príklad participatívneho rozpočtu otvára otázku, či je vôbec legitímne, aby sa o dôležitej agende ako je napríklad rozpočet mesta, rozhodovalo na základe názorov pomerne malej skupiny občanov. Na túto námietku existuje niekoľko protiargumentov. V prvom rade, ak o rozpočte rozhodujú politici, tiež sa jedná o úzku a elitnú skupinu, pričom záujmy občanov môžu byť zohľadnené málo alebo vôbec. Veľkou výhodou praktík ako je participatívny rozpočet je z nášho pohľadu práve to, že samotné politiky (resp. ich návrhy) sú utvárané aj občanmi, ktorí nepatria k elitám. To je obrovský rozdiel oproti bežnej praxi, kedy môžu len reagovať na politiky, navrhnuté politickými reprezentantmi. Po druhé, jednotlivci na stretnutiach nereprezentujú len seba a svoje záujmy, ale často sú zástupcami celých rodín alebo širšej komunity. Ak sú tí, čo participujú, prepojení so svojimi sociálnymi skupinami a aspoň približne reprezentujú ich záujmy a ak je participácia otvorená pre všetkých, potom existuje dostatočný dôvod domnievať sa, že zúčastnení dobre reprezentujú záujmy svojej sociálnej skupiny (Fung, 2004). Participatívne reformy teda nie sú antagonistické voči existujúcim reprezentatívnym orgánom, naopak, predstavujú ďalšiu úroveň politickej reprezentácie. A nakoniec, nízka volebná účasť v zastupiteľských demokraciách svedčí o tom, že problém nízkej účasti je všeobecnejší a netýka sa len participatívneho rozpočtu.

¹⁰Pri **klientelizme** sa rozdeľovanie funkcií, pozícií, tovarov, služieb alebo grantov neuskutočňuje podľa neutrálnych a neosobných pravidiel (napr. objektívnej kvality produktu), ale na základe osobných vzťahov (časté je očakávanie „protislužby“).

Korupciou označujeme tie protispoločenské a protiprávne javy ako sú prijímanie úplatku, podplácanie, nepriame úplatkárstvo, volebná korupcia a niekedy aj zneužívania právomoci verejného činiteľa (<http://www.bojprotikorupcii.vlada.gov.sk/>).

Viacere štúdie u nás aj v zahraničí (pozri napr. Verba, Schlozman, Brady, 1995; Bútorová, Gyárfášová, 2010) priniesli spoľahlivú evidenciu, že politická participácia (účasť na voľbách) je zošikmená smerom k elitám, pričom viac sa zúčastňujú občania s vyšším vzdelaním, vyšším príjmom a vyššou mierou kultúrneho kapitálu. Sociálnu selektivitu považujú viacerí autori za jednu z príčin krízy demokracie (napr. Merkel, 2013). Potrebu presadzovať systematické začleňovanie chudobných do politických procesov zdôrazňuje aj správa Svetovej banky z roku 2001 (2000/2001: *Attacking poverty*¹¹), ktorej súčasťou bol aj rozsiahly projekt podpory participácie chudobných občanov v rozvojových krajinách (*The voices of the poor*). Základným problémom teda nie je len samotné zvýšenie participácie, resp. včlenenie participatívnych praktík do existujúcich inštitucionálnych štruktúr, ale otázka ako dosiahnuť, aby chudobní a marginalizovaní občania a občianky mohli dlhodobo profitovať z účasti na participatívnych procesoch. Ak sa vrátíme k prípadu Porto Alegre, analýza zúčastnených z hľadiska vzdelania ukázala, že veľká časť participujúcich bola v skutočnosti z nižších spoločenských vrstiev¹² (Nylen, 2003). Vzhľadom k tomu, že stredné a vyššie vrstvy sú viac zastúpené v tradičných formách politickej participácie, pokladáme tento fakt skôr za výhodu ako za nevýhodu. Vylúčenie celých skupín obyvateľstva okráda demokraciu o nevyhnutný pluralizmus, ktorý charakterizuje živú a autentickú demokratickú spoločnosť.

Ďalším bodom kritiky oponentov participatívnej demokracie je neschopnosť občanov rozumieť zložitým politickým a spoločenským otázkam. Účinné riešenie spoločenských problémov si vyžaduje podľa kritikov špecializované vzdelanie a skúsenosti, ktorými disponujú len experti a profesionálni politici. Nedôvera voči „obyčajným“ občanom a ich schopnostiam tvoriť politiky je z nášho pohľadu zásadná, pretože smeruje k otázke podpory demokracie ako systému. Skúsenosť z participatívnych projektov však poukazuje na to, že aj bežní občania bez špecializovaného vzdelania sú schopní činiť rozumné a zodpovedné rozhodnutia. Počiatková neskúsenosť alebo nevedomosť nie je v skutočnosti prekážkou, pretože – ako dokazuje Patemanová (2012) – občania sa učia participovať v procese samotnej participácie. Na druhej strane, komplexnosť problémov (napr. environmentálnych, spoločenských, technologických...) v moderných spoločnostiach zvädza k tomu, aby sme boli

¹¹ Dostupné na: <https://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/WDR/approutl.pdf>

¹² Nylen (2003) uvádza, že 69% delegátov a delegátiek v meste Belo Horizonte a 81% v meste Betim malo nižšie ako stredoškolské vzdelanie (údaje sú z roku 1998).

naklonení veriť, že niektoré typy problémov dokážu riešiť iba experti. Fung a Wright (2001) varujú pred takýmto záverom a konštatujú, že aj rozpočet mesta, správa škôl, územný rozvoj, či ochrana ohrozených druhov by mohli byť vnímané ako problémy vyžadujúce expertné riešenia. A predsa, pre všetky spomenuté prípady môžeme nájsť úspešné príklady participácie občanov, často v spolupráci s expertami a predstaviteľmi verejnej správy. Na druhej strane, po príklady toho, že expertné riešenia už v minulosti zlyhali, netreba chodiť ďaleko.

Problémov je hneď viacero: po prvé, experti sú zvyčajne zamestnaní v inštitúciách, kde sú do veľkej miery izolovaní od tlaku verejnosti. Prijaté rozhodnutia teda nepodliehajú verejnej kontrole. Často sú veľmi vzdialení od problémov, pre ktoré navrhujú riešenia; riziká tvorby riešení bez poznania lokálnych podmienok sú v literatúre (a bohužiaľ aj v praxi) dobre známe. Existujú napríklad dobre zdokumentované prípady, kde znárodnenie zdrojov pôvodne spravovaných lokálnymi obyvateľmi malo katastrofálne následky (pozri napr. Ostrom, 1990). Ďalším problémom je scientizácia politik; problémy prestávajú byť predmetom politickej diskusie, ale stávajú sa vedeckým problémom s jediným správnym riešením. Dôraz na efektívne riešenia robia z diskusie zbytočnú aktivitu a zapojenie verejnosti sa tak javí ako strata času a prostriedkov. Určitý skepticizmus je na mieste aj ohľadom proklamovanej neutrality, ideologickej nestrannosti a racionality expertov. Podobne ako u politikov ani u nich nemôžeme vylúčiť ovplyvniteľnosť politikmi a podnikateľmi. Aj keď je takýto scenár zrejme skôr výnimkou ako pravidlom, stále platí, že aj vysoko „efektívne“ riešenia zohľadňujú niektoré záujmy viac ako iné. Hoci sú teda expertné poznatky a špecializované vzdelanie nezastupiteľné pri analýze problémov, rozhodnutia by mali podliehať oponentúre laikov a byť tvorené v spolupráci s nimi.

To nás privádza k poslednej námietke voči participatívnym reformám, ktoré sú podľa oponentov príliš časovo a finančne náročné na to, aby mohli v praxi dlhodobo fungovať. S časťou tejto kritiky môžeme len súhlasiť – participatívne procesy sú časovo náročné. Demokracia samotná je však náročná. Ak sa na ňu dívame z hľadiska efektívnosti, demokracia nie je najefektívnejším systémom. Avšak, ako ukazuje skúsenosť, práve „efektívne“, technokratické rozhodovanie často ukrýva v pozadí klientelizmus, korupciu a iné neduhy zastupiteľskej liberálnej demokracie. Túto mocenskú dimenziu nemožno ignorovať.

V demokracii ide aj o konflikty, debaty, vyjednávanie, kompromisy. Námietka, že proces populárnej participácie je príliš konfliktný, nedisciplinovaný a neriadený preto neobstojí. Inšpirujúcu definíciu demokracie formuloval Nylén (2003, s.3), podľa ktorého demokracia je „*konfliktný proces inkluzívnej adaptácie*“. Proces demokratickej inklúzie znamená rozširovať demokraciu od relatívne malej skupiny bohatých, mocných a vplyvných smerom k chudobným, príslušníkom menšín a pod. Pri prehĺbovaní demokracii musí dochádzať k „*sérii inkluzívnych adaptácií zameraných na vylúčených a ignorovaných*“ (Nylén, 2003, s. 11), na tých, ktorí sa z akýchkoľvek dôvodov cítia odcudzení a vynechaní z oficiálnej politiky. Samotná decentralizácia a podpora populárnej participácie teda nestačí. Potrebujeme smerovať k ideálu sociálnej spravodlivosti prostredníctvom efektívnych programov na odstránenie chudoby a inkluzívnych politík, prostredníctvom ktorých by mohli aj chudobnejšie vrstvy obyvateľstva artikulovať svoje potreby. Príklady z Brazílie alebo amerického Chicaga ukazujú, že participatívne reformy sú za určitých podmienok veľmi efektívne, a že sa ich prostredníctvom dajú riešiť dlhodobé ignorované problémy. Ak napriek ťažkostiam prinesú participatívne reformy demokraciu, ktorá bude fungovať viac fér, inovatívnejšie, viac v prospech skutočných potrieb občanov, nestojí za to sa o ne pokúsiť? Riziko spoločenského úpadku a zvrátenia demokratického režimu do autoritárskych praktík, ktoré dnes hrozí moderným demokraciám, napovedá, že áno. V stávke je spoločnosť, v ktorej buď prevládne hlas všetkých občanov alebo len hlas elít, vládnych byrokratov, demagógia neopopulistov a rétorika strachu anti-politických hnutí.

Inštitucionálna zmena – ako rozhodovať o dizajne participatívnych politík?

Je teda participatívny rozpočet podľa vzoru Porto Alegre účinnou inováciou v každej komunite? Viacerí autori (pozri napr. Ostrom, 1990, 2008; Fung, 2006, 2015) odpovedajú na túto otázku záporne. Súčasná verejná správa je natoľko komplexná a podmienky v jednotlivých komunitách sa môžu líšiť do takej miery, že napriek úspechom konkrétnych prípadov participatívnych reforiem ich nemožno vyhlásiť za univerzálny liek na problémy každej komunity. Namiesto snahy o nájdenie všeobecného vzorca inštitucionálnej zmeny nám nezostáva iné, ako pozorovať výsledky našich experimentov a snažiť sa o úpravu zavedených pravidiel tak, aby fungovali v konkrétnych podmienkach, pre konkrétny systém, a zvyšovali robustnosť tohto systému v smere odolnosti voči budúcim nepredvídateľným zmenám (Ostrom, 1990). Základnou stratégiou pre analýzu je preto identifikovať, ktoré aspekty fyzického, kultúrneho a inštitucionálneho prostredia pravdepodobne ovplyvnia motiváciu zainteresovaných aktérov a zvýšia ich ochotu ku kooperácii. Vzhľadom ku komplexnosti systémov je nevyhnutné počítať s tým, že takáto analýza nebude dokonalá; nové inštitucionálne usporiadania nefungujú v realite rovnako ako v abstraktných modeloch. Každú zmenu pravidiel je možné vnímať ako experiment v oblasti politík, v rámci ktorého je možnosť chyby pomerne veľká. To vyvoláva nové otázky. Koľko a aký druh participácie občanov je vhodný v moderných demokraciách? A ak neexistuje univerzálne použiteľný návod pre každý prípad, akým spôsobom pristúpiť k tvorbe participatívnych reforiem? Aké sú vôbec naše možnosti? A ako posúdiť úspešnosť reforiem?

Tri dimenzie participácie Inštitucionálny rámec participatívnych politík ponúka vo svojej práci Fung (2006), pričom zvažuje tri základné dimenzie participácie:

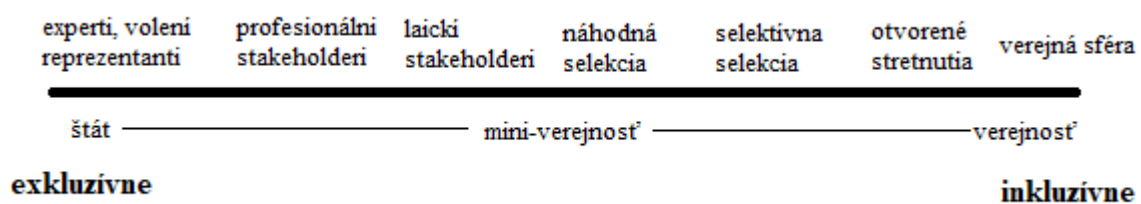
1. **kto participuje**
2. **akým spôsobom dochádza k výmene informácií a rozhodnutiam**
3. **aká je súvislosť medzi diskusiou a verejnou akciou.**

Prvá dimenzia participácie - kto participuje?

Prvá dimenzia odpovedá na otázku, kto participuje, ako a prečo sa občan stáva participantom. O zapájaní občanov do rozhodovania je vhodné uvažovať vtedy, keď je

rozhodovanie zvolených reprezentantov v nejakom ohľade nedostačujúce; napríklad im chýbajú informácie, vedomosti, zdroje alebo rešpekt, ktorý by zaručil súhlas občanov s rozhodnutím. To, či zapojenie občanov dokáže kompenzovať tieto nedostatky, závisí do veľkej miery od toho, nakoľko reprezentujú populáciu, či sú všetky dôležité záujmy zastúpené, a či majú k dispozícii informácie pre tvorbu kvalitných rozhodnutí. Vo väčšine prípadov sú stretnutia alebo akcie otvorené pre všetkých, ktorí majú záujem sa zúčastniť. Napriek zjavným výhodám má táto metóda aj nevýhody. Účastníci sú zvyčajne pomerne nereprezentatívnou vzorkou voči populácii, čím dochádza k vylúčeniu viacerých skupín. Na prekonanie tohto problému sa používajú rôzne taktiky, napríklad selektívna selekcia zo skupín, u ktorých je menšia pravdepodobnosť, že sa budú angažovať. Najlepšou zárukou reprezentatívnosti participujúcich je tzv. náhodná selekcia¹³, ktorá sa používa v deliberatívnych fórach. Inou metódou je účasť laických zainteresovaných skupín. Sú to neplatení občania s hlbokým záujmom, ochotní venovať čas a energiu a reprezentovať tých, ktorí nie sú ochotní participovať. Ďalšou možnosťou je účasť profesionálov, ktorými môžu byť napríklad platení volení zástupcovia alebo zamestnanci verejnej správy. Týchto päť mechanizmov verejnej participácie nazývame „mini-verejnosťou“. Možno ich zoradiť na škále, od najviac vylučujúcich až po najviac inkluzívne.

Graf 1 – Metódy selekcie participantov



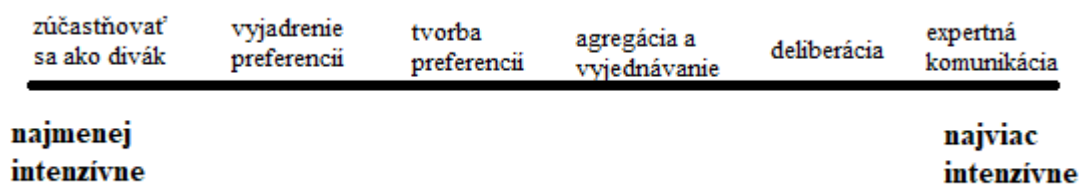
Druhá dimenzia participácie - akým spôsobom dochádza k výmene informácií a rozhodnutiam?

Druhá dimenzia sa týka spôsobu komunikácie. Hoci sa často v literatúre stretávame s názorom, že ideálom participatívnych programov by mala byť deliberácia, v realite väčšina

¹³ Jedná sa o náhodný výber participantov z populácie tak, aby rôzne skupiny obyvateľstva boli rovnomerne zastúpené. Cieľom je zabezpečiť, aby boli všetky dôležité záujmy zastúpené a predísť tak vylúčeniu niektorých skupín (zväčša ide o menej majetných občanov s nižším vzdelaním, z nižších sociálnych vrstiev, a pod.)

participatívnych procesov takto neprebíha. Na mnohých verejných stretnutiach občania participujú len ako diváci, za účelom vlastného informovania sa alebo ako svedkovia. Niekedy však môžu byť vyzvaní, aby vyjadrili svoje názory a preferencie (s nádejou, že tým ovplyvnia politikov). Štruktúra niektorých diskusií podporuje nielen vyjadrenie, ale aj transformáciu preferencií (občania nielen načúvajú expertom a politikom, ale sú povzbudení aj k vzájomnej diskusii, k hodnoteniu rôznych alternatív a pod.). Tieto tri možnosti komunikácie väčšinou nesmerujú k tomu, aby sa občania na záver zhodli na nejakom kolektívnom stanovisku. Líšia sa od agregácie, vyjednávania, ako aj od deliberácie, ktoré takýto zámer sledujú. A napokon, posledným komunikačným módom je diskusia expertov, ktorých vzdelanie a špecializácia oprávňuje rozhodovať o určitých záležitostiach; zväčša však nezahŕňa občanov. Spôsoby komunikácie v participatívnych procesoch možno znázorniť na schéme od najmenej intenzívnych až po najintenzívnejšie (z hľadiska nárokov na informovanosť, vedomosti a argumentovanie).

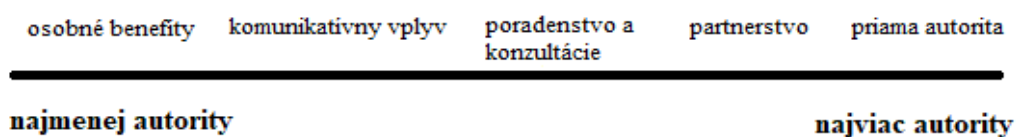
Graf 2 – Módy komunikácie a rozhodovania



Tretia dimenzia participácie - aká je súvislosť medzi diskusiou a verejnou akciou?

Tretia dimenzia sa týka autority a moci, teda toho, nakoľko sa rozhodnutie občanov spája s tvorbou politík. Existuje forma stretnutí, na ktorých občania nemajú nádej ovplyvniť rozhodovanie a participujú len z dôvodu osobných benefitov (napr. informovanosti) alebo pocitu občianskej povinnosti. Niekedy sa snažia občania ovplyvniť politikov prostredníctvom svedectiev, dôvodov, argumentov. Ďalším stupňom je tzv. poradenstvo a konzultácie, kde je rozhodovanie v rukách politikov; tí sa však zaväzujú vypočuť si a v ideálnom prípade zohľadniť aj perspektívu občanov. Menej častým prípadom je, že občania majú priamu kontrolu nad rozhodnutím; to sa môže diať buď prostredníctvom partnerského vzťahu (napr. školy v Chicagu, kde rodičia spolupracujú s predstaviteľmi verejnej správy) alebo priamym vplyvom, kde občania plne rozhodujú o prijatých politikách.

Graf 3 – Miera moci a autority



Kombináciou uvedených dimenzií vznikne trojdimenzionálny priestor (tzv. „demokratická kocka“) (pozri prílohy A a B).

Podľa čoho však posúdiť vhodnosť a kvalitu jednotlivých participatívnych techník? Aj keď prijmemo fakt, že neexistuje taký návrh participatívnych politík, ktorý by vyhovoval za každých okolností, je potrebné nastaviť kritériá, podľa ktorých by sa vhodnosť a kvalita participácie dala posudzovať. Fung (2006; 2015) navrhuje orientovať sa podľa nasledovných hodnôt:

1. **Legitimity** - verejné politiky sú legitímne vtedy, ak majú občania dobrý dôvod ich podporiť (ak zohľadňujú napríklad len úzky záujem elitnej skupiny, je to jasný dôvod politiky nepodporiť).
2. **Spravodlivosti** - väčšinou súvisí s politickou rovnosťou, respektíve nerovnosťou (niektoré skupiny sú príliš slabé, vylúčené, nevedia sa organizovať a pod.).
3. **Efektívnosti** - myslia sa tým predovšetkým dosiahnuté výsledky a to, nakoľko je takéto usporiadanie lepšie ako predošlé.

Uplatnenie týchto kritérií ilustrujeme na príklade participatívneho rozpočtu. Nevyhnutnosť reformy podnietili predovšetkým analýzy predošlého stavu rozdeľovania mestských financií, silne poznačených klientelistickým a korupčným správaním zvolených politikov. Rozhodnutia, ktoré vzišli z takéhoto usporiadania, neboli dostatočne legitímne, a to napriek faktu, že pochádzali od demokraticky zvolených reprezentantov. Len ťažko môžeme predpokladať, že by väčšina občanov podporila zákulisné dohody, ktoré umožnili rozkradnúť verejné finančné zdroje, resp. s nimi zaobchádzať veľmi nehospodárne.

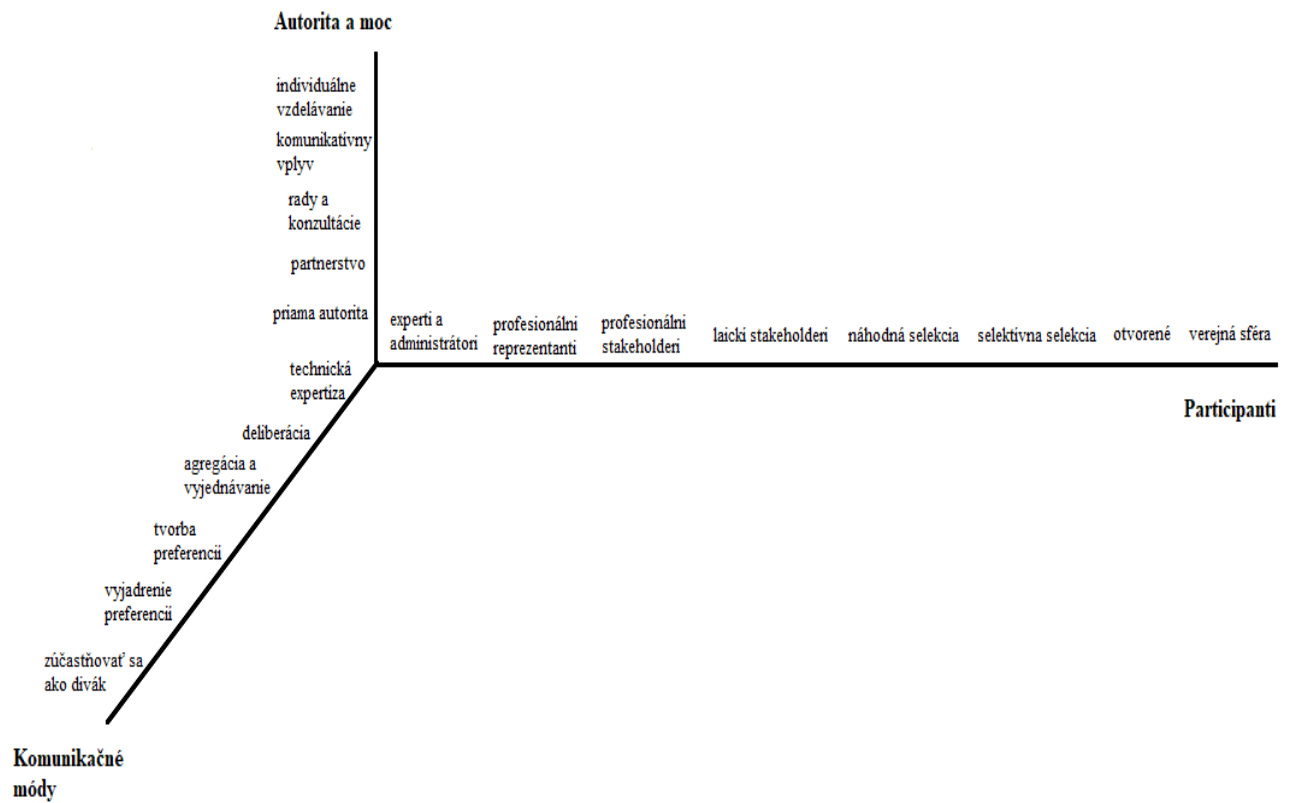
Participatívna reforma významne zvýšila legitimitu rozhodnutí v tom zmysle, že o rozdelení z veľkej časti rozhodujú samotní občania a volení zástupcovia z ich radov. Nylenove (2003) údaje dokladajú, že spokojnosť občanov s kvalitou zastupovania ich volených delegátov bola vysoká a že participatívna reforma jednoznačne prispela k legitimize rozhodnutí.

Participatívny rozpočet tiež významne zvýšil sociálnu spravodlivosť rozhodnutí. Je dobrým príkladom toho, že v niektorých prípadoch treba dať prednosť otvorenému dialógu pred reprezentatívnym výberom, ktorý má byť zárukou spravodlivosti. Kým v tradičných formách politickej participácie prevažujú vzdelanejšie a bohatšie vrstvy obyvateľstva (Verba, Schlozman, Brady, 1995), na participatívnom rozpočte sa disproporčne zvýšila participácia chudobných vrstiev. Požiadavku sociálnej spravodlivosti a rovnosti je z mnohých dôvodov najťažšie naplniť a ako uvádza Fung (2015), pri realizácii participatívnych praktík často zaostáva za kritériami legitimacy a efektívnosti. Participatívny rozpočet má v tomto ohľade taktiež rezervy, keďže, ako uvádza Nylen (2003), „najchudobnejší z chudobných“ stále neparticipujú rovnakou mierou. Samotná prítomnosť marginalizovaných skupín tiež neznamená ich rovnaký vplyv, ako na to poukázali viacerí autori (napr. McGarry, Agarín, 2014). Napriek tomu sa participatívny rozpočet preukázal ako nový a významný prostriedok, vďaka ktorému sa aj menej majetné vrstvy môžu podieľať na politickom rozhodovaní.

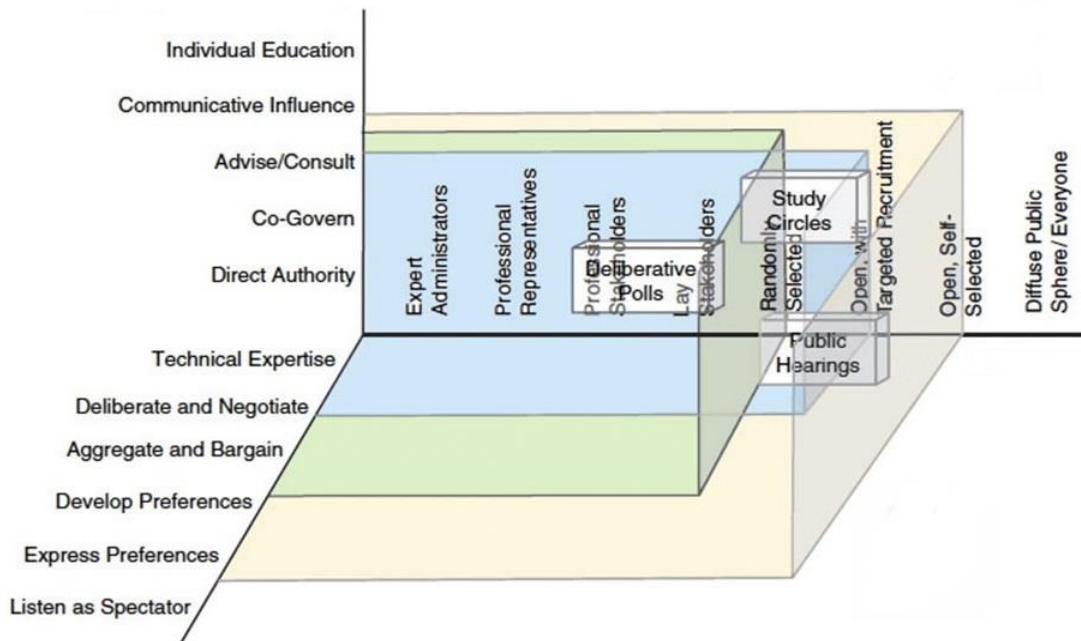
A napokon, požiadavka efektívnosti sa vzťahuje k tomu, či sú dosiahnuté výsledky lepšie ako výsledky dosiahnuté v predošlom usporiadaní. Len ťažko by sme mohli obhájiť užitočnosť reforiem, ktoré sú koniec koncov mnohokrát veľmi náročné na čas, energiu i financie, keby nepreukázali svoje lepšie výsledky. A ako konštatujú viacerí výskumníci, brazílska forma participatívneho rozpočtu priniesla výsledky, ktoré sú v porovnaní s predošlým stavom imponujúce. Upozorňujeme však, že prínos reformy sa nedá merať nielen z hľadiska fyzického kapitálu alebo finančných prínosov. Treba zohľadniť aj nárast sociálneho kapitálu, dôvery, solidarity, vzdelania. Len tak dostaneme úplný obraz prínosu širokej a intenzívnej participácie občanov a získame presvedčivé argumenty v prospech utvárania podmienok pre rozvoj občianskej spoločnosti.

Prílohy

Príloha A - „Demokratická kocka“ – inštitucionálny rámec participatívnych politík (Fung, 2006)



Príloha B – Príklad umiestnenia participatívnej techniky v trojdimenzionálnom priestore



Zoznam použitých zdrojov

- Almond, G., Verba, S. 1965. *The civic culture*. Boston: Little, Brown and Company.
- Aragonés, E., Sánchez-Páges, S. 2008. A theory of participatory democracy based on the real case of Porto Alegre. In *European Economic Review*. [online]. [cit. 2017-9-6]. Dostupné na internete: <<http://www.iae.csic.es/investigadorsMaterial/a12231123057archivoPdf88451.pdf>>
- Arnstein, S. 2007. A ladder of citizen participation. In *Journal of the American Institute of Planners* [online]. Vol. 35, pp. 216-224. [cit. 2017-12-1]. Dostupné na internete: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01944366908977225>>.
- Baiocchi, G. 2005. *Militants and citizens: the politics of participatory democracy in Porto Alegre*. Palo Alto: Stanford University Press.
- Barber, B. 1984. *Strong democracy. Participatory politics for a new age*. London: University of California Press.
- Burnham, J. 1941. *The Managerial revolution. What is happening in the world*. New York: Praeger.
- Bútorová, Z., Gyárfášová, O. 2010. Občianska participácia: trendy, problémy, súvislosti. In *Sociológia*. Vol. 42(5), pp. 447-491.
- Crouch, C. 2004. *Post-democracy*. Cambridge: Polity Press.
- de Sousa Santos, B. 1998. Participatory Budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive theory. In *Politics and Society* [online]. Vol. 26, pp. 461-510 [cit. 2017-12-1]. Dostupné na internete: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0032329298026004003>>.
- de Tocqueville, A. 2002. *Democracy in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Fung, A. 2015. Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. In *Public Administration Review* [online]. Vol. 75, pp. 513-522. [cit. 2017-12-5]. Dostupné na internete: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/puar.12361/abstract>>.
- Fung, A. 2006. Varieties of participation in complex governance. In *Public Administration Review* [online]. Vol. 66, pp. 66-75. [cit. 2017-12-3]. Dostupné na internete: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x/full>>.
- Fung, A. 2004. *Empowered participation. Reinventing urban democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Fung, A., Wright, E. 2001. Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. In *Politics and Society* [online]. Vol. 29, pp. 5-41 [cit. 2017-12-1]. Dostupné na internete: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0032329201029001002>>.

- McGarry, A., Agarín, T. 2014. Unpacking the roma participation puzzle: presence, voice and influence. In *Journal of Ethnic and Migration Studies* [online]. Vol. 12, pp. 1972-1990. [cit. 2017-11-26]. Dostupné na internete: <<http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1369183X.2014.897599?scroll=top&needAccess=true>>.
- Goliaš, P., Hajko, J., Piško, M. 2017. Demokraciu na Slovensku ohrozuje populizmus a korupcia. Správa o stave a vývoji demokracie na Slovensku: Neriešenie problémov a zneužívanie moci otvárajú brány extrémizmu. [online]. [cit. 2017-10-26]. Dostupné na internete: <http://www.ineko.sk/file_download/1079/Demokraciu+na+Slovensku+ohrozujem+populizmus+a+korupcia.pdf>.
- Guijt, I., Shah, M. (eds). 1998. *The myth of community: gender issues in participatory development*. London: Intermediate Technology Publications.
- Habermas, J. 1973. *Legitimation crisis*. Boston: Beacon Press.
- Hardina, D. 2004. Guidelines for ethical practice in community organization. In *Social Work*. Vol. 49(4), pp. 595-604.
- Harvey, D. 2005. *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Herrera, D. 2004. Mondragon: a for-profit organization that embodies Catholic social thought. In *Entrepreneur* [online]. [cit. 2017-12-4]. Dostupné na internete: <<https://community-wealth.org/sites/clone.community-wealth.org/files/downloads/article-herrera.pdf>>.
- Kesby, M. 2005. Retheorizing empowerment through participation as a performance in space: beyond tyranny to transformation. In *Journal of Women in Culture and Society*. Vol. 30(4), pp. 2037-2065.
- Mansbridge, J. 1983. *Beyond adversary democracy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Merkel, W. 2013. Is there a crisis of democracy? [cit. 2017-9-15]. Dostupné na internete: <http://www.democracybarometer.org/Papers/Merkel_2013_APSA.pdf>.
- Michels, R. 1999. *Political parties: a sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*. New York: Transaction Publishers.
- Mises, L. 1962. *The free and prosperous commonwealth: an exposition of the ideas of classical liberalism*. Princeton, New Jersey: Van Nostrand.
- Mosca, G. 1935. *The Ruling Class*. New York: McGraw-Hill.
- Nonini, D. 2008. Is China becoming neoliberal? In *Critique of Anthropology*. Vol. 28(2), pp. 145-176.
- Nylén, W. 2003. *Participatory democracy versus elitist democracy*. New York: Palgrave.
- Ostrom, E. 2008. *Institutions and the environment*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Ostrom, E. 1999. Coping with tragedies of the commons. In *Annual Review of Political Science* [online]. Vol. 2, pp. 493-535. [cit. 2017-12-1]. Dostupné na

internete:

<<http://www.annualreviews.org/doi/full/10.1146/annurev.polisci.2.1.493>>.

- Ostrom, E. 1990. *Governing the commons: the evolution of institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pareto, V. 1935. *The mind and society vol. III*. London: Thirty Redford Square.
- Pateman, C. 2012. Participatory democracy revisited. In *Perspectives on Politics*. Vol. 10, pp. 7-19.
- Pharr, S., Putnam, R. (eds.) 2000. *Disaffected democracies? What's troubling the trilateral countries?* Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R. 2000. *Bowling alone. The collapse and revival of american community*. New York: Simon and Schuster.
- Sartori, G. 1987. *The theory of democracy revisited*. New Jersey: Chatham House.
- Schumpeter, J. 1942. *Capitalism, socialism, and democracy*. New York: Harper and Brothers.
- Verba, S., Schlozman, K., Brady, H. 1995. *Voice and equality: civic voluntarism in American politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Williams, G. 2004. Evaluating participatory development: tyranny, power and (re)politicisation. In *Third World Quarterly*. Vol. 25, pp. 557–578.
- Wolff, R. 2012. *Democracy at work: a cure for capitalism*. Chicago: Haymarket Books.
- World Bank. 2008. Brazil: toward a more inclusive and effective participatory budget in Porto Alegre, volume I. Washington DC: The World Bank. [cit. 2017-10-1].
Dostupné na internete:
<http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/03/05/000333037_20080305014411/Rendered/PDF/401440v10ER0P01sclosed0March0302008.pdf>.