

Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych  
Uniwersytetu Jagiellońskiego

Kamilla NOWORÓL

# Wyzwania partycypacji w zarządzaniu publicznym



Kamilla Noworól

**WYZWANIA PARTYCYPACJI  
W ZARZĄDZANIU PUBLICZNYM**

Publikacja sfinansowana ze środków  
Wydziału Zarządzania i Komunikacji Społecznej UJ

Recenzent: dr inż. Artur Hołuj

Redakcja serii:

Redaktor Naczelny: dr hab. Ewa Bogacz-Wojtanowska, prof. UJ  
Sekretarz: dr Wioleta Karna

Rada Naukowa:

prof. dr hab. Łukasz Sułkowski – przewodniczący  
dr hab. Grzegorz Baran, prof. UJ  
dr hab. Zbysław Dobrowolski, prof. UJ  
dr hab. Roman Dorczak, prof. UJ  
dr hab. Dariusz Grzybek, prof. UJ  
dr hab. Regina Lenart-Gansiniec, prof. UJ  
dr hab. Grzegorz Mazurkiewicz, prof. UJ  
prof. dr hab. Grażyna Praweńska-Skrzypek

Wydawca:

Instytut Spraw Publicznych UJ  
ul. prof. Łojasiewicza 4, 30-348 Kraków  
tel. +48 12 664 55 44, fax + 48 12 644 58 59  
e-mail: monografia\_isp@uj.edu.pl  
www.isp.uj.edu.pl

Skład i łamanie:

Wydawnictwo Profil-Archeo

ISBN 978-83-65688-61-3

ISBN 978-83-65688-62-0 (e-book)

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych  
Uniwersytet Jagielloński  
Wydanie I, Kraków 2020

Publikacja, ani żaden jej fragment, nie może być przedrukowana  
bez pisemnej zgody Wydawcy

Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych  
Uniwersytetu Jagiellońskiego

---

Kamilla Noworól

**WYZWANIA PARTYCYPACJI  
W ZARZĄDZANIU PUBLICZNYM**

Kraków 2020

---



## SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	7
1. Partycypacja publiczna jako przedmiot refleksji naukowej	11
2. Partycypacja publiczna w perspektywie aksjologicznej i prawnej	19
2.1. Partycypacja publiczna w wybranych międzynarodowych dokumentach poświęconych prawom obywatelskim	20
2.2. Partycypacja w świetle dokumentów Unii Europejskiej	23
2.3. Polskie ramy prawne partycypacji w sprawach publicznych	25
3. Zarządzanie publiczne jako zarządzanie organizacjami publicznymi i zarządzanie w sferze publicznej	41
3.1. Sfera publiczna i organizacja publiczna jako przedmiot i podmiot zarządzania	41
3.2. Zarządzanie publiczne	45
3.3. Współczesne koncepcje zarządzania publicznego w kontekście partycypacji	48
4. Partycypacyjne zarządzanie publiczne	59
4.1. Modele partycypacji w sektorze publicznym	59
4.2. Zarządzanie partycypacyjne	69
4.3. Partycypacyjne zarządzanie publiczne	72
4.4. Narzędzia publicznego zarządzania partycypacyjnego	74
5. XXI wiek jako czas redefinicji w zarządzaniu organizacjami	83
5.1. Wyzwania dla zarządzania ogólnego	83
5.2. Nowe formy udziału i funkcjonowania w życiu społeczno-gospodarczym	97
6. Współczesne problemy partycypacji w zarządzaniu publicznym	109
6.1. Grupy o rosnącym znaczeniu dla zarządzania publicznego – poza granicą cenzusu	109
6.2. Partycypacja publiczna dla rozwoju	118

6.3. Usieciwienie i mediatyzacja sektora publicznego – nowe wymiary uczestnictwa publicznego	126
W ramach podsumowania – czy XXI w. oddala nas od idei demokracji uczestniczącej i publicznego zarządzania partycypacyjnego?	135
Bibliografia	139

## WPROWADZENIE

*Wolność jest trudna, gdyż wymaga odpowiedzialności i twórczej odwagi  
w podejmowaniu decyzji. Wywołuje także obawy i lęk  
przed negatywnymi skutkami jej działań. Do wolności trzeba być dojrzałym.  
Wolność niedojrzałych może stać się niebezpieczna.*

Tadeusz Gadacz, *Wychowywać do wolności*

*First civil society and citizens, then politics and government:  
there is no other path to democracy.*

Benjamin Barber, *If Mayors Ruled the World*

Celem niniejszej publikacji jest przedstawienie złożoności perspektyw i aspektów składających się na uczestnictwo interesariuszy w zarządzaniu publicznym. Przede wszystkim należy zaznaczyć, że samo pojęcie „partycypacja publiczna” jest w książce rozumiane szeroko, czyli właśnie jako uczestnictwo w zarządzaniu różnych grup interesariuszy organizacji publicznych, w tym szczególnie przedstawicieli władzy i administracji publicznej. Autorka stoi na stanowisku, że definicja ta odpowiada najpełniej angielskiemu odpowiednikowi *public participation*, oznaczającemu partycypację *the public* (co można tłumaczyć jako „publiczność” w rozumieniu publiczności organizacyjnej). W różnych dziedzinach i dyscyplinach nauki uczestnictwo w sprawach publicznych (a zatem i w zarządzaniu publicznym) jest różnie określane (m.in. jako aktywność obywatelska, partycypacja społeczna, udział społeczny). Część z tych pojęć pojawia i jest zdefiniowana w rozdziale pierwszym monografii, zatytułowanym *Partycypacja publiczna jako przedmiot refleksji naukowej*. Niniejsza książka stanowi autorski, a zatem wybiórczy i niepełny, przegląd wyzwań związanych z partycypacją w zarządzaniu publicznym. Zapewne można wskazać więcej wyzwań i przybliżyć więcej aspektów,



a także głębiej zanurzyć się w analizie literatury. Celem autorki monografii było jednak zawarcie nurtujących ją kwestii w jak najbardziej zwartej formie, która służyć będzie nie tylko poszerzeniu dyskusji naukowej, ale okaże się przydatna także dla studentów i praktyków zarządzania publicznego. To pragmatyczne podejście nie oznacza, że prezentowana książka jest podręcznikiem czy tym bardziej „narzędziownikiem” partycypacji publicznej. Od początku do końca jest ona zbiorem refleksji autorki, płynących z bogactwa i różnorodności badań i koncepcji w ramach wielu dziedzin i dyscyplin naukowych oraz obserwacji i uczestnictwa w procesie partycypacji interesariuszy w sprawach publicznych, także jako konsultanta oraz moderatora tego procesu.

Partycypacja publiczna jest dziś oczywistym dla badaczy i praktyków elementem życia publicznego, sprawowania władzy i zarządzania organizacjami społecznymi. Jej genezy poszukuje się w starożytnych ustrojach demokratycznych, a potem w myśli oświeceniowej, analizując ten proces z różnych perspektyw – w tym jako jedno z praw człowieka czy prawo obywatelskie. Partycypacją można próbować sterować lub jedynie reagować na oddolną aktywność interesariuszy. Często traktuje się ją jako koncepcję, metodę, a nawet narzędzie (zestaw narzędzi) zarządzania. Najważniejsze według autorki prezentowanej monografii perspektywy badania uczestnictwa w sferze publicznej stanowią także temat rozdziału pierwszego.

W drugim rozdziale, zatytułowanym *Partycypacja publiczna w perspektywie aksjologicznej i prawnej*, skupiono się na postrzeganiu uczestnictwa (przede wszystkim obywateli) w rozumieniu wartości państwa i prawa, zaprezentowano także wybrane regulacje międzynarodowe, upodmiotowiające jednostki i grupy obywateli (ludzi), gwarantujące ich udział w sprawowaniu władzy i wypowiedaniu się w sprawach publicznych, oraz rozwiązania obecne w polskim systemie prawnym z przeglądem odpowiednich ustaw.

Kolejny rozdział – *Zarządzanie publiczne jako zarządzanie organizacjami publicznymi i zarządzanie w sferze publicznej* – poświęcony jest zarządzaniu publicznemu jako procesowi, który stanowi podstawę naukową refleksji i analiz prowadzonych przez autorkę. Zdefiniowano w nim pojęcie sfery publicznej i organizacji publicznej, a następnie – zgodnie z przedstawionym rozumieniem partycypacji publicznej – wprowadzono pojęcie interesariusza. Przybliżenie pojęcia zarządzania publicznego i innych terminów używanych dla określenia procesu zarządzania sprawami publicznymi (w tym *governance*, rządzenie, współrządzenie i inne), pozwoliło przejść do zaprezentowania miejsca partycypacji w wybranych współczesnych koncepcjach zarządzania publicznego.

Na tej podstawie w rozdziale czwartym – *Partycypacyjne zarządzanie publiczne* – przedstawiono modele partycypacji w zarządzaniu publicznym oraz metody zarządzania partycypacyjnego w zarządzaniu ogólnym. Umożliwiło to zdefiniowanie partycypacyjnego zarządzania publicznego jako specyficznego podejścia w zarządzaniu, ukierunkowanego na budowę relacji z interesariuszami i ich włączanie w proces zarządzania. Idąc

dalej, omówiono wybrane typologie narzędzi partycypacyjnych oraz przykłady metod i instrumentów wykorzystywanych dziś w praktyce zarządzania publicznego.

Kolejna część monografii skupia się wokół problematyki współczesnych wyzwań dla świata, społeczności i organizacji oraz zarządzania (*XXI wiek jako czas redefinicji w zarządzaniu organizacjami*). Autorka dokonuje przeglądu problemów i zjawisk, które jej zdaniem w najbliższym czasie będą najmocniej wpływać na działalność ludzi i organizacji, także publicznych. Dynamicznie zmieniający się świat, postrzegany zgodnie z koncepcją VUCA, dla budowy sukcesu organizacji wymaga zwinnych (ang. *agile*) organizacji i włączania w procesy zarządzania nie tylko interesariuszy wewnętrznych i klientów, ale także „tłumu”.

Mimo globalizacji i dostępności do miejsc i informacji współcześnie wciąż istnieje duża grupa ludzi wykluczonych, którzy nie mogą zaspokoić swoich podstawowych potrzeb i nie mają możliwości rozwoju. Jednocześnie możemy zauważyć wiele przejawów współpracy i innowacyjności, poszukiwania nowych sposobów i stylów życia oraz funkcjonowania w społeczeństwie i gospodarce.

W rozdziale szóstym, zatytułowanym *Współczesne problemy partycypacji w zarządzaniu publicznym*, zaprezentowano wybrane obszary zmian i wyzwań dla zarządzania publicznego w kontekście partycypacji. Autorka przedstawia grupy, które wymagają wzmoczonych i zdywersyfikowanych działań włączających ich w sprawy publiczne, a następnie przechodzi do omówienia wagi partycypacji interesariuszy w polityce rozwoju, w tym szczególnie rozwoju lokalnego. Kolejny blok problemów to usieciowienie i mediatyzacja sektora publicznego wraz z nowymi formami i narzędziami, które mają do dyspozycji menadżerowie publiczni.

Rozważania kończy część zatytułowana *W ramach podsumowania – czy XXI w. oddala nas od idei demokracji uczestniczącej i publicznego zarządzania partycypacyjnego?* Podsumowując swoje analizy, autorka nawiązuje do wyzwań i problemów zarysowanych w poprzednich rozdziałach.



## ROZDZIAŁ 1

### PARTYCYPACJA PUBLICZNA JAKO PRZEDMIOT REFLEKSJI NAUKOWEJ

Problematyka aktywności społecznej czy publicznej od dawna cieszy się dużym zainteresowaniem badaczy zajmujących się różnymi dziedzinami nauki – filozofów, socjologów, politologów, prawników i psychologów społecznych. Od ponad 20 lat rozwija się także perspektywa badawcza zarządzania publicznego. We współczesnej nauce partycypacja z dookreśleniem „publiczna” wiązana jest z pojęciami „demokracja”, „sfera publiczna”, „społeczeństwo obywatelskie”, „obywatelskość” czy „aktywność obywatelska” (por. Skrzypiec, 2002, s. 6 i n.). Przedmiotem niniejszej książki jest partycypacja publiczna (uczestnictwo publiczne) rozumiana są przez autorkę jako aktywność i uczestnictwo *the public*, czyli w tłumaczeniu na polski – publiczności (organizacyjnej). W tym sensie pojęcie to zawiera w sobie nie tylko aktywność obywatelską, partycypację społeczną, ale i wszelkie formy partycypacji różnych grup interesariuszy w zarządzaniu w sferze publicznej.

Nie sposób jednak nie rozpocząć od **demokracji** jako podstawowej koncepcji, stwarzającej możliwość rozwoju uczestnictwa obywatelskiego. Szeroki przegląd modeli demokracji przedstawia m.in. Held (2010). Nie siląc się na próbę omówienia wszystkich historycznych i współczesnych modeli proponowanych przez teoretyków demokracji, warto przedstawić pokrótce dwie koncepcje: demokracji uczestniczącej i demokracji deliberatywnej.

**Demokracja uczestnicząca** (ang. *participatory democracy*) jest procesem kolektywnego podejmowania decyzji, który łączy elementy zarówno demokracji bezpośredniej, jak i reprezentatywnej. Aragones i Sánchez-Pagés definiując ten model, zwracają uwagę, że obywatele mają prawo decydować o propozycjach polityk, a politycy zajmują się ich wdrażaniem. Wyborcy monitorują wyniki działań polityków poprzez porównywanie propozycji obywateli z faktycznie wdrożonymi rozwiązaniami. W rezultacie takiego podejścia

uznaniowość polityków jest poważnie ograniczona, a zakres, w jakim obywatele mogą wpływać na politykę i określać priorytety, jest bezpośrednio dostosowany do stopnia, w jakim decydują się zaangażować w ten proces (Aragones, Sánchez-Pagés, 2008, s. 1).

**Demokracja deliberatywna** najpełniej odnosi się do uczestnictwa obywateli i przez cytowanego wyżej Helda została uznana za nowy model demokracji. Termin „demokracja deliberatywna” odnosi się do koncepcji politycznej zmierzającej do podniesienia jakości demokracji nie tyle przez rozbudowę uczestnictwa politycznego jako takiego, ile przez ulepszanie jego charakteru i form (Held, 2010, s. 300). Myśl ta towarzyszyła autorce w trakcie pisania niniejszej książki, determinując prezentowane w niej podejście. Nie o „ilość” partycypacji chodzi, lecz o jej jakość, o taką partycypację, która kieruje się rozumnym sądem politycznym i namysłem. A zatem o uczestnictwo, które ma granice i nie prowadzi do ochłokracji, czyli rządów motłochu<sup>1</sup>. Held, cytując Offego i Preussa, pisze: „Zadanie, jakie stoi dziś przed teorią demokracji, nie polega więc ani na obejmowaniu prawem do uczestnictwa w polityce kolejnych kategorii ludzi, ani też na rozważaniu sfer, na jakie demokracja mogłaby się prawomocnie rozciągać, ale na wprowadzaniu procedur nagradzających formułowanie przemyślanych, spójnych, niedoraźnych, zaakceptowanych społecznie i dopuszczalnych preferencji” (Held, 2010, s. 301). Offe i Preuss zwracają uwagę, że nie ma abstrakcyjnej normy rozumności, ale życie polityczne należy pojmować jako proces ciągłego, niekończącego uczenia się (Offe, Preuss, 1991, s. 168). Zdanie to wielokrotnie będzie jeszcze wracać echem w dalszych częściach niniejszych rozważań, w kontekście nie tyle życia politycznego, co zarządzania publicznego.

W tym miejscu niezbędne jest odwołanie się do pojęć społeczeństwa obywatelskiego i obywatelstwa. W czasach nowożytnych na definiowanie **społeczeństwa obywatelskiego** największy wpływ miały prace Hegla<sup>2</sup>. Określał on społeczeństwo obywatelskie jako historycznie powstałą sferę życia etycznego – system praw wolnych obywateli. Podstawą tych praw jest własność prywatna i rynek, system opieki (tj. rodzina, publiczne instytucje opiekuńcze) oraz zrzeszenia samorządowe. Hegel zwracał uwagę na konflikt członków społeczeństwa wynikający z pewnego rozdwojenia pomiędzy istniejącą w każdym osobą polityczną i społeczną, zorientowaną na interes własny<sup>3</sup>. Podstawową rolą państwa staje się funkcja regulatora – społeczeństwo obywatelskie i państwo, choć rozdzielone, pozostają ze sobą w dialektycznym związku (Hegel, 1969). Współcześnie definiując społeczeństwo obywatelskie, wskazuje się na jego cztery atrybuty:

<sup>1</sup> Rodzi to pytania, czy takie podejście nie oznacza elityzmu i czy publiczne zarządzanie partycypacyjne może być zastrzeżone dla elit.

<sup>2</sup> Szczególnie *Zasady filozofii prawa* z 1821 r. (Hegel, 1969).

<sup>3</sup> Współcześnie w podobnym kontekście wskazuje się w nauce na orientację indywidualizm – kolektywizm, por. Koralewicz i Ziółkowski, 2003, s. 23 i n.

- samoorganizację i niezależność,
- nacisk na działania podejmowane w domenie publicznej, wspierające wymianę, dyskurs i zrozumienie, ale także konflikt,
- powiązanie konfliktu i protestów w ramach koncepcji społeczeństwa obywatelskiego z pokojowymi i niemilitarnymi działaniami,
- działania uwzględniające dobro wspólne wykraczające poza jednostkowe, konkretne i partykularne interesy (por. Alscher i Priller, 2010, s. 1141).

Siciński (1996) proponuje spojrzenie z perspektywy trzech opozycji: pierwszej – pomiędzy pionową lub poziomą organizacją społeczeństwa (społeczeństwo obywatelskie stanowi sieć, „pajęczynę” różnego typu powiązań między jednostkami), drugiej – pomiędzy społeczeństwem „wycofanym” a uczestniczącym (obywatele działają na scenie publicznej jako indywidualne podmioty) oraz trzeciej – między społeczeństwem zamkniętym a otwartym<sup>4</sup>. Zgodnie z tym podejściem dla pełnego wdrożenia partycypacji publicznej wśród cech wpływających na jego skuteczność wymienić trzeba poziomą (sietciową) organizację otwartego społeczeństwa uczestniczącego.

Rolę aktywności i udziału (zaangażowania) obywateli nie tylko w sprawy państwa, ale przede wszystkim w problemy wspólnot lokalnych, podkreślał już de Tocqueville, pisząc, że „bez pomocy instytucji gminnych naród może stworzyć sobie wolny rząd, ale będzie w nim ducha wolności”, a „najbardziej niebezpieczne jest zniewolenie obywateli właśnie w dziedzinie spraw małej wagi. (...) Zależność w sprawach drobnych daje o sobie znać na każdym kroku i dotyka wszystkich obywateli bez wyjątku”. W dalszym wywodzie de Tocqueville wskazuje, że nie wystarcza, że społeczeństwa demokratyczne jedynie zagwarantują obywatelom wolność polityczną, a powiększą despotyzm administracyjny. Obywatele nie mający wpływu na sprawy małej wagi, stają się bowiem zabawką w rękach władz, aby następnie stać się jej zwierzchnikami (za: Maritain, 1993, s. 74).

Dwudziestowieczne refleksje w zakresie problematyki **obywatelskości (obywatelstwa) i tożsamości obywatelskiej** snuli m.in. Bauman, Berger i Luckmann, Touraine oraz Habermas (por. Raciborski, 2011). Obywatelstwo oznacza relację przynależności oraz „więzi prawnej między podmiotem indywidualnym – jednostką a podmiotem instytucjonalnym – państwem, jaka powstaje w wyniku nabycia przez jednostkę zamieszkującą na terenie danego państwa określonego statusu (prawnego, politycznego, ekonomicznego i społecznego) oraz związanych z nim praw i obowiązków (członkostwa)” (*Encyklopedia PWN*). W szerokim dyskursie toczącym się od starożytności dostrzec można dwa podstawowe podejścia do problematyki bycia obywatelem. Pierwsze wiąże

<sup>4</sup> Twórcą pojęcia „społeczeństwo otwarte” jest Popper, który do jego podstawowych cech zaliczył prawo jednostki do osobistych decyzji, ruchliwość społeczną i ograniczoną władzę (Popper, 1993).

się właśnie z formalnoprawnym statusem obywatela i katalogiem jego praw i obowiązków wobec państwa, drugie – nawiązujące do koncepcji greckich polis – oznacza aktywne zaangażowanie na rzecz wspólnoty (por. Pudzianowska, 2015). To podejście zdeterminowało koncepcję komunitaryzmu, o której będzie mowa szerzej w dalszej części rozdziału.

Kolejne podstawowe dla rozważań pojęcie to **sfera publiczna**. Wśród najbardziej wpływowych uczonych zajmujących się po II wojnie światowej jego kontekstem filozoficznym wymienić należy Habermasa. W swoim dziele *Przeobrażenia sfery publicznej* definiuje on sferę publiczną (niem. *Öffentlichkeit*) jako rozpościerającą się „w polu napięcia między państwem a społeczeństwem, ale w taki sposób, że pozostaje ona częścią obszaru prywatności” (Habermas, s. 279) oraz wyraża nadzieję na odnowę tej sfery i posadowanie państwa na systemie demokracji deliberatywnej, opartej na procesie debaty i komunikacji. W *The public sphere: an encyclopedia article* Habermas pisze natomiast, że przez „sferę publiczną” rozumiemy przede wszystkim sferę naszego życia społecznego, w której można ukształtować coś zbliżającego się do opinii publicznej. Wszyscy obywatele mają do niej zagwarantowany dostęp. Część sfery publicznej powstaje w każdej rozmowie, w której osoby prywatne gromadzą się, aby uformować ciało publiczne (Habermas, 1964, s. 46 i n.). Obywatele zachowują się jak organ publiczny, gdy naradzają się, korzystając z gwarancji wolności zgromadzeń i zrzeszania się oraz wolności wyrażania i publikowania swoich opinii na temat interesu ogólnego (Habermas, 1964, s. 46 i n.).

Warto podkreślić, że w ujęciu liberalnym obywatele nie tworzą „publicznego ciała” (ang. *the public body*), a „społeczeństwo to zbiór jednostek, które łączą się na zasadzie dobrowolności, kierowane własnym interesem w myśl zasady, że razem będzie można łatwiej, taniej, szybciej osiągnąć określone cele. Członków liberalnego społeczeństwa nie musi łączyć żadna więź etyczna, etniczna czy kulturowa” (Mirocha, 2016, s. 217). Wspierając pewne funkcje państwa, obywatel kieruje się zatem prywatnym interesem, a nie interesem wspólnym.

Jeszcze dalej idą libertarianie. Libertarianizm, ściśle związany z klasyczną liberalną tradycją (Locke’a, Hume’a, Smitha i Kanta), podkreśla silne rozróżnienie między sferą życia publicznego i prywatnego, podważając wręcz prawo państwa do ingerowania w sferę prywatną. Poszanowanie statusu jednostki moralnie wolnej i równej wymaga traktowania ludzi jak posiadaczy praw, w tym praw własności. Nozick, jeden z głównych przedstawicieli tej doktryny, podkreślając, że państwo może mieć jedynie charakter państwa minimalnego (i posługując się metaforą „agencji ochrony”), pisze, że „jednostki mają prawa i są rzeczy, których ani żadna osoba, ani żadna grupa nie może nikomu zrobić (bez naruszenia jego praw). Prawa te są tak silne i dalekosiężne, że powstaje pytanie: co, jeśli cokolwiek, wolno państwu i jego funkcjonariuszom? Jak wiele miejsca prawa jednostki pozostawiają dla państwa?” (Nozick, 2010, s. 5).

Zgoła inne podejście do relacji państwa i obywateli (sektora publicznego i społeczeństwa), niewątpliwie bliższe koncepcji Habermasa, prezentują filozofowie nurtu zwanego komunitaryzmem. Wskazują oni na rolę wspólnotowości i niebezpieczeństwo skrajnie liberalnego stosunku do jednostki. Powstanie nurtu związane jest z krytyczną reakcją na wydanie utrzymanej w liberalnym tonie książki Rawlesa *A Theory of Justice* (por. Miętek, s. 101; Kuniński, 2006, s. 127). Komunitaryści chcą co prawda zachować zdobycze liberalne, takie jak obrona jednostki i jej uprawnień, ale nie godzą się na odrzucenie solidarności i społecznej odpowiedzialności (Czernik, 2011, s. 28). Główni przedstawiciele tego nurtu to: Walzer, MacIntyre, Taylor, Sandel, Etzioni i Putnam<sup>5</sup>.

**Ruch komunitaryzmu**, zwanego także „nowym republikanizmem”, podkreśla rolę wspólnot, cnót obywatelskich i samoorganizowania się obywateli. Jego przedstawiciele mówią o wspólnotcie obywatelskiej, połączonej „poziomymi zależnościami odwzajemniania i współpracy, nie zaś pionowymi zależnościami władzy i podległości” (Putnam, s. 134). Obywateli i władzy nie powinny zatem łączyć relacje „szefów i petentów”, lecz partnerskie (równe) stosunki, a rolą przywódców jest odpowiedzialność za współobywateli (por. Chmielak, 2002). W perspektywie nowego republikanizmu państwo stanowi wspólnotę. Dla społeczeństwa obywatelskiego, rozumianego jako wspólnota obywatelska, generalne znaczenie ma to, co Putnam nazywa charakterem obywateli lub cnotą obywatelską (Putnam, 1995, s. 132). Cytuje on Walzera, dla którego głównymi oznakami cnoty obywatelskiej są zainteresowanie i zaangażowanie w sprawy publiczne. Udane zbiorowe działanie w ramach wspólnot, pozwalające uniknąć wielu dylematów<sup>6</sup>, zależy od odziedziczonego kapitału społecznego, na który składają się normy wzajemności i obywatelskiego zaangażowania (Putnam, 1995, s. 133–134).

Na gruncie socjologii należy podkreślić także dorobek badaczy skupiony wokół pojęcia *community* – oznaczającego wspólnotę powstającą na bazie wspólnego użytkowania określonego terytorium. Socjologiczne badania nad *community* prowadzono już na początku XX w. i stanowiły one przedmiot zainteresowania wybitnych uczonych, takich jak Tönnies, Park czy Warren. Szczególnie powiązane z partycypacją obywatelską jest podejście interakcyjne, według którego *community* wyznacza zbiorowe działania mieszkańców na rzecz wspólnych spraw (Lewenstein, 1999, s. 14 i n.). Partycypacja jest tu elementem konstytuującym wspólnotę. Natomiast w modelu Kaufmana ludzie we wspólnotcie powinni nie tylko być zdolni do wspólnego działania, ale także działać wspólnie we wspólnej trosce. Ten interakcyjny model obejmuje trzy elementy: członka

<sup>5</sup> Szerzej o teoriach wspólnotowych, ale również o sporze zwolenników liberalizmu z komunitarystami w: Gawkowska, Gliński, Kościański, 2005.

<sup>6</sup> Przykładowo tragedii wspólnego pastwiska, dylematu więźniów czy pasażera na gapę.



wspólnoty, wspólnotowe grupy i zrzeszenia oraz fazy i procesy wspólnotowego działania (Mikołajewska, 1999, s. 22).

W omówionych wyżej tradycjach wykształciły się także terminy określające uczestnictwo społeczne na poziomie wspólnot lokalnych, jako wynikające ze wspólnego zamieszkiwania (i użytkowania) określonego terenu. Tu wskazać można np. bardzo szeroką definicję **uczestnictwa lokalnego** zaproponowaną przez Almonda i Verbę, według których oznacza ono uczestniczenie w aktywności samorządowej, w partiach politycznych, w działaniach i instytucjach pozarządowych i innych instytucjach zajmujących się sprawami lokalnymi, a także aktywność skupiającą się wokół parafii i grup religijnych (Almond i Verba, 1963).

Powrót do zainteresowania wspólnotami lokalnymi i uznanie konstytutywnej roli udziału obywateli w życiu publicznym dla realizacji wolności doprowadziły do ponownego zwrócenia uwagi na **instytucje i mechanizmy demokracji bezpośredniej**, czyli form decydowania o sprawach publicznych przez obywateli bez pośrednictwa wybranych reprezentantów.

Jako że głównym przedmiotem zainteresowania autorki jest wykorzystywanie partycypacji publicznej do realizacji celów zarządzania publicznego, warto domknąć rozważania na temat interdyscyplinarności problematyki, wykorzystując koncepcję, która jest łącznikiem dla różnych podejść. **Trójwymiarowe postrzeganie uczestnictwa** – zaproponowane przez Drążkiewicza (2002) – pozwala spojrzeć na partycypację z trzech perspektyw, które umożliwiają stworzenie spójnego modelu partycypacji w zarządzaniu publicznym, z pełnym uwzględnieniem dorobku innych dyscyplin i kontekstów aksjologicznych. Są to:

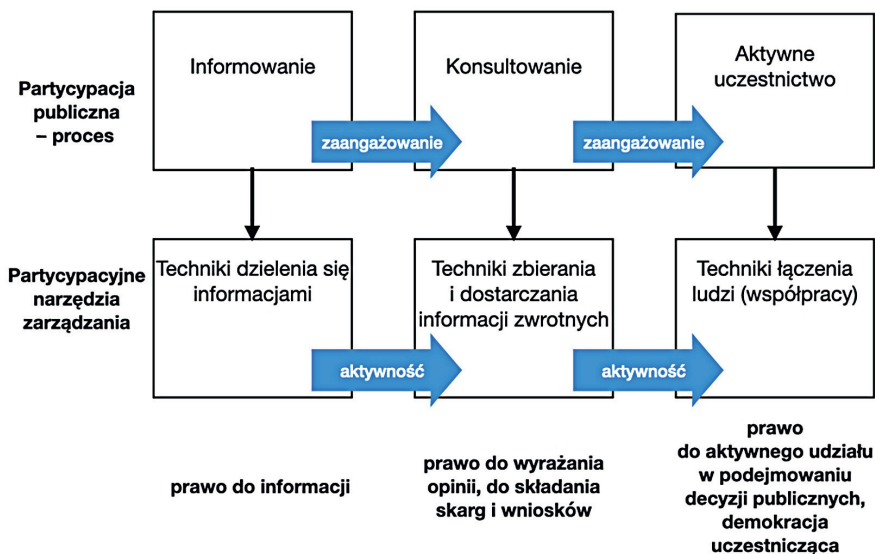
- perspektywa aksjologii politycznej, gdzie partycypacja publiczna (i szerzej – aktywność publiczna) to istotna wartość demokratycznego ładu społecznego, cecha dobrego państwa i dobrego ustroju politycznego;
- perspektywa rozwoju lokalnego, w której partycypacja jest nieodzownym składnikiem procesu rozwoju lokalnego, wiąże się z wykorzystaniem lokalnych zasobów i potencjału dla rozwoju. Uczestnictwo w tym rozumieniu wiąże się z pojęciami mobilizacji społecznej, partnerstwem i łączeniem zasobów;
- perspektywa zarządzania układem lokalnym, ukazująca partycypację jako instrument (czy szerzej – metodę) zarządzania wykorzystywany przez władze lokalne, ukierunkowany na zwiększenie skuteczności działania władzy i budowę mocniejszej bazy społecznej (Drążkiewicz, 2002, s. 22).

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, autorka przyjmuje, że **partycypacja publiczna** to jednocześnie (1) prawa obywatelskie, (2) proces mający na celu rozwój organizacji

i/lub terytorium oraz (3) narzędzia zarządcze. Dzięki trójwymiarowemu charakterowi można, wykorzystując popularną trójszczebłową drabinę partycypacji, stworzyć spójny model partycypacji w zarządzaniu publicznym<sup>7</sup>. W jego ramach zawierają się formalne zapisy wartości i zasad dotyczących relacji władzy i administracji (szerzej – organizacji publicznych) z obywatelami wraz z instrumentami o charakterze obligatoryjnym służącymi ich realizacji, postrzegane jako pewne minimalne standardy, oraz szeroka gama możliwych instrumentów fakultatywnych, które mogą służyć wdrażaniu każdego z etapów partycypacji (informowania, konsultowania i aktywnego uczestnictwa). Ewolucyjny charakter zaangażowania uczestników procesu (a także podmiotów publicznych i niepublicznych) oznacza wdrażanie kolejnych norm, standardów i instrumentów obok, a nie zamiast, dotąd stosowanych (por. Noworól, 2008).

### Rysunek 1

Partycypacja publiczna, partycypacyjne narzędzia zarządzania, partycypacja jako prawo



Źródło: Noworól, 2008<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Przykładem takiej drabiny jest model opracowany przez OECD, stopniujący poziom zaangażowania społecznego od informowania przez konsultowanie po aktywne uczestnictwo. Por. pkt 4.1. *Modele partycypacji w sektorze publicznym*.

<sup>8</sup> W schemacie wykorzystano drabinę partycypacji OECD. O tym i innych modelach partycypacji publicznej szerzej w pkt 4.1. *Modele partycypacji w sektorze publicznym*.

Partycypacja publiczna może być traktowana jako określenie zaangażowania interesariuszy w publiczny proces decyzyjny na tak istotnych jego etapach, jak formułowanie celów, określanie sposobów realizacji i wprowadzanie w życie przyjętych rozstrzygnięć. Proces uczestnictwa to zespół co najmniej dwustronnych praw i obowiązków. W zamian za uprawnienia i władzę uzyskane od władz publicznych interesariusze (w tym szczególnie mieszkańcy i obywatele) powinni przekazać własne siły i środki (czas, wiedzę oraz doświadczenie) na rzecz prowadzenia spraw publicznych i rozwiązywania problemów społeczności.

## ROZDZIAŁ 2

### PARTYCYPACJA PUBLICZNA W PERSPEKTYWIE AKSJOLOGICZNEJ I PRAWNEJ

Szczególne znaczenie dla rozwoju partycypacyjnych metod zarządzania publicznego ma **aksjologiczny wymiar procesu partycypacji publicznej**, wyrażający się w traktowaniu uczestnictwa obywateli w życiu publicznym jako istotnego elementu demokratycznego państwa prawnego i społeczeństwa obywatelskiego (cywilnego). Wynika z tego także ujęcie partycypacji obywateli w systemie prawnym na poziomie konstytucyjnym i ustawowym.

Aksjologiczna perspektywa partycypacji publicznej wiąże się też nierozzerwalnie z **zasadą pomocniczości (subsydiarności)**, uznaną za jedną z kanonicznych zasad rządzących współczesną administracją publiczną<sup>9</sup>. Subsydiarność stawia w osi działań władz publicznych obywatela, traktując instytucje publiczne jako pomocnicze w stosunku do jego działań (Siwiński, 1999, s. 22 i n.). Stanowiąc grunt dla rozwoju współczesnej samorządności, subsydiarność wysuwa na pierwszy plan domniemanie „właściwości” w sprawach lokalnych społecznościom lokalnym<sup>10</sup>.

Wymieniona wyżej koncepcja demokracji uczestniczącej nawiązuje do szczególnej roli partycypacji publicznej dla realizacji zasady subsydiarności i odwrotnie – znaczenia tej zasady dla aktywności obywatelskiej. Millon-Delsol słusznie zauważa, że dzięki zastosowaniu zasady subsydiarności w życiu publicznym społeczeństwo obywateli – klientów ulega przekształceniu w składające się z aktywnych grup społecznych społeczeństwo obywatelskie (za: Skrzypiec, 2002, s. 9). Także dla Buczkowskiego zasada

---

<sup>9</sup> Uznana zarówno przez Radę Europy, Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Bank Światowy, jak i Unię Europejską.

<sup>10</sup> „Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli” – art. 4 ust. 3 EKST.

subsydiarności wiąże się z bardziej partycypacyjnym modelem społeczeństwa, umożliwiającym samym jednostkom i grupom negocjowanie zarówno kształtu organizacji życia społecznego, jak i reguł rządzących jego rozwojem (Buczowski, 2001, s. 21).

## 2.1. Partycypacja publiczna w wybranych międzynarodowych dokumentach poświęconych prawom obywatelskim

Obecność problematyki partycypacji obywateli w sprawach publicznych szczególnie podkreślana jest przez Radę Europy. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (EKST) z 1985 r. już w preambule odnosi się do partycypacji obywatelskiej w samorządzie terytorialnym, wskazując, że społeczności lokalne stanowią jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego, a **prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi** jest jedną z demokratycznych zasad wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy, oraz że właśnie na szczeblu lokalnym prawo to może być realizowane w sposób najbardziej bezpośredni. W preambule wyrażono także przekonanie, że istnienie społeczności lokalnych wyposażonych w rzeczywiste uprawnienia stwarza warunki dla zarządzania skutecznego i pozostającego zarazem w bezpośredniej bliskości obywatela. Samorząd terytorialny definiuje się w Karcie jako prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Prawo to jest realizowane przez rady lub zgromadzenia, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych. Instytucje te mogą dysponować podlegającymi im organami wykonawczymi. Przepis nie wyklucza możliwości odwołania się do zgromadzeń obywateli, referendum lub każdej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli, jeśli ustawa dopuszcza takie rozwiązanie.

Kolejną podstawę dla rozwoju partycypacji obywatelskiej stanowi **koncepcja rozwoju zrównoważonego** wyrażona w postaci tzw. Agendy 21 na szczycie w Rio de Janeiro w 1992 r. Stanowiąc obecnie paradygmat zarządzania rozwojem regulowany na poziomie ponadnarodowym i krajowym, obejmuje ona bardzo szeroki zakres problemów – od nowych metod nauczania po metody wykorzystania surowców i uczestniczenia w tworzeniu zrównoważonej gospodarki (por. *Earth Summit*, 1992; Jendrośka i Kaleta-Jagiełło, 1994).

Pośród 27 zasad przyjętych w Deklaracji z Rio zasada 10 stanowi, że sprawy ochrony środowiska rozwiązywane są najlepiej przy udziale wszystkich, odpowiednio do sfera decyzyjnego, zainteresowanych obywateli. Każda osoba powinna mieć zapewniony dostęp do będących w posiadaniu władz publicznych informacji dotyczących środowiska, a także możliwość uczestniczenia w procesach decyzyjnych. Państwa powinny

ułatwiać i popierać rozwój świadomości ekologicznej i zaangażowania społeczeństwa poprzez szerokie udostępnianie informacji. Zapewniony powinien być skuteczny dostęp do procedur sądowych i administracyjnych, zwłaszcza dotyczących zastosowania środków odszkodowawczych i zaradczych” (Rio Declaration, 1992). Zgodnie z założeniami Agendy 21 także władze lokalne powinny podjąć dialog ze społeczeństwem, organizacjami lokalnymi i przedsiębiorstwami prywatnymi w celu przyjęcia lokalnej Agendy i opracowywania lokalnych strategii i programów zrównoważonego rozwoju. Udział społeczny i wypracowywanie konsensusu mają pozwolić na przyjęcie jak najlepszych rozwiązań, dzięki pozyskaniu informacji zwrotnych od partnerów społecznych i gospodarczych (por. Borys, 2002). Realizację lokalnej Agendy 21 należy uznać za istotny instrument budowy społeczeństwa obywatelskiego. Szczególna wartość jej wdrażania polega na zwróceniu się **ku zintegrowanemu podejściu do zarządzania publicznego** na szczeblu lokalnym, obejmującemu integrację podstawowych polityk lokalnych: ekologicznej, gospodarczej, społecznej i przestrzennej. W tym kontekście paradygmat rozwoju zrównoważonego ukazuje partycypację publiczną nie tylko w aspekcie aksjologicznym, ale również jako narzędzie zarządzania rozwojem czy szerzej – zarządzania publicznego.

Pełen wyraz temu podejściu do roli uczestnictwa obywateli daje Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, tzw. Konwencja z Aarhus z 1998 r. (Konwencja o dostępie do informacji, 1998). Filary konwencji obejmują udział społeczny w zakresie: dostępu do informacji, uczestnictwa w procesach decyzyjnych oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Konwencja z Aarhus:

- zapewnia prawo dostępu obywateli do informacji w postaci obowiązku zarówno ich biernego, jak i czynnego udostępniania oraz reguluje udział społeczeństwa w odniesieniu do planów, programów i wytycznych polityki mających znaczenie dla środowiska,
- zobowiązuje strony konwencji do podjęcia odpowiednich postanowień, aby społeczeństwo uczestniczyło w przygotowywaniu planów i programów w ramach przejrzystych i bezstronnych mechanizmów, otrzymując uprzednio niezbędne informacje,
- wskazuje, że procedury umożliwiające udział społeczeństwa powinny zawierać rozsądne ramy czasowe dla różnych etapów, zapewniające dostateczny czas na poinformowanie społeczeństwa i na przygotowanie się oraz skuteczne uczestniczenie przez społeczeństwo w podejmowaniu decyzji w sprawach dotyczących środowiska.

Istotne znaczenie ma **zasada umożliwienia udziału przedstawicieli społecznych na tyle wcześnie, żeby wszystkie warianty rozwiązań danego problemu były jeszcze**

możliwe do wprowadzenia, a udział społeczeństwa mógł być skuteczny. Jednocześnie należy zagwarantować, że w podejmowanych decyzjach będą należycie uwzględnione rezultaty uzyskane w wyniku działań partycypacyjnych. Obowiązek realizacji zasad subsydiarności i zrównoważonego rozwoju przez władze publiczne oraz regulacja udziału społecznego w sprawach środowiskowych uregulowane są także na poziomie prawodawstwa krajowego.

Obecnie nośnikiem wartości i zasad rozwoju w ujęciu globalnym jest rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 25 września 2015 r. 70/1. Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 (Agenda 2030). Dokument ten stanowi kontynuację Deklaracji Milenijnej i tzw. milenijnych celów rozwoju. Narody Zjednoczone od połowy lat 90. XX w. propagują politykę rozwoju opartą na idei rozwoju społecznego i zrównoważonego, określanego jako *sustainable human development* – stawiającego człowieka w centrum rozwoju oraz chroniącego zarówno szanse życiowe przyszłych pokoleń, jak i szanse pokoleń obecnych, a także szanującego systemy naturalne, od których zależy wszelkie życie (por. Anand i Sen, 1994). Wizja rozwoju zawarta w Agendzie 2030 opiera się na zmianach transformacyjnych, określonych jako zasady 5P:

1. Ludzie (ang. *people*) – obejmuje to włączenie wszystkich, w tym grup wykluczonych, w osiągnięcia rozwojowe.
2. Planeta (ang. *planet*) – model rozwoju zakładający zarówno wzrost gospodarczy, jak i włączenie społeczne przy racjonalnym wykorzystywaniu zasobów środowiska naturalnego po to, by zapewnić lepszą jakość życia oraz rozwiązywania problemu ubóstwa.
3. Dobrobyt (ang. *prosperity*) – przekształcanie gospodarek sprzyjające tworzeniu miejsc pracy i zapewnieniu inkluzywnego rozwoju przy wykorzystaniu nowych technologii oraz potencjału biznesu, zagwarantowaniu dostępu do dobrej edukacji, opieki zdrowotnej i infrastruktury.
4. Pokój (ang. *peace*) – budowanie pokoju oraz skutecznych, sprawiedliwych, otwartych i odpowiedzialnych instytucji, gwarantujących wzmocnienie roli prawa, włączenie społeczne i współdecydowanie, a także dostęp do sprawiedliwości i brak dyskryminacji.
5. Partnerstwo (ang. *partnership*) – powstanie globalnego partnerstwa, opartego na solidarności, współpracy, odpowiedzialności i transparentności działań wszystkich interesariuszy na szczeblu zarówno globalnym, jak i lokalnym.

Osiągnięcie 17 celów Agendy ma realizować powyższe zasady, przyczyniając się do inkluzywnego, zrównoważonego rozwoju społecznego. Działania wdrażające Agendę

na szczeblu globalnym, krajowym i lokalnym muszą uwzględniać szeroką partycypację interesariuszy, w tym przede wszystkim mieszkańców. Agenda wymaga od tych działań m.in. tego, że:

- przyjmą one otwarty, partycypacyjny i przejrzysty charakter dla wszystkich ludzi,
- będą sprzyjać włączeniu społecznemu i raportowaniu przez wszystkie zainteresowane strony,
- pozostaną zorientowane na ludzi i wrażliwe na kwestie płci,
- będą uwzględniać poszanowanie praw człowieka,
- w szczególnym stopniu skoncentrują się na ludziach najuboższych, najsłabszych i tych, którzy najbardziej pozostali w tyle (por. Agenda 2030, s. 36).

W kontekście omawianych niżej wyzwań dla zarządzania i sektora publicznego należy pamiętać o tych zasadach, które zostały uznane za globalne. Powinny one znajdować odzwierciedlenie w strategiach i politykach rozwoju na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, determinując kierunki działań i wdrażane instrumenty zarządzania.

## 2.2. Partycypacja w świetle dokumentów Unii Europejskiej

Prawa obywateli oraz obywatelstwo europejskie zapisano w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) i art. 9 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Uroczyste ogłoszenie Karty przez Parlament, Radę i Komisję odbyło się w Nicei w 2000 r., jednak dopiero po przyjęciu Traktatu z Lizbony w dniu 1 grudnia 2009 r. Karta weszła w życie bezpośrednio, zgodnie z art. 6 ust. 1 TUE, i stała się tym samym wiążącym źródłem prawa pierwotnego (Traktat z Lizbony).

**Każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii.** Decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela (art. 11 TUE). Za pomocą odpowiednich środków instytucje umożliwiają obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim wyrażanie się i publiczną wymianę poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii. Instytucje utrzymują otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim. Artykuł 11 ust. 4 TUE przewiduje natomiast **prawo inicjatywy obywatelskiej**: „Obywatele Unii w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo znacznej liczby Państw Członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu



prawnego Unii”. Warunki zgłoszenia i dopuszczalności tego rodzaju inicjatywy obywatelskiej reguluje rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/788 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

W celu wspierania dobrych rządów i zapewnienia uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii działają z jak największym poszanowaniem zasady otwartości (art. 15 ust. 1 TFUE). Szczególne znaczenie dla uczestnictwa na pojęcie **obywatelstwa Unii Europejskiej** określającego relacje między obywatelem a Unią Europejską definiowane przez prawa, obowiązki oraz udział w życiu politycznym<sup>11</sup>.

W kontekście partycypacji publicznej obywatelstwo unijne oznacza:

- prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokalnych (art. 22 ust. 1 TFUE) w państwie członkowskim zamieszkania na takich samych warunkach, jak obywatele tego państwa,
- prawo do składania petycji do Parlamentu Europejskiego oraz prawo do zwrócenia się do powołanego przez Parlament Europejski Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 24 TFUE) w sprawach dotyczących przypadków niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji lub organów unijnych. Wszyscy obywatele Unii Europejskiej mają prawo do składania petycji do Parlamentu Europejskiego w postaci skarg lub wniosków w sprawach objętych zakresem kompetencji Unii Europejskiej. Petycje rozpatrywane są przez Komisję Petycji Parlamentu Europejskiego, która decyduje o ich dopuszczalności i odpowiada za podjęcie dalszych działań z nimi związanych,
- prawo do pisemnego zwracania się do wszystkich instytucji lub organów UE w jednym z języków państw członkowskich oraz do otrzymania odpowiedzi w tym samym języku (art. 24 TFUE),
- prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, z zastrzeżeniem określonych warunków (art. 15 ust. 3 TFUE).

Duże znaczenie dla potwierdzania wartości uczestnictwa publicznego ma także opracowana przez Komisję Europejską jeszcze w 1998 roku tzw. biała księga w sprawie sprawowania rządów w Europie (*A White Paper on European Governance – COM (2001)final*), której celem było zapewnienie przejrzystości i otwartości procesu podejmowania decyzji oraz jego demokratyzacja. Biała księga wskazywała także **pięć zasad tzw. dobrego rządzenia**:

---

<sup>11</sup> Por. *Obywatele Unii Europejskiej i ich prawa*.

1. Otwartość instytucji połączona z aktywnym informowaniem o działaniach UE i podejmowanych decyzjach, a także z używaniem języka zrozumiałego dla ogółu obywateli.
2. Partycypacja – zapewnienie szerokiej partycypacji partnerów społecznych w pełnym cyklu tworzenia polityki od planowania po wdrożenie.
3. Odpowiedzialność.
4. Efektywność – skuteczność i aktualność polityk publicznych opartych o jasno sformułowane cele, ocenę przyszłych skutków i ocenę istniejących doświadczeń.
5. Spójność – spójne i zrozumiałe polityki publiczne i działania, co wymaga przywództwa politycznego i większej odpowiedzialności ze strony instytucji.

## 2.3. Polskie ramy prawne partycypacji w sprawach publicznych

### 2.3.1. Konstytucja RP

Krajową podstawą dla uczestnictwa obywateli jest Konstytucja RP. Jej art. 4. ust. 2. głosi: „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”. Szczególną rolę dla partycypacji obywatelskiej mają zapisy gwarantujące:

- prawa do stowarzyszania się (wolność tworzenia organizacji i ruchów obywatelskich, związków zawodowych),
- prawa wyborcze,
- wolność zgromadzeń,
- prawo do referendum,
- obywatelską inicjatywę ustawodawczą,
- wolność wyrażania poglądów i prawo do pozyskiwania i rozpowszechniania informacji oraz dostęp obywateli do informacji publicznej wynikający bezpośrednio z zasady jawności działania organów władzy,
- prawo składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej.

Do najważniejszych konstytucyjnych instytucji bezpośredniego udziału obywateli w podejmowaniu decyzji w sprawach publicznych należy **referendum**. Artykuł 62 Konstytucji ustanawia prawo obywatela polskiego do udziału w referendum, „jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat”. Prawo udziału w referendum „nie przysługuje

osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych”. Artykuł 125 Konstytucji wskazuje, że w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być przeprowadzone referendum ogólnokrajowe. Ma je prawo zarządzić Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów lub Prezydent Rzeczypospolitej za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Obywatele polscy, w drodze głosowania, wyrażają swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy poddanej pod referendum.

Ustawa zasadnicza ugruntowuje również rolę wspólnot lokalnych jako wspólnot samorządowych uczestniczących w sprawowaniu władzy publicznej. Także **ustrój gospodarczy państwa oparty jest na dialogu i współpracy partnerów społecznych**. Zasada ta przyjmuje formułę dialogu społecznego, realizującego negocjacyjny sposób kształtowania polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia, jak również rozwiązywania sporów pomiędzy interesami pracowników, pracodawców i administracji publicznej.

### **2.3.2. Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli**

**Inicjatywa ustawodawcza** przysługuje grupie co najmniej 100 tys. obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa. Wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania.

Projekt ustawy nie może dotyczyć spraw, dla których Konstytucja zastrzega wyłączną właściwość innych podmiotów (jak np. ustawa budżetowa). Projekt wniesiony do Marszałka Sejmu powinien odpowiadać wymogom zawartym w Konstytucji i Regulaminie Sejmu oraz w ustawie. Wniesienie projektu ustawy nie stanowi przeszkody do wniesienia, w tym także przez grupę obywateli, innego projektu w tej samej sprawie. Finansowanie inicjatywy jest jawne.

### **2.3.3. Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym**

Ustawa rozwija zasady związane z organizacją referendum, opisane w art. 125 Konstytucji, szczegółowo regulując zagadnienia procedowania i przeprowadzania referendum, w tym kampanii referendalnej. Referendum ogólnokrajowe umożliwia obywatelom polskim posiadającym prawa publiczne i wyborcze wyrażanie w drodze głosowania woli co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy poddanej pod referendum. Referendum polega na udzieleniu na urzędowej karcie do głosowania pozytywnej lub negatywnej

odpowiedzi na postawione pytanie albo pytania lub na dokonaniu wyboru między zaproponowanymi wariantami rozwiązań.

#### 2.3.4. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym

W referendum lokalnym mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania wolę:

- co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki,
- w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki, a w przypadku gminy także wójta (burmistrza, prezydenta miasta),
- co do samoopodatkowania się na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów JST; w tych sprawach rozstrzyga się wyłącznie w drodze referendum.

Referendum jest, odpowiednio do wspólnoty samorządowej, której spraw dotyczy: referendum gminnym, powiatowym lub wojewódzkim. Mają prawo brać w nim udział osoby stale zamieszkujące na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, posiadające czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki. Inicjatywa referendalna przysługuje m.in. mieszkańcom na wniosek co najmniej:

- 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu,
- 5% uprawnionych do głosowania mieszkańców województwa.

W sprawach odwołania organu stanowiącego (rady gminy) przed upływem kadencji rozstrzyga się wyłącznie w drodze referendum przeprowadzonego na wniosek mieszkańców.

Referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania, (referendum w sprawie odwołania organu pochodzącego z wyborów bezpośrednich jest ważne przy udziale nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu).

Wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie podanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów. Jednak w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne wynik jest rozstrzygający, jeżeli za samoopodatkowaniem oddano co najmniej 2/3 ważnych głosów. Jeżeli referendum zakończy się wynikiem rozstrzygającym, właściwy organ niezwłocznie podejmuje czynności w celu jego realizacji.

Referendum lokalne stanowi kwintesencję udziału mieszkańców w podejmowaniu decyzji publicznych w konkretnych sprawach. Szeroka możliwość stosowania tego instrumentu, gwarantowana przez polskie ustawodawstwo, pozwala na odwoływanie się do decyzji lokalnej społeczności w zakresie sposobu rozstrzygnięcia sprawy jej dotyczącej, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki. Najczęściej jednak referendum lokalne służy „naprawie” wyników wyborów samorządowych – odwołaniu samorządowych organów stanowiących lub na poziomie gminy odwołaniu wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Problemem trapiącym inicjatorów referendów w Polsce jest wysoki próg frekwencyjny (30% lub 3/5), stanowiący warunek ważności samego referendum. W tym kontekście niska aktywność wyborcza jest jedną z podstawowych przyczyn niewielkiego poziomu wykorzystania tej instytucji w zarządzaniu publicznym. Dla władz lokalnych kolejną przeszkodą w stosowaniu tej formy partycypacji publicznej są koszty przeprowadzenia referendum obciążające budżet lokalny.

### **2.3.5. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej**

Zgodnie z ustawą **upublicznianiu podlegają informacje** m.in. o:

- organach władzy publicznej oraz zasadach funkcjonowania organów władzy publicznej, w tym o sposobach załatwiania spraw, stanie przyjmowanych spraw i kolejności ich załatwiania, prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach,
- polityce władz, w tym o zamierzeniach, projektach aktów normatywnych, a także programach dotyczących realizacji zadań publicznych,
- danych publicznych i majątku publicznym.

Jawne i dostępne są posiedzenia kolegialnych organów władzy pochodzących z wyborów. Organy te są zobowiązane do sporządzania i udostępniania stenogramów lub protokołów z obrad oraz do zapewnienia środków lokalowych lub technicznych umożliwiających dostęp do posiedzeń. Ograniczenie dostępu do posiedzeń z przyczyn lokalowych lub technicznych nie może prowadzić do nieuzasadnionego zapewnienia dostępu tylko wybranym podmiotom. Jawność działania organów gminy obejmuje prawo obywateli do wstępu nie tylko na sesje rady gminy, ale i posiedzenia ich komisji.

Uprawnienia obywateli oznaczają niezwłoczne uzyskanie informacji zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych bez potrzeby wykazania interesu prawnego czy faktycznego. Zasadą jest, że dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny,

prawo pobrania opłaty zastrzeżono wyłącznie w przypadku udostępnienia informacji na wniosek, przy konieczności poniesienia dodatkowych kosztów z powodu sposobu udostępnienia lub przetworzenia informacji we wnioskowaną formę.

### **2.3.6. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego**

Zagwarantowane każdemu w Konstytucji **prawo składania petycji, skarg i wniosków** do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych realizowane jest na zasadach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Petycje, skargi i wnioski w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą mogą być składane do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej.

Przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Organ powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca. O sposobie załatwienia zawiadamia się skarżącego. Zawiadomienie o odmownym załatwianiu musi zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne odmowy.

Przedmiotem wniosku mogą być m.in. sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności czy lepszego zaspokajania potrzeb ludności. Wnioski składa się do organów właściwych ze względu na przedmiot wniosku. Terminy załatwiania wniosków są takie same jak w przypadku załatwiania skarg. O sposobie załatwienia wniosku zawiadamia się wnioskodawcę. W razie niemożności załatwienia wniosku w określonym terminie właściwy organ obowiązany jest w tym terminie zawiadomić wnioskodawcę o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku oraz o przewidywanym terminie jego załatwienia. Wnioskodawca niezadowolony ze sposobu załatwienia wniosku ma prawo wniesienia skargi.

Szczególne regulacje dotyczą udziału prasy i organizacji społecznych w realizacji prawa do skarg i wniosków. Redakcje prasowe, radiowe i telewizyjne oraz organizacje społeczne mogą przekazywać skargi i wnioski do właściwych organów, a te mają obowiązek je rozpatrzyć i załatwić. Organ publiczny zawiadamia o sposobie załatwienia skargi lub wniosku także redakcję lub organizację, jeżeli ta zażądała takiego zawiadomienia. Podobnie traktowane jest opublikowanie i przesłanie przez redakcję do właściwego organu administracji publicznej artykułu, notatki lub innej wiadomości.

### 2.3.7. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa

Institucja wysłuchania publicznego (ang. *public hearing*) funkcjonuje w Polsce od 2005 r. na podstawie ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, która weszła w życie 7 marca 2006 r. i przepisów Regulaminu Sejmu. Zasadą wysłuchania publicznego jest otwarte uczestnictwo, a celem tej formy partycypacji jest dostarczenie prawodawcy w danej sprawie argumentów i opinii różnych podmiotów oraz wyważenie sprzecznych interesów stron. Stanowi ono zatem mechanizm reprezentacji i promocji określonych interesów, jak i metodę wpływania na decyzje publiczne (por. Kancelaria Senatu, 2010).

Wysłuchanie odbywa się po wniesieniu projektu ustawy do Sejmu. Jego uczestnikami mogą być:

- zawodowi lobbyści zarejestrowani w Krajowym Rejestrze Sądowym,
- niezarejestrowani lobbyści (każda osoba, która dokona zgłoszenia i nie jest lobbyistą zawodowym),
- podmioty, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy na podstawie Regulaminu Sejmu (organizacje społeczne, samorządy zawodowe, stowarzyszenia, fundacje i zainteresowani obywatele) (Kancelaria Senatu, 2010, s. 5).

### 2.3.8. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych

Jawność gospodarki środkami publicznymi na poziomie lokalnym realizowana jest m.in. poprzez:

- jawność debat budżetowych w organach stanowiących,
- jawność debat nad sprawozdaniami z wykonania budżetów,
- podawanie do publicznej wiadomości:
  - kwot dotacji udzielanych z budżetów,
  - kwot dotacji udzielanych przez samorządowe fundusze celowe,
  - zbiorczych danych dotyczących finansów publicznych.

Jawność gospodarki środkami publicznymi na poziomie lokalnym jest realizowana poprzez m.in.:

- podawanie do publicznej wiadomości informacji dotyczących:

- zakresu zadań lub usług, wykonywanych lub świadczonych przez jednostkę oraz wysokości środków publicznych, przekazanych na ich realizację,
- zasad i warunków świadczenia usług dla podmiotów uprawnionych,
- zasad odpłatności za świadczone usługi;
- udostępnianie wykazu podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym ze środków publicznych została udzielona dotacja, dofinansowanie realizacji zadania lub pożyczka, albo umorzona należność,
- udostępnianie corocznych sprawozdań dotyczących finansów i działalności,
- podejmowanie, w głosowaniu jawnym, uchwał dotyczących gospodarowania środkami publicznymi.

### **2.3.9. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa**

Ustawy ustrojowe samorządów terytorialnych podkreślają rolę lokalnej społeczności, stanowiąc, że to właśnie mieszkańcy (gminy, powiatu, województwa) tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową, a mówiąc o jednostce samorządu terytorialnego (JST), rozumie się przez to wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Zagwarantowana jest **samodzielność JST**, wykonuje ona zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, posiadając osobowość prawną, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej.

Obok prawa do referendum bezpośredni wpływ na podejmowanie decyzji w JST daje mieszkańcom **obywatelska inicjatywa uchwałodawcza**. Ma prawo z nią wystąpić odpowiednio liczna grupa mieszkańców gminy, powiatu lub województwa posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego<sup>12</sup>. Projekt uchwały w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej podlega obradom rady gminy, powiatu lub sejmiku na najbliższej sesji po jego złożeniu i nie później niż po upływie 3 miesięcy od tego dnia.

Szerszemu odwoływaniu się do głosu członków wspólnot służą także zapisy dotyczące prawa do przeprowadzania **konsultacji społecznych** z mieszkańcami w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla JST. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami określa odpowiednio uchwała rady gminy albo powiatu lub sejmik. Należy odnotować, że w ustawach o samorządzie gminnym

<sup>12</sup> Grupa mieszkańców musi liczyć: w gminie do 5 tys. mieszkańców – co najmniej 100 osób; w gminie do 20 tys. mieszkańców – co najmniej 200 osób; w gminie powyżej 20 tys. mieszkańców – co najmniej 300 osób.



i powiatowym szczegółowiej określono także konsultacje dotyczące zmiany granic i statusu gminy i powiatu.

Szczególną formą konsultacji społecznych w JST jest **budżet obywatelski**. W ramach tego instrumentu mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy, powiatu albo województwa. Wybrane zadania są uwzględniane w uchwale budżetowej JST. Rada gminy, powiatu lub sejmik w toku prac nad projektem budżetu nie mogą usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w budżecie obywatelskim. W gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie takiego budżetu jest obowiązkowe, a jego wysokość powinna stanowić co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim sprawozdaniu z wykonania budżetu. Środki wydatkowane w budżecie obywatelskim mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części. Rada gminy, powiatu lub sejmik określają uchwałą wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu, czyli:

- wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty,
- wymaganą liczbę podpisów mieszkańców popierających projekt,
- zasady oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełniania przez nie wymogów formalnych oraz tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania,
- zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości, biorąc pod uwagę, że zasady przeprowadzania głosowania muszą zapewniać równość i bezpośredniość głosowania.

W przypadku gminy zwiększenie partycypacji publicznej jest możliwe dodatkowo poprzez prawo samorządów gminnych do tworzenia jednostek pomocniczych: sołectw oraz dzielnic, osiedli i innych oraz ustawowy obowiązek działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców.

Oprócz powyższych kwestii ustawy ustrojowe samorządów określają:

- jawność działalności organów JST, a w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje i posiedzenia rad i sejmiku województwa oraz ich komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy,
- możliwość zgłoszenia się mieszkańców do zabrania głosu w debacie na temat raportu o stanie JST,
- instrumenty współpracy w tym wewnątrz- i międzysektorowej (także w formie stowarzyszeń JST i na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie),

- zasady włączania przedstawicieli młodzieży oraz seniorów w sprawy publiczne z wykorzystaniem młodzieżowych rad i sejmików oraz rad i sejmików seniorów.

Dobrowolność stosowania większości z tych rozwiązań powoduje, że od poziomu zarządzania w JST i otwartości jej organów na współpracę zależeć będzie, na ile i czy w ogóle większość z przewidzianych ustawą instrumentów współpracy będzie wdrażana w konkretnej jednostce. Jedynie bowiem opisane wyżej referendum lokalne przy spełnieniu określonych przesłanek ma obligatoryjny charakter.

### **2.3.10. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko**

Ustawa określa m.in. zasady i tryb postępowania w sprawach udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie oraz zasady udziału społeczeństwa w ochronie środowiska, zapewniając dość szeroki zakres możliwości brania udziału w planowaniu działań publicznych oraz podejmowaniu decyzji w sprawach środowiska. Przyznaje ona każdemu prawo do informacji o środowisku i jego ochronie, a także prawo uczestniczenia w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa.

Władze publiczne są obowiązane do udostępniania każdemu informacji o środowisku i jego ochronie, które są informacjami znajdującymi się w posiadaniu władz publicznych lub informacjami przeznaczonymi dla władz publicznych. Powinny one także udzielać niezbędnej pomocy i wskazówek przy wyszukiwaniu informacji o środowisku i jego ochronie. Od podmiotu żądającego informacji o środowisku i jego ochronie nie wymaga się wykazania interesu prawnego lub faktycznego.

Prawo ochrony środowiska zapewnia też każdemu prawo składania uwag i wniosków w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa i to odpowiednio przed wydaniem decyzji lub ich zmianą oraz przed przyjęciem dokumentów lub ich zmianą.

Na udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji składa się obowiązek właściwego organu podania bez zbędnej zwłoki do publicznej wiadomości szerokiego zakresu informacji związanych z planowaną decyzją. Organ taki może też przeprowadzić rozprawę administracyjną otwartą dla społeczeństwa. W toku procesu można składać uwagi i wnioski, a właściwy organ podaje informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione te uwagi i wnioski wniesione w drodze udziału społeczeństwa.

### 2.3.11. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Ustawa szczegółowo reguluje **udział społeczny w zakresie gospodarki przestrzennej**, wskazując obowiązki planistów gminnych związane z tworzeniem dokumentów: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Proces przygotowania dokumentów uwzględnia udział społeczny na etapie:

- przystąpienia do sporządzania dokumentów planistycznych poprzez:
  - ogłoszenie w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty o tym fakcie z określeniem formy, miejsca i terminu składania wniosków,
  - rozpatrzenie wniosków;
- sporządzenia projektu dokumentów, poprzez:
  - ogłoszenie o wyłożeniu projektu do publicznego wglądu na co najmniej 14 dni przed dniem wyłożenia i wyłożenie go na okres co najmniej 30 dni,
  - zorganizowanie w czasie wyłożenia projektu dyskusji publicznej nad przyjętymi rozwiązaniami,
  - wyznaczenie terminu na wnoszenie uwag do projektu po upływie jego wyłożenia;
- obowiązek rozstrzygnięcia przez radę gminy o sposobie rozpatrzenia uwag; rozstrzygnięcie to stanowi załącznik do uchwały.

Uwagi do projektu planu miejscowego może wnieść każdy, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie wyłożonym do publicznego wglądu, pod warunkiem zachowania formy pisemnej i terminu. Pomimo gwarancji udziału społecznego i osób zainteresowanych w kształtowaniu ładu przestrzennego rozstrzygnięcia o nieuwzględnieniu odpowiednio wniosków i uwag do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy czy wniosków i uwag dotyczących miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Udział społeczny ograniczony jest do poziomu konsultacji społecznych, a wkład społeczny przekazany w ich toku nie ma charakteru wiążącego. Świadczy o tym przyjęty sposób rozstrzygnięcia uwag, na których odrzucenie nie służy żaden środek zaskarżenia.

Dopiero wyłożenie studium lub planu miejscowego, a tak naprawdę dyskusja publiczna w jego trakcie, pozwalają na identyfikację społecznych oczekiwań wobec planów. Oznacza to jednak zazwyczaj dyskusję nad gotowym (i uzgodnionym z publicznymi

interesariuszami) projektem, kiedy już same koszty wprowadzenia zmian wynikających z uwag społecznych mogą być powodem ich odrzucenia.

### 2.3.12. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

Ustawa szeroko reguluje relacje pomiędzy administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi i podmiotami pożytku publicznego. Obejmuje zdefiniowane obszary w sferze zadań publicznych i formy współpracy:

- zlecenie realizacji zadań publicznych,
- wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności,
- konsultowania projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej organizacji,
- konsultowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych z radami działalności pożytku publicznego (o ile zostały utworzone przez JST),
- tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji i podmiotów oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej,
- umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej,
- umowy partnerskie.

Zlecenie realizacji zadań publicznych może przyjmować dwie formy: powierzania wykonywania zadań publicznych lub wspierania wykonywania zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji. Wspieranie oraz powierzanie odbywają się głównie na podstawie otwartych konkursów ofert. Organizacja pozarządowa oraz podmioty pożytku publicznego mają prawo z własnej inicjatywy złożyć wniosek o realizację zadania publicznego, także wtedy, kiedy było ono dotąd realizowane w inny sposób, w tym przez organy administracji publicznej.

Współpraca oparta jest na programach współpracy (rocznych i/lub wieloletnich) których przyjęcie wymaga wcześniejszych konsultacji.

Rady lub sejmiki JST określają sposób konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami i podmiotami aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji.

Najgłębszą formą partycypacji przewidzianą w ustawie jest **inicjatywa lokalna** – forma realizacji zadań publicznych przez administrację samorządową we współpracy z mieszkańcami (art. 2 pkt 4). Obywatele, którzy uznają, że na terenie zamieszkiwanej

przez nich JST konieczna jest określona inwestycja lub działania, występują z wnioskiem w tej sprawie do organu wykonawczego tej jednostki jako grupa nieformalna lub za pośrednictwem lokalnej organizacji pozarządowej.

Inwestycje lub działania mogą obejmować w szczególności:

- budowę, rozbudowę lub remont dróg, kanalizacji i sieci wodociągowej stanowiących własność JST, a także budynków oraz obiektów małej architektury,
- inicjatywy w zakresie: działalności charytatywnej, podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej, działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego, kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego, promocji i organizacji wolontariatu,
- działalność na rzecz edukacji, oświaty i wychowania, kultury fizycznej i turystyki, ochrony przyrody, w tym zieleni w miastach i wsiach,
- inicjatywy na rzecz porządku i bezpieczeństwa publicznego,
- działania rewitalizacyjne.

W ramach inicjatywy lokalnej mieszkańcy nie tylko przychodzą do administracji z pomysłem na realizację konkretnego przedsięwzięcia, ale deklarują współudział w jego realizacji. Współudział może polegać na świadczeniu pracy społecznej, świadczeniach pieniężnych lub rzeczowych. Przy realizacji inicjatywy lokalnej samorząd nie przekazuje wnioskującym mieszkańcom lub organizacjom dotacji (pieniędzy). Nawet jeśli rolą samorządu będzie zabezpieczenie wkładu finansowego, to nie trafia on do wnioskodawców, tylko jest wydatkowany bezpośrednio przez organ wykonawczy JST zgodnie z prawem zamówień publicznych.

### **2.3.13. Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji**

Rewitalizacja, zgodnie z ustawą, stanowi proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji. Definicja ta jak i pozostałe regulacje podkreślają **partycypację interesariuszy w procesie rewitalizacji**. Wymogi stawiane zapewnieniu udziału społeczności lokalnej należy uznać za jedno z najszerszych w polskim prawie. Posługiwanie się pojęciem „interesariusz” wskazuje na współczesne, wyrastające z praktyki zarządzania podejście do spraw publicznych, wykraczające poza udział

określamy w innych aktach prawnych<sup>13</sup>. Wśród zainteresowanych procesem rewitalizacji wymienia się:

- mieszkańców obszaru rewitalizacji oraz właścicieli, użytkowników wieczystych nieruchomości i podmioty zarządzające nieruchomościami na tym obszarze (spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe i TBS-y),
- mieszkańców gminy spoza obszarów rewitalizacji,
- podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność gospodarczą,
- podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność społeczną, w tym organizacje pozarządowe i grupy nieformalne,
- JST i ich jednostki organizacyjne,
- organy władzy publicznej,
- podmioty realizujące na obszarze rewitalizacji uprawnienia Skarbu Państwa.

Zadania w zakresie rewitalizacji gmina ma obowiązek realizować:

- w sposób jawny i przejrzysty, z zapewnieniem aktywnego udziału interesariuszy na każdym etapie (partycypacja społeczna),
- w sposób zapobiegający wykluczeniu mieszkańców obszaru rewitalizacji z możliwości korzystania z pozytywnych efektów tego procesu, w szczególności w zakresie warunków korzystania z gminnego zasobu mieszkaniowego.

Przygotowanie, prowadzenie i ocena rewitalizacji polegają w szczególności na:

- poznaniu potrzeb i oczekiwań interesariuszy oraz dążeniu do spójności planowanych działań z tymi potrzebami i oczekiwaniami,
- prowadzeniu skierowanych do interesariuszy działań edukacyjnych i informacyjnych o procesie rewitalizacji, w tym o istocie, celach i zasadach prowadzenia rewitalizacji wynikających z ustawy oraz o przebiegu tego procesu,
- inicjowaniu, umożliwianiu i wspieraniu działań służących rozwijaniu dialogu między interesariuszami oraz ich integracji wokół rewitalizacji,
- zapewnieniu udziału interesariuszy w przygotowaniu dokumentów dotyczących rewitalizacji, w szczególności gminnego programu rewitalizacji;
- wspieraniu inicjatyw zmierzających do zwiększania udziału interesariuszy w przygotowaniu i realizacji gminnego programu rewitalizacji,

<sup>13</sup> Mówi się tam o udziale obywateli, mieszkańców, organizacji pozarządowych itp.

- zapewnieniu w czasie przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji możliwości wypowiedzenia się przez interesariuszy.

Wśród form partycypacji obok narzędzi informowania ustawa, regulując minimalny zakres uwzględnianych działań, wymienia:

- zbieranie uwag w postaci papierowej lub elektronicznej, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej lub formularzy zamieszczonych na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej,
- spotkania, debaty, warsztaty, spacer studyjny, ankiety, wywiady, wykorzystanie grup przedstawicielskich lub zbieranie uwag ustnych.

W ustawie przewidziano powoływanie specjalnego ciała – Komitetu Rewitalizacji – jako forum współpracy i dialogu interesariuszy z organami gminy w sprawach rewitalizacji. Komitet ma pełnić funkcję opiniodawczo-doradczą wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Zasady wyznaczania składu oraz zasady działania Komitetu Rewitalizacji ustala się, zapewniając wyłanianie przez interesariuszy ich przedstawicieli.

#### **2.3.14. Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim**

Rada gminy rozstrzyga o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących **fundusz sołecki**, podejmując uchwałę, w której wyraża zgodę albo nie wyraża zgody na wyodrębnienie funduszu. Warunkiem przyznania w danym roku budżetowym środków z funduszu jest złożenie do wójta przez sołectwo wniosku. Wniosek danego sołectwa uchwała zebranie wiejskie zwołane z inicjatywy sołtysa, rady sołeckiej lub co najmniej 15 pełnoletnich mieszkańców sołectwa.

\*\*\*

Powyżej przeanalizowano wybrane dokumenty i akty prawne regulujące gwarancje lub tworzące standardy wdrażania uczestnictwa obywatelskiego czy szerzej – udziału interesariuszy w sprawach publicznych, a w szczególności w procesie podejmowania decyzji publicznych. Gwarancje te i uprawnienia obywatelskie dotyczą przede wszystkim dwóch szczebli drabiny partycypacji: informowania i konsultowania. Na poziomie aktywnego uczestnictwa najgłębszy poziom uznania decyzji obywateli i mieszkańców

gwarantują prawa do referendum, zarówno prawo do uczestnictwa w referendum i podejmowania wiążących decyzji z drozde bezpośredniej, jak i prawo do inicjatywy referendalnej – czyli wystąpienia o przeprowadzenie plebiscytu. W polskim systemie prawnym do ważnych sfer działań publicznych objętych mechanizmami gwarancji udziału społecznego należy gospodarka przestrzenna i powiązana z nią rewitalizacja. Szczególnie ustawa o rewitalizacji wykazuje się nowoczesnym rozumieniem partycypacji publicznej jako udziału różnych grup interesariuszy i najszerszym zbiorem rekomendowanych i obligatoryjnych form (narzędzi) jej wdrażania. Udział obywateli (mieszkańców) powiązany z ich aktywnością przy realizacji zadań publicznych najszerzej określają przepisy dotyczące inicjatywy lokalnej. Tu najpełniej została wyrażona partycypacja jako udział zarówno w zyskach, jak i kosztach pewnych działań.





## ROZDZIAŁ 3

### ZARZĄDZANIE PUBLICZNE JAKO ZARZĄDZANIE ORGANIZACJAMI PUBLICZNYMI I ZARZĄDZANIE W SFERZE PUBLICZNEJ

#### 3.1. Sfera publiczna i organizacja publiczna jako przedmiot i podmiot zarządzania

Analizując Habermasowską koncepcję sfery publicznej, Ochman podkreśla, że „publiczność tworzy się z prywatnych ludzi, którzy przekraczają granice swojej prywatności”, a „właściwa sfera publiczna ujmowana jest w kategorii sfery ludzi prywatnych gromadzących się w publiczność” (Ochman, 2015, s. 19 i n.). Wynikiem zetknięcia się płaszczyzn publicznej i prywatnej jest „publiczność”, którą Habermas definiuje jako zebranych prywatnych ludzi konfrontujących cele i skutki sprawowanych rządów z potrzebami społecznymi i interesem publicznym (por. Ochman, 2015, s. 19 i n.; Emden, Midgley, 2013, s. 4).

W *Przemianach więzi społecznych* Marody i Giza-Poleszczuk (2004) także zwracają uwagę na dychotomię „publiczne” i „prywatne”, rezerwując dla sfery publicznej działania, które nie należą do sfery prywatnej. Według tych autorek sfera prywatna jest przestrzenią integracji wewnątrzgrupowej, gdy publiczna – integracji międzygrupowej.

Według Castellsa natomiast sfera publiczna jest istotnym elementem organizacji społeczno-politycznej, ponieważ jest przestrzenią, w której ludzie spotykają się jako obywatele i wyrażają swoje autonomiczne poglądy w celu wpływania na polityczne instytucje społeczeństwa (Castells, 2008, s. 78).

**Sfera publiczna jest platformą zarządzania publicznego**, którego interesariusze, reprezentując interesy wspólne, grupowe i indywidualne, wchodzą w relacje z organizacjami publicznymi, często będącymi bezpośrednimi przedstawicielami władzy.

Należy tu podkreślić, że autorka rozumie pojęcie „organizacja publiczna” jako „społeczno-ekonomiczny system, którego podsystemy celów i wartości, psychospołeczny, materialno-techniczny oraz podsystem struktury, a przede wszystkim podsystem zarządzania oraz relacje ze środowiskiem zewnętrznym wyróżniają się publicznością jako immanentną cechą, odróżniającą ją od innych typów organizacji” (Kozuch, 2004, s. 96). Publiczność tych organizacji wyraża się w relacjach z otoczeniem, celach, strukturze i wartościach. Organizacje te różnią się od pozostałych kwestią własności, która w organizacjach publicznych jest rozproszona i nieokreślona. W odniesieniu do różnic w kwestiach własności należy podkreślić, że do sektora własności publicznej zalicza się własność państwową (własność Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych), komunalną (własność jednostek samorządu terytorialnego) i mieszaną (własność spółek z przewagą kapitału publicznego) (por. Chojnacka, 2016, s. 10). Każda organizacja z przewagą kapitału publicznego (własności państwowej lub komunalnej) być może określona jako organizacja publiczna, za specyfiką kapitału publicznego idą bowiem „publiczne” wyróżniki dotyczące celów i wartości, relacji z otoczeniem i w większości przypadków struktura organizacji<sup>14</sup>.

Autorka niniejszej monografii stoi na stanowisku, że o publicznym charakterze organizacji decyduje: (1) przewaga kapitału publicznego, (2) model podejmowania decyzji uwzględniający racjonalność polityczną, a w związku z tym nie należy wykluczać podmiotów ze względu na ich dochodowy lub niedochodowy charakter.

Spotyka się jednak także nieco inne ujęcie organizacji publicznych, np. prezentowane przez Lichtarskiego i Bąk-Grabowską (2017), którzy zwracają uwagę, że za organizację publiczną można uznać organizację sektora publicznego działającą w celu niedochodowym. Ze zbioru organizacji publicznych wyklucza się wówczas przedsiębiorstwa komunalne i spółki Skarbu Państwa.

Specyfikę organizacji publicznych działających w sferze publicznej i charakteryzujących się cechą „publiczności” warto ukazać, wykorzystując teorię interesariuszy, pomocną w opisie złożoności i nieoczywistości relacji tych organizacji z otoczeniem.

**Teoria interesariuszy**, choć wywodzi się z zarządzania firmą, ma szczególne zastosowanie w sektorze publicznym dla identyfikacji i badania aktorów procesów podejmowania i wdrażania decyzji. Określenia *stakeholders* używano już w latach 60. XX w., ale za głównego twórcę teorii interesariuszy uznaje się Freemana (por. 1984; Stacy, 2019). Freeman definiuje interesariusza jako grupę lub osobę, która może wpłynąć na sukces organizacji lub na którą organizacja może wpłynąć. Podkreśla, że organizacja może

<sup>14</sup> Nawet gdy przyjmie się prawne formy działania dostępne dla podmiotów prywatnych – jak spółka akcyjna, spółka z ograniczoną odpowiedzialnością czy fundacja – przewaga lub pełna własność publiczna znajdzie swój wyraz w strukturze organizacyjnej.

spodziewać się wpływu ze strony różnych grup, ale i odwrotnie – ona sama wpływa na liczne grupy i podmioty. Rozpoznanie interesów *stakeholders* i określenie przez organizację sposobu reagowania na nie decyduje o jej sukcesie lub porażce.

W organizacji należy wyróżnić interesariuszy:

- wewnętrznych (członków organizacji), czyli grupy lub osoby, wobec których lub za które menedżer ponosi odpowiedzialność; zalicza się do nich akcjonariuszy i udziałowców, pracowników, radę nadzorczą oraz zarząd<sup>15</sup>,
- zewnętrznych, funkcjonujących w tzw. otoczeniu zadaniowym (bezpośrednim) organizacji, do których należą organizacje, grupy oraz poszczególne osoby powiązane z daną organizacją, mogące nań wpływać. Zalicza się do nich: konkurentów, klientów, dostawców, regulatorów, sojuszników strategicznych i grupy nacisku. Oczywiście interesariusze działają nie tylko wewnątrz lub w otoczeniu organizacji biznesowych, możemy ich zidentyfikować dla każdej organizacji, także trzeciego sektora (organizacji obywatelskich) i publicznej.

Szczególne różnice pomiędzy perspektywą organizacji biznesowej i publicznej polega na charakterze relacji łączących te organizacje ze *stakeholders*. Zasadniczo organizację prywatną łączą z otoczeniem zadaniowym stosunki oparte na odpowiedzialności cywilnej (kontraktowej, deliktowej lub gwarancyjnej). **Organizację publiczną łączą z interesariuszami dużo bardziej skomplikowane stosunki, oparte na szerokiej i wieloaspektowej odpowiedzialności tej organizacji wobec innych organizacji i podmiotów.** Na zakres takiej odpowiedzialności składają się różne rodzaje relacji. Do najważniejszych z nich należą:

- relacja władza przedstawicielska – obywatele jako suweren<sup>16</sup>, z czym wiąże się poczucie dumy i wola współrzędzenia, a czasem także przejmowanie bezpośredniej decyzyjności w obrębie zadań realizowanych przez władze i organizacje publiczne (por. funkcjonujące w polskim systemie prawnych instytucje demokracji bezpośredniej),
- relacja władza publiczna – organizacja<sup>17</sup>, grupa czy obywatel, jako podmioty podporządkowane systemowi prawa i decyzjom władzy publicznej,

<sup>15</sup> Warto podkreślić rosnące znaczenie nowej grupy interesariuszy wewnętrznych organizacji – wolontariuszy.

<sup>16</sup> Por. zasadę suwerenności Narodu jako zasadę polskiej Konstytucji (art. 4 ust. 1).

<sup>17</sup> Użyte tu pojęcia „organizacja”, w rozumieniu zarządzania, obejmuje zarówno organizacje gospodarcze (przedsiębiorstwa), jak i organizacje trzeciego sektora czy organizacje międzysektorowe.

- relacja władza i administracja publiczna – organizacja lub obywatel jako podatnik; relacja, która łączy jednocześnie dwa przeciwstawne interesy – z jednej strony konieczność budowy zasobów kapitału publicznego, z drugiej chęć unikania zobowiązań podatkowych czy innych form danin publicznych,
- relacja organizacja publiczna (w tym administracja publiczna) a organizacja, grupa czy obywatel jako klient – sytuacja o charakterze kontraktu pomiędzy organizacją publiczną a interesariuszami, w której są oni nabywcami dóbr lub usług świadczonych przez sektor publiczny i ponoszą bezpośrednią odpłatność za te usługi czy dobra,
- relacja organizacja publiczna (w tym administracja publiczna) a organizacja, grupa czy obywatel jako ostateczny użytkownik dóbr, usług i/lub infrastruktury publicznej – podobna do wyżej wymienionej relacji klienckiej, ale nie łącząca się z bezpośrednim ponoszeniem opłat za nabycie dóbr lub usług (np. edukacja publiczna, część usług publicznej opieki zdrowotnej i pomocy społecznej),
- relacja organizacja publiczna (w tym administracja publiczna) a organizacja, grupa czy obywatel jako płatnik – podobna do relacji klienckiej, ale wiążąca się jedynie z ponoszeniem opłat na rzecz ostatecznych użytkowników dóbr i usług, bez bezpośredniego korzystania z nich przez płatnika,
- relacja władza publiczna/ organizacja publiczna, w tym administracja publiczna, a grupa czy obywatel jako prosument, czyli relacja kontraktowa zawierająca w sobie zarówno rolę konsumenta dostarczanych przez sektor publiczny dóbr i usług, jak i ich producenta,
- relacja władza publiczna/ organizacja publiczna, w tym administracja publiczna, a organizacja czy podmiot jako dostawca towarów i usług na rzecz sektora publicznego, czyli występowanie w różnego rodzaju stosunkach prawnych w ramach zamówień publicznych, zlecania i powierzania zadań przez władze publiczne<sup>18</sup>.

Władze i administracja publiczna oraz szerzej – organizacje publiczne mają obowiązek uwzględniania w procesie podejmowania decyzji tego, że **interesariusze są stroną zainteresowaną samym procesem decyzyjnym, jak i jego rezultatami**, przy czym ich interesy mogą, jak wynika z powyższych rozważań, znacznie się różnić. Interesariusze są także z reguły o wiele liczniejsi niż w organizacjach pozostałych sektorów i wywierają potencjalnie większą presję na organizacje publiczne. Zróżnicowane i często rozbieżne interesy prowadzą do równie zróżnicowanych relacji (od zwierzchnictwa, przez partnerstwo, po konkurencję), często wywołujących konflikty.

<sup>18</sup> Przykładowo na podstawie powołanej już ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Warto przytoczyć za Rhodesem opinię Kooimana, że interakcje w ramach *governance* „oparte są na uznaniu (między)zależności. Żaden pojedynczy aktor, publiczny i prywatny, nie posiada całkowitej wiedzy oraz informacji wymaganych do rozwiązania kompleksowych, dynamicznych i zróżnicowanych problemów; żaden aktor nie posiada wystarczającego oglądu sytuacji, by efektywnie aplikować potrzebne instrumenty; żaden pojedynczy aktor nie posiada wystarczającego potencjału do działania w celu jednostronnego zdominowania konkretnego modelu rządzenia. (...) Wszyscy aktorzy w konkretnym obszarze polityki potrzebują się nawzajem. Żaden z nich nie posiada całkowitej i odpowiedniej wiedzy lub zasobów umożliwiających realizację polityki. Współzarządzanie stawia czoło tym nowym wyzwaniom”<sup>19</sup> (Rhodes, 1996, s. 107).

### 3.2. Zarządzanie publiczne

W toczących się dyskusjach nad definicją i obszarem **zarządzania publicznego** dość zgodnie wskazuje się na interdyscyplinarny charakter tej tematyki (por. Kelman, Thompson, Schedler, 2003).

W Polsce od początku XXI w. prowadzona jest szeroka debata naukowa na temat możliwości zarządzania w sektorze publicznym czy też różnic pomiędzy zarządzaniem, rządzeniem a administrowaniem. W ramach tej debaty niektórzy spośród badaczy stawiają pytanie o zasadność używania pojęcia zarządzania w kontekście funkcjonowania sektora publicznego (zawładania sprawami publicznymi). Na różnice pomiędzy procesem rządzenia a zarządzaniem zwraca uwagę np. Mikułowski, stwierdzając, że ponieważ obywatele, organizacje społeczeństwa obywatelskiego oraz podmiotów gospodarczych nie łączą z administracją publiczną żadne więzi organizacyjne ani władcze podporządkowanie hierarchiczne, to nie można nimi zarządzać, a można i należy nimi rządzić (Mikułowski, 2005, s. 61).

Po ponad dwóch dekadach naukowego ożywienia i kształcenia akademickiego w zarządzaniu publicznym coraz rzadziej można spotkać się z krytyką zarówno pojęcia, jak i potrzeby stosowania zasad zarządzania w sprawach publicznych. W nauce ugruntowało się stanowisko, że **zarządzać można wszelkimi organizacjami, także publicznymi**, i że nie znajduje uzasadnienia podział organizacji na zarządzane i rządzone. Mimo że administracja publiczna wyróżnia się specyficznymi cechami spośród innych organizacji (działaniem w imieniu i na rachunek państwa, szczególnym powiązaniem z polityką, działaniem na podstawie prawa i w jego granicach, działaniem w interesie

---

<sup>19</sup> Szerzej o *governance* i współzarządzaniu w pkt 3.3. *Współczesne koncepcje zarządzania publicznego w kontekście partycypacji*.

publicznym, działaniem w ramach przyznanej prawem kompetencji, bezosobowym i władczym charakterem działań, hierarchicznym podporządkowaniem organów, powierzaniem realizacji zadań zawodowemu, fachowemu personelowi urzędniczemu oraz ciągłością i stabilnością działań) nie wykluczają one zarządzania (por. Koźuch, 2004, s. 30).

Zachodzące pod koniec XX w. przeobrażenia sektora publicznego, łączące się z malejącym respektem dla hierarchii administracyjnej, doprowadziły do głębokich zmian i do powstania w łonie administracji publicznej nowych form – organizacji opartych na współpracy i konsensusie. Do tego typu struktur opartych na sieciach współpracy stanowczo właściwsze wydaje się podejście zarządcze niż tradycyjne rozumienie rządzenia i administrowania, tym bardziej że – jak zauważa Potoczek: „Zarządzanie w przeciwieństwie do administrowania jest pojęciem, które zawiera w sobie aktywność i kreatywność” (Potoczek, 2001, s. 141). Istotnym elementem zarządzania publicznego jest zatem partycypacja różnych interesariuszy sektora publicznego. Obok niejako ewolucyjnie zachodzących zmian w sektorze publicznym ma to także związek z rozwojem i uznaniem ważnych koncepcji aksjologicznych, zasadą subsydiarności i zasadą zrównoważonego rozwoju, o czym była mowa wyżej.

Koźuch wiąże pierwsze przejawy procesu przechodzenia od administrowania i rządzenia do zarządzania w sektorze publicznym z wprowadzaniem mechanizmów rynkowych do zarządzania sferą publiczną w postaci m.in. marketyzacji usług i procesów menedżeryzacji (Koźuch, 2004, s. 15). Autorka ta wskazuje, że „światowa rewolucja” w reformowaniu rządów i całego sektora publicznego wywołana została przez czynniki:

- polityczne – związane głównie z tworzeniem społeczeństwa obywatelskiego i kształtowaniem nowego typu relacji między władzą publiczną i obywatelami,
- społeczne – przejście od ery industrialnej do ery wiedzy i informacji,
- ekonomiczne – wzrost międzynarodowej konkurencyjności przedsiębiorstw oraz
- instytucjonalne – powiązanie gospodarek narodowych z ich ugrupowaniami, rola państw i organizacji międzynarodowych w globalnych stosunkach politycznych i społeczno-gospodarczych (Koźuch, 2004, s. 17).

Hausner przedstawił natomiast drogę administracji publicznej od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego, przy zachowaniu niektórych z Weberowskich zasad (w tym dotyczących kompetencji i wynagradzania aparatu urzędniczego), ale jednocześnie z uwzględnieniem szeregu zmian, dotyczących przede wszystkim:

- mechanizmów kontroli z naciskiem na zewnętrzną ocenę wyników a nie przestrzegania procedur,

- wprowadzenia i stymulowania, o ile jest to możliwe, konkurencji pomiędzy jednostkami administracji,
- otwartości na współpracę z podmiotami zewnętrznymi (Hausner, 2002).

Cytowana wyżej Kożuch definiuje ostatecznie zarządzanie publiczne w szerokim ujęciu jako zawiadywanie sprawami publicznymi, niezależnie od sposobu organizacji procesu zaspokajania potrzeb publicznych, a także niezależnie od tego, czy organizacje publiczne zaspokajają potrzeby publiczne bezpośrednio, wytwarzając dobra i usługi, czy pośrednio poprzez różne rozwiązania instytucjonalne (Kożuch, 2004, s. 34). Trafną i krótką definicję przedstawiają Lichtarski i Bąk-Grabowska, pisząc: „Lapidarnie rzecz ujmując, zarządzanie publiczne oznacza umiejętność zarządzania w sektorze publicznym przy uwzględnieniu jego specyfiki” (Lichtarski, Bąk-Grabowska, 2017, s. 10).

Autorka tej książki stoi na stanowisku, wyrażanym także przez Kieżuna, że państwo jest organizacją, a więc całością składającą się z części współprzyczyniających się do jej powodzenia, mającą określone cele grupujące społeczność na określonym terytorium (cyt. za: Frączkiewicz-Wronka, 2009, s. 13). Oznacza to, że podobnie traktować należy jednostki samorządu terytorialnego, a współcześnie – według autorki – także inne struktury zarządzania terytorialnego – np. obszary funkcjonalne. **Zarządzanie publiczne** obejmuje zarówno zarządzanie organizacjami publicznymi, jak i zarządzanie systemem składającym się z organizacji, czy (jak to określają Lichtarski i Bąk-Grabowska w cytowanej publikacji, por. Lichtarski, Bąk-Grabowska, 2017) układem (systemem) społeczno-organizacyjno-techniczno-ekonomicznym lub wybranymi fragmentami takiego układu. Obok terminu „zarządzanie publiczne” (ang. *public management*) w nauce i praktyce wykorzystuje się na określenie tego procesu również inne terminy, w tym przede wszystkim angielski *governance*, którego rozumienie odbiega od pojęcia „rządzenia” i w rzeczywistości oznacza sposób partycypacyjnego zarządzania w sektorze publicznym. W literaturze polskojęzycznej i tłumaczeniach coraz częściej dla pojęcia *governance* stosuje się polskie „współzarządzanie” (por. Hausner, Jessop, Mazur, 2016). W tym miejscu należy podkreślić, że *governance* to także określenie koncepcji w zarządzaniu, w tym znaczeniu często w formie *Good Governance* (szerzej o koncepcji i definiowaniu samego *governance* w dalszej części rozdziału<sup>20</sup>).

Zarysowane niżej w kontekście roli partycypacji publicznej wybrane koncepcje zarządzania publicznego niezależnie od różnic łączy poszukiwanie odpowiedzi na pytania o nową definicję funkcji władzy publicznej (a także funkcji państwa), o kształt relacji sektora publicznego z sektorami prywatnym i pozarządowym oraz relacji łączących władzę

<sup>20</sup> Dla odróżnienia koncepcji od odpowiednika pojęcia „zarządzanie publiczne” dla koncepcji stosowana będzie pisownią wielką literą.



i administrację bezpośrednio z mieszkańcami/obywatelami (niezrzeszonymi w organizacjach). Ma to szczególne znaczenie, ponieważ relacje te, jak pisze Kozuch, opierają się na tzw. otwartym członkostwie, co oznacza, że charakteryzują się większą otwartością i elastycznością, ale również większym zróżnicowaniem (Kozuch, 2005b, s. 33).

Do działań w zakresie zarządzania publicznego, które wiążą się z uwypuklaniem znaczenia udziału różnych podmiotów niepublicznych, należy zaliczyć:

- poszukiwanie możliwości uczynienia sektora publicznego bardziej efektywnym i produktywnym (przede wszystkim w ramach koncepcji Nowego Zarządzania Publicznego),
- tworzenie sieci i partnerstw w procesie decyzyjnym dotyczącym spraw publicznych (koncepcje *governance*, *e-governance*)<sup>21</sup>,
- orientację na klienta/obywatela (por. np. Organisation for Economic Cooperation and Development, 1987),
- upodmiotowienie obywatela, włączenie go w część odpowiedzialności za sprawy publiczne (np. przez własny wkład pracy czy środków finansowych), a przez to zmniejszenie kosztów zarządzania (por. np. Kozuch, 2003; Buczkowski, Matczak, 2001; Organisation for Economic Cooperation and Development, 2001).

### 3.3. WSPÓŁCZESNE KONCEPCJE ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO W KONTEKŚCIE PARTYCYPACJI

#### 3.3.1. *New Public Management* (Nowe Zarządzanie Publiczne)

Jedną z głównych koncepcji zarządzania publicznego jest *New Public Management* (NPM)<sup>22</sup>. W koncepcji tej zakłada się, że administracja publiczna powinna być nastawiona na poprawę skuteczności i efektywności działania w zakresie świadczonych usług i że w tym celu należy wykorzystywać narzędzia zarządzania charakterystyczne dla sektora prywatnego. W tak rozumianym podejściu do zarządzania w sektorze publicznym jednym z kluczowych kierunków działania staje się również orientacja na klienta-obywatela.

<sup>21</sup> Por. m.in. wcześniejsze uwagi dotyczące definiowania pojęcia *governance* przez instytucje międzynarodowe.

<sup>22</sup> Wśród innych określeń tej koncepcji wymienia się m.in.: *managerialism* (menedżeryzm), *market-based public administration* (rynkowa administracja publiczna), *business-like management* (zarządzanie na zasadach biznesowych).

Istotę NPM przedstawili w książce *Rządzić inaczej* Osborne i Gaebler (2005). Autorzy ci wskazali dziesięć reguł działania (wytycznych) dla władz publicznych:

1. Władze aktywizujące. Sterowanie zamiast wiosłowania.
2. Władze w rękach społeczności. Uwłaszczenie obywateli zamiast obsługiwanie.
3. Władze konkurencyjne. Wprowadzanie zasady konkurencyjności do systemu świadczenia usług.
4. Władze kierujące się poczuciem misji. Przekształcanie organizacji kierujących się przepisami.
5. Władze zorientowane na wyniki. Finansowanie rezultatów zamiast starań.
6. Władze kierujące się interesem klienta. Zaspokajanie potrzeb klienta zamiast potrzeb biurokracji.
7. Władze przedsiębiorcze. Działanie według zasady „raczej zarabiać, niż wydawać”.
8. Władze przewidujące. Zapobieganie zamiast leczenia.
9. Władze zdecentralizowane. Od struktury hierarchicznej do współdziałania i pracy zespołowej.
10. Władze nastawione prorynkowo. Wymuszanie zmian przez rynek.

Osborne i Gaebler podkreślają, że angielski *government* wywodzi się z greckiego słowa, które znaczy „sterować”, a zatem zadaniem rządu jest sterowanie łodzią, nie zaś wiosłowanie. „Świadczenie usług jest wiosłowaniem, a rząd nie jest zbyt dobry w wiosłowaniu” (Osborne i Gaebler, 2005, s. 53). Akcentują oni znaczenie dialogu, przytaczając m.in. wypowiedź burmistrza Indianapolis Hudnuta: „Zarządzając miastem, trzeba zrozumieć, że ważniejszy niż poszczególne sprawy czy harmonogram zajęć jest dialog, nakłanianie ludzi do rozmowy, pracy i zastanowienia się nad tym, kim jesteśmy i dokąd zmierzamy” (Osborne i Gaebler, 2005, s. 57).

W literaturze, w tym także polskiej, pojawiło się wiele definicji i prób usystematyzowania *New Public Management*. Za Zawickim można wyróżnić siedem kwestii łączących różne definicje NPM. Składają się one jednocześnie na podstawowe elementy tej koncepcji, do których według tego autora należą:

- orientacja na osiągnięcie wyników, nie na procesy,
- nacisk na personalną odpowiedzialność kierowników,
- odejście od klasycznej biurokracji na rzecz elastyczniejszych warunków zatrudnienia, pracy i organizacji,
- klarowność celów i możliwość oceny ich wykonania za pomocą wskaźników, stosowanie zasady 3Es (ang. *economy, efficiency and effectiveness* – oszczędności, sprawności i skuteczności),

- przyjęcie, że kierownicy wyższego szczebla raczej reprezentują poglądy polityczne aktualnej ekipy rządzącej, niż że są neutralni bądź opozycyjni,
- uznanie, że niektóre z zadań publicznych poddawane są ocenie rynku,
- przyjęcie, że istnieje parcie w kierunku ograniczenia funkcji pełnionych przez władze publiczne poprzez prywatyzację (Zawicki, 2002, s. 78–79).

Natomiast według Wojciechowskiego podstawowe cechy NPM to:

- skupienie uwagi na systemie świadczenia usług publicznych,
- podkreślenie znaczenia profesjonalizmu w zarządzaniu,
- orientowanie na jakość procesu, usługi i kadr,
- nacisk na sposób działania,
- podejście strategiczne,
- podejście procesowe,
- podejście przedsiębiorczo-aktywne,
- praca zespołowa,
- orientacja na klienta,
- znaczenie wiedzy, pomiar rezultatów, ocena wyników,
- czytelność i efektywność wykorzystania środków publicznych (Wojciechowski, 2004, s. 605).

Wśród reform NPM wyróżnić należy podejście określane jako zarządzanie odchudzone (ang. *lean management*), według którego – w skrócie – organizacja powinna robić to, na czym zna się najlepiej, a zadania uporządkowywać poprzez podział na istotne i nieistotne, a następnie podzielenie zadań nieistotnych na esencjonalne i pomocnicze. Te ostatnie należy powierzyć innym podmiotom. Zdaniem Jeżowskiego w przypadku organizacji publicznych *lean management* obejmuje: wyodrębnianie bardziej elastycznych form organizacyjnych jednostek publicznych, partnerstwo publiczno-prywatne, prywatyzację majątku publicznego lub prywatyzację świadczenia usługi (Jeżowski, 2002, s. 16). Oznacza to zatem szersze włączanie w realizację zadań publicznych podmiotów gospodarczych i organizacji trzeciego sektora.

### 3.3.2. Governance

Wyżej wskazano, że *governance* stanowi jeden z odpowiedników zarządzania publicznego. W literaturze podkreśla się jednak problemy z przełożeniem terminu *governance* na język polski. Stosuje się w odniesieniu do niego zarówno tłumaczenie „rządzenie”, „zarządzanie” czy „zarządzanie sprawami publicznymi” a często

także „współzarządzanie”. Warto przypomnieć, że pierwotnie termin ten używany był w kontekście *corporate governance* jako ramy zasad i praktyk, zgodnie z którymi zarząd (rada dyrektorów) gwarantuje rozliczalność, uczciwość i przejrzystość relacji firmy ze wszystkimi interesariuszami (instytucjami finansowymi, klientami, zarządem, pracownikami, rządem i społecznością) (por. *Business Dictionary*).

Jako koncepcja zarządzania publicznego *Governance* wyrosła na tle krytyki założeń NPM, przede wszystkim dotyczących potrzeby wprowadzania konkurencyjności do systemu świadczenia usług publicznych, a co za tym idzie stosowania kryterium efektywności w rozumieniu ekonomicznym (Herbut, 2006, s. 13). Jessop wskazuje, że w odniesieniu do nauk społecznych można wymienić dwa blisko ze sobą skojarzone znaczenia *governance*. Pierwsze, które odnosi się do koordynacji współzależnych działań i drugie – zawężone, oznaczające heterarchię i przyjmujące postać „samoorganizujących się międzyosobowych sieci, negocjowaną międzyorganizacyjną koordynację oraz decentryczne, kontekstowo mediowane międzysystemowe sterowanie” (Hausner, Jessop, Mazur 2016, s. 11). Warto przytoczyć słowa Barbera, który określił *governance* jako *a soft synonym for government* (miękki synonim rządzenia) (Barber, 2013, s. 299).

Już w 1996 r. Rhodes wskazywał na następujące wspólne cechy „współzarządzania”:

1. **Współzależność** między organizacjami. Współzarządzanie jest czymś szerszym niż rządzenie, odnosi się bowiem do wielu aktorów niepaństwowych. Zmiana granic oddziaływania państwa oznacza, że granice między sektorem prywatnym, publicznym i społecznym są coraz bardziej płynne i zacierają się.
2. **Ustawiczna interakcja** między członkami sieci, powodowana potrzebą wymiany zasobów i negocjowania wspólnych celów.
3. **Interakcje gry**, zakorzenione w zaufaniu i regulowane zasadami gry, negocjowane i uzgadniane przez członków sieci.
4. **Znaczący poziom niezależności od państwa**. Sieci nie są rozliczalne wobec państwa, są samoorganizujące się. Pomimo tego, że państwo nie zajmuje uprzywilejowanej pozycji suwerena, może pośrednio i w niedoskonały sposób sterować sieciami (Rhodes, 1996, s. 110).

Koncepcja *Governance*, pomimo krytycznego podejścia do założeń NPM, nie neguje ich w całości, ale wskazuje na następujące zagrożenia:

- nie do końca poprawne jest stosowanie metod ekonomicznych do sektora publicznego, który ma wiele cech typu politycznego,
- istnieje trudność w pomiarze wyników sektora publicznego, a zysk nie może być jedynym kryterium oceny realizacji celów,

- nie można traktować konsumentów usług publicznych jedynie jako konsumentów, są oni bowiem także obywatelami, a mikroekonomiczne prawa zachowania konsumenta mają ograniczone zastosowanie,
- różnice sektorów prywatnego i publicznego dotyczą także charakteru otoczenia, relacji pomiędzy otoczeniem i organizacją oraz charakteru organizacji.

*Governance* doczekała się zdefiniowania m.in. w ramach działalności Organizacji Narodów Zjednoczonych jako proces podejmowania decyzji oraz proces, przez który decyzje są implementowane (lub nie). Analiza *Governance* koncentruje się na formalnych i nieformalnych podmiotach zaangażowanych w podejmowanie decyzji i ich wdrażanie oraz formalnych i nieformalnych strukturach, które zostały powołane do wdrożenia decyzji. Rząd (władza publiczna) jest tylko jednym z aktorów tak rozumianego zarządzania, a inne zaangażowane w ten proces podmioty różnią się w zależności od poziomu władzy publicznej, na którym toczy się dyskusja (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2009). Natomiast **Good Governance** musi charakteryzować się: uczestnictwem, orientacją na osiągnięcie konsensusu, odpowiedzialnością, transparentnością, wrażliwością (reaktywnością), sprawnością i skutecznością, sprawiedliwością i inkluzywnością oraz przestrzeganiem prawa (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2009).

Te cechy „dobrego zarządzania” zapewniają minimalizację ryzyka korupcji, branie pod uwagę zdania mniejszości oraz wysłuchiwanie głosów najsłabszych grup społeczeństwa przy podejmowaniu decyzji. *Good governance* oznacza także wrażliwość na obecne i przyszłe potrzeby społeczności. Nacisk położony jest zatem na kwestie etyki zarządzania.

*Governance* doczekało się na przełomie XX i XXI w. zdefiniowania przez inne instytucje i organizacje międzynarodowe, w tym przez Bank Światowy, Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) czy wreszcie UE. Unia Europejska zdefiniowała je jako zasady, procesy i zachowania wpływające na sposób, zgodnie z którym rozmaite oddziaływania (na poziomie europejskim) są praktykowane, szczególnie z uwzględnieniem otwartości, udziału, odpowiedzialności, efektywności i spójności. (European Governance, 2001). W pracach OECD *governance* wiązano z nową definicją roli państwa, które obok funkcji strategicznego regulatora zatrzymuje dla siebie realizację tych celów i potrzeb, które z powodu zawodności rynku nie mogą być przez ten rynek zaspokajane (por. Organisation for Economic Cooperation and Development, 2001).

W ramach *Governance* podkreśla się rolę interakcji sektora publicznego z otoczeniem, opisując ten model zarządzania jako zarządzanie sieciami powiązań publicznych, uwzględniającymi różnorodnych aktorów (Zawicki, 2002, s. 85–86). Założenia tego nurtu wskazują na rolę relacji pomiędzy kontekstami politycznym i społecznym, odnosząc się do grup norm i wartości właściwych władzy publicznej, takich jak:

- efektywność i skuteczność funkcjonowania administracji oraz wytwarzania i dystrybucji dóbr i usług publicznych,
- prawa jednostki oraz adekwatność procesów zarządzania do relacji pomiędzy władzami publicznymi i obywatelami,
- reprezentacja i kontrola władzy obejmująca kontrolę społeczną nad działalnością rządów (Zawicki, 2002, s. 85).

Przyczyny konieczności zmiany formuły zarządzania sprawami publicznymi Pawłowska upatruje w tym, że „żaden podmiot, publiczny czy prywatny, nie posiada wiedzy, zasobów czy potencjału decyzyjnego pozwalających mu samodzielnie uporać się ze współczesnymi problemami społecznymi i ekonomicznymi” (Pawłowska, 2004, s. 126–127). Należy zatem postrzegać zarządzanie sprawami publicznymi jako budowanie sieci i zarządzanie nią, przy oparciu się na dwóch wartościach: współpracy organizacyjnej i zaangażowaniu obywateli w proces świadczenia usług publicznych.

*Governance* wykorzystujące narzędzia informatyczne zarówno w wewnętrznym, jak i zewnętrznym podsystemie komunikacji określane jest jako *e-Governance*. *Cambridge Dictionary* definiuje to pojęcie jako wykorzystywanie internetu przez rządy w celu umożliwienia ludziom korzystania z usług publicznych i udziału w podejmowaniu decyzji. UNESCO natomiast mówi o nim jako o wykorzystaniu technologii informacyjnych i komunikacyjnych przez sektor publiczny w celu poprawy dostarczania informacji i usług, zachęcania obywateli do udziału w procesie decyzyjnym oraz zwiększenia odpowiedzialności, przejrzystości i skuteczności administracji (por. słownik na stronie internetowej UNESCO). Na *e-governance* jako proces zarządzania składają się: e-rząd, e-demokracja (obejmująca wszystkie formy elektronicznej komunikacji między władzą, administracją publiczną a obywatelami), e-przedsiębiorczość (sposób rozwijania współpracy instytucji publicznych z partnerami komercyjnymi i innymi instytucjami publicznymi) i e-zarządzanie (por. np. Pawłowska, 2004, s. 130)<sup>23</sup>.

### 3.3.3. Multilevel Governance

Pojęcie **zarządzania wielopoziomowego (wielopasmowego)** ma swoje korzenie w procesie integracji europejskiej. W tym modelu zarządzania zacierają się różnice między funkcjami zewnętrznymi i wewnętrznymi państwa, a wspólnota polityczna, dotychczas utożsamiana z państwem narodowym, staje się przedmiotem przenikających

---

<sup>23</sup> O problemach i narzędziach opartych na nowych technologiach informacyjno-komunikacyjnych (ICT) szerzej będzie mowa w dalszej części książki (pkt 6.2.3. *Usieciowienie i mediatyzacja sektora publicznego – nowe wymiary uczestnictwa publicznego*).

się kompetencji realizowanych na różnych poziomach. W zarządzaniu uczestniczą struktury ponadnarodowe, samorząd terytorialny oraz organizacje obywatelskie i gospodarcze (Czaputowicz, 2006, s. 18).

Zgodnie z tym wskazuje się na rozumienie pojęcia „zarządzanie wielopoziomowe” (wielopasmowe) *sensu stricto* jako na prowadzenie polityki (działanie publiczne) w warunkach zdecentralizowanych państwowych systemów politycznych, poddawanych jednocześnie procesowi ponadnarodowej integracji polityczno-gospodarczej (bierze się zatem pod uwagę działania przynajmniej trzech poziomów władzy publicznej – ponadnarodowego, centralnego (państwowego) oraz samorządowego (regionalnego i lokalnego) – jest to model bliski federacji).

Noworól, zarysowując charakterystykę zarządzania wielopasmowego, stwierdza, że „obserwujemy wokół siebie, jak hierarchiczny porządek, w którym było – i ciągle często jest – miejsce na odrębne domeny: «władzy», «administracji» i «społeczeństwa», przekształca się w wielowymiarową strukturę, w której przenikają się międzyorganizacyjne oddziaływania podmiotów z różnych szczebli zarządzania terytorialnego (krajowych, regionalnych, lokalnych) i różnych sektorów (publicznego, gospodarczego, społecznego)” (Noworól, 2013, s. 29).

W zarządzaniu wielopoziomowym *sensu largo* (nazywanym „nowym zarządzaniem”) podkreśla się obecność w procesie politycznym nie tylko wertrykalnie usytuowanych podmiotów publicznych, ale także różnorodnych sieci, ośrodków samoorganizacji i źródeł lobbingu, które wywierają wpływ na działanie całości systemu. W odniesieniu do polityki wspólnotowej Unii Europejskiej ukazuje się jej działanie w różnych pasmach, według różnych reguł, angażując różne podmioty – publiczne i prywatne. (Szczerski, 2005, s. 10).

Rozumienie to wykracza poza władze publiczne, wskazując na rolę horyzontalnych podziałów i przenikających je sieci. Zwraca się uwagę na rolę wspólnotowości, co oznacza m.in. większą otwartość w stosunku do obywateli, przejrzystość i poddanie się ich stałemu nadzorowi. W związku z powyższym oraz z powodu wzrostu roli sektora NGO i przedsiębiorstw w rozwiązywaniu problemów publicznych (w tym świadczeniu usług publicznych) zaciera się tradycyjny podział na sferę wewnętrzną i zewnętrzną (Czaputowicz, 2006, s. 18).

Według Hixa nowe zarządzanie obejmuje kilka powiązanych ze sobą cech. Po pierwsze, proces rządzenia nie jest już prowadzony wyłącznie przez państwo, ale obejmuje wszystkie działania podmiotów społecznych, politycznych i administracyjnych, które prowadzą, sterują, kierują, kontrolują lub zarządzają społecznością. Po drugie, związki między państwem a podmiotami niepaństwowymi są policentryczne i niehierarchiczne oraz współzależne. Po trzecie, kluczową funkcją zarządzania jest regulacja ryzyka społecznego i politycznego zamiast redystrybucji zasobów. Rezultatem jest nowy styl

rozwiązywania problemów w miejsce negocyjacyjnego podejmowania decyzji. Dla Hixa nowe zarządzanie stoi w wyraźnej sprzeczności z klasycznymi, zorientowanymi na państwo, dowodzenie i kontrolując oraz redystrybucję i ideologię, procesami rządzenia i polityki (Hix, 1998, s. 39).

Rhodes mówi nawet, że *new governance* oznacza rządzenie bez rządu (Rhodes, 1996): „Państwo staje się układanką międzyorganizacyjnych sieci tworzonych przez aktorów rządowych i społecznych, w sytuacji braku suwerennego aktora będącego w stanie sterować nim lub je regulować. Współzarządzanie jako samoorganizujące się sieci stanowi oddzielną strukturę rządzenia, tak jak są nią rynki i hierarchie. Kluczowe wyzwanie dla rządu to umożliwienie funkcjonowania tych sieci i poszukiwanie nowych form współpracy (Rhodes, 1996, s. 114).

### 3.3.4. Neoweberyzm

Koncepcja *neo-Weberian state*, czyli państwa neoweberowskiego, budowana jest w oparciu o klasyczną koncepcję idealnej biurokracji Webera, czerpie jednak zarówno z dorobku NPM, jak i *governance*. Dokonując krytycznej oceny NPM, Drechsler – zwolennik neoweberyzmu, wskazywał, że państwo jest nie tylko tak zdolne do działania i tak konieczne, jak było zawsze, ale najważniejsze współczesne problemy gospodarcze i rozwojowe – zrównoważony rozwój, dynamika rynkowa, innowacje i technologia – faktycznie wzmacniają rolę państwa (por. Drechsler i Kattel, 2008).

Można przyjąć, że podejście to charakteryzuje się unowocześnieniem modelu Webera poprzez:

- zmiany z orientacji na biurokrację i przepisy ku skupieniu się na obywatelach z ich potrzebami i aspiracjami,
- wykorzystywanie mechanizmów partycypacji obywateli wykraczającej poza mechanizmy demokracji przedstawicielskiej,
- skupienie na wynikach, a nie na kontroli proceduralnej,
- oczekiwanie od pracowników organizacji publicznych, że będą menedżerami ukierunkowanymi na potrzeby obywateli (por. Pollitt i Bouckaert, 2011).

Zwolennicy neoweberowskiego podejścia wciąż zatem akcentują generalną rolę struktur państwowych (publicznych) dla rozwoju oraz pozytywne strony szczególnego statusu służby publicznej i zasad działania biurokracji, takich jak: ciągłość działania, uczciwość, przywiązanie do równego traktowania obywateli (por. Ćwiklicki, 2015). Ważnym elementem koncepcji jest podkreślanie roli prawa, stąd też wskazuje się powiązanie z tradycyjną nauką administracji.



## Rysunek 2

Uczestnicy zarządzania w różnych koncepcjach zarządzania publicznego

Koncepcja	Kto uczestniczy w zarządzaniu?
NPM	obywatele /mieszkańcy traktowani jako klienci
GOOD GOVERNANCE	obywatele/mieszkańcy traktowani jako istoty ludzkie z przysługującymi im prawami oraz jako interesariusze
MULTILEVEL GOVERNANCE	wszyscy interesariusze
NOWE ZARZĄDZANIE	wszyscy interesariusze, koniec hierarchii, zarządzanie policentryczne
NEO-WEBERYZM	obywatele z ich potrzebami i aspiracjami
RHODES	poza <i>the public</i> , sieci, uczestnicy „gry”

Źródło: opracowanie własne.

Organizacje sektora publicznego, w tym te wchodzące w skład aparatu władzy publicznej, muszą sprostać wielu wyzwaniom i odpowiedzialności, jaka ciąży na nich nie tylko wobec aktualnych interesariuszy, ale i przyszłych pokoleń. Kierunki współczesnych reform zarządzania publicznego zostały szeroko opisane w literaturze. Typologie reform administracji publicznej różnych autorów zaprezentował już w 2002 r. Herbut (2002, s. 11). Według niego reformy sektora publicznego łączy „próba ścisłego powiązania dwóch «systemowych» postulatów” – uczynienia go sprawniejszym, jeżeli chodzi o zaspokajanie potrzeb zbiorowych (orientacja ekonomiczna) i uczynienia go bardziej demokratycznym (orientacja na demokratyzację) (Herbut, 2002, s. 21), autor ten podkreślał też rolę partycypacji jako jednego z trzech typów reform, obok reform rynkowych i deregulacyjnych.

Zmiany zachodzące w drugiej dekadzie XXI w. w sektorze i zarządzaniu publicznym w sposób syntetyczny ujęli eksperci PwC. Uznali, że podstawą tych zmian są procesy zachodzące w sferze społecznej i gospodarczej, oczywiście w powiązaniu z nowymi technologiami. O procesach, które wpłynęły na redefinicję w zarządzaniu, nie tylko publicznym, będzie szerzej mowa w dalszej części książki (rys. 3).

Opisane zmiany wymagają otwarcia się organizacji publicznych na obywateli i innych interesariuszy, zarówno z sektora publicznego, jak i prywatnego, a także odnowy zaufania i zmiany postawy we wszystkich funkcjach zarządzania publicznego:

**Rysunek 3**  
Zmiany w sektorze publicznym

Z ...	W...
obywatel pod kontrolą	obywatel, który kontroluje
rządzenie dla ludzi	rządzenie z ludźmi
silosy organizacyjne	sieci organizacyjne
organizacje sektora publicznego – wielkie „wszystko w jednym” giganty	organizacje sektora publicznego – małe, elastyczne, świadome celu podmioty
rząd jako dostawca usług	rząd jako <i>facilitator</i> / broker/ komisarz usług
rząd jako właściciel wkładów i procesów	rządy i obywatele jako właściciele wyników
definiowanie i kontrola wkładu	mierzenie wyników
wymuszona współpraca oparta na egzekwowaniu	wzajemna współpraca bazująca na zaufaniu
zaufanie do mocnego lidera	zaufanie do każdego, „służący” lider

Źródło: adaptowano za: PricewaterhouseCoopers, 2013.

przywództwa, organizowania, planowania i kontrolowania. Według autorki odpowiedzią na tak szeroko zarysowaną potrzebę zmian może być metoda zarządzania partycypacyjnego, oparta na znanych od lat modelach uczestnictwa w sprawach publicznych.



## ROZDZIAŁ 4

### PARTYCYPACYJNE ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

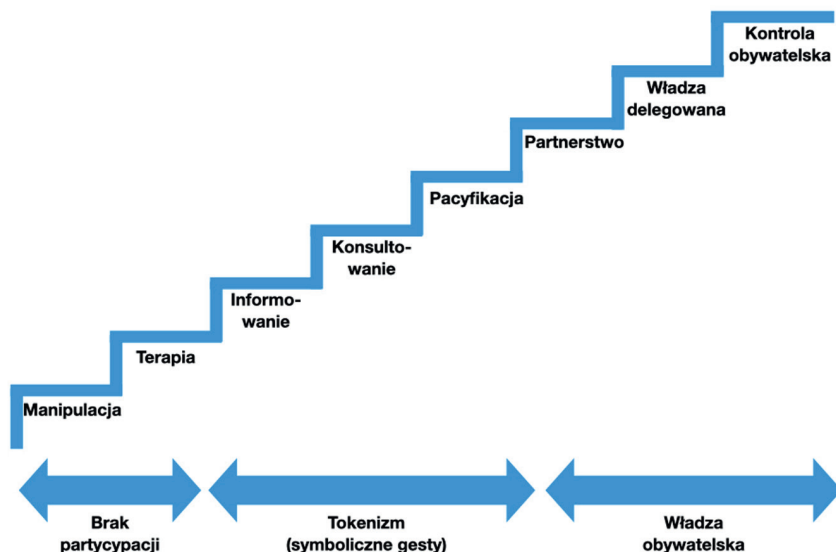
#### 4.1. Modele partycypacji w sektorze publicznym

Obecnie przyjmuje się, że partycypacja w sektorze publicznym ma cztery podstawowe cechy:

- jest korzystna sama w sobie,
- jest źródłem wiedzy i informacji o lokalnych warunkach, potrzebach i postawach, a zatem poprawia skuteczność decyzji,
- jest kompleksowym i pluralistycznym podejściem, które odzwierciedla podstawowe potrzeby ludzi i wartości użytkowników,
- jest narzędziem ochrony interesów obywateli, mającym na celu zaspokojenie ich często pomijanych potrzeb (Rostam, Ansari, Mahdavinejad, 2018, s. 37–38).

Liczni autorzy wielokrotnie starali się przedstawiać partycypację publiczną w postaci modeli czy uproszczonych schematów, pozwalających na budowanie typologii metod i narzędzi jej wdrażania. Modelem partycypacji, który można uznać za klasyczny, jest opublikowana w 1969 r. tzw. drabina partycypacji Arnstein (1969). Autorka ta wyróżnia osiem szczebli (stopni) na drodze uczestnictwa obywateli, przy czym dwóch pierwszych: manipulacji i terapii nie uznaje za partycypację – to tylko jej substytuty. Kolejne stopnie – informowanie, konsultowanie i zjednywanie (czy też tłumacząc inaczej – ugłaskiwanie) – autorka uznaje jedynie za tokenizm, czyli działania symboliczne, emblematyczne, a nie rzeczywiście upełnomocniające obywateli. Dopiero ostatnie trzy formy: partnerstwo, delegowanie władzy i obywatelską kontrolę traktuje jako prawdziwe wzmocnienie roli obywateli.

**Rysunek 4**  
Drabina partycypacji według Arnstein



Źródło: opracowanie własne na podstawie Arnstein, 1969.

Współcześnie, uznając powyższy model za wciąż aktualny, zwraca się uwagę na wielokierunkowość i interaktywność relacji pomiędzy podmiotami procesu partycypacji publicznej. Takie rozumienie jest powszechne na gruncie zarządzania publicznego i znajduje swoje odzwierciedlenie w wielu współczesnych koncepcjach zarządzania oraz definicjach i modelach wypracowywanych w ramach działalności różnych organizacji i instytucji, w tym takich jak Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Bank Światowy, UNESCO czy International Association for Public Participation (IAP2).

Panuje zgoda co do tego, że rozwój partycypacji ma charakter ewolucyjny. Według OECD minimalny standard w działaniach władz demokratycznych w tym zakresie od lat stanowi realizacja prawa dostępu do informacji publicznej (proces informowania)<sup>24</sup>. Kolejny etap oznacza poszerzenie relacji z obywatelami o wymianę informacji w formach konsultacji (oczekiwanie informacji zwrotnej od obywateli, z ang. *feedback*). Proces ewoluuje (a przynajmniej powinien ewoluować) w kierunku nawiązania

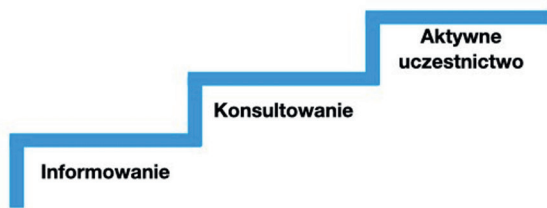
<sup>24</sup> Por. sformułowanie *basic precondition* (OECD, *Citizens as Partners*, 2001, s. 3).

z obywatelami (zorganizowanymi i niezorganizowanymi) wielokierunkowych, interaktywnych i trwałych (permanentnych) relacji o charakterze sieciowym, z włączeniem ich bezpośrednio w proces podejmowania decyzji publicznych.

OECD określa na poziomie relacji wykraczających poza informowanie, że celem angażowania obywateli jest uzyskanie informacji zwrotnych niezbędnych w zarządzaniu publicznym. Nową granicę (ang. *new frontier*) i kolejne wyzwanie dla państw członkowskich tej organizacji stanowi aktywna partycypacja, czyli uznanie prawa obywateli do dyskusowania i generowania niezależnych opcji polityk publicznych (Organisation for Economic Cooperation and Development, 2001a).

### Rysunek 5

Drabina partycypacji według OECD



Źródło: opracowanie własne na podstawie Organisation for Economic Cooperation and Development, 2001a.

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, wskazując pryncypia prowadzące do osiągnięcia sukcesu we wdrażaniu procesów informowania, konsultacji i aktywnej partycypacji, wymienia:

- potrzebę zaangażowania służb publicznych na wszystkich poziomach: polityków, menedżerów publicznych i urzędników,
- ugruntowanie praw obywateli do informacji, konsultacji i aktywnego udziału,
- jasność celów i granic, rozgraniczenie ról i odpowiedzialności mieszkańców i władzy publicznej,
- właściwy czas (zarówno w rozumieniu dostatecznej ilości, jak i odpowiedniego momentu), kiedy podejmowane są konsultacje i używanie narzędzi aktywnej partycypacji, tak aby pozwolić na szeroki zakres rozwiązań i wzmocnić szanse udanej implementacji,

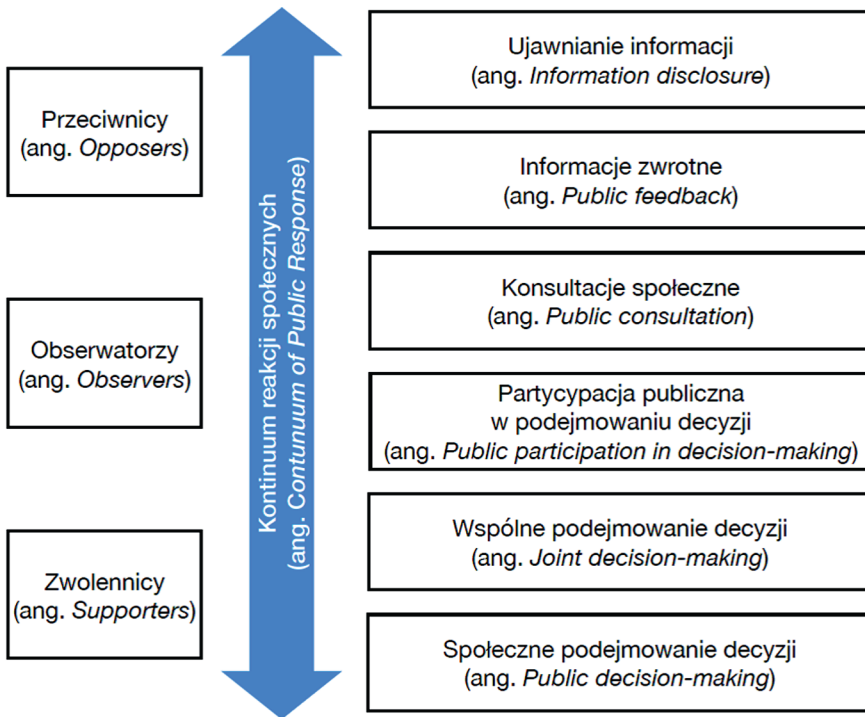
- obiektywność (kompletność i dostępność, równe traktowanie obywateli),
- adekwatność środków finansowych, ludzkich i technicznych, w tym dostęp urzędników publicznych do odpowiednich umiejętności, szkoleń i ukierunkowania, jak również do kultury organizacyjnej wspierającej ich wysiłki,
- koordynację działań w ramach władzy i urzędów w celu zwiększenia wiedzy zarządzających, zapewnienia spójności polityk, ochrony przed powielaniem działań i ryzykiem „zmęczenia konsultacjami” wśród obywateli i organizacji pozarządowych,
- odpowiedzialność – władze mają obowiązek ponoszenia odpowiedzialności za wykorzystanie wkładu obywateli otrzymanego w postaci sprzężenia zwrotnego, konsultacji publicznych i aktywnej partycypacji. Podstawowe znaczenie ma przy tym stosowanie odpowiednich mierników pozwalających ocenić, czy proces podejmowania decyzji jest otwarty, przejrzysty i poddawany zewnętrznej kontroli i przeglądowi,
- ewaluację – władze potrzebują narzędzi, informacji i zasobów (ang. capacity) do ewaluacji ich przedsięwzięć w udostępnianiu informacji, prowadzeniu konsultacji i angażowaniu obywateli w celu przystosowania do nowych potrzeb i zmiany warunków tworzenia polityk,
- aktywne obywatelstwo – władze odnoszą korzyści z aktywności obywateli i dynamicznego społeczeństwa obywatelskiego i mogą podejmować konkretne działania w celu ułatwiania dostępu do informacji i partycypacji: podnosić zrozumienie, wzmacniać edukację obywatelską i umiejętności mieszkańców, jak również wspierać budowę potencjału organizacji pozarządowych (Organisation for Economic Cooperation and Development, 2001a).

Również Bank Światowy (ang. *World Bank*) od lat zajmuje się wsparciem wdrażania i promocją procesu partycypacji publicznej. Definiuje go jako proces, przez który interesariusze wpływają i dzielą kontrolę nad inicjatywami rozwojowymi, decyzjami i zasobami, które mają dla nich znaczenie (Lovei i Liebenthal, 2005). Partycypacja może przybierać różne formy, uszeregowane – podobnie jak w modelu OECD – od metod dzielenia się informacjami i metod konsultacyjnych, do mechanizmów współpracy i umocowania, które dają interesariuszom więcej wpływów i kontroli (por. rys. 6 poniżej).

Standardami i rekomendacjami dla wdrażania partycypacji zajmuje się także wiele organizacji pozarządowych, w tym o wymiarze międzynarodowym. Autorka wybrała jedynie przykład zasad i standardów rekomendowanych przez Międzynarodowe Stowarzyszenie na rzecz Partycypacji Publicznej (The International Association for Public Participation – IAP2) z siedzibą w Denver w USA.

### Rysunek 6

#### Typy zaangażowania społecznego



Źródło: adaptowano za Lovei i Liebenthal (2005).

The International Association for Public Participation, podobnie jak Bank Światowy, wyróżnia pięć poziomów zaangażowania społecznego. Według Stowarzyszenia obejmują one: informowanie, konsultowanie, zaangażowanie, współpracę i umocowanie. Spektrum zaangażowania społeczności w ramach procesu partycypacji publicznej przedstawia rys. 7.

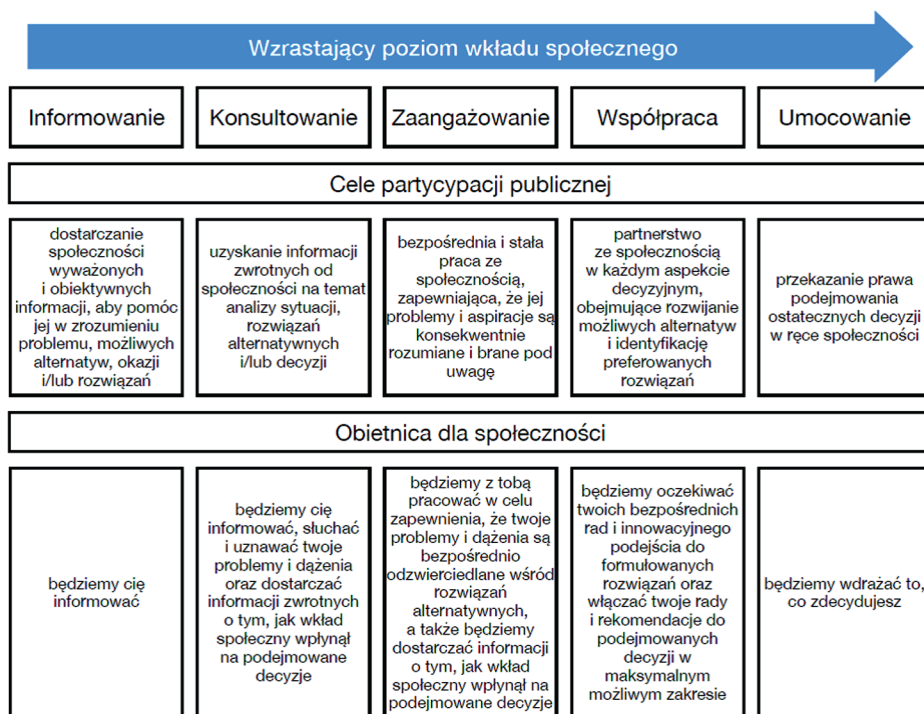
Jako podstawowe dla partycypacji publicznej organizacja przyjmuje następujące zasady:

- społeczeństwo powinno wypowiadać się w sprawie decyzji dotyczących działań wpływających na życie jego członków,
- partycypacja publiczna zawiera obietnicę, że wkład społeczeństwa będzie wpływał na decyzje,



### Rysunek 7

Poziomy zaangażowania społeczności w procesie partycypacji publicznej według IAP2



Źródło: opracowanie własne na podstawie IAP2, 2018.

- proces partycypacji publicznej komunikuje interesy i wychodzi naprzeciw potrzebom wszystkich uczestników,
- proces partycypacji publicznej ułatwia zaangażowanie tych, których potencjalnie dotyczy,
- proces partycypacji publicznej angażuje uczestników w definiowanie sposobu, w jakim będą w nim brać udział,
- proces partycypacji publicznej dostarcza uczestnikom informacji, których potrzebują, żeby mogli brać w nim udział w znaczący sposób,
- proces partycypacji publicznej komunikuje uczestnikom, jak ich wkład wpłynął na decyzje<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Por. informacje na stronie: <http://www.iap2.org> (1.02.2020 r.).

Modele partycypacji często (jak opisane wyżej) budowane są w oparciu o stopnie zaangażowania obywateli lub interesariuszy, przyjmując formę drabiny.

Zdaniem autorki poziom zaangażowania obywateli (czy szerzej – interesariuszy) nie zależy wyłącznie od stosowanych form partycypacji, ale także od możliwości stwarzanych im przez cały system wartości i zasad funkcjonujących w sektorze publicznym. Możliwości i szanse uczestnictwa wiążą się ściśle m.in. z jakością życia czy postrzeganiem swojej roli w świecie i społeczeństwie. Na te niezwykle istotne zjawiska zwraca uwagę model triady *Human empowerment* (tłumaczone dalej jako upodmiotowienie społeczne). Welzel i Inglehart (2009) określają to pojęcie jako decydujące dla rozwoju „efektywnej demokracji”. Polega ona na możliwościach przejęcia przez zwykłych ludzi (ang. *common people*) zasobów i wartości, które pozwalają im skutecznie wpływać (naciskać) na elity<sup>26</sup>. Dzieje się tak na trzech płaszczyznach:

- upodmiotowiająca gospodarka włącza ludzi w zarządzanie własnym życiem,
- upodmiotowiająca kultura motywuje ich do zarządzania własnym życiem, a
- upodmiotowiający reżim (demokratyczne instytucje) uprawnia do tego.

Dzięki tej triadzie upodmiotowienie społeczne sprawia, że ludzie są zdolni, zmotywowani i uprawnieni do zarządzania własnym życiem. Oznacza to, że aktywnie uczestniczyć w życiu publicznym mogą ci, którzy korzystają z procesu upodmiotowienia zachodzącego na wielu płaszczyznach życia społeczno-gospodarczego (por. rys. 8 poniżej).

W kontekście opisanego modelu z procesem upodmiotowienia wiąże się proces edukacji, czy raczej uczenia się, który jest podstawą uczestnictwa różnych grup interesariuszy w zarządzaniu w sektorze publicznym. Partycypacja powinna przecież nieść korzyści tak władzom i organizacjom publicznym, jak i innym organizacjom (prywatnym i społecznym) oraz społecznościom. Szczególnie interesująca w tym przypadku jest wywodząca się z sektora prywatnego koncepcja organizacji uczącej się i organizacyjnego uczenia się (ang. *organizational learning*). Organizacja ucząca się (a według autorki także społeczność/ wspólnota ucząca się) to taka, która posiada umiejętności tworzenia, nabywania i przekazywania wiedzy oraz modyfikowania swojego zachowania, tak aby uwzględnić tę nową wiedzę (por. Garvin, 1993). Za głównego autora tego podejścia uznaje się Senge'a (2012).

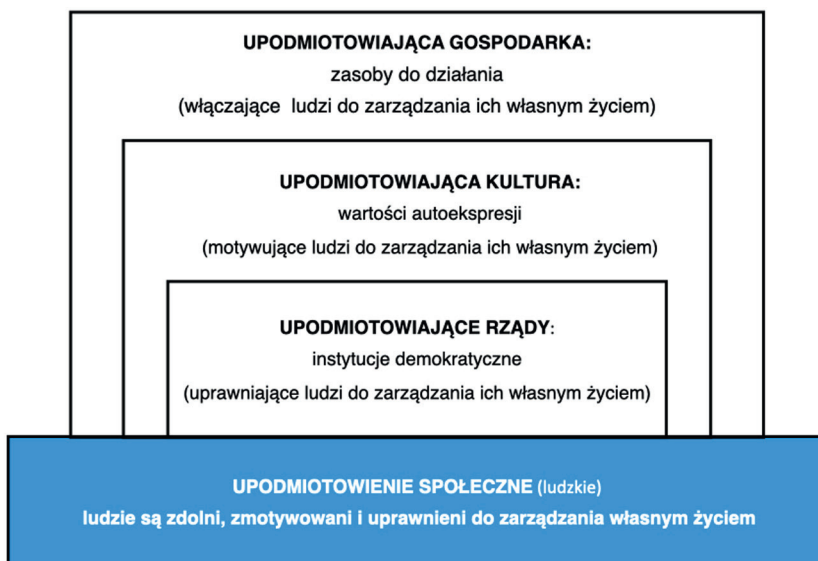
Przechodząc na grunt organizacji publicznej czy wspólnoty, trzeba wspomnieć, że wspólne uczenie się oznacza oparcie zarządzania na sumie wiedzy, którą dysponują

---

<sup>26</sup> Dostrzec tu można wyraźną zbieżność z koncepcją rozwoju Sena: „Rozwój to wolność” (Sen, 2002).

## Rysunek 8

### Triada upodmiotowienia społecznego



Źródło: adaptowano za: Welzel i Inglehart, 2008, s. 129.

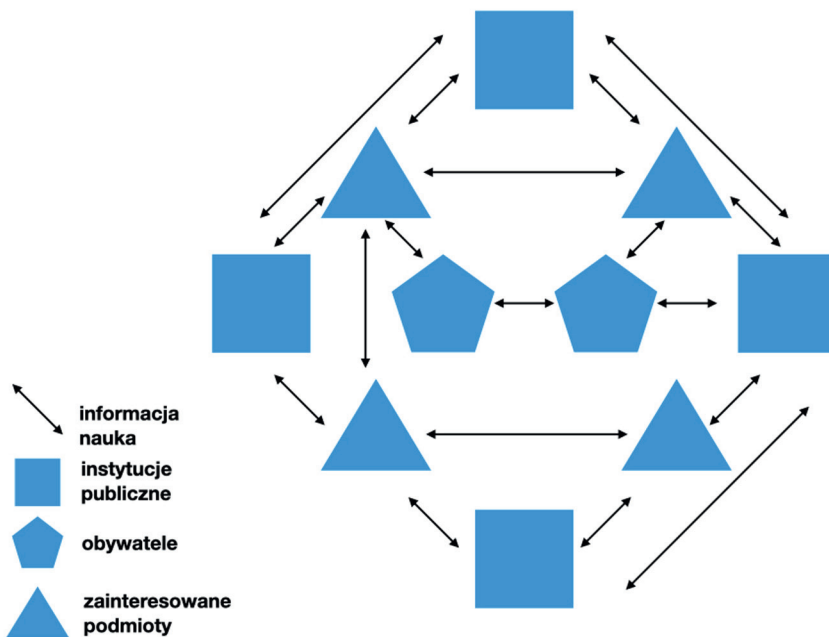
jej interesariusze, i ciągle doskonalenie w następstwie zmian otoczenia i partnerskich relacji z tymi podmiotami i grupami (także jako konsumentami/odbiorcami usług publicznych). Otwartość publicznej organizacji uczącej się na relacje zewnętrzne oznacza zatem w praktyce zarządzania publicznego wdrażanie procesu partycypacji publicznej.

Model partycypacji publicznej, wiążący się z koncepcją organizacji uczącej się, prezentują Amerykanie Innes i Booher. Ostro krytykując stosowane dotychczas w USA metody partycypacji publicznej, proponują oni nowy paradygmat partycypacji obywatelskiej, oparty na współpracy sieciowej, który wskazuje na istotną rolę edukacyjną partycypacji (Innes i Booher, 2000). Autorzy ci zwracają uwagę, że istniejące modele i metody współpracy nie satysfakcjonują ani urzędników publicznych, ani obywateli, którzy mają poczucie straty czasu. Proces partycypacji przybiera postać rytuałów służących jedynie wypełnieniu prawnych obowiązków. Innes i Booher podkreślają, iż **celem partycypacji publicznej jest zapewnienie, że wola ludzi jest czyniona oraz ulepszanie podejmowanych decyzji poprzez inkorporowanie wiedzy społeczności lub jej członków do kalkulowania decyzji.** Cele te są tym istotniejsze, im bardziej władza publiczna rozszerza się, staje się bezosobowa i oddalona od wyborców.

„Stary” paradygmat partycypacji jest oparty na bezpośredniej komunikacji pomiędzy władzą publiczną i indywidualnymi obywatelami poprzez działania takie jak „przesłuchania” publiczne, „edukacja” wspólnoty, wybory, sondaże i komentarze do projektów. Władze przekazują informacje czy zapytania do indywidualnych obywateli, którzy komunikują swoje preferencje, informacje i wskazówki dla władzy. Innes i Booher opisują taką władzę publiczną jako rodzaj czarnej skrzynki bez większego rozróżnienia jej części, a obywateli – jako masę indywidualnych osób z opiniami, które powinny być wysłuchiwane, porządkowane i analizowane.

### Rysunek 9

Model nowego paradygmatu sieci współpracy



Źródło: adaptowano za: Innes, Booher, 2000, s. 28.

„Nowy” paradygmat widzenia partycypacji wyrasta z obserwacji Innes i Boohera, że wspólny dialog wytwarza sieci mogące przetrwać dłużej niż konkretne dyskusje, że sieci te generują nowy dialog i budują siłę jego uczestników. Sieci są samoorganizującymi się, międzyorganizacyjnymi strukturami charakteryzującymi się

współzależnością pomiędzy organizacjami (publicznymi i niepublicznymi), kontynuującymi interakcje z powodu potrzeby wymiany i negocjacji podzielanych celów. W paradygmacie sieci współpracy tradycyjne cele partycypacji stają się tylko częścią tego procesu. Partycypacja obywateli może pomóc w budowaniu społecznego, intelektualnego i politycznego kapitału pomiędzy obywatelami oraz pomiędzy aktorami rządowymi i nierządowymi. Zarządzanie publiczne w tym paradygmacie oznacza nie tylko kontrolowanie struktur i tradycyjne systemy kontroli i równoważenia (ang. *checks and balances*), lecz bezpośrednie zaangażowanie obywateli oraz wszystkich, którzy dzielą pewną przestrzeń geograficzną. Podstawowym celem udziału obywateli jest włączanie ich opinii do kolektywnych działań i decyzji, ale w sposób utrzymujący autonomię sfery publicznej.

Innym przykładem podejścia nastawionego na wzmocnienie procesu uczenia się i wykorzystywania wiedzy partnerów w celu osiągnięcia efektów synergii i rozwoju wspólnot jest *Multi-Process Public Participation* (Atlee, 2003a). W jego ramach Atlee proponuje projektowanie programów i procesów partycypacji publicznej w sposób, który ściśle wiąże się z rolą wzajemnego uczenia się przez partnerów. Pojawiają się w nich pojęcia *co-intelligence*<sup>27</sup> oraz *community intelligence* (inteligencji wspólnoty), a ich abstrakcyjna koncepcja wiąże się w pewnych wymiarach z koncepcją kapitału społecznego. Atlee wskazuje czynniki zapewniające generowanie i utrzymanie inteligencji wspólnoty:

- informowanie wspólnoty (ang. *community information*),
- rozmowa ze wspólnotą i w ramach wspólnoty (ang. *community conversation*),
- uzdrawianie wspólnoty (ang. *community healing*),
- angażowanie wspólnoty (ang. *community engagement*),
- publiczne sądy (ang. *public judgment*),
- publiczna refleksja (ang. *public reflection*) (Atlee, 2003a).

Wzrost tzw. zbiorowej inteligencji na poziomie wspólnot lokalnych przekłada się na rozwój społeczności, także w szerszym wymiarze. The Community Development Society zaleca promowanie aktywnej i reprezentatywnej partycypacji, która angażuje członków wspólnoty także w kształcenie się i zrozumienie zarówno spraw wspólnoty, jak i pewnych uwarunkowań: gospodarczych, społecznych, środowiskowych, politycznych, psychologicznych i innych. W proces rozwoju muszą być przy tym włączane różne grupy interesów i środowiska kulturowe. Niedopuszczalne jest wspieranie jakichkolwiek działań, które mogłyby potencjalnie niekorzystnie wpłynąć na marginalizowanych

<sup>27</sup> Na którą składają się: *multi-modal intelligence, collaborative intelligence, collective intelligence, resonant intelligence, universal intelligence, wisdom*.

członków wspólnoty. Warunkiem sukcesu jest aktywna praca na rzecz poprawy zdolności przywódczych członków wspólnoty i otwartość na wykorzystywanie pełnego spektrum strategii działań (ang. *principles of good practice*).

## 4.2. Zarządzanie partycypacyjne

**Zarządzanie partycypacyjne** to termin niezastereżony dla sektora publicznego. Jako metoda, a nawet szerzej – koncepcja, od lat jest przedmiotem zainteresowania teorii i praktyki zarządzania ogólnego. Koncepcja ta zakłada uczestnictwo różnych interesariuszy w procesach podejmowania decyzji i ich realizacji. W zarządzaniu biznesowym mówi się przede wszystkim o zarządzaniu z udziałem pracowników, idącym współcześnie w kierunku budowy tzw. kultury właścicielskiej. W tym kontekście można zacytować definicję Łochnickiej, według której „partycypacja jest kombinacją różnych narzędzi, które – na różnych poziomach zarządzania – zwiększają udział pracowników w decyzjach podejmowanych w przedsiębiorstwie. Można ją podzielić na bezpośrednią, pośrednią i finansową” (Łochnicka, 2013, s. 153).

W zarządzaniu organizacją włączenie interesariuszy wewnętrznych (pracowników) w zarządzanie ma przynieść efekty w postaci:

- większej elastyczności i zdolności organizacji do adaptacji,
- zwiększenia kompetencji pracowników,
- podniesienia jakości osiągniętych wyników,
- zwiększenia zaufania i lojalności wobec organizacji.

Zwraca się uwagę, że rzeczywiste zarządzanie partycypacyjne wykracza poza stosowanie narzędzi motywacyjnych dla pracowników. Wprowadzenie akcjonariatu pracowniczego lub też zaproszenie szerokiego grona pracowników do współpracy przy analizie strategicznej nie sprawi, że będą oni działali z zaangażowaniem, z motywacją wewnętrzną i że będą brali odpowiedzialność za losy firmy. Ale nie można pominąć uczestnictwa w zarządzaniu interesariuszy zewnętrznych – klientów, dostawców czy strategicznych sojuszników. Partycypacyjne zarządzanie ma swoje początki w kulturze organizacyjnej przedsiębiorstwa i musi wynikać z wartości i przekonań obecnych w firmie (por. Stocki, Prokopowicz, Żmuda, 2008; Chyłek, 2011; Seiling, 2007; Bell, 2007).

Możliwość wdrożenia zarządzania partycypacyjnego przez organizację zależy od zmiennych o charakterze społecznym, operacyjnym i technicznym, obejmując m.in.:

- zdolność komunikowania się, wystarczający poziom wykształcenia, znajomość i zrozumienie problemów firmy, zaufanie do kierowników i organizacji,
- charakter organizacji, w tym jej wielkość i stopień hierarchizacji,
- dostrzeganie korzyści z wdrożenia,
- zdolność do poniesienia kosztów (po stronie pracowników są to: czas, energia, większa aktywność, dłuższa obecność w pracy, po stronie organizacji: nowe procedury i regulacje, stałe szkolenia dla pracowników).

Jedną z najdalej idących koncepcji zarządzania partycypacyjnego jest *Total Participatory Management*, a jedną z metod TPM *Open Book Management*, wdrażane i promowane m.in. przez Stacka (por. Stocki, Prokopowicz, Żmuda, 2008). Stack, prezes firmy Springfield Remanufacturing Corporation, jest zdania, że promowanie jasnej, efektywnej i otwartej komunikacji w przedsiębiorstwie oraz podmiotowe traktowanie pracowników przejawia się w:

- przejrzystej księgowości – księgi otwarte dla wszystkich pracowników,
- kształceniu wszystkich pracowników w sztuce ich czytania i rozumienia uwarunkowań rynkowych,
- wykształceniu w pracownikach partnerów biznesowych, którzy biorą na siebie odpowiedzialność za przyszłość firmy i uczestniczą w jej profitach (por. SRC Remanufacturing).

Stack twierdzi, że najlepszym, najskuteczniejszym i najbardziej zyskowym sposobem prowadzenia działalności jest udzielenie każdemu w firmie głosu, żeby mógł się wypowiedzieć na temat tego, jak firma jest prowadzona, oraz danie mu udziału w wyniku finansowym, dobrym lub złym.

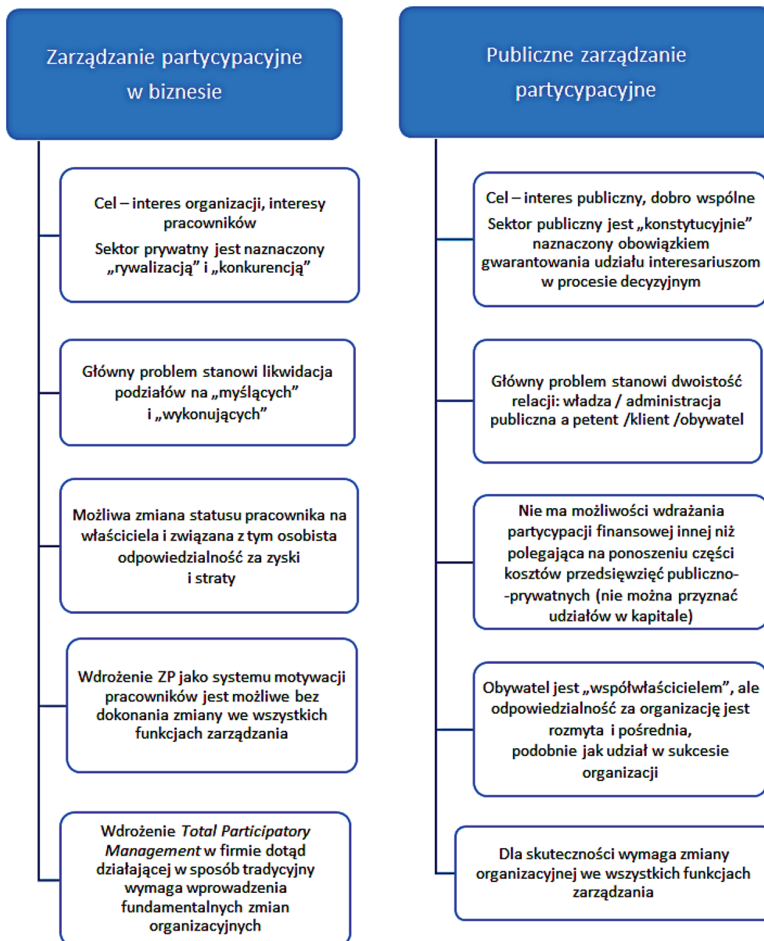
Kultura partycypacyjna to w przypadku organizacji biznesowej **kultura właścicielska**, oparta na poczuciu dumy, tożsamości, kierunku i celu. Ludzie należą do czegoś, podobnie jak to coś należy do nich. Stocki i in. podkreślają, że od rozdania akcji pracownikom do wytworzenia takiej kultury wiedzie długa i kręta droga (por. Stocki, Prokopowicz, Żmuda, 2008, s. 21 i n.). Kultura partycypacyjna oznacza takie podejście do ludzi, które tworzy klimat motywacji, zaangażowania i dobrej organizacji pracy (Stocki, Prokopowicz, Żmuda, 2008, s. 21 i n.). Szukając zasad, które można przyjąć także w zarządzaniu publicznym, warto podkreślić, że istotny kierunek budowy mentalności właścicielskiej (oznaczający, że bycie właścicielem czy przedsiębiorcą to głównie stan umysłu), wiąże się z przejściem od „Co mam robić?” do „Za co jestem odpowiedzialny?” oraz z poczuciem sprawczości, czyli potencjalnej możliwości wpływania na rzeczywistość – nie „dzieje się” tylko „ja działam”. Wydaje się, że te dwa

elementy: poczucie odpowiedzialności i sprawczości mają decydujący wpływ na możliwość skutecznego wdrażania zarządzania partycypacyjnego w sektorze publicznym.

Korzyści, które można odnieść z wdrożenia zarządzania partycypacyjnego, dotyczą wszystkich organizacji, choć istnieją pewne różnice dotyczące możliwości ich wdrożenia ze względu na specyfikę sektorów (por. rys. 10 poniżej).

**Rysunek 10**

Różnice pomiędzy zarządzaniem partycypacyjnym w biznesie a publicznym zarządzaniem partycypacyjnym



Źródło: opracowanie własne.



### 4.3. Partycypacyjne zarządzanie publiczne

Partycypacja różnych grup interesariuszy staje się ważnym elementem procesu zarządzania publicznego, mówi się zatem o **partycypacyjnym zarządzaniu publicznym** (Noworól, 2009, s. 94 i n.). Zarządzanie partycypacyjne może poprawiać kwestie przejrzystości i odpowiedzialności w zarządzaniu publicznym, prowadząc m.in. do ograniczenia korupcji i niewłaściwej alokacji zasobów. Nawiązując do opisanych w rozdziale *Partycypacja publiczna jako przedmiot refleksji naukowej* perspektyw postrzegania i analizowania partycypacji, warto zauważyć, że jest to szczególnie istotne w kontekście rozwoju lokalnego (ang. *community development*). Zarządzanie partycypacyjne stanowić może jedną z podstaw sprawiedliwego rozwoju, o ile presja osiągnięcia krótkoterminowych wyników nie odwróci uwagi od reform instytucjonalnych niezbędnych do zapewnienia trwałości systemów świadczenia usług w dłuższej perspektywie (por. Friis-Hansen i Kyed, 2009, s. 31). Reformy te mają, jak wskazano wyżej, generalne znaczenie dla upodmiotowienia społecznego obywateli, które stanowi z kolei warunek skutecznego angażowania się w sprawy publiczne. Z punktu widzenia skuteczności zarządzania partycypacyjnego (czy przez partycypację) potrzeba osiągnięcia krótkoterminowych efektów interwencji może stanowić podstawowe ograniczenie. Zagrożeniem staje się przekształcenie podejmowanych działań w proces technokratyczny, administrowany i planowany przez agentów rozwoju, a nie negocjowany i umożliwiający kwestionowanie planów czy założeń (por. Friis-Hansen i Kyed, 2009, s. 31).

Podstawę i warunek *sine qua non* zarządzania partycypacyjnego w sektorze publicznym stanowi także dialogowy i partnerski charakter komunikowania. Ale proces ten obejmuje nie tylko kwestie komunikowania się – dotyczy udziału obywateli w bezpośrednim podejmowaniu decyzji publicznych oraz w realizacji zadań publicznych (w formie wkładu czasu, pracy bądź środków finansowych) (por. Noworól, Sasak, Kozuch, 2016, s. 353–368).

Uwzględniając powyższe uwagi oraz definicję partycypacji publicznej przedstawioną w rozdziale *Partycypacja publiczna jako przedmiot refleksji naukowej*, autorka uznaje, że **publiczne zarządzanie partycypacyjne to podstawa budowy przez organizacje publiczne relacji z interesariuszami (zasadniczy element państwa prawa i społeczeństwa obywatelskiego) oraz zespół metod i instrumentów zarządzania w sektorze publicznym, obejmujący wszystkie funkcje zarządzania: planowanie, organizowanie, przywództwo i kontrolowanie (ewaluację i monitoring)**. Potrzeba inicjowania aktywności i mobilizowania obywateli do udziału w życiu społecznym wciąż stanowi wyzwanie, także dla społeczeństw dojrzałej demokracji. Zarządzanie partycypacyjne wymaga nowego podejścia do roli obywateli/mieszkańców i innych interesariuszy w podejmowaniu decyzji publicznych, z rozszerzeniem instytucji demokracji reprezentacyjnej (pośredniej)

o instytucje, czy też raczej instrumenty, charakterystyczne dla demokracji bezpośredniej (demokracja uczestnicząca).

Efektom wdrożenia publicznego zarządzania partycypacyjnego powinny być:

- lepsze decyzje (prowadzenie lepszej polityki publicznej) – wykorzystanie partycypacji publicznej prowadzi do podejmowania decyzji odpowiadających potrzebom większej liczby ludzi, a w związku z tym do podejmowania decyzji dłużej obowiązujących i o większej mocy (legitymizacji),
- wzrost zaufania do władzy publicznej,
- silniejsza demokracja – regularna partycypacja publiczna powoduje, że obywatele czują się ważni i wiedzą, iż ich opinie i poglądy są istotne, w ten sposób buduje się zaufanie do władz i wzrost zainteresowania sprawami publicznymi.

Najbliższym odpowiednikiem zdefiniowanego tu pojęcia publicznego zarządzania partycypacyjnego jest *participatory governance*, opisywane przez Fischera jako praktyki obejmujące pośrednie przestrzenie na granicy między państwem a jego obywatelami, stwarzające nowe miejsca i nowe sposoby angażowania się uczestników publicznych i niepublicznych (Fischer, 2006).

Warto w tym miejscu wspomnieć także o propozycji Rhodesa, którą traktować można jako swoistą drabinę partycypacyjnego zarządzania publicznego. Autor ten proponuje podział procesu *public governance* na trzy etapy, ściśle powiązane z poszerzaniem skali udziału interesariuszy w zarządzaniu publicznym:

- 1) *network governance* – jako wykorzystanie powiązań sieciowych rynkowych oraz quasi-rynkowych w celu dostarczenia usług publicznych; władza rozporozona w sieci powiązań,
- 2) *meta governance* – jako odwołanie się do istotnej roli państwa, które zapewnia koordynację w sieci poprzez negocjacje, dyplomację oraz mechanizmy sterowania,
- 3) *interpretive governance* – w którym władza publiczna rozpoznaje potrzeby uczestników sieci w celu zapewnienia właściwych działań oraz ustanowienia praktyki i procedur funkcjonowania administracji. (Rhodes, 2014, s. 34–41, cyt. za: Szumowski, 2014, s. 94).

Cechą zarządzania jest ekwifinalność, która oznacza możliwość osiągnięcia celów za pośrednictwem różnych sposobów i narzędzi. Także partycypacyjne zarządzanie publiczne może korzystać z szerokiego spektrum metod i instrumentów zarządzania, o czym będzie jeszcze mowa w kolejnym rozdziale.

## 4.4. Narzędzia publicznego zarządzania partycypacyjnego

### 4.4.1. Instrumenty partycypacyjne – próba typologii

Wyżej wskazano, że aksjologiczna perspektywa partycypacji publicznej nie stoi w sprzeczności z traktowaniem jej jako narzędzia (zestawu narzędzi) służących „lepszemu” (skuteczniejszemu i sprawniejszemu) zarządzaniu. Jako jedna z podstawowych wartości życia publicznego, uczestnictwo społeczne pozwala po prostu lepiej realizować potrzeby obywateli i różnych grup interesariuszy.

W praktyce zarządzania wykorzystuje się wiele instrumentów i technik włączania obywateli w decydowanie o sprawach publicznych. Poniżej przedstawiono kilka typologii metod i technik partycypacyjnych, przy czym podkreślić należy, że wielość konkretnych instrumentów nie pozwala na ich bliższe omówienie. Wydaje się też, że dostępność do podręczników, tzw. *manuali* i *tool kits*, pozwala autorce na zwrócenie uwagi jedynie na wybrane podejścia, metody i narzędzia.

Zgodnie z przyjmowanymi modelami partycypacji publicznej w literaturze i na użytek praktyki dokonuje się typologizacji metod i instrumentów jej wdrażania. Użyteczna typologia opracowana została m.in. przez Międzynarodowe Stowarzyszenie na rzecz Partycypacji Publicznej (IAP2). Wyróżnia ona, w nawiązaniu do trój-szczeblowej drabiny partycypacji:

- techniki dzielenia się informacjami,
- techniki zbierania i dostarczania informacji zwrotnych (sprzężenia zwrotnego),
- techniki łączenia ludzi (prowadzące do współpracy) (por. IAP2).

Podobnie *United States Environmental Protection Agency* rozróżnia:

- narzędzia do informowania publiczności (ang. *tools to inform the public*), czyli techniki, których można użyć, aby przekazać członkom społeczeństwa informacje potrzebne do zrozumienia projektów i procesu decyzyjnego,
- narzędzia do generowania i uzyskiwania danych wejściowych (ang. *tools to generate and obtain input*) – techniki, których można użyć w celu pozyskania publicznego (społecznego) wkładu w proces decyzyjny,
- narzędzia do budowania konsensusu i szukania porozumienia (ang. *tools for consensus building and agreement-seeking*) – techniki, których można użyć, aby zbliżyć różne grupy interesariuszy w procesie wspólnego uczenia się i podejmowania decyzji (EPA).

Z perspektywy badań nad partycypacją publiczną wart wspomnienia jest również podział zaproponowany w prowadzonym przez rząd brytyjski projekcie badawczym *Public Participation in Local Government. A survey of local authorities* (2002). Różne formy partycypacji zostały tam podzielone na następujące kategorie:

- tradycyjne formy, gdzie wyróżniono kooptacje i komitety, w skład których wchodziły obywatele, konsultacje dokumentów, sesje pytań i odpowiedzi oraz spotkania publiczne,
- formy zorientowane na klienta, wśród których badaniem objęto: systemy skarg i wniosków, badania satysfakcji ze świadczonych usług i inne badania opinii,
- innowacyjne metody konsultacji, a wśród nich: interaktywne strony internetowe, panele mieszkańców, referenda, wywiady zogniskowane (grupy fokusowe),
- innowacyjne metody deliberacyjne (dyskusyjne), a wśród nich: obywatelskie ławy przysięgłych, *visioning*, analizy planów/potrzeb wspólnoty, *issues forums* (fora oparte o regularne spotkania skupione na konkretnym zagadnieniu) (*Public Participation in Local Government*, 2002, s. 11).

Korzystając z powyższych ujęć, autorka proponuje następującą typologię partycypacyjnych narzędzi zarządzania:

- ze względu na podstawę podjęcia działań przez władze publiczne podział na:
  - **obligatoryjne**, których stosowanie stanowi konstytucyjny lub ustawowy obowiązek władz publicznych,
  - **fakultatywne**, których stosowanie (lub niestosowanie) leży w gestii władz publicznych i stanowi uzupełnienie, rozszerzenie stosowania narzędzi obligatoryjnych lub jest podejmowane w celu podniesienia jakości zarządzania publicznego (por. *Public Participation in Local Government*, 2002, s. 10);
- ze względu na sposób wdrażania i wykorzystywane techniki podział na:
  - **tradycyjne**, oparte na tradycyjnych instytucjach demokracji bezpośredniej; z kilkoma wyjątkami znajdzie się tu większość technik zapewniania uczestnictwa objętych prawnym obowiązkiem władz (np. referendum, zapewnienie dostępu do informacji publicznej, instytucja skarg i wniosków, wyłożenia dokumentów, prawo udziału w posiedzeniach kolegialnych organów, spotkania i debaty publiczne; instrumenty BIP mają już jednak charakter innowacyjny),
  - **innowacyjne**, korzystające z metod komunikacji i partycypacji specyficznych dla sektora przedsiębiorstw (zorientowane na klienta), wykorzystujące nowe techniki komunikacji (ICT) czy też nowoczesne techniki

badawcze (por. np. *Public Participation in Local Government*, 2002; Innes i Booher, 2000; Department of the Environment, Transport and the Regions, 2000; Noworól, 2008).

Instrumenty obligatoryjne oznaczają te metody i formy partycypacji, które wymagają istnienia i spełnienia określonych prawem obowiązków i procedur nałożonych na władze publiczne (ich organy i jednostki organizacyjne), natomiast narzędzia fakultatywne mogą być inicjowane i uruchamiane spontanicznie lub w związku z podjęciem specyficznych działań (opracowanie dokumentu strategicznego) czy zaistnienia konkretnej sytuacji (np. konfliktu społecznego). Jednak zarówno efektywność zarządzania publicznego, jak i skuteczność podejmowanych narzędzi partycypacyjnych wymaga od władz publicznych ustalenia określonych zasad współpracy i procedur prowadzenia procesu partycypacji niezależnie od podstawy jego rozpoczęcia (obligatoryjnie czy fakultatywnie).

W procesie partycypacji publicznej stosować można wiele instrumentów (metod, technik, narzędzi) zarządzania, ale także sam proces traktować można jako instrument (zespół narzędzi) służący np.:

- planowaniu strategicznemu i operacyjnemu,
- *public relations*,
- marketingowi (szczególnie w marketingu relacji),
- zarządzaniu konfliktem,
- zarządzaniu zmianą i rozwojem organizacji (rozumianym jako ciągły proces zakładający, że wszyscy, którzy mogą być zaangażowani w zmianę, powinni uczestniczyć w procesie podejmowania decyzji i móc wypowiedzieć się co do charakteru tej zmiany i sposobu jej wprowadzania) (por. Noworól, 2008).

Poniżej autorka skupi się jedynie na wybranych metodach i narzędziach partycypacji wykorzystywanych obecnie w zarządzaniu publicznym.

#### **4.4.2. Konsultatywa i udział społeczny w kształtowaniu celów i polityk publicznych – przepis na konsultacje społeczne**

Konsultatywa to jedna z metod procedowania partycypacji w sprawach publicznych. Wydaje się ciekawa i użyteczna ze względu na zintegrowanie różnych działań i swoisty model postępowania w procesie pogłębionych konsultacji społecznych. Konsultowanie, jak już wyżej podkreślono, oznacza proces dwukierunkowej wymiany informacji opartej na potrzebie uzyskania „zwrotu” (ang. *feedback*) od odbiorców komunikatów. W tym sensie pojęcie „konsultatywa” przekracza ramy konsultowania,

skupiając się na jawnym i publicznym procesie podejmowania decyzji opartym na regułach dyskursu mediacyjnego (Lenart-Gansiniec, 2016, s. 468). Jako metoda partycypacji publicznej, konsultatywa oznacza prowadzenie dyskusji z obywatelami i reprezentantami ich organizacji w procesie podejmowania decyzji i działania, które mogą zaowocować najgłębszym poziomem udziału społecznego – aktywnym uczestnictwem w podejmowaniu decyzji publicznych.

W ramach metody stosuje się trzy podstawowe instrumenty:

- warsztaty konsultatywy (KoWork),
- powołanie zespołu zadaniowego konsultatywy *Task Force* (KoTask),
- konsultatywę sieciową (KoNet) (Sartorius, Pietras, Mierzejewski, 2009).

Warsztaty realizowane w ramach omawianej metody można przeprowadzić w przypadku niezbyt licznej grupy interesariuszy, a zatem zazwyczaj przy dość wąskim zasięgu terytorialnym lub problemowym sprawy.

Praca warsztatowa musi spełniać pewne wymogi:

- być pracą zespołową,
- być ukierunkowaną na praktykę,
- charakteryzować się rzeczywistą aktywnością uczestników,
- zakładać proces interaktywnego uczenia się uczestników,
- wykorzystywać metody wizualizacji,
- służyć uzyskaniu konkretnego wyniku (por. Sartorius, Pietras, Mierzejewski, 2009).

Doświadczenie praktyczne autorki wskazuje, że niezwykle ważnym elementem prac warsztatowych jest właściwa identyfikacja i dobór uczestników oraz zapewnienie zewnętrznego moderatora procesu, otwartego na wszystkich uczestników i szerokie spektrum potencjalnych rozwiązań. W ramach tej techniki możliwe jest korzystanie z wielu narzędzi pracy grupowej, szczególnie uwzględniającej proces projektowania (np. *design charette*, mikroprojektowanie). Świetnie sprawdzają się warsztaty we współdecydowaniu w sprawach lokalnych, w procesach planistycznych na poziomie gminy czy na poziomie sublokalnym dzielnic/sołectw/osiedli albo kwartałów/ulic. Stąd ich szerokie wykorzystywanie w procesie rewitalizacji, planowania oraz projektowania urbanistycznego i architektonicznego.

Zespoły zadaniowe, choć niezwykle często stosowane jako narzędzie zarządzania publicznego, nie zawsze spełniają założenia metody konsultatywy. Zdaniem autorów cytowanej publikacji najbardziej efektywna jest działalność zespołów w sytuacjach, w których:

- tematyka jest skomplikowana i wielowątkowa,
- występuje wielu różnych interesariuszy i różnorodnych interesów, także z udziałem dużych grup społecznych,
- pojawia się wiele różnych koncepcji i nieskoordynowanych propozycji,
- wielu interesariuszy odwołuje się w sposób nieskoordynowany do wielu różnorodnych informacji i danych,
- występuje brak wspólnych lub uzgodnionych standardów i formatów prezentacji informacji oraz danych,
- istnieje potrzeba współfinansowania zadania z wielu różnych i często nieskoordynowanych ze sobą źródeł (Sartorius, Pietras, Mierzejewski, 2009, s. 19).

Wykorzystuje się ją zatem często we współdziałaniu z obywatelami i innymi interesariuszami na poziomie krajowym, regionalnym czy w dużych miastach, zazwyczaj w procesie kształtowania strategii i polityk publicznych. Dla skuteczności działania zespołu zadaniowego niezbędne jest łączne spełnienie następujących warunków:

- niskiego poziomu umocowania i sformalizowania grupy, co oznacza jego czasowy i obejmujący konkretne zadanie charakter,
- powołanie członków zespołu decyzją na możliwie najwyższym szczeblu (np. uchwałą sejmiku, zarządzeniem prezydenta miasta), co wzmacnia chęć aktywnego uczestnictwa w pracach,
- ściśle określonego zadania i harmonogramu,
- profesjonalnej obsługi organizacyjnej prac,
- właściwie określonego budżetu (por. Sartorius, Pietras, Mierzejewski, 2009, s. 19).

Zdaniem autorki najwięcej zagrożeń czyha na organizatorów na etapie identyfikacji przyszłych członków zespołu. Tu bowiem pojawić się może pokusa doboru uczestników z kręgu osób „zaufanych”, elit lokalnych, a często z ograniczeniem do bliskiego kręgu współpracowników i managerów publicznych (autorka spotkała się z zespołami, w których przedstawicielami społeczności w zespole byli wyłącznie radni). Charakter tego elementu metody wymusza wybór reprezentantów dla często dużych, niejednorodnych, niezorganizowanych i nieuprzywilejowanych grup społecznych. Odnalezienie autentycznych facylitatorów i osób, którym te grupy okażą autentyczne zaufanie społeczne, wymaga rzeczowej diagnozy i analizy problemu i interesariuszy.

Trzeci instrument konsultatywy – KoNet, jak sama nazwa wskazuje, łączy się z wykorzystaniem nowych technik komunikacji w procesie podejmowania decyzji w celu zaangażowania w proces konsultacji i negocjacji rozproszonych grup społecznych

(Sartorius, Pietras, Mierzejewski, 2009). Jak wskazują autorzy modelu, jest efektywny w przypadku problemów nieograniczonych terytorialnie i obejmujących wielu interesariuszy, którzy nie mogliby wziąć udziału w tradycyjnych warsztatach. Głównym założeniem omawianej metody partycypacji jest połączenie rzeczywistej interakcji grupy warsztatowej z wirtualnym udziałem szerokiego grona interesariuszy oraz wspierający charakter tego instrumentu. KoNET wykorzystuje warsztaty konsultatywne (KoWORK) jako główny mechanizm prowadzący do osiągnięcia konsensusu, pozwalając jednocześnie na aktywny udział szerokiego grona interesariuszy w warsztatach poprzez wykorzystanie internetu (wirtualne forum) (Sartorius, Pietras, Mierzejewski, 2009, s. 19).

W ramach KoNET współcześnie dostępnych jest wiele narzędzi. Wykorzystanie e-instrumentów partycypacji zostanie szerzej omówione w pkt 6.3. *Usieciowienie i mediatyzacja sektora publicznego – nowe wymiary uczestnictwa publicznego*.

#### **4.4.3. Budżet partycypacyjny i inicjatywa lokalna – narzędzia aktywnego uczestnictwa**

Budżet obywatelski (partycypacyjny) to dziś chyba najlepiej rozpoznawalne narzędzie partycypacyjnego zarządzania publicznego. Rozwinął się w latach 80. XX w. w Ameryce Łacińskiej, w silnym powiązaniu z oczekiwanymi przez obywateli wielu państw południowoamerykańskich reformami demokratyzacji i decentralizacji władzy. Symbolem budżetu partycypacyjnego stało się miasto Porto Alegre, choć dość szybko instrument ten zaczął upowszechniać się w innych miastach i krajach, przekraczając granice kontynentów oraz obejmując działania podejmowane zarówno w małych miasteczkach, jak i w wielkich metropoliach.

Z perspektywy zarządzania budżet obywatelski stanowi element uspołecznionego zarządzania finansami jednostki terytorialnej, a obok tej formy w ramach procesu zarządzania należy wymienić przede wszystkim obligatoryjne instrumenty powiązane z gwarancją jawności i transparentności finansów publicznych, w większości mieszczące się na szczeblu informowania.

Wśród funkcji przypisywanym finansom publicznym Kawala zwraca uwagę na funkcję demokratyczną, która polega na interesowaniu się i wpływie społeczeństwa na procesy gromadzenia i wydatkowania środków publicznych (por. Kawala, 2006). Píše on, że umiejscowienie w budżetach wydatków szczególnie o charakterze transferowym, a także źródeł dochodów skupia uwagę społeczeństwa, ponieważ dotyczą one wszystkich obywateli.

Jeśli budżet partycypacyjny to instrument, to budżetowanie partycypacyjne (partycypacyjne planowanie finansowe) to proces oddolnego ustalania priorytetów



i współpodejmowania decyzji, w którym biorą udział lokalna społeczność i władze. Jego efektem jest konkretny roczny plan wydatków na bazie dostępnych środków, najczęściej stanowiących dochody gminy. Poprzez ten proces dochodzi do ustalenia celów i działań, alokacji zasobów oraz zdefiniowania odpowiedzialności i harmonogramu. Budżetowanie partycypacyjne jest zatem procesem cyklicznym, złożonym i transparentnym.

Narody Zjednoczone (ang. *UN Habitat*) definiują budżetowanie partycypacyjne jako innowacyjny mechanizm, którego celem jest poprawa publicznych finansów poprzez zaangażowanie instytucji lokalnego samorządu, sektora prywatnego oraz społeczności lokalnej. Barber podkreśla, że co prawda jest ono nowatorskie, lecz nie jest skomplikowanym pomysłem. Angażuje mieszkańców miast w alokację dochodów miasta zgodnie z priorytetami określonymi w głosowaniu powszechnym, aczkolwiek zwykle tylko w określonych dzielnicach, w których uczestniczący obywatele dysponują jedynie skromnymi środkami (Barber, 2013, s. 304). Obejmuje jedynie niewielką część znacznie większego budżetu miasta. Celem budżetowania partycypacyjnego jest zarówno zwiększenie legalności procesu alokacji budżetu gminy, jak i rozwój polityk, takich jak łagodzenie ubóstwa, które mogłyby nie zostać zrealizowane przez reprezentatywne hierarchie rządowe. Barber dostrzega też pewne zagrożenie dla przyszłości tej metody, pisząc, że budżetowanie partycypacyjne jako proces demokratyczny bywa niekiedy udaremniane nie dlatego, że było demokratyczne, ale dlatego, że służyło demokracji w służbie sprawiedliwości społecznej przeciwnej elitom rządzącym. Niekonwencjonalny proces to jedno, a radykalny rezultat to coś innego (Barber, 2013, s. 304–305). Autor ten ujawnia zatem z jednej strony wartość podejścia polegającą na oddaniu głosu nieuprzywilejowanym bądź wręcz marginalizowanym grupom mieszkańców, a z drugiej potencjalną niechęć do poszerzania metod partycypacyjnych, które „odbierają” władzę wybranym w wyborach politykom.

Podobny charakter, a być może nawet większy potencjał dla budowy odpowiedzialnej demokracji uczestniczącej, ma wciąż niedoceniana formuła współpracy z mieszkańcami przy realizacji wspólnych projektów (w tym inwestycyjnych), która w polskim systemie prawnym przyjęła nazwę **inicjatywy lokalnej** (opisywanej już wyżej). Przed unormowaniem w prawie współpraca inwestycyjna z lokalnymi społecznościami odbywała się drodze tzw. programów partnerstwa lokalnego, lokalnych inicjatyw inwestycyjnych czy programów remontów i ulepszeń. Programy i inicjatywy tego rodzaju wymagają mobilizacji zasobów obywateli, a nie wyłącznie współdecydowania o kierunkach wydatkowania środków. Zasoby te oznaczać mogą zasoby finansowe, ale także wkład rzeczowy czy wkład pracy. Często podstawą współfinansowania przedsięwzięcia mieszkańców ze środków publicznych jest doprowadzenie projektu do pewnego etapu wykonalności (np. posiadania projektu i wymaganych dla

inwestycji zezwoleń). Stroną społeczną (inicjatorami) mogą być dotąd niezrzeszeni obywatele, którzy zazwyczaj tworzą komitet inicjatywny reprezentujący lokalną społeczność, może oczywiście takim reprezentantem stać się organizacja społeczna. W celu przekonania lokalnej społeczności o tym, że program, w ramach którego oczekuje się aktywności i udziału zasobów mieszkańców, będzie służył przede wszystkim realizacji ich interesów, a z drugiej strony zapewnienia, że w ramach jego wdrożenia zwiększy się efektywność i skuteczność realizacji zadań publicznych, należy zadbać o precyzyjne ustalenie kryteriów selekcji projektów (warunków brzegowych, które muszą spełniać wszelkie zgłaszane do programu inicjatywy zewnętrzne) (Noworól, 2008, s. 148). Istotne są przy tym prostota i jasność sformułowań regulaminu wraz ze zwięzłym opisem warunków realizacji projektów oraz opracowanie odpowiednich wniosków, formularzy i wzorów opisu projektów. Szczególne znaczenie ma to w przypadku projektów inwestycyjnych, w tym infrastrukturalnych. Program ukierunkowany na wspólne inwestycje infrastrukturalne uwzględniać musi bowiem zapisy wszelkich dokumentów programowych gminy i jej jednostek organizacyjnych, a często także i gestorów sieci. Zazwyczaj rodzaj możliwych do współrealizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych wynika z istniejącej gminnej polityki dostępności usług. Istotny jest również sposób kalkulowania oraz założony poziom kwoty partycypacyjnej (tzn. udziału mieszkańców w kosztach całkowitych projektu).

Przykładem partnerstw lokalnych w omawianym tu rozumieniu są także programy remontów i modernizacji (związane czasami z procesami rewitalizacji, głównie za- bytkowych dzielnic miejskich), uwzględniające udział mieszkańców (właścicieli i najemców nieruchomości) w inwestycjach. Nie do przecenienia jest fakt podjęcia tego typu działań w sposób kompleksowy.

Warto podkreślić znaczenie obu rodzaju instrumentów – budżetu obywatelskiego i inicjatywy obywatelskiej – dla rozwoju lokalnego. Rozwój ten współcześnie naznaczony jest potrzebą identyfikacji lokalnych potencjałów (endogeniczny charakter rozwoju) i poszukiwania partnerów dla realizacji wspólnych przedsięwzięć. O perspektywie partnerstw dla rozwoju szerzej w pkt 6.2. *Partycypacja publiczna dla rozwoju*.



## ROZDZIAŁ 5

### XXI WIEK JAKO CZAS REDEFINICJI W ZARZĄDZANIU ORGANIZACJAMI

#### 5.1. Wyzwania dla zarządzania ogólnego

##### 5.1.1. Świat VUCA i inkluzywności

Próbę określenia wyzwań dla zarządzania publicznego, a idąc dalej – publicznego zarządzania partycypacyjnego – należy zacząć od pobieżnego choćby ukazania szerszego kontekstu – zarządzania ogólnego. Do podstawowych współczesnych wyzwań zarządzania z perspektywy organizacji dość zgodnie zalicza się problemy związane z szeroko rozumianym współdziałaniem oraz potrzebą redefiniowania roli organizacji i jej kierownictwa.

Kiedy jeszcze niedawno posługiwano się pojęciami chaosu i chaotyki na określenie otoczenia organizacyjnego, dzisiaj mówimy o **świecie VUCA**. To świat, w którym dominują:

- *volatility* (zmienność, ulotność),
- *uncertainty* (niepewność),
- *complexity* (złożoność) i
- *ambiguity* (niejednoznaczność).

Nawet pobieżny przegląd literatury wskazuje, że perspektywa VUCA to przedmiot zainteresowania badaczy zajmujących się przede wszystkim zasobami ludzkimi i przywództwem, ale rozwinięcie akronimu pozwala na szeroką analizę świata organizacji i jednostek, budząc refleksje natury filozoficznej.

Otoczenie organizacji zmusza je do zmiany na poziomie strategii i taktyki działania oraz sposobu postrzegania interesariuszy. W odniesieniu do strategii i taktyki

działania mówi się dzisiaj często o *agile* (z ang. zwinny, zręczny), które to pojęcie, wyrosłe na gruncie programowania, coraz częściej wykorzystywane jest jako szerszy koncept metamorfozy organizacyjnej<sup>28</sup>. Można pokusić się o stwierdzenie, że organizacja *agile* stać się może odpowiedzią na wyzwania świata VUCA, choć zapewne nie jedyną. Jedno, co się nie zmienia, to zmienność – otoczenia organizacji, stylów zarządzania, zestawu kompetencji menadżerskich (por. Bennet, Lemoine, 2014).

Chaotyczne otoczenie czy też świat VUCA decydują o zmianach w architekturze organizacji. Handy wskazuje np. że „Biznes stanie się bardziej amorficzny”, a w miejsce „spółek”, w dużej mierze pojawiają się zbiory „tworów kulistych (ang. *globules*) – partnerstw i aliansów” (Handy, 2007, s. 13). Organizacje to jednak nie tylko ekosystem tworów kulistych. Poszczególne organizacje zbudowane są z *globules*, które stanowią wewnętrzni interesariusze. W kontekście przywództwa i relacji z interesariuszami indywidualizm i upodmiotowienie to podstawa organizacji członkowskiej, ale i podejścia nazywanego „zarządzaniem pozytywnym”. Obejmuje ono praktyki zarządcze i zbiór stosunkowo luźno powiązanych ze sobą strumieni badań, odwołując się do założeń i postulatów formułowanych przez Positive Organizational Scholarship (POS), w których uwaga praktyków i badaczy zogniskowana jest na pozytywnej stronie zjawisk organizacyjnych (por. Glińska-Neweś, 2017, s. 24; Gulski, 2018, s. 201). Według Gulskiego „zarządzanie pozytywne to pomysł na zarządzanie odwołujący się w szczególności do pozytywnych założeń na temat cech uczestników organizacji oraz jej partnerów. Jest to pomysł na zarządzanie, który maksymalizuje pozytywne doznania uczestników organizacji, zapewniając im zarazem maksymalizację stopnia zaspokojenia potrzeb wyższego rzędu w odróżnieniu od zarządzania twardego, które koncentruje się na realizacji celów i potrzeb przedsiębiorstw” (Gulski, 2018, s. 212).

Inkluzywność jest cechą budującą tzw. **organizację członkowską**, która opiera się na pełnej dobrowolności członkostwa (w firmie oznacza to „pracuję tutaj, ponieważ tego chcę”, w organizacji publicznej – „jestem tutaj i działam, ponieważ tego chcę”). W organizacji członkowskiej zasady definiowane są wspólnie przez jej członków, stanowiąc wytyczne działania i wskazujące, jaki jest wkład każdego z nich w jej sukces. Główne zasady członkostwa to: współudział, motywowanie, współdecydowanie, zespolenie, przywództwo, odpowiedzialność i wspieranie się. Mówi się o znaczeniu inkluzywnej (włączającej) kultury organizacyjnej dla osiągnięcia sukcesu (por. Faracik, 2020; Śliwka, 2017; Seiling, 2007). Ta koncepcja to w zasadzie holistyczne ujęcie zarządzania partycypacyjnego. A idąc dalej, można powiedzieć, że usieciwienie i inkluzywność to także cechy gospodarki współdzielenia, która przemodelowuje pojęcie własności rzeczy

<sup>28</sup> Zob. *Manifest programowania zwinnego*, <http://agilemanifesto.org/iso/pl/manifesto.html> (odczyt: 23.03.2020).

i korzystania z tego prawa, ale także sposoby funkcjonowania sektora usług (szerzej będzie o tym mowa w dalszej części książki).

W ramach próby usystematyzowania głównych wyzwań stojących przed organizacjami i zarządzaniem obok usieciowienia i zmian organicznych w strukturach przedsiębiorstw można wyróżnić jeszcze wiele problemów i obszarów. Należą do nich **konsekwencje procesu dezintermediacji** – zanikania ogniw pośrednich, co może implikować zanikanie całych branż. Dezintermediacja jest przy tym w znacznej mierze powiązana z automatyzacją, robotyzacją i rozwojem sztucznej inteligencji. Kolejny obszar obejmują **zmiany w funkcji władzy i przywództwa**, pociągające za sobą konieczność uświadomienia sobie przez managerów, że zasada „dziel i rządź” lub podział na myślących (managerów) i wykonujących polecenia (pracowników) są zupełnie anachroniczne. Powinno to prowadzić do zrozumienia **różnic pomiędzy pracą zespołową a partnerstwem** w organizacji (metafora trenera i drużyny to dzisiaj także anachronizm we współczesnym zarządzaniu), **działania na rzecz odzyskania lojalności członków organizacji** i budowania poczucia członkostwa – „Ludzie muszą wierzyć, że mogą zostawić „ślady swych stóp na piasku” (por. Handy, 2007, s. 15). Współcześnie potrzebujemy także **nowego podejścia do organizacyjnego uczenia się i kreatywności, które traktuje inwestycje w kapitał intelektualny jako „prawdziwe” inwestycje**. Niezbędny jest również **rozwój komunikacji w organizacji**, w tym przede wszystkim wewnętrznej, w kontrze do manipulowania informacją przekazywaną udziałowcom i pracownikom.

Głęboka potrzeba zmian wynikająca z powyższych refleksji dotyczy nie tylko przedsiębiorstw, a wyzwania nie mają charakteru wyłącznie gospodarczego czy cywilizacyjnego. Pojawiają się nowe wymagania wobec władz i organizacji publicznych, zarówno w kontekście ich wewnętrznych systemów zarządzania, jak i roli koordynatorów oraz regulatorów dla pozostałych sektorów.

### 5.1.2. Ku zrównoważonemu światu sprawiedliwości społecznej

Opisane wyżej problemy ściśle łączą się z pojęciem i potrzebą **zrównoważenia** (ang. *sustainability*), tak na poziomie całego ekosystemu, podsystemów, jak i pojedynczych organizacji. Zrównoważenie to z jednej strony współczesny paradygmat, ale z drugiej – wyzwanie przed którym wciąż stoi cywilizacja, nawet jeśli brzmi to dość patetycznie. W tej książce pojęcie *sustainability* rozumiane będzie nie tylko jako efektywność zasobów (środowiska, gospodarki, ludzi), lecz także jako **sprawiedliwość społeczna**<sup>29</sup> (por. Elkington,

<sup>29</sup> W rozumieniu przestrzegania dwu zasad Rawlsa: pierwszej, że „każda osoba powinna mieć równe prawo do jak najszerszego całościowego systemu równych podstawowych wolności, dających się pogodzić z podobnymi wolnościami innych osób” oraz drugiej: „Nierówności społeczne

1997). Takie pojmowanie zrównoważenia zmienia wymiar planowania strategicznego wszystkich organizacji oraz sposób podejścia do odpowiedzialności nie tylko wobec interesariuszy, ale także w skali globalnej – wobec świata jako planety i przyszłych pokoleń. Na początku 2020 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wydał opinię pt. „Zrównoważona gospodarka, jakiej potrzebujemy” (Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, 2020), w której zwrócił uwagę, że rosnąca skala działalności gospodarczej prowadzi do coraz większego zużycia surowców i energii na świecie i wywiera niekorzystny wpływ antropogeniczny zarówno na lokalne, jak i globalne ekosystemy. Zgodnie ze sprawozdaniem dotyczącym zagrożeń globalnych z 2019 r., wydanym przez Światowe Forum Ekonomiczne, zagrożenia dla środowiska znajdują się wśród głównych zagrożeń wpływających na światową gospodarkę i społeczeństwo. Komitet wskazuje, że zrównoważony rozwój mógłby przeciwdziałać wzrostowi nastrojów populistycznych i antysystemowych wśród obywateli, którzy są najmniej uprzywilejowani i oderwani od procesu podejmowania decyzji i sprawowania władzy. Nie może być to projekt elitarny, lecz musi skupiać się na ludziach, a jego celem powinno być zapewnienie dostępności i przystępności cenowej zrównoważonych wyborów konsumenckich. Próby rozwiązania problemów poprzez obarczenie kosztami osób już doświadczających trudności i czujących się pozbawionymi głosu i wykluczonymi prowadzą do stanowczego odrzucenia rozwiązań politycznych (np. polityki klimatycznej i wielu kierunków polityki ochrony środowiska) i sprzyjają postawom ekstremistycznym, zaściankowym i antymigranckim. Godna praca jest niezbędnym warunkiem przestawienia się na zrównoważony rozwój (EKES, 2020).

Na funkcjonowanie biznesu, sfery publicznej i każdego z nas wpływa i będzie wpływać **kryzys klimatyczny związany z globalnym ociepleniem**. Zmiany klimatyczne osiągnęły alarmujący poziom. Według raportu Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC, 2018) ocieplenie wywołane przez człowieka osiągnęło w 2017 r. około  $1^{\circ}\text{C}$  powyżej poziomu sprzed epoki przemysłowej, wzrastając o około  $0,2^{\circ}\text{C}$  na dekadę, a 20–40% ludzi na Ziemi mieszka w regionach, które już doświadczyły ocieplenia o ponad  $1,5^{\circ}\text{C}$ . Z perspektywy sprawiedliwości społecznej trzeba zaznaczyć, że negatywne skutki ocieplenia „spadają nieproporcjonalnie na biednych i bezbronnych” (IPCC, 2018, s. 51), a kryzys klimatyczny negatywnie wpływa na życie i ubóstwo, co w konsekwencji będzie powodować migracje, wysiedlenia i rodzić konflikty (IPCC, 2018, s. 244–245).

---

i ekonomiczne powinny być tak rozłożone, aby: umożliwiały jak największą korzyść dla znajdujących się w najgorszym położeniu, przy zachowaniu reguły sprawiedliwych oszczędności dla przyszłych pokoleń (zasada dyferencji); były związane z powszechnym dostępem do urzędów i stanowisk w warunkach autentycznej równości szans (zasada merytokracji)” (Rawls, 1971, s. 302; por. Wróbel, 2013, s. 141).

W Polsce wyzwaniem jest **zanieczyszczenie powietrza**, pochodzące głównie z tzw. niskiej emisji – jego skutki odczuwalne są we wszystkich sferach, od zdrowia mieszkańców i jakości życia, po finanse publiczne. A zrównoważenie to przecież także odpowiedzialne gospodarowanie zasobami wspólnymi we wszystkich skalach (por. Ostrom, 2013). „Zanieczyszczenia powietrza (...) wynikające z niskiej emisji generowane są przez dużą liczbę źródeł (takich jak: domowe i komunalne paleniska oraz źródła ciepła technologicznego o niskich sprawnościach, np. dotyczą MSP czy pojazdów transportowych z silnikami spalinowymi), które jako autonomiczne wprowadzają do powietrza niewielkie ich ilości” (Kucęba i Kulej-Dudek, 2016, s. 310 i n.). Gęstość zabudowy mieszkaniowej i związanej z działalnością gospodarczą oraz warunki geograficzne powodują, że skala zagrożeń jest znaczna. Istotą zarządzania środowiskowego w obszarze przeciwdziałania niskiej emisji jest m.in. projektowanie i implementacja strategii środowiskowych oraz regulacji uzasadnionych ekonomicznie i akceptowalnych przez społeczność lokalną. Kucęba i Kulej-Dudek wskazują na znaczenie przeciwdziałania niskiej emisji związane z „zieloną aktywnością” prośrodowiskową lokalnych społeczności (Kucęba i Kulej-Dudek, 2016, s. 310 i n.). Obok tych elementów zarządzania środowiskowego pojawiają się opisane niżej nowe modele współużytkowania czy współprodukcji zasobów i usług w postaci gospodarki współdzielenia i prosumpcji (o czym szerzej będzie mowa w pkt 5.2. *Nowe formy udziału i funkcjonowania w życiu społeczno-gospodarczym*).

Ogromny problem dla zarządzania organizacjami i przyszłości pracy stanowią **procesy demograficzne** o znacznym zróżnicowaniu w skali globalnej. Według ONZ światowa populacja rośnie (1,10% rocznie) i tak będzie nadal, choć globalny trend zwalnia. Przejście demograficzne – od wysokiego do niskiego wskaźnika urodzeń i umieralności – odbywa się na różnych poziomach na całym świecie. W perspektywie europejskiej w 2015 r. Europa weszła w fazę wyludnienia (tj. kiedy liczba zgonów przekracza liczbę urodzeń). Swoją obecny wzrost zawdzięcza jedynie imigracji. **Globalne starzenie się populacji** wzrośnie do 2030 r. – pisze Tetrais w artykule dla Instytutu Montaigne (Tetrais, 2018). Dotyczy to całej wschodniej części kontynentu europejskiego. W Europie Środkowo-Wschodniej aż 10 krajów, wśród nich Polska, straci do 2050 r. prawdopodobnie ponad 15% populacji (o ile nie dojdzie do masowej i trwałej imigracji) (Tetrais, 2018). Jedynie Afryka jest kontynentem ze znaczącym wzrostem ludności, przy czym Afrykanie rzadko emigrują poza kontynent, przede wszystkim z powodu ekstremalnego ubóstwa i braku „kapitału początkowego” niezbędnego, żeby wyemigrować (Tetrais, 2018).

Dla starzejącej się Europy główne zagrożenia to skala starzenia się społeczeństw, zmiany w wielkości zasobów pracy oraz idące w ślad za tym skutki społeczno-ekonomiczne. Obserwowany jest proces tzw. podwójnego starzenia się Europejczyków, czyli wraz ze wzrostem odsetka osób starszych następuje jednocześnie zmiana struktury



tej subpopulacji, polegająca na jeszcze szybszym wzroście liczby osób bardzo starych, tj. 80+ (Baranowska, 2017, s. 57–58). Według Baranowskiej skutki procesów demograficznych są wielorakie. „Starzenie się populacji wiąże się z wieloma procesami społecznymi: zmianami finansowania wydatków publicznych (zabezpieczanie emerytalno-rentowe), zmianami wzorów konsumpcji i inwestycji, produktywnością pracy ludzi, innowacyjnością, preferencjami politycznymi, niedoborem zasobów siły roboczej, zmianami w obszarze nauki i edukacji” (Baranowska, 2017, s. 59). Implikacje dla zarządzania publicznego i partycypacji obywateli wydają się zatem dość oczywiste.

### 5.1.3. Świat megamiast i dezurbanizacji

Mimo rozwoju technologicznego świat jest niezwykle zróżnicowany cywilizacyjnie i duża część ludzkości jest wykluczana lub co najmniej ma ograniczone możliwości korzystania ze współczesnych osiągnięć. Po części wynika to z miejsca zamieszkania i braku fizycznej dostępności do nich (peryferyzacji), ale coraz częściej dotyka to mieszkańców największych metropolii świata (pozbawionych m.in. dostępu do bieżącej wody). Kiedy odpowiedzią na problem peryferyzacji stać się mogą nowe rozwiązania technologiczne (np. łączność satelitarna, światłowody i druk 3D), w drugim przypadku trudniej o zapewnienie godnych warunków życia ludziom masowo pragnącym korzystać z życia w metropoliach i korzystnych procesów związanych z metropolizacją i urbanizacją.

Wielkie miasta przyciągają i są miejscem niespotykanej kumulacji kapitału, ale coraz częściej także biedoty miejskiej i problemów społecznych. Powrót do idei „**prawa do miasta**”<sup>30</sup> (por. Lefebvre, 1967) to istotny kierunek zmian w polityce miejskiej oraz platforma dla partycypacji mieszkańców w zarządzaniu. Wciąż jednak nie stanowi on odpowiedzi na wyzwania stojące przed władzami miejskimi na całym świecie. Odnosząc się do realizacji koncepcji prawa do miasta, trudno nie zgodzić się ze Szpak, która pisze: „W World Charter for the Right to the City z 2005 r. stwierdzono, że miasta to obszary ekonomicznego, ekologicznego, politycznego i kulturalnego bogactwa i różnorodności. Jednak mimo tego ogromnego potencjału modele rozwoju przyjęte w większości miast w biednych państwach charakteryzują się koncentracją na dochodzie i bogactwie, w ten sposób generując ubóstwo i wykluczenie społeczne oraz degradację środowiska naturalnego” (Szpak, 2017, s. 178).

<sup>30</sup> Według Lefebvre’a: „Prawa do miasta nie można formułować jako prostego prawa odwiedziny lub jako powrotu do miast tradycyjnych. Może ono zostać sformułowane wyłącznie jako przekształcone i odnowione prawo do miejskiego życia” (Lefebvre, 2012, s. 195).

Generalne znaczenie dla refleksji o współczesnych miastach mają prace i badania prowadzone przez Sassen wokół jej koncepcji *Global city* i pytania *Who owns the city?* („Kto posiada miasto?”) (por. Sassen, 2005 i 2016). Jej badania ukazują niepokojące procesy zachodzące w największych ośrodkach miejskich. Nadwyżki finansowe, pochodzące m.in. z Chin i krajów arabskich, lokowane są w najważniejszych metropoliach na nieznaną dotychczas skalę. Sto najważniejszych miast na świecie, w których mieszka 10% mieszkańców Ziemi, generuje 30% światowego PKB i przyciąga 68% inwestycji w nieruchomości, które stanowią dziś 60% zgromadzonego majątku i mają wartość 217 mld dolarów. Głównym rozgrywającym w przestrzeni miejskiej stają się rynki finansowe, traktujące ją i jej mieszkańców jako obiekt spekulacji i ekstrakcji wartości przez dług (por. Sassen, 2016; Bendyk, 2018). Sassen zauważa, że możliwość tworzenia historii, kultury i wielu innych rzeczy jest dziś zagrożona przez gwałtowny rozwój miast na dużą skalę (Sassen, 2016, s. 105). O inne postrzeganie roli miast walczą dziś „nowi mieszkańcy” poprzez ruchy miejskie, o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części książki.

Problemy miast to nie tylko niepowstrzymany rozwój metropolii z aspirującymi do współdecydowania mieszkańcami, mają one także regresywny charakter. W części miast są to procesy **dezurbanizacji, czy rozlewania się tkanki miejskiej**<sup>31</sup>. W innych, szczególnie w Polsce, niepokojącym zjawiskiem jest utrata funkcji miejskich. Dotyczy to nie wielkich metropolii napędzanych przez boom inwestycyjny, lecz ośrodków średnich i małych. Utrata funkcji miejskich to być albo nie być wielu miast i miasteczek. Są to z jednej strony miasta stanowiące niegdyś lokalne centra administracji i obsługi terenów rolniczych, a z drugiej także obszary uzależnione w epoce przemysłowej od funkcjonowania jednego zakładu pracy, opartego na tradycyjnych surowcach lub technologiach, które dziś tracą bazę ekonomiczną. Jakie funkcje i role powinny pełnić w rzeczywistości, w której bliskość (geograficzna) traci znaczenie, a energia odnawialna, światłowód i drukarka 3D mogą mieć większy wpływ na rozwój obszaru niż dotychczasowa rola w systemie osadniczym? Pewną odpowiedzią na te problemy staje się aktualny paradygmat polityki rozwoju ukierunkowanej na miejsce, o czym więcej będzie mowa w kontekście znaczenia partnerstwa i partycypacji.

Rzecznikiem miast i ich znaczenia dla rozwoju i umacniania demokracji jest cytowany już Barber. Pisze on, że miasto, będące od zawsze miejscem zamieszkania ludzi, w dzisiejszym zglobalizowanym świecie po raz kolejny stało się najlepszą nadzieją demokracji. Według tego autora miasto wydaje się teraz naszym przeznaczeniem,

<sup>31</sup> Dezurbanizacja: 1. zatrata miejskiego charakteru zabudowy oraz odpływ ludności miejskiej na wieś, 2. tendencja do unikania zwartej zabudowy w planowaniu i budowie miast (*Słownik języka polskiego PWN*).

ponieważ to tam wyzwala się kreatywność, umacnia społeczność i realizuje się obywatelstwo. Jeśli mamy zostać uratowani, to miasto, a nie państwo narodowe, musi być agentem zmian (Barber, 2013, s. 4). Kontynuując swoje refleksje, upatruje on wyzwania dla współczesnej demokracji w postaci połączenia uczestnictwa lokalnego ze scentralizowaną władzą. Choć kiedyś państwo narodowe to robiło, obecnie stało się zbyt duże, aby umożliwić znaczący udział społeczny. Dzisiejsi obywatele to mieszkańcy miast zakorzenieni w dzielnicach miejskich, w których uczestnictwo i społeczność są nadal możliwe, którzy sięgają ponad granicami, by stawić czoła władzy centralnej (Barber, 2013, s. 4).

Ta wizja miast jako naturalnego środowiska demokracji partycypacyjnej, uwzględniającej zasadę sprawiedliwości społecznej, stanowi wielkie wyzwanie dla władz miejskich i mieszkańców, niezależnie od pozostałych nękających ich problemów i wyzwań takich jak despacjalizacja, czyli zmniejszanie się roli czynnika przestrzennego w rozwoju. Jej główne przyczyny tkwią w rozwoju technologii, dla których fizyczny dystans traci znaczenie.

#### 5.1.4. Świat cyfrowej dyktatury – rzeczywistość smartfona i AI

Na progu trzeciej dekady XXI w., w rzeczywistości internetu i smartfona do największych wyzwań zarządzania należy niewątpliwie dalszy rozwój technologii, w tym przede wszystkim **rozwój sztucznej inteligencji** (ang. *artificial intelligence* – AI) i jej implikacje dla wszystkich sfer życia: społecznego, gospodarczego i prywatnego. Wielkie zbiory danych (ang. *big data*) są opisywane w kategoriach trzech „V”: **volume**, **variety** i **velocity** (objętości, różnorodności i prędkości). Im więcej danych, tym wydajniejsze i bardziej szczegółowe analizy. Big data to znacznie więcej niż po prostu „dużo danych”. Różnorodność danych dotyczy m.in. formatów, w jakich są udostępniane. Prędkość pozwala udostępniać analizy w czasie rzeczywistym. Wyzwaniem jest nie tylko poradzenie sobie z szybko rosnącymi ilościami danych, ale także trudność zarządzania coraz bardziej heterogenicznymi formatami czy coraz bardziej złożonymi i połączonymi danymi (por. Riahi, Riahi, 2018, s. 524). Szczególne wyzwania dotyczą kwestii prywatności i ochrony danych. Raczyńska pisze, że „Big Data zmienia sposób myślenia o biznesie, zdrowiu, polityce, edukacji. Zmienia się również nasze życie – stajemy przed nieuchronnym końcem naszej prywatności” (Raczyńska, 2013, s. 30).

Witczak (2016) zwraca uwagę, że: „Osobisty charakter urządzeń mobilnych (np. telefon komórkowy) oraz nieustanne korzystanie z urządzenia w ciągu dnia jest bogatym i cennym źródłem informacji”. Analiza nie ogranicza się już jedynie do zmiennych społeczno-demograficznych odbiorcy komunikatu, lecz w coraz większym stopniu oparta jest na danych pozyskiwanych w czasie rzeczywistym, które opisują zachowania

i postawy konsumentów, a ich permanentna analiza umożliwiła identyfikację oraz przewidywanie potrzeb tych konsumentów (Witczak, 2016, s. 255).

Wyzwania związane z możliwością naruszania prywatności i manipulowania naszymi preferencjami oraz zachowaniami dotyczą nie tylko marketingowych działań przedsiębiorstw, to także problem sięgający etyki funkcjonowania organizacji i władz publicznych.

Warto zatem zastanowić się, czy – jak pisze Harari, „w rzeczywistości może będzie tak, że czeka nas banalna apokalipsa klikania (...) ludzie zaczną żyć w **cyfrowych dyktaturach**”, a „nadchodząca rewolucja techniczna mogłaby ustanowić władzę algorytmów opartych na big data, podkopując jednocześnie samą ideę wolności jednostki” (Harari, 2018, s. 98 i 103)?

Jeszcze więcej wątpliwości wzbudza sztuczna inteligencja (AI). Systemy AI to „systemy oprogramowania (a także urządzeń komputerowych) zaprojektowane przez ludzi w ten sposób, że biorąc pod uwagę założony cel, działają w wymiarze fizycznym lub cyfrowym, postrzegając swoje środowisko za pomocą pozyskiwania danych, interpretacji zebranych danych strukturalnych lub nieustrukturyzowanych, wnioskowania opartego o wiedzę lub przetwarzanie informacji pochodzących z tych danych i decydowania o najlepszych działaniach, jakie należy podjąć, aby osiągnąć dany cel. System sztucznej inteligencji może albo użyć reguł symbolicznych, albo nauczyć się modelu numerycznego, a także może dostosować swoje zachowanie, analizując, jak na środowisko wpływają jego wcześniejsze działania” (Polityka Rozwoju Sztucznej Inteligencji w Polsce na lata 2019–2017, 2019, s. 84). Systemy te mają zatem zdolność nie tylko analizowania, ale i zmiany swoich zachowań czy podejmowanych decyzji.

Od dawna zarówno w nauce, jak i w twórczości *science fiction* wyraża się obawy związane ze sztuczną inteligencją. Torczyńska podjęła naukową próbę ujęcia podstawowych wątpliwości, które budzi rozwój AI:

- możliwość manipulowania przy pomocy sztucznej inteligencji jednostkami bądź gremiami zbiorowymi w najważniejszych obszarach życia społecznego (ang. *deepfake*),
- transformacja zachodząca pod wpływem sztucznej inteligencji w dziedzinie funkcjonowania państwa demokratycznego oraz w obrębie samej demokracji i jej rzeczywistego działania w społeczeństwie,
- zagrożenie atakami technologicznymi naruszającymi bezpieczeństwo publiczne lub osobiste obywateli,
- potencjalna nieobliczalność sztucznej inteligencji,
- ewentualna utrata kontroli nad urządzeniami wyposażonymi w sztuczną inteligencję w kontekście odpowiedzialności prawnej za wynikające z „samodzielnych” działań skutki,

- ograniczenia w sferze prywatności i wolności jednostki związane z gromadzeniem danych i możliwością ich wykorzystywania oraz odpodmiotowaniem jednostki) (Torczyńska, 2019, s. 108–111).

Google uspokaja nas, twierdząc, że nawet z zaawansowanymi systemami AI zdolnymi do projektowania architektury uczenia się lub generowania nowych pomysłów, wybór tych, które zostaną zrealizowane, powinien nadal nadzorować ludzki współpracownik, i to nie tylko po to, aby zapewnić, że wybory mieszczą się w prawnych i finansowych możliwościach organizacji. Ludzie odgrywają istotną rolę w bezpośredniej weryfikacji i monitorowaniu systemu (wybór testów do uruchomienia, przegląd wyników i decyzja, czy model spełnia kryteria wydajności) i to ludzie użytkownicy przekazują niezbędne informacje zwrotne w celu poprawy systemów AI (Google, ai.google).

W podobny sposób uzasadnia działania związane z rozwojem AI polski rząd, w projekcie Polityki Rozwoju Sztucznej Inteligencji wskazując, że „Kluczem do sukcesu polityki państw jest zdolność do użycia sztucznej inteligencji do zwiększenia możliwości i wykonywania pracy przez ludzi, a nie ograniczanie się do optymalizacji powtarzalnej pracy ludzi funkcjami robotów. Umiejętne wykorzystanie AI umożliwi skupienie się pracowników na czynnościach twórczych i wymagających ludzkiej uwagi. Wymaga to jednak od organizacji stworzenia nowych procesów i modeli biznesowych, a od pracowników nabycia zdolności do współpracy z inteligentnymi maszynami. Dotyczy to także organizacji państwa” (Polityka Rozwoju Sztucznej Inteligencji w Polsce na lata 2019–2017, 2019).

### 5.1.5. Nowe ruchy społeczne – aktywizm w cybererze

Encyklopedyczna **definicja ruchu społecznego** określa to zjawisko jako celową działalność na dużą skalę większej lub mniejszej części członków społeczeństwa, nie mieszczącą się, przynajmniej początkowo, w istniejących ramach instytucjonalnych. *Encyklopedia PWN* zwraca uwagę, że cechą konstytutywną tzw. nowych ruchów społecznych „miałoby być to, że w imię wspólnoty poglądów łączą się w nich ze sobą w celu rozwiązania jakiegoś jednego problemu społecznego ludzie z nader różnych środowisk, a ośrodkiem mobilizacji są głównie podzielane przez nich wartości, nie zaś grupowy interes materialny” (*Encyklopedia PWN*).

Cytowany przez Choudry’ego David Austin twierdzi, że podstawową miarą ważności ruchu społecznego jest stopień, w jakim najbardziej marginalizowana i wywłaszczona część społeczeństwa jest częścią wizji społecznej zaproponowanej przez ten ruch (por. Choudry, 2015, s. 11). Sam Choudry zwraca natomiast uwagę, że kluczowe są powiązania i relacje między ludźmi działającymi w ruchu społecznym oraz ich stosunek

do struktur władzy. To, jak pracujemy w obrębie ruchów, a także je badamy lub oceniamy, wymaga refleksji i krytycznego zaangażowania. Autor ten podkreśla, że ruchy składają się ze zwykłych ludzi. „**Aktywiści i organizatorzy to zwykli ludzie. Ale to zwykli ludzie dokonują zmian** [wyróżnienie K.N.]. Mity i narracje, które przypisują zmianę kilku wielkim mężczyznom (lub czasami kobietom), odtwarzając w ten sposób pogląd na zmianę społeczną jako zależną od indywidualnych osiągnięć, cech lub charyzmy, często wyrządzają wielką szkodę dla zrozumienia ruchów społecznych”. (Choudry, 2015, s. 12–13).

O nowych ruchach społecznych mówimy od lat 60. ubiegłego wieku, kiedy nastąpiła aktywizacja społeczna, szczególnie młodych ludzi, związana z działaniami antywojennymi, antyrasistowskimi, ekologicznymi i feministycznymi. Dzisiaj nowe ruchy społeczne wiążą się z możliwościami nowych technologii komunikacyjnych. Z tego połączenia wynika m.in. **zjawisko cyberprotestów**, które w coraz większym stopniu i skali kształtują to, co jest powszechnie postrzegane jako międzynarodowa przestrzeń publiczna (por. Emden, Midgley, 2013, s. 4).

Zasadnicza odmienność ruchów społecznych w dobie postindustrialnej wyraża się w niematerialistycznym charakterze i uwypukleniu znaczenia aspektów kulturowych, społecznych i tożsamościowych, a także w stosowaniu bardziej subtelnych form nacisku. Jak pisze Rakusa-Suszczewski, „aktywiści tych ruchów, w przeciwieństwie do swoich poprzedników, rekrutują się z innych środowisk, zwłaszcza z klasy średniej, rzadziej angażującej się w bezpośredni protest, a częściej w długofalowe kampanie na rzecz walki o uniwersalne wartości. (...) Aktywiści nowych ruchów społecznych przestali być autentycznymi wyrazicielami różnic, a stali się raczej współuczestnikami propagandy – jeśli można tak powiedzieć – permisywnej wykładni wolności” (Rakusa-Suszczewski, 2012, s. 8).

Paleczny zwraca uwagę na populistyczny wymiar wielu ruchów, które stanowiąc społeczny wyraz protestu i niezadowolenia, przekształcają się programowo w **ruchy populistyczne**, odwołujące się do idei suwerennego narodu, idei państwa-społeczeństwa obywatelskiego, zasady równości i egalitaryzmu, dążąc do realizacji utopijnej idei społeczeństwa bezklasowego (Paleczny, 2010, s. 24). Według Palecznego populizm, jako forma masowej, „ludowej” wersji nowych ruchów społecznych, odwołuje się do idei narodowej, obywatelskiej, zasady równości „ludu”, często pracującego. Nowe ruchy społeczne chronią wolność i autonomię konkretnych ludzi i grup społecznych, nie posiadają z zasady wewnętrznej hierarchii, opierają działanie na nieformalnych, spontanicznych, amorficznych rodzajach więzi i komunikacji międzyludzkiej. W odróżnieniu od „starych” ruchów społecznych, w nowych brak jest jednoosobowego przywództwa, nie dążą one do instytucjonalizacji bądź przekształcenia się w partię polityczną (Paleczny, 2010, s. 27).

Bazując na wynikach szerokich badań, Juszczyzyn zauważa szczególne i istotne oddziaływanie ruchów protestów na aktywność lokalną. Píše, że **ruchy protestów, a nawet grupowe akty przemocy (zamieszki), stanowią test dla lokalnych więzi społecznych**, generując liczne reakcje w formie działań mediacyjnych, animowanych na bazie kooperacji administracji ze środowiskiem stowarzyszeń. Jest przekonany, że demokracja nie może funkcjonować bez ruchów społecznych (Juszczyzyn, 2012, s. 10). Oznacza to, że będąc formą uczestnictwa publicznego, ruchy społeczne pobudzają jednocześnie aktywność innych w reakcji na swoje (czasem kontrowersyjne) działania.

Warto w tym miejscu wskazać na ruchy, które w ostatnim czasie zdobyły uznanie lub popularność rangi globalnej, przy czym należy podkreślić, że przykłady te mierzone są na podstawie liczby hashtagów. Należą do nich niewątpliwie kampania #MeToo i Młodzieżowy Strajk Klimatyczny czy kampanie Avaaz. Od lat głośno jest o ruchu antyglobalistów czy też alterglobalistów, których działania przybierają czasem skrajne formy. Można też mówić o ruchu denialistów (zaprzeczających procesowi zmian klimatu i globalnego ocieplenia)<sup>32</sup>. Silnie rozwija się także tzw. aktywizm miejski, przyjmujący formę m.in. „partyzantki miejskiej”, „partyzantki ogrodniczej”. W Polsce obok „Czarnego protestu”, duży wpływ ma Polski Alarm Smogowy, ale też ruch antyszczepionkowców.

Ruchy społeczne funkcjonują dzięki aktywistom, czyli – jak definiuje to pojęcie *Cambridge Dictionary* – osobom, które silnie wierzą w zmianę polityczną lub społeczną i biorą udział w działaniach takich jak protesty publiczne, aby spróbować jej dokonać. **Aktywista społeczny**<sup>33</sup> może działać w wymiarze globalnym lub lokalnym, zarówno angażując się w działania bezpośrednie, jak i wykorzystując nowe media. „Aktywiści cyfrowi wykorzystują informację i narzędzia komunikacyjne jako główny kapitał w dążeniu do zmiany społecznej. Tym samym Internet i nowe media stają się dziś naturalną przestrzenią aktywności wszystkich członków społeczności lokalnych, regionalnych i globalnych” – pisze du Vall (2014, s. 1). **Cyberaktywizm**, czyli aktywizm internetowy, stał się tak ważnym zjawiskiem, że debatę na jego temat podejmuje m.in. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES). W opinii w sprawie cyberaktywizm a organizacje społeczeństwa obywatelskiego wydanej w 2016 r. zwraca uwagę, że cyberaktywizm jest „ważnym narzędziem służącym wzmocnieniu pozycji obywateli, gdyż ułatwia i promuje aktywne zaangażowanie i uczestnictwo społeczne za pośrednictwem nowych technologii, przyczyniając się jednocześnie do zmniejszenia przepaści cyfrowej i wykluczenia społecznego” (Europejski Komitet

<sup>32</sup> W literaturze i mediach wskazuje się na finansowe wsparcie tego ruchu płynące od firm paliwowych.

<sup>33</sup> Termin *social activist* jest tłumaczone na język polski także jako „społecznik”.

Ekonomiczno-Społeczny, 2016). Jednocześnie podjęto próbę zdefiniowania tego zjawiska jako strategii lub działalności, która ma wpłynąć na agendę publiczną dzięki wykorzystaniu środków elektronicznych i nowych technologii, służących zarówno jako kanał komunikacji, jak i do przekazywania informacji w ramach aktywności obywatelskiej. Tak rozumiany cyberaktywizm nie obejmuje działań, które są niezgodne z interesem publicznym i wspólnym dobrem.

Pozytywny przejaw cyberaktywizmu stanowi **infoaktywizm** (ang. *information activism*), rozumiany jako zdolność wykorzystania technologii do tworzenia, selekcji i upowszechnienia informacji. Infoaktywiści dostarczają danych, które pomagają innym podejmować decyzje w sposób świadomy. Według du Vall „*information activism* stanowi swego rodzaju formę kształcenia nieformalnego, która wykorzystuje demokratyczny potencjał Internetu i innych technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz społeczności nowego typu (wirtualnych) i tym samym przekształca dotychczasowe scentralizowane struktury społeczne” (du Vall, 2014, s. 2).

Niejako po drugiej stronie aktywności w cybererze plasuje się **haktywizm**. Denning odróżnia **aktywizm** jako zjawisko, które odnosi się do normalnego, nie powodującego zakłóceń korzystania z Internetu w celu wsparcia jakiejś agendy czy sprawy. Obejmuje to: przeglądanie Internetu w celu uzyskania informacji, tworzenie stron internetowych i zamieszczanie materiałów na stronie, przesyłanie publikacji i listów elektronicznych oraz korzystanie z sieci dla omawiania problemów, tworzenia koalicji oraz planowania i koordynacji działań (Denning, 2001). Haktywizm to mariaż hakowania i aktywizmu. Obejmuje operacje wykorzystujące hakowanie strony internetowej z zamiarem zakłócenia normalnych operacji, ale nie powoduje poważnych uszkodzeń. Przykładem są *web sit-ins* i blokady wirtualne, automatyczne bomby pocztowe, włamania do sieci czy komputera, wirusy i robaki komputerowe. Kategoria **cyberterroryzmu** łączy pojęcia cyberprzestrzeni i terroryzmu, obejmując zamierzone działania hakerskie motywowane politycznie, podejmowane po to, by powodować poważne szkody, nie tylko ekonomiczne (Denning, 2001, s. 241). Działania haktywistów i cyberterrorystów przekraczają zatem granice obywatelskiej partycypacji, nabierając wręcz kryminalnego charakteru.

Wymienione zjawiska i procesy stanowią wyłącznie autorski wybór i zapewne dla pełnego obrazu wyzwania, przed którymi staje obecnie także sektor publiczny, wymagałyby znaczącego poszerzenia. Jednak zarysowane wyżej problemy ujawniają skalę zmian, aspiracji i oczekiwań, które muszą brać pod uwagę organizacje sektora publicznego, w tym szczególnie te, które pełnią rolę władz publicznych. Nie ma przy tym wielkiego znaczenia, czy mówimy o władzach krajowych, regionalnych czy lokalnych. Właściwie na każdym szczeblu zarządzania publicznego należy uwzględnić wpływ tych zjawisk.



### 5.1.6. Konsumpcjonizm i zanik odpowiedzialności a aktywność publiczna

Gębala ukazuje **konsumpcjonizm** jako dominującą ideologię ponowoczesności, „która zastąpiła wielkie opowieści mechanizmami rynkowymi i zorientowała całą aktywność człowieka ku wartościom, które oferując łatwą satysfakcję, wrażenie wolności i prestiż społeczny, jednocześnie zminimalizowała odpowiedzialność za podejmowane decyzje” (Gębala, 2008, s. 12). Człowiek ponowoczesności, którego Bauman (1995) określa jako **konsumenta-zbieracza wrażeń**, jest w permanentnej sytuacji wyboru, od której nie może się uwolnić. Jedynym obszarem autonomii jest sam akt decyzji odwołujący się do indywidualnej oceny różnicy między jakościami oferowanymi przez rynek. Konsumpcyjna tożsamość człowieka współczesnego to „złudzenie, iż wie się czego chce, podczas gdy w istocie chce się tylko tego, czego wymagają inni” (Gębala, 2008, s. 29).

W przeciwstawie dla konsumpcjonizmu rozwinęły się inicjatywy, które stały się wyrazem buntu wobec jego ekspansji. Ich realizacja oparta jest na idei wartości wspólnotowych i solidarności międzyludzkiej. Jedną z instytucji wpisującej się w ten nurt jest **ruch wolontariacki**. Jego celem jest upowszechnienie idei pracy nieodpłatnej na rzecz podmiotów, które zgłaszają potrzebę wsparcia. Wolontariat stanowi antidotum dla tej części społeczeństwa, która nie identyfikuje się z ideologią konsumpcji (por. Gębala, 2008, s. 14).

Barber, cytowany przez Lipskiego, pyta: „Dlaczego więc w sytuacji, gdy rynek – z natarczywą ideologią konsumpcji i upartą ortodoksją wydawania pieniędzy – kolonizuje wszystkie sfery naszego wielowymiarowego życia, nazywamy to wolnością?”. I dalej „jak prywatny konsumpcjonizm szerzy się na całym świecie, koncepcja, w myśl której wolność sprowadza się wyłącznie do prywatnego wyboru, wchodzi w konflikt z naszym rzeczywistym doświadczeniem jako konsumentów i obywateli. Namawia się nas, żebyśmy uznali, iż istotą wolności jest prawo do wybierania z menu, ale jeśli weźmiemy pod uwagę istotne konsekwencje, to o posiadaniu prawdziwej władzy, a tym samym prawdziwej wolności, decyduje możliwość ustalania składu menu. Prawdziwie potężni są ci, którzy układają plan działań, a nie ci, którzy wybierają te czy inne zawarte w nim możliwości. Pozycje z menu wybieramy prywatnie, ale naprawdę istotne menu różnych wyborów możemy ułożyć tylko przez publiczne podejmowanie decyzji” (Barber, 2008, s. 338, za: Lipski, 2010, s. 69).

Europejski Komitet Społeczno-Ekonomiczny w opinii z 2020 r. rekomenduje podejmowanie działań w celu rozwiązania problemu hiperkonsumpcjonizmu poprzez np. ograniczenie szkodliwych reklam (zwłaszcza adresowanych do dzieci), wycofywanie niebezpiecznych produktów, promowanie etycznych i wyważonych wyborów konsumpcyjnych, zachęcania do wspólnych przestrzeni i przedsięwzięć wspólnotowych oraz ochronę wspólnych zasobów i dóbr publicznych (Europejski Komitet Społeczno-Ekonomiczny, 2020). Odpowiedzią na hiperkonsumpcjonizm ma być bardziej partycypacyjny model

zarządzania na rzecz zrównoważonego rozwoju z udziałem wielu zainteresowanych stron, a także zachęcanie do podejścia uwzględniającego całe społeczeństwo, aby dokonać ważnych zmian z myślą o zrównoważonej przyszłości naszej planety.

„Wzrost poziomu i jakości życia powoduje, że konsumpcja coraz częściej staje się środkiem określającym miejsce jednostki w społeczeństwie, a nie środkiem zaspokojenia istniejących potrzeb” piszą Murawska i Długosz (2018, s. 241). Postęp techniczny w procesach produkcji doprowadził do konsumpcji niezrównoważonej, przekraczającej rzeczywiste potrzeby współczesnego konsumenta. Rozwój nowych technik komunikacji zapewnił natomiast wirtualny, natychmiastowy kontakt z otoczeniem, a czerpanie wiedzy przez konsumenta z internetu oraz dzielenie się nią stało się zaczątkiem nowych trendów.

## 5.2. NOWE FORMY UDZIAŁU I FUNKCJONOWANIA W ŻYCIU SPOŁECZNO-GOSPODARCZYM

### 5.2.1. Wikinomia i prosumpcja

Cytowane wyżej Murawska i Długosz twierdzą, że przemiany w sferze konsumpcji są tak rozległe i głębokie, że coraz częściej mówi się o nowej jakościowo konsumpcji, zarówno w odniesieniu do środków, jak i do sposobów zaspokajania potrzeb. Autorki te wskazują na nasilanie się takich zjawisk, jak: ekologizacja, serwicyzacja, polityzacja, mediatyzacja, wirtualizacja, dekonsumpcja, prosumpcja czy konsumpcja świadoma lub zrównoważona (Murawska i Długosz, 2018).

Przed skupieniem się nad zagadnieniem prosumpcji należy wprowadzić pojęcie wikinomii. **Wikinomia** jest nową szkołą myślenia ekonomicznego, która wyjaśnia, w jaki sposób masowa i spontaniczna współpraca ludzi, wsparta najnowocześniejszą technologią teleinformatyczną, może przyczynić się do rozwoju rynków i gospodarek. Jednym z podstawowych wzorców biznesowych wikinomii jest właśnie **prosumpcja** (por. Jakimowicz i Rzeczkowski, 2017). Określana jest ona jako inteligentna konsumpcja i zalicza się ją do trendów konsumenckich. Łączona bywa ze współczesnymi koncepcjami i zjawiskami zachodzącymi na rynku. Poza wymienionymi przez Murawską i Długosz oraz omawianym szerzej w niniejszej książce crowdsourcingiem zalicza się do nich także: koncepcję współtworzenia wartości z klientami, zaangażowanie konsumentów w środowisku wirtualnym i Web 2.0, produkcję partnerską (ang. *peer production*). Twórcą pojęcia **prosument** jest Toffler (1997), według którego jest to osoba funkcjonująca na pograniczu sfery produkcji i konsumpcji, dążąca w miarę możliwości do samodzielnego wytwarzania pożądaných przez siebie towarów i usług („zrób to sam”) (por. Jakimowicz, Rzeczkowski, 2017, s. 222).

Wolny wskazuje, że: „Prosumpcja może być efektem tendencji: konsumpcja włącza się do procesu produkcji – producent staje się konsumentem oraz produkcja wchodzi do konsumpcji – konsument staje się producentem” (Wolny, 2013, s. 152). Ale może też być także rozumiana jako pragnienie „posiadania produktów, które są zgodne z wyobrażeniem konsumenta, a dzięki indywidualnym wyborom i działaniom konsumentki stają się współtwórcami danego produktu” (Wolny, 2013, s. 152). Stąd też od przełomu XX i XXI w. terminu „prosument” zaczęto także używać jako synonimu „profesjonalnego konsumenta”, posiadającego gruntowną wiedzę na temat dostępnych na rynku produktów (zwłaszcza tych z branży sprzętu elektronicznego) oraz potrafiącego dopasowywać je do swoich potrzeb (Bruns, 2013, s. 249). Rozwój tej idei wiązany jest ze zmianą koncepcji rynku w kierunku „rynku jako forum” – gdzie wartość tworzy się w różnych punktach interakcji z konsumentem, a rynek staje się „forum doświadczeń współtworzenia” (Wolny, 2013, s. 154).

W Polsce prosumpcja zyskała na popularności w związku z wprowadzeniem regulacji na rynku energetyki, jednak dotyczy także wielu innych dziedzin (np. e-usług, kultury i mediów). W połączeniu z rozwojem form pośrednictwa wiedzy i gospodarką współdzielenia tworzy nowy wymiar partycypacji, którą muszą uwzględnić zarówno organizacje prywatne, jak i publiczne.

### 5.2.2. Narzędzia pośrednictwa i dyfuzji wiedzy i zasobów

#### *Open source*

Idea otwartego oprogramowania zakłada swobodę dostępu do oprogramowania dla wszystkich jego użytkowników, obejmując powszechne prawo do legalnego oraz darmowego uruchamiania, kopiowania, rozpowszechniania, analizowania, modyfikowania oraz ulepszania i rozbudowy istniejących produktów. Otwarte oprogramowania wiąże się zatem nie tylko z kwestiami braku odpłatności za użytkowanie (ang. *free software*), ale również m.in. z:

- prawem do swobodnej redystrybucji oprogramowania,
- brakiem dyskryminacji pojedynczych osób lub grup społecznych,
- brakiem ograniczenia pól zastosowania,
- brakiem konieczności zawierania dodatkowych umów licencyjnych,
- nie ograniczaniem licencji do pojedynczego produktu oraz stosowania innych programów rozpowszechnianych wraz z oprogramowaniem, którego dotyczy,
- neutralnością technologiczną licencji.

**Ruch *open source*** ewoluował od pierwotnego celu, którym było wolne dzielenie się kodem źródłowym oprogramowania, przy braku lub tylko z niewielką korzyścią pieniężną dla twórców oprogramowania lub jego recenzentów (por. Ojha i Rao, 2014, s. 127). Ojha i Rao cytują Benklera, który twierdził, internet stworzył potencjał uczestnictwa społecznego, pozwalającego na społeczną produkcję oprogramowania. W takim układzie oprogramowanie jest wytwarzane przez rozproszone geograficznie osoby, współpracujące przez internet, recenzowane przez użytkowników bez jakiegokolwiek zachęty pieniężnej. Model ten jest skuteczny dzięki brakowi reżimu własności intelektualnej oraz równoczesnemu projektowaniu i testowaniu poszczególnych modułów oprogramowania. Różne są motywacje tych działań wśród programistów, od potrzeby samorealizacji przez wzrost reputacji na rynku i zyskanie doświadczenia. Ojha i Rao podnoszą jednak, że dla twórców, recenzentów i użytkowników *open source* znaczenie mają także kwestie etyczne – krytyka niesprawiedliwych i niezrównoważonych praktyk przedsiębiorstw oferujących oprogramowanie (Ojha i Rao, 2014). Oprogramowanie *open source* jest popularne ze względu na jego stabilność oraz elastyczność dostosowywania, ale głównym powodem jego popularności jest zakres udzielanych użytkownikom licencji (np. wielokrotna, bezpłatna instalacja czy możliwość oprawiania kodu oprogramowania oraz wynikająca z tego możliwość uzyskania wsparcia technicznego, nawet jeśli pierwotny twórca oprogramowania nie będzie w stanie dalej go zapewnić) (Kowalczyk, 2004).

### *Crowdsourcing*

Za jeden ze sposobów funkcjonowania w rzeczywistości ekonomii przepływów uznać można *crowdsourcing*. Pojęcie to wprowadził Howe w 2006 r. na określenie procesu pozyskiwania przez przedsiębiorstwo dóbr lub wartości od licznej grupy ludzi lub firm, przy bardzo małym jednostkowym zaangażowaniu każdego uczestnika (Howe, 2006). Mazurek podkreśla, że „liczna grupa” wiąże się nie tyle z liczebnością, co z tym że: „*Crowdsourcing* to działanie ukierunkowane na pozyskiwanie wartości od dowolnie dużej grupy osób. Poznanie tych osób nie jest istotne (lub drugorzędne) z punktu widzenia biznesowego. Ich działania są weryfikowane na bieżąco poprzez wartość, którą są (lub nie) w stanie dostarczyć” (Mazurek, 2015, s. 126).

Lenart-Gansiniec pisze natomiast, że crowdsourcing to swoistego rodzaju neologizm, który „stanowi kontaminację następujących pojęć: outsourcing, tłum, społecznościowe serwisy internetowe. A zatem (...) podstawowym budulcem jest tłum, który uznawany jest za eksperta” (Lenart-Gansiniec, 2017, s. 146).

Estellés Arolas i González-Ladrón-De-Guevara definiują to zjawisko jako rodzaj partycypacyjnej aktywności on-line, w której osoba fizyczna, organizacja lub firma z wystarczającymi środkami proponuje heterogenicznej i znacznej liczebnie grupie

osób o zróżnicowanej wiedzy, przez otwarte wezwanie, dobrowolne włączenie się w realizację zadania. Zadanie jest zróżnicowane co do kompleksowości i modułowości, a tłum powinien uczestniczyć w jego rozwiązaniu przez wkład pracy, pieniędzy, wiedzy i/lub doświadczenia, zawsze uzyskując wzajemną korzyść. Użytkownik otrzymuje zaspokojenie określonego rodzaju potrzeby, w tym uznanie gospodarcze, społeczne, wzrost poczucia własnej wartości lub rozwój indywidualnych umiejętności, a *crowdsourcer* pozyskuje i wykorzystuje dla swojej korzyści wkład użytkownika do przedsięwzięcia (Estellés Arolas i González-Ladrón-De-Guevara, 2012, s. 189–200).

Cytowany wyżej Mazurek wyróżnia następujące obszary skutecznego wykorzystania crowdsourcingu:

- pozyskiwanie informacji,
- pozyskiwanie dóbr niematerialnych (cyfrowych),
- pozyskiwanie środków finansowych,
- pozyskiwanie usług (zlecenie zadań),
- pozyskiwanie wiedzy i pomysłów,
- pozyskiwanie zasobów technicznych (Mazurek, 2015, s. 128).

Ciurea i Filip ukazują znaczenie crowdsourcingu dla procesu podejmowania decyzji. Definiują oni *collaborative decision-making process* jako typ systemu współpracy, w którym decyzję podejmuje się dzięki wsparciu wielu współpracujących agentów (komunikujących się, koordynujących i kooperujących), aby osiągnąć wspólny cel (Ciurea, Filip, 2019, s. 7). Autorzy ci podkreślają potrzebę stworzenia platformy, która połączy „miękką współpracę” crowdsourcera i „tłumu” (pracowników). Specyficznym dobrem, które można pozyskiwać z wykorzystaniem crowdsourcingu, są środki finansowe. W ostatnich latach wykształciły się dwa modele uzyskiwania w ten sposób kapitału: *crowdfunding* (finansowania społecznościowego) oraz *social lending* (pożyczek społecznościowych).

### *Sharing economy (gospodarka współdzielenia)*

Zachodzące w gospodarce zmiany cechują się odejściem od transakcji opartych głównie na dużych, zorganizowanych strukturach rynkowych w stronę rozproszonych sieci połączonych ze sobą jednostek i społeczności, które bazują na wzajemnym świadczeniu usług przez ludzi, współużytkowaniu, współtworzeniu, wspólnym kupowaniu czy współdzieleniu (Rifkin, 2016; Mason, 2015). Samo współdzielenie stanowi część nurtu, jakim jest tzw. **gospodarka współdzielenia**, będąca składową jeszcze większej całości, a mianowicie tzw. **gospodarki kolaboracyjnej** (ang. *collaborative economy*).

*Collaborative economy* obejmuje kilka obszarów: produkcję (ang. *collaborative production*), konsumpcję (ang. *collaborative consumption*), finanse (ang. *collaborative finance*) i edukację (ang. *collaborative education*) i jest pojęciem szerszym niż *sharing economy* (Czernek, Wójcik, Marszałek, 2018). Mówi się o wkroczeniu w erę *post-ownership*. Kluczowy staje się dostęp do danego produktu czy usługi, używa się zatem także pojęcia *access based consumption*.

W przypadku *sharing economy* większość badaczy twierdzi, że tylko relacje P2P (między indywidualnymi osobami) są adekwatne dla specyfiki tego zjawiska. Za główną cechę gospodarki współdzielenia uważa się nie w pełni wykorzystane zasoby, których wykorzystywanie ułatwia technologia, a ludzie mogą z nich korzystać bez posiadania ich na własność (Czernek, Wójcik, Marszałek, 2018, s. 27 i n.). Gospodarkę współdzielenia można zatem traktować jako model społeczno-gospodarczy, oparty na oddolnych inicjatywach indywidualnych osób, które odnoszą się do nie w pełni wykorzystanych zasobów, bazując na współdzieleniu realizowanym za pośrednictwem platform technologicznych, za opłatą lub bezpłatnie (Czernek, Wójcik, Marszałek, 2018, s. 27 i n.).

Zjawisko współdzielenia wiąże się z rozwojem podejścia, w myśl którego **dostęp jest lepszy od posiadania** (ang. *access is better than ownership*). Traktuje się je jako oznakę zmęczenia konsumpcjonizmem i próbę ograniczania zaangażowania w intensywne, hierarchiczne relacje rynkowe (por. Mason, 2015; Rifkin, 2016). Kluczowa rola przypisywana jest nowoczesnym technologiom, umożliwiającym funkcjonowanie poszczególnych segmentów *sharing economy*, a wręcz uznanie, że bez postępu technicznego gospodarka współdzielenia nie mogłaby się rozwinąć (Sundararajan, 2014).

Duże znaczenie zaufania stanowi następną kluczową cechę gospodarki współdzielenia. Jak podkreśla Rifkin, *sharing economy* to typ gospodarki „dużo bardziej zależny od kapitału społecznego niż rynkowego (...) funkcjonuje ona bardziej dzięki zaufaniu społecznemu, niż anonimowym siłom rynku” (Rifkin, 2016, s. 258). Relacje międzyludzkie oparte na zaufaniu i otwartości są podstawą transakcji między uczestnikami oraz stanowią fundament powodzenia rozwiązań odwołujących się do takiej formy gospodarowania (por. Sztokfisz, 2017).

### *Innowacje społeczne*

Innowacje to jedna z podstaw rozwoju ludzkiej cywilizacji. W literaturze oraz w dokumentach polityk publicznych w skali ponadnarodowej, krajowej, regionalnej i lokalnej podkreśla się od lat znaczenie innowacyjności dla rozwoju (m.in. głosząc hasła o konieczności prowadzenia innowacyjnej gospodarki). Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny definiuje **innowację** jako wykorzystywaną przewagę

konkurencyjną opartą na wiedzy, której źródłem mogą być badania naukowe, technologie, modele biznesowe, rozwiązania w zakresie usług, wzoru, marki bądź metody organizacji pracy i produkcji, a także poprawy środowiska pracy<sup>34</sup>. Zazwyczaj innowacje powstają jako efekt połączenia różnego rodzaju wiedzy i umiejętności i sprzyjają rozwojowi przedsiębiorstw, społeczeństwa oraz wzrostowi dobrobytu. W opinii *Zrównoważona gospodarka, jakiej potrzebujemy* EKES wskazuje, że innowacje mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia postępu społecznego, lecz budowa gospodarki przynoszącej wszystkim korzyści obejmuje nie tylko innowacje technologiczne w dążeniu do wzrostu wydajności pracy. Wymaga również udziału w nowym i istotnym dialogu w sprawie kształtu społeczeństwa, w którym pragniemy żyć, i wprowadzania innowacji społecznych potrzebnych do urzeczywistnienia tej wizji (Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, 2020).

Każda innowacja jest zatem „społeczna”. Nawet jeśli jest to czysta innowacja techniczna, to zawsze ma charakter społeczny, w znacznym stopniu wpływając na styl życia społecznego (por. Kwaśnicki, 2015, s. 27). Kwaśnicki wymienia pięć elementów, które muszą wystąpić łącznie, by daną praktykę można było uznać za społecznie innowacyjną. Są to:

- nowość,
- funkcjonalność od pomysłu do realizacji,
- skuteczność,
- spełnienie potrzeby społecznej,
- poprawa zdolności społeczeństwa do działania (Kwaśnicki, 2015, s. 28).

Innowacje dokonują się w społeczeństwie – a to oznacza cały szereg relacji, więzi, norm i wartości, postaw i przekonań, które ulegają złożonym, ale też stosunkowo powolnym przeobrażeniom. Bez wątpienia więc akceptacja „nowego” (czyli innowacji) na poziomie poznawczym prowadzi do lepszego przystosowania się do dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Rozwój bowiem to nie tylko twarde wskaźniki ekonomiczne czy technologiczne, ale również – jeśli nie przede wszystkim – zmiany w sferze wartości, postaw i zachowań społecznych. Te „miękkie”

---

<sup>34</sup> Główny Urząd Statystyczny definiuje innowacje w następujący sposób. Innowacje produktowe to wprowadzenie na rynek wyrobu lub usługi, które są nowe lub istotnie ulepszone w zakresie swoich cech lub zastosowań (za: OECD, 2008). Innowacje w sektorze przedsiębiorstw to nowe lub zmodyfikowane produkty lub procesy biznesowe (lub ich kombinacje), które różnią się znacząco od dotychczas stosowanych i zostały wprowadzone na rynek lub tylko w przedsiębiorstwie (za: Główny Urząd Statystyczny, 2018).

czynniki, takie jak odważne, otwarte i twórcze podejście do nowych wyzwań, są znaczącymi determinantami rozwoju, innowacyjności i budowania dobrobytu społeczeństw (por. Atroszko, Atroszko, 2013, s. 2824).

Wyraźne jest zatem powiązanie innowacji społecznych z wcześniej wskazanymi formami współdziałania w sferze społecznej i gospodarczej. Warto przytoczyć tu ideę pięciu generacji modeli procesów innowacyjnych Rothwella. Piątym z nich jest „model systemowy, zintegrowany (*System integration and networking*) oparty na powiązaniach sieciowych, elastyczny, oparty na systemie odpowiedzi powiązanej z konsumentem, innowacjami ciągłymi” (Kwaśnicki, 2015).

Przykładem podejścia opartego na ścisłym powiązaniu pomiędzy procesem tworzenia innowacji społecznych i partycypacją obywatelską była polityka USA za prezydentury Baracka Obamy. W 2010 utworzył on w Białym Domu Biuro Innowacji Społecznej i Aktywności Obywatelskiej (ang. Office of Social Innovation and Civic Participation) oraz powołał Fundusz innowacji Społecznych. Celem biura było:

- tworzenie partnerstw między rządem a organizacjami non-profit, przedsiębiorstwami i filantropami,
- identyfikacja i wsparcie oceny i skalowania obiecujących innowacyjnych pomysłów, zmieniających społeczność (np. strefa dzieci Harlemu, wioski młodzieżowe, partnerstwo rodzina – pielęgniarce, szkoły obywatelskie),
- wsparcie większego zaangażowania obywatelskiego przy wykorzystaniu narzędzi nowych mediów,
- promocja służby publicznej (por. socialinnovator.info, odczyt 25.02.2020).

Według definicji Bureau of European Policy Advisors (BEPA) innowacje społeczne można podzielić na:

- **innowacje społeczne popytowe**, które odpowiadają na potrzeby społeczne zazwyczaj nieadresowane przez rynek czy istniejące instytucje i odnoszą się wprost do poszkodowanych/nieuprzywilejowanych grup społecznych; są to innowacje w obszarach związanych z migrantami, osobami starszymi, młodzieżą, grupami wykluczonymi,
- **innowacje w obszarze wyzwań społecznych** o charakterze globalnym, obejmującym i integrującym zarówno aspekty ekonomiczne, środowiskowe, jak i społeczne,
- **innowacje zorientowane na wdrożenie systemowej zmiany** i jednocześnie integrujące dwa poprzednie podejścia, których celem jest przeorientowanie dotychczasowej polityki w wybranym obszarze i wprowadzenie nowej jakości



organizacyjnej, legislacyjnej, z aktywnym udziałem wszystkich najważniejszych decydentów i interesariuszy (por. BEPA, 2011).

Z perspektywy partycypacji publicznej w zarządzaniu niezwykle istotny jest społeczny kontekst procesu wdrażania, „z czym wiąże się swoista wartość dodana innowacji społecznej”, jak piszą Bukowski, Rudnicki i Strycharz (2012, s. 15). Stanowi ona bowiem, według cytowanych autorów, wyraz zbiorowej podmiotowości w tym sensie, że jest „rezultatem ciągłych interakcji między różnymi podmiotami i organizacjami” będącymi częścią rozmaitych, autonomicznych wobec siebie środowisk i kręgów społecznych.

### 5.2.3. Gospodarka (ekonomia)<sup>35</sup> i przedsiębiorczość społeczna

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju wyraźnie wiąże **gospodarkę społeczną** z innowacjami społecznymi. W publikacjach tej organizacji podkreśla się, że innowacje społeczne zapewniają rozwiązania problemów, a ekonomia społeczna która opiera się na uczestnictwie i współpracy, może przyczynić się do rozwoju gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu (por. np. Organisation for Economic Cooperation and Development, 2004). „Trend rozwoju ekonomii społecznej widoczny jest na poziomie polityki europejskiej. Kraje członkowskie Unii Europejskiej konsekwentnie apelują o uwzględnianie ekonomii społecznej w ramach polityk unijnych oraz podejmują działania na rzecz jej rozwoju, co wyrażone zostało m.in. w Deklaracji Bratysławskiej, Deklaracji Luksemburskiej oraz Deklaracji Madryckiej” (Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku, 2019, s. 9).

Podstawą gospodarki społecznej jest **przedsiębiorczość społeczna**. Według cytowanej już OECD jest to przedsiębiorczość, której głównym celem jest stawianie czoła palącym wyzwaniom społecznym i zaspokajanie potrzeb społecznych w innowacyjny sposób, służąc interesowi ogólnemu i wspólnemu dobru z korzyścią dla społeczności. W skrócie przedsiębiorczość społeczna koncentruje się przede wszystkim na oddziaływaniu społecznym, a nie na maksymalizacji zysków, aby dotrzeć do najbardziej wrażliwych grup i przyczynić się do trwałego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu. (por. Organisation for Economic Cooperation and Development, 2013).

„Ekonomia społeczna oparta na wartościach solidarności, partycypacji i samorządności, odgrywa kluczową rolę w społecznym rozwoju lokalnym. Pozwala

<sup>35</sup> Za niefortunne należy uznać tłumaczenie terminu *social economy* jako ekonomii społecznej. Autorka podkreśla zatem, że idzie nie o subdyscyplinę nauki ekonomii, lecz o gospodarkę, niezależnie od używanych przez polskich autorów i instytucje pojęć.

wykorzystywać zasoby ludzkie w sposób komplementarny do sektora prywatnego i publicznego, zapobiega wykluczeniu społecznemu i łagodzi napięcia społeczne. Mówiąc szerzej: ekonomia społeczna wspomaga proces budowania społeczeństwa obywatelskiego” pisze na portalu [www.ngo.pl](http://www.ngo.pl) Pieńkowska (2004). Takie spojrzenie na gospodarkę społeczną ukazuje to zjawisko jako istotny element partycypacji w zarządzaniu.

W Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej (KPRES) definiuje się ekonomię społeczną jako sferę „aktywności obywatelskiej, która poprzez działalność ekonomiczną i działalność pożytku publicznego służy: integracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych marginalizacją społeczną, tworzeniu miejsc pracy, świadczeniu usług społecznych użyteczności publicznej (na rzecz interesu ogólnego) oraz rozwojowi lokalnemu” (Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku, 2019, s. 10).

W Programie wskazuje się zasady wyróżniające podmioty ekonomii społecznej:

- nadrzędność świadczenia usług dla członków, pracowników lub wspólnoty nad kategoriami bezwzględnego zysku,
- autonomiczne zarządzanie i partycypacyjny proces decyzyjny,
- prowadzenie w sposób regularny działalności w oparciu o instrumenty ekonomiczne oraz ponoszenie w związku z tą działalnością ryzyka ekonomicznego
- nadrzędność celów społecznych nad celami ekonomicznymi.

Także Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju wskazuje na rolę instrumentów gospodarki społecznej w rozwoju kraju, głosząc, że „Kluczową rolę we wspieraniu integracji społecznej mogą odegrać podmioty ekonomii społecznej i organizacje pozarządowe. Wykorzystując zasoby i działając w obszarach uznawanych za nieefektywne w kategoriach działalności komercyjnej (m.in. obszarze usług społecznych użyteczności publicznej), mogą stać się ważnym ogniwem łączącym cele społeczne z działalnością gospodarczą” (Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020, 2017, s. 163).

Wygnański i Frączak przypisują ekonomii społecznej szczególną rolę, pisząc, że „umiejscawia się [ona – K.N.] między państwem a rynkiem i stanowić może rodzaj rozwiązania dla sporu, który między nimi się toczy” (Wygnański, Frączak, 2006, s. 5). W omawianym kontekście ekonomia społeczna może stanowić:

- alternatywę dla rozwiązań czysto rynkowych i nadmiernej etatyzacji państwa,
- specyficzną metodę uczestnictwa w rynku – wykorzystując możliwości stwarzane przez rynek i prawne rozwiązania działania takie przyczyniają się

do zwiększenia udziału współdziałania i solidarności w życiu społecznym (Wygnański, Frączak, 2006, s. 5 i 6).

Instrumentem prowadzenia tego typu działalności jest **przedsiębiorstwo społeczne**. Kurlito cytuje definicję europejskiej sieci badawczej European Research Network (EMES), według której jest to „podmiot, który prowadzi działalność o celach głównie społecznych i którego zyski w założeniu są reinwestowane w te cele lub we wspólnotę, a nie w powiększenie dochodu udziałowców, akcjonariuszy czy też właścicieli” (Kurlito, 2016, s. 27–28). W cytowanej książce autorka dokonuje porównania tradycyjnego przedsiębiorstwa i przedsiębiorstwa społecznego. Dla omawianej problematyki szczególnie ważne są przedsiębiorczość i kultura organizacji z motywacją prospołeczną oraz partycypacyjny styl zarządzania z władzą decyzyjną w rękach interesariuszy innych niż właściciele kapitału (Kurlito, 2016, s. 52).

W systemie polskim w obrębie ekonomii społecznej wskazano i niejako wyodrębniono **ekonomię solidarną**, „której podstawowym celem jest aktywizacja zawodowa i integracja społeczna, w tym reintegracja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, oraz rehabilitacja społeczna i zawodowa osób niepełnosprawnych” (Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku, 2019, s. 10). Do podmiotów działających w zakresie ekonomii solidarnej zalicza się:

- przedsiębiorstwa społeczne (podmioty ekonomii społecznej, które prowadzą działalność gospodarczą lub odpłatną pożytku publicznego, aktywizują zawodowo osoby trudno zatrudnialne, nie prywatyzują zysku lub nadwyżki bilansowej i są zarządzane w sposób partycypacyjny, mogą otrzymać status przedsiębiorstwa społecznego),
- spółdzielnie socjalne oraz spółdzielnie inwalidów i niewidomych,
- zakłady pracy chronionej,
- jednostki reintegracyjne (aktywizujące osoby niepełnosprawne jak warsztaty terapii zajęciowej),
- zakłady aktywności zawodowej oraz jednostki zatrudnienia socjalnego aktywizujące osoby wykluczone społecznie – centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej.

Działalność przedsiębiorstw społecznych prowadzona jest w Polsce w różnorodnych branżach, przede wszystkim usługowych. Partycypacyjny charakter podmiotów ekonomii społecznej wpisany jest w samą formę organizacyjną ich działania. I tak istotą **spółdzielni socjalnej** jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa w oparciu o osobistą pracę członków oraz pracowników spółdzielni socjalnej oraz działanie na

rzecz społecznej i zawodowej reintegracji jej członków i pracowników spółdzielni socjalnej w ramach prowadzonej działalności gospodarczej (por. ustawę o spółdzielniach socjalnych).

Podsumowując zatem, gospodarka społeczna wieloaspektowo wiąże się z zarządzaniem partycypacyjnym, rozumianym zarówno jako metoda zarządzania organizacją, jak i budowa relacji sektora publicznego z interesariuszami (partycypacja publiczna, aktywność obywatelska). Potwierdzają to zapisy KPRES, w których choć wskazuje się niewielki na razie udział przedsiębiorczości społecznej w tworzeniu PKB czy zatrudnieniu, to jednak podkreśla się także, iż „z uwagi na zakorzenienie lokalne i obecność w wielu wspólnotach samorządowych może [ona – K.N.] odegrać dużo większą rolę niż wynika to wprost z danych statystycznych. Jednym z najistotniejszych rezultatów jest bowiem wzrost poziomu kapitału społecznego, zaufania i kooperacji różnych podmiotów, w szczególności między sektorem publicznym a społecznym, co daje podstawy dla rozwoju społecznego i gospodarczego” (Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku, 2019, s. 12).



## ROZDZIAŁ 6

### WSPÓŁCZESNE PROBLEMY PARTYCYPACJI W ZARZĄDZANIU PUBLICZNYM

#### 6.1. Grupy o rosnącym znaczeniu dla zarządzania publicznego – poza granicą cenzusu

##### 6.1.1. Demokratyzacja starości

Użyte w tytule podpunktu określenie autorka traktuje jako pewną grę słów. *Democratization of old age* Gratton i Scott definiują bowiem jako zjawisko, „które oznacza, że dożywanie starości nie jest już «zarezerwowane» dla małej grupy ludzi, ale dotyczy rosnącej części populacji, co przekłada się również na coraz większą heterogeniczność zbiorowości osób starszych” (Gratton, Scott, 2017, przypis 3, s. 21). Procesy demograficzne oczywiście przekładają się na wyzwania stojące przed zarządzaniem, w tym zarządzaniem publicznym. Proces starzenia się czy długowieczność rodzi także pytania o udział „srebrnych obywateli” w decydowaniu o sprawach publicznych. Choć pojęcie rządów starców (gerontokracja) nie jest nowe ani nie pojawiło się specjalnie, aby ułatwić opis współczesności, nabiera nowego wymiaru. Z jednej strony można traktować zjawisko wpływu na rządzenie grupy osób starszych jako zagrożenie i tu często pojawia się wręcz nawoływanie do swoistej rewolucji – żądanie przekazania władzy młodym. Z drugiej strony nie sposób nie dostrzec pozbawiania rzesz osób starszych możliwości uczestnictwa w sprawach publicznych i deliberacji, co według autorki wiąże się ze współczesnym kultem piękna, młodości i hiperkonsumpcjonizmu. Dziś „stare” wydaje się nie „mądre” czy „doświadczone”, lecz „brzydkie” i „zużyte”. Wykluczenie, a nawet destrukcyjna segregacja osób starszych to zjawiska w nauce dobrze rozpoznane na gruncie różnych dyscyplin (por. Małyńska, 2012, s. 54). Jak

pisze Grudziński: „Współcześnie tematyka związana ze starzeniem się i starością wywołuje wiele emocji. Ten etap ludzkiego życia coraz częściej łączy się z lękiem, obawą, brakiem pozytywnego obrazu starości i chęcią ucieczki od niej za wszelką cenę” (Grudziński, 2014, s. 61).

Autorkę nurtuje pytanie, jak w kontekście opisanych zjawisk kulturowych i społecznych należy spojrzeć na miejsce tej rosnącej (demokratyzującej) się części populacji w życiu publicznym? Jakie wdrożyć instrumenty zarządzania publicznego, aby za demograficzną demokratyzacją szła prawdziwa obywatelska demokratyzacja osób starszych? Obawy rodzi także praktyka polityczna ostatnich lat. W imię reform (np. nauki, sądownictwa) pojawia się polityka skracania aktywności zawodowej (i oczywiście naukowej, a szerzej – intelektualnej) osób starszych oraz pozbawiania ich możliwości pełnienia funkcji kierowniczych. Popularne pojęcia „polityka senioralna” czy „srebrna gospodarka” często kryją pod powierzchnią jedynie działania, które mają charakter pomocy społecznej dla traktowanej jako marginalizowana i „trudna” grupy społecznej, a nie polityki afirmującej jej potencjał i zasoby, które można (i trzeba) wykorzystać dla rozwoju. W świetle procesów depopulacji i niskiego przyrostu naturalnego jest to polityka krótkowzroczna.

A zatem seniorzy ze względu na zachodzące zmiany społeczno-demograficzne stają się jedną z najistotniejszych grup interesariuszy władz i organizacji publicznych. Szeroki dyskurs w mediach, w gronach ekspertów i praktyków w kontekście zarządzania publicznego skupia się na tzw. polityce senioralnej oraz reformach społeczno-gospodarczych związanych głównie z problemem starzenia się społeczeństwa, a także na problematyce alienacji i braku różnych form aktywności w grupie osób starszych. Doświadczenia społeczne i badania prowadzone w tej grupie wskazują, że brak aktywności i kontaktów społecznych oraz poczucie braku przydatności prowadzą do izolacji, pustki społecznej i osamotnienia, które są formami śmierci społecznej (por. Horanska i Lizakova, 2018; Łuszczynska, 2014).

Zdaniem autorki warto pochylić się nad wyzwaniem, jakim jest wykorzystanie potencjału osób starszych jako istotnej grupy aktorów procesu zarządzania publicznego. Wydaje się, że istotnym elementem działań sektora publicznego jest nie tylko wsparcie „dla”, ale także wsparcie „od” (ze strony) seniorów dla budowy ponadsektorowej sieci powiązań i rozwoju kapitału społecznego. Na znaczenie aktywizacji społecznej i obywatelskiej osób starszych należy zwrócić baczną uwagę, jako na proces, który przynosi społecznie synergiczne korzyści.

Problem stanowi wybiórcze traktowanie działań, czy szerzej – oferty publicznej kierowanej do tej nie(do)określonej grupy, zgodne z definicją polityki senioralnej, czyli pomocowym (socjalnym) podejściem wobec potrzeb, oczekiwań i potencjału znaczącej części społeczeństwa. Pobieżny nawet przegląd programów i działań

adresowanych do seniorów wskazuje na nie do końca poważne traktowanie osób starszych w perspektywie bycia pełnoprawnym i wartościowym członkiem społeczeństwa (społeczności). Oddaje to nawet język, którym rozmawia się z i o seniorach, czy w jakim kierunku się do nich ofertę w sferze publicznej. Przykłady z przeglądu dokonanego przez autorkę: „Emerycie trwaj w rozkwicie” (tytuł projektu w Gminie Suchedniów) czy temat konkursu dla młodzieży ogłoszonego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej *Aktywni babcia i dziadek – mój pomysł na wolny czas na emeryturze* to i tak afirmujące starość sformułowania. A przecież o potrzebie stosowania nieinfantyilizującego języka piszą m.in. Schimanek i Wejzman (2012, s. 21).

Obszarem praktyki, który rodzi szanse na najlepsze idee i pomysły wykorzystania potencjału „srebrnych obywateli”, są opisane wyżej innowacje społeczne. To w ich wyniku powstają wspiane inicjatywy budujące nie tylko solidarność międzypokoleniową, ale i międzypokoleniową inteligencję. To innowatorzy społeczni tworzą dużo skuteczniejsze rozwiązania dla partycypacji seniorów w życiu publicznym niż oficjalne regulacje w postaci np. samorządowych rad seniorów.

Także oddolne inicjatywy samych seniorów owocują ich aktywnym uczestnictwem np. w ruchach miejskich (przykładem może być tutaj Miejska Partyzantka Geriatryczna) i działaniami, które starsi obywatele uznają za atrakcyjne i ważne. Udowadniają w ten sposób, że są grupą nie tyle wymagającą wsparcia, co wspierającą.

### 6.1.2. „Demokratyzacja młodości” – nie tylko Greta Thunberg

Z punktu widzenia nieuprzywilejowania w zakresie udziału w życiu publicznym należy też zwrócić uwagę, na, niestety malejącą, ale decydującą o naszej wspólnej przyszłości grupę najmłodszych obywateli (wciąż obejmującą ponad 1,2 mld osób). Ta część społeczeństwa, zazwyczaj wykluczona przed ukończeniem 18. roku życia z udziału w podejmowaniu decyzji publicznych w formach gwarantowanych przez system prawny, ma niewątpliwie wiele do powiedzenia w procesie zarządzania publicznego, a szczególnie planowania.

Krzywosw-Rynkiewicz i Zalewska, cytując Hessa i Torney – prekursorów badań nad socjalizacją polityczną dzieci (Krzywosw-Rynkiewicz i Zalewska, 2015) – podkreślają, że edukacja polityczna i obywatelska odbywa się przez dialog dzieci ze światem społecznym i zaczyna się już w okresie pierwszych doświadczeń związanych z funkcjonowaniem w instytucjach. Odwołując się do poglądów Hessa i Torney, autorki te uważają, że „młodzi ludzie budują pojęcia polityczne (np. znaczenie parlamentu, rządu, sądów etc.) i pojęcie obywatela na długo przedtem, zanim będą tymi kwestiami osobiście zainteresowani”, a „doświadczenia związane z funkcjonowaniem moralnym i społecznym (w tym rozumienia istoty prawa, władzy, potrzeb



innych, sprawiedliwości, altruizmu etc.) występujące w okresie dzieciństwa, budują fundament dla aktywności obywatelskiej w życiu dorosłym” (Krzywosz-Rynkiewicz i Zalewska, 2015, s. 13).

Wyniki badań prowadzonych przez cytowane autorki wskazują, że „obecnie [2015 r. – K.N.] w Polsce dorasta pokolenie nastolatków, które przełamuje alienację społeczną swoich rówieśników sprzed dwóch dekad i wykazuje na tle innych młodych Europejczyków (wśród których nie było jednak przedstawicieli dojrzałych demokracji Europy Zachodniej) większą gotowość do obywatelskiej aktywności o charakterze społecznym, a także wyższy poziom obywatelstwa pasywnego (tożsamości narodowej i patriotyzmu)<sup>36</sup>. (...) Młodzi polscy obywatele są bardziej skłonni do aktywności ukierunkowanej na własny rozwój, brania własnych spraw w swoje ręce, dążenia do niezależności” (Krzywosz-Rynkiewicz i Zalewska, 2015, s. 21). Cechuje ich też większa niż w innych krajach niechęć do polityki oraz mniejsza gotowość do protestów i postępowania systemów politycznych. Polskie nastolatki „więcej energii wkładają w budowanie szeroko rozumianych zasobów osobistych, w kształtowanie tożsamości narodowej i społecznej, w pracę nad własnym rozwojem osobistym i dążenie do samodzielności niż w zmianę okoliczności społecznych i politycznych (np. przez protestowanie)” (Krzywosz-Rynkiewicz i Zalewska, 2015, s. 21). A jednak autorki podkreślają, że „mamy w naszym kraju, w porównaniu z innymi, szczególnie dużą grupę aktywistów, którzy niezależnie od wieku angażują się we wszystkie obywatelskie zachowania z wyjątkiem politycznych” (Krzywosz-Rynkiewicz i Zalewska, 2015, s. 21).

Potwierdza to Pazderski na stronie Instytutu Spraw Publicznych w Warszawie, pisząc: „Grupy dyskusyjne z młodymi Polkami i Polakami (w wieku 17–24 lat) zorganizowane przez ISP w kwietniu br. [2019 r. – K.N.] pokazują, że młodzi nie są pokoleniem straconym dla demokracji liberalnej i kultywujących jej wartości polityków. Większość ciągle uznaje zasady demokracji przedstawicielskiej za ważne, a udział w głosowaniu uznaje za obywatelski obowiązek. Starają się także, przynajmniej w pewnym stopniu, śledzić wydarzenia publiczne i uznają potrzebę zbiorowego wyrażania poglądów w formie ulicznych protestów lub podpisywania petycji. Nawet jeśli praktyka życia publicznego wyraźnie odbiega od tych deklaracji, pozwala to mieć nadzieję na większą aktywizację publiczną młodych ludzi. Należy jednak pamiętać przy tym o ich dużym zniechęceniu do partii i samych polityków” (Pazderski, 2019).

Wsparcie procesów partycypacji obywatelskiej dzieci i młodzieży oferują ważne publiczne organizacje międzynarodowe oraz organizacje pozarządowe. Prawo młodych (także małoletnich) obywateli do współdecydowania i partycypacji w procesach podejmowania decyzji publicznych podkreśla UNICEF. Podstawę tych uprawnień

<sup>36</sup> Autorki badały aktywność młodych ludzi w wieku 11, 14 i 18 lat w 11 krajach Europy.

stanowi Konwencja Praw Dziecka, która określa prawo każdej osoby poniżej 18 lat do uczestnictwa w procesie podejmowania decyzji w sprawach, które mają na nią wpływ. Obejmuje to możliwość ekspresji poglądów na forum publicznym i wsparcie tych działań. W publikacji *Children and Young People: Participating in Decision-Making* napisano: „Dzieci, w tym młodzież, muszą mieć możliwość korzystania z prawa do wyrażenia swojej opinii, posiadania własnych poglądów, zgodnie z rozwojem swoich zdolności. Muszą mieć możliwość nabycia wiedzy i umiejętności, takich jak rozwiązywanie konfliktów, komunikowanie się i podejmowanie decyzji” (UNICEF, 2003, s. 2). Kiedy dzieci i młodzież mają możliwość identyfikowania problemów, które dotyczą ich życia, znajdują i wdrażają ich rozwiązania, buduje to ich wiarę w siebie i zachęca ich, by docenili swój pozytywny wpływ na życie innych (UNICEF, 2003, s. 4). Celem zaangażowania młodzieży zatem jest udzielenie młodym ludziom głosu i danie możliwości wyboru współpracy z władzą i partnerami pozarządowymi (NGO) w celu stworzenia sprzyjającego środowiska, które dzięki zaangażowaniu młodych ludzi pozytywnie wpływa na ich życie, rodziny, społeczności i społeczeństwa (por. UNICEF, 2020, s. 10). W celu umożliwienia młodym ludziom uczestnictwa i budowania umiejętności i kompetencji do podejmowania działań publicznych UNICEF prowadzi e-platformę Voices of Youth (<https://www.voicesofyouth.org/>). Jednym z najważniejszych sposobów, w jaki organizacja ta pomaga młodym ludziom uczestniczyć w działaniach na rzecz klimatu, jest umożliwienie im współpracy z liderami podczas wydarzeń takich jak np. Młodzieżowy Szczyt Klimatyczny ONZ w Nowym Jorku w 2019 r.

Także Rada Europy wspiera i propaguje uczestnictwo młodych w życiu publicznym. W preambule do Znowelizowanej europejskiej karty uczestnictwa młodych ludzi w życiu lokalnym i regionalnym szeroko zdefiniowano pojęcie partycypacji publicznej: „Uczestnictwo w życiu to elementy bardzo ważne. Uczestniczyć i być obywatelem aktywnym, to znaczy mieć prawo, środki, miejsce, możliwość i jeśli to konieczne, wsparcie wymagane w uczestnictwie w decyzjach, wpływać na nie i angażować się w akcje i działalność, w sposób przyczyniający się do ustanowienia lepszego społeczeństwa” (Rada Europy, 2003, s. 7). Udział młodych ludzi w życiu lokalnym i regionalnym musi się wpisać w ogólną politykę uczestnictwa obywateli w życiu publicznym. Zasady i różne formy uczestnictwa, które przewiduje Karta, są skierowane do wszystkich młodych ludzi, bez żadnej dyskryminacji. Rada Europy wpisuje działania umożliwiające udział młodzieży we wszystkie polityki sektorowe realizowane na poziomie regionalnym i lokalnym. Wśród sposobów uczestnictwa wymienia się: szkolenia dotyczące partycypacji młodzieży (w tym wśród nauczycieli), ośrodki informacyjno-poradnicze, wykorzystywanie ICT oraz mediów (w tym udostępnianie dostępu do nich), udział w tzw. akcjach ochotniczych w obronie wspólnych

interesów, realizacja projektów i inicjatyw, udział w organizacjach pozarządowych oraz partiach politycznych oraz co najważniejsze – uczestnictwo instytucjonalne. Karta rekomenduje wprowadzenie odpowiednich struktur lub mechanizmów pozwalających na uczestnictwo młodzieży w decyzjach i debatach które ich dotyczą. Promowane struktury to rada młodych, parlament młodych lub forum młodych jako reprezentacje społeczności młodych obywateli. Wskazuje się, że strukturę tego typu można stworzyć przez wybory, mianowanie przedstawicieli istniejących młodzieżowych organizacji lub na rekrutując ochotników. Warunkiem jest, aby członkostwo struktury odzwierciedlało społeczny profil danej społeczności.

Jak już opisano wyżej, w polskim systemie prawnym znalazły się zapisy dotyczące możliwości tworzenia tego typu struktur reprezentacji dzieci i młodzieży w postaci rad i sejmików działających przy samorządach regionalnych i lokalnych. Niestety ich działalność jest bardzo słabo widoczna w internecie i mediach społecznościowych, czyli w kanałach uznawanych za najczęstsze źródło informacji. Inaczej niż w przypadku ruchów młodzieżowych i organizacji (w tym kościelnych i politycznych), trudno odnaleźć dane o efektach podejmowanych w skali Polski działań, o platformie współpracy rad itp. Istnieją wypracowane przez środowisko lub ekspertów standardy tworzenia i działania takich struktur (np. Fundacji Civis Polonus). Obok rad gminnych (działających najczęściej w miastach), tworzone są rady na poziomie powiatów i województw (młodzieżowe sejmiki województw). Warto wspomnieć tutaj działania w ramach Civic UP! Academy – dziesięciodniowe warsztaty dla młodych osób zainteresowanych prowadzeniem działań społecznych połączone z programem grantowym, organizowane przez Ambasadę Stanów Zjednoczonych w Polsce we współpracy z Centrum Edukacji Obywatelskiej i Fundacją Wspomagania Wsi<sup>37</sup>. Podobne działania wspierające oferuje np. Fundacja Humanity in Action w ramach programu Konkursy grantowe: „Koniec gadania – do działania!”, tworząc także sieć młodych aktywistów w Polsce.

Na tym tle, o czym już wzmiankowano, dużo aktywniej prezentują się oddolne i nieustrukturyzowane działania młodzieży, polegające na udziale i poparciu wydarzeń czy inicjatyw, początkowo zazwyczaj rozpowszechnianych przez media społecznościowe, a następnie przejawiających się w bezpośredniej i realnej aktywności młodych. Do najbardziej znanych przykładów należy oczywiście ruch zapoczątkowanych przez Gretę Thunberg – Młodzieżowy Strajk Klimatyczny. Szwedzka nastolatka, niezależnie od emocji, które budzi, pokazała dzieciom i młodzieży, że nie jest się za małym czy za młodym, aby zmieniać świat, i pociągnęła za sobą tysiące rówieśników na całym świecie. Niewątpliwym przykładem dla młodych aktywistów jest też laureatka nagrody Nobla Malala Yousafzai – pakistańska działaczka, która swoją

<sup>37</sup> Zob. <http://knowamerica.pl/civic-up-academy> (odczyt: 6.03.2020).

działalność na rzecz praw kobiet i prawa do edukacji rozpoczęła jako dwunastoletnia blogerka. David Hogg, Jaclyn Corin, Emma González, Cameron Kasky i Alex Wind to działacze masowego ruchu młodzieżowego walczącego o zwiększenie kontroli dystrybucji broni. Nastolatkomie przeżyli masakrę, w której zginęło 17 kolegów z ich klasy w Marjory Stoneman Douglas High School w Parkland na Florydzie. Ocalali zainicjowali ruch #NeverAgain. Tysiące uczniów wyszły ze szkoły podczas masowego ogólnokrajowego protestu młodzieży, który zaowocował działaniami na rzecz wprowadzenia surowszych przepisów dotyczących broni i zwiększenia udziału młodzieży w polityce i polityce<sup>38</sup>.

Rzeczowa współpraca z dziećmi i młodzieżą musi się opierać na dywersyfikacji metod partycypacji, co oznacza potrzebę właściwej identyfikacji potrzeb i możliwości poszczególnych grup tych interesariuszy (według etapu rozwoju, pochodzenia, np. z grup marginalizowanych itp.). Dzieci włącza się w procesy uczestnictwa społecznego już w wieku przedszkolnym, wykorzystując naukę i aktywność w formie zabawy. Świetnie sprawdza się włączanie najmłodszych w procesy zagospodarowywania lokalnych przestrzeni i ich odnowy, ale także w planowanie (tworzenie wizji przyszłości, identyfikację potrzeb). Doświadczenia aktywistów dziecięcych i młodzieżowych z całego świata wskazują, że nastolatki są już w stanie kreować konkretne projekty, innowacje i współuczestniczyć w podejmowaniu decyzji publicznych, często biegle korzystając z narzędzi i technologii mniej przyjaznych dla starszych obywateli. Może zatem jedyną granicą ich partycypacji staje się cenzus wieku?

### 6.1.3. Imigrant czy obywatel?

#### Nowe wyzwanie dla sektora publicznego w Polsce

Europa, a szczególnie Europa Środkowo-Wschodnia, starzeje się. Już dziś dostrzegamy znaczenie przybyszów zza granicy, zasilających rynek pracy w wielu zawodach, w których Polacy nie chcą pracować lub nie ma wystarczających zasobów ludzkich, by zapełnić wszystkie wakaty. Największą grupę imigrantów stanowią obecnie Ukraińcy. Migracje to z jednej strony wolność podążania za lepszą jakością życia, nauki i pracy, z drugiej szeroki zakres problemów wiążących się ze statusem migrantów i skutkami wielokulturowości. Choć wciąż jesteśmy państwem bardzo jednolitym, to także i my musimy odpowiedzieć sobie na pytanie o rolę imigrantów i ich pozycję w naszym społeczeństwie. Tym bardziej że jeśli – jak mówi de Jong w rozmowie z Karbowskiem – „będziemy liczniej migrować, to staniemy się też bardziej zintegrowani, różnorodni. To

<sup>38</sup> Sylwetki młodych aktywistów prezentuje m.in. magazyn Insider, <https://www.insider.com/> (odczyt: 6.03.2020).

naprawdę będzie bardziej wspólna Europa, niż przewidują wszystkie dyrektywy urzędników z Brukseli. Państwa będą musiały otworzyć się na nowych ludzi – traktować ich nie jako migrantów zarobkowych, ale jako nowych obywateli. Obywateli, o których trzeba dbać i od których można się uczyć” (de Jong, 2017, s. 113).

Pędziwiatr zauważa, że niektórzy badacze przewidują, iż Polska znajduje się na drodze ku „przejściu migracyjnemu”, to znaczy z kraju emigracji stanie się krajem imigracji, a liczba imigrantów przewyższy liczbę polskich emigrantów (Pędziwiatr, 2014, s. 136). Autor podkreśla, że dominującą formą jest imigracja zarobkowa, która bardzo często ma charakter czasowy bądź cyrkulacyjny, a zatem „nosi ona znamiona «migracji niepełnej», w której nawet gdy poszczególne migracje mogą być krótkie bądź bardzo krótkie, to łączny, skumulowany czas pobytu w kraju docelowym jest często bardzo długi” (Pędziwiatr, 2014, s. 141). Imigranci, którzy przybywają do Polski, najczęściej osiedlają się w dużych metropoliach, a imigracja ma charakter wyspowy – dotyczy tylko pewnych części kraju, w sytuacji gdy w innych regionach obecność obcokrajowców jest incydentalna.

Od czasu wydania cytowanej publikacji imigracja, szczególnie obywateli Ukrainy, nasiliła się. W 2018 r. Narodowy Bank Polski opublikował raport na temat imigracji Ukraińców. Według szacunków Departamentu Statystyki NBP w 2017 r. średnio przebywało w Polsce około 900 tys. obywateli Ukrainy (por. Chmielewska, Dobroczek, Panuciak, 2018). Ambasada Ukrainy szacuje, że w Polsce przebywa nawet ok. 1,5 mln obywateli tego kraju. Wykonują oni przede wszystkim prace proste, nie wymagające wysokich kwalifikacji (handel, budownictwo, gastronomia, rolnictwo). Rośnie liczba osób, które starają się legalizować swój pobyt. Według Eurostatu w 2018 r. Polska wydała 635 tys. pierwszych zezwoleń na pobyt obywatelom spoza UE, najwięcej spośród krajów członkowskich Unii. Ponad 400 tys. zezwoleń przyznano Ukraińcom, a ponad 125 tys. Białorusinom, głównie z przyczyn związanych z zatrudnieniem (Chmielewska, Dobroczek, Panuciak, 2018).

Duży wpływ na politykę migracyjną odgrywa Unia Europejska. Polityka UE jest ukierunkowana na zarządzanie legalną imigracją i zwalczanie nielegalnej. Parlament Europejski wskazuje, że prawidłowe zarządzanie przepływami migracyjnymi wiąże się z zapewnieniem sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich legalnie przebywających w państwach członkowskich, z usprawnieniem działań służących zwalczaniu nielegalnej imigracji, w tym handlu ludźmi i przemytu migrantów, a także z promowaniem ściślejszej współpracy z państwami trzecimi we wszystkich dziedzinach. Państwa członkowskie zachowują prawo do określania wielkości napływu na ich terytorium obywateli państw trzecich poszukujących pracy (Schmid-Drüner, 2019).

Trzeba też zwrócić uwagę, że obywatelstwo Unii Europejskiej gwarantuje wiele uprawnień, do przemieszczania się i zamieszkiwania w krajach członkowskich (w Polsce uprawnia do uzyskania prawa stałego pobytu po 5 latach zamieszkiwania)

i co niezwykle ważne w kontekście problematyki książki – prawo do głosowania i kandydowania w wyborach samorządowych i w wyborach europejskich w kraju, w którym się zamieszkuje. Jednak w przypadku najliczniejszej grupy imigrantów sprawa wygląda inaczej.

Raport przygotowany przez Związek Ukraińców w Polsce w 2019 r. (Związek Ukraińców w Polsce, 2019) ukazuje istotne problemy środowiska, w tym zjawisko narastającego zwłaszcza w mediach społecznościowych oraz obecnego w polskiej przestrzeni publicznej budowania atmosfery zagrożenia ze strony Ukrainy oraz ze strony migrantów/pracowników z tego kraju. Oprócz wystąpień na forach internetowych dostrzeżono działania zorganizowanych struktur politycznych w postaci organizacji wieców, kolportażu ulotek, apeli czy wnoszenia inicjatyw ustawodawczych. Negatywna kampania przeciwko migrantom z Ukrainy była dostrzegalna również w mediach. Za klęskę instytucji państwa uznają autorzy raportu brak skoordynowanych działań edukacyjnych, prewencji, tworzenia nowych form dialogu i mediacji w miejscach występowania poważnych zagrożeń. Brak jest koncepcji i programu zwalczania mowy i zjawisk nienawiści, współdziałania z organami samorządu terytorialnego oraz placówkami oświaty. Choć duże miasta są coraz lepiej przygotowane do obsługi nowych mieszkańców, oferując m.in. możliwość kontaktowania się w języku ukraińskim, to trzeba jeszcze wiele zrobić, aby upodmiotowić tę ważną część społeczności.

Przykładów polityki i skutecznych metod jej realizacji na szczeblu lokalnym i sublokalnym nie sposób nawet wymienić. Jednym z nich jest propagowanie podejścia *multicultural community participation* – jako procesu angażowania różnych grup społecznych i kulturowych we wspólny problem lub projekt na poziomie społeczności. Proces ten pozwala zidentyfikować różnice, buduje mosty ponad granicami kulturowymi i zwiększa poziom współpracy dla wspólnego celu (Checkoway, 2003). Według tego autora multikulturowe uczestnictwo może znaleźć wyraz właśnie w społeczności, a największe szanse stwarza tu wspólnota sąsiedzka. Sąsiedztwo, rozumiane jako niewielki obszar, którego mieszkańcy mieszkają blisko siebie, a wzorce ich współdziałania są naznaczone przez bliskość, ma ogromny potencjał obywatelski (Checkoway, 2003).

Wartym zauważenia przykładem działań polskich władz samorządowych jest gdański „Model integracji imigrantów” z 2016 r. (Model integracji imigrantów, 2016)<sup>39</sup>. Autorzy modelu piszą: „Nie ulega wątpliwości, że warto zarządzać migracjami i stwarzać warunki dla jak najpełniejszego wykorzystania potencjału wykształconych, aktywnych i przedsiębiorczych imigrantów, którzy przeważają wśród przyjezdnych. W dobie wyzwań – demograficznych i ekonomicznych – przyczynić się oni będą, i już przyczyniają, do rozwoju

<sup>39</sup> Opisujący model jest wynikiem pracy powołanego przez nieżyjącego już Prezydenta Gdańska Pawła Adamowicza Zespołu ds. Modelu Integracji Imigrantów w Gdańsku.

Gdańska i wzmacniania jego międzynarodowego i metropolitalnego charakteru” (Model integracji imigrantów, 2016, s. 10). Opisując najważniejsze wartości i zasady podejścia do imigrantów w zarządzaniu Gdańskiem, podkreśla się, że jednym „z elementów zarządzania jest wspieranie mieszkańców w uzyskaniu kompetencji międzykulturowych, tak aby świadomi własnej tożsamości i dumni z niej – byli gotowi do spotkania z osobami odmiennymi kulturowo” (Model integracji imigrantów, 2016, s. 36). Natomiast strategia integracji imigrantów opiera się na ciekawości, zaufaniu i naturalnej potrzebie poznania „innego”, „obcego”. Wymaga to jednocześnie elastyczności i stworzenia mechanizmów adaptowania się do zmiennej rzeczywistości (Model integracji imigrantów, 2016, s. 36). W modelu szczególnie podkreślono, że zarządzanie procesami integracyjnymi wymaga szerokiej współpracy i partnerstwa wielu podmiotów różnorodnych sektorów – publicznego, prywatnego i pozarządowego, ale również interdyscyplinarnego podejścia, z perspektywy edukacji, zatrudnienia, mieszkalnictwa, pomocy społecznej, zdrowia, kultury, sportu, kwestii przemocy czy społeczności lokalnej. Spełnianie potrzeb imigrantów wymaga dostosowania działalności różnych instytucji i organizacji. Niezbędne w procesie tworzenia i wdrażania strategii integracyjnych „jest włączenie i upodmiotowienie samych grup imigrantów, w myśl zasady pomocniczości część działań może mieć charakter samopomocowy i oddolny, bez konieczności uruchamiania usług publicznych czy interwencji instytucjonalnej” (Model integracji imigrantów, 2016, s. 38–39).

## 6.2. Partycypacja publiczna dla rozwoju

### 6.2.1. Partnerstwo – hybrydyzacja zarządzania publicznego

Partnerstwo jest jedną z wielu możliwych relacji wiążących organizacje. Cytowany przez Koźuch Thompson wskazuje, że wśród form relacji międzyorganizacyjnych wyróżnić można:

- konkurencję – relacje pomiędzy organizacjami działającymi w ramach tego samego otoczenia na zasadach gospodarki wolnorynkowej,
- przetarg – negocjowanie między organizacjami warunków eksploatacji dóbr lub pozycji na rynku w przypadku nieopłacalnej konkurencji,
- kooptację – włączanie nowych elementów do ustalonych zasad, formalnych struktur, stosunków władzy,
- koalicję – powiązanie kilku organizacji, których celem jest realizacja określonych zadań lub osiągnięcia założonych rezultatów,

- fuzję – łączenie się organizacji w sytuacji zmiany otoczenia (Kozuch, 2005, s. 13).

Kozuch zauważa, że „dla relacji podmiotów sektora publicznego z innymi organizacjami właściwe jest współdziałanie, gdyż zwiększa możliwości świadczenia usług publicznych” (Kozuch, 2005, s. 14).

Noworól na podstawie definicji różnych badaczy określa partnerstwo jako koalicję interesów podmiotów z więcej niż jednego sektora, powstającą w celu przygotowania i nadzorowania realizacji uzgodnionej strategii działania dla zdefiniowanego obszaru (Noworól, 2013, s. 34).

Zjawisko włączania pozostałych sektorów w realizację zadań publicznych, a co za tym idzie utrata monopolu na usługi publiczne, ma swoje przyczyny nie tylko w roli budowy przewagi kooperacyjnej dla funkcjonowania sektora publicznego. Do innych powodów jego powstawania zalicza się globalizację, demokratyzację, postęp techniczny, a także wzrastającą rangę obywatela i jego potrzeb. Rządzący mają też świadomość, że we współczesnym świecie, jeśli nie potrafią sprostać społecznym oczekiwaniom, tracą rację bytu. Ze świadomości tej wynika podkreślana wyżej potrzeba koncentracji na wynikach działania, a nie na samych działaniach, tym bardziej że podmioty prywatne (czy też niepubliczne) podejmują się wykonywania usług zarezerwowanych w przeszłości dla służb publicznych. Szczególnie istotną rolę odgrywają tutaj organizacje pozarządowe, które obywatele obdarzają większym niż organizacje sektora publicznego zaufaniem i udzielają im wsparcia z własnego wyboru. Partnerstwo z takimi organizacjami zacieśnia więzi społeczne i podnosi poziom zaufania do władz.

Za Elanderem warto wskazać argumenty za nawiązywaniem partnerstw międzysektorowych:

- możliwość tworzenia efektów synergicznych dla swoich uczestników,
- rozkład ryzyka realizacji projektu pomiędzy aktorów,
- możliwość wsparcia przez partnerstwo jednego z partnerów tak, by mógł on wpływać na światopogląd i sposób działania pozostałych uczestników,
- partnerstwo może stać się instrumentem pozyskiwania dodatkowych środków finansowych dla pozostałych uczestników,
- partnerstwo może być środkiem redukcji otwartego konfliktu i tworzenia klimatu kompromisu,
- możliwość redukcji wygórowanych żądań kierowanych ku rządowi i kreowania szerszej, bardziej rozproszonej bazy dla realizacji zadań (Elander, 2002, s. 198).

Partnerstwo międzysektorowe obejmuje nie tylko sam proces świadczenia usług publicznych, ale także wspólne inwestowanie w infrastrukturę techniczną i społeczną,



która służy świadczeniu tych usług. Partnerstwo w rozwoju lokalnym i regionalnym to, jak wskazuje Ziółkowski, model partnerstwa, który uwzględnia ryzyko finansowe poszczególnych uczestników i w którym testowane są w praktyce: zaufanie, poczucie odpowiedzialności, elastyczność oraz innowacyjność poszczególnych partnerów układu (Ziółkowski, 2005, s. 114).

Partnerska współpraca wewnątrz- i międzysektorowa znajduje swoje podstawy również w konieczności spełniania przez usługi publiczne pozostające w gestii sektora publicznego określonych standardów jakościowych. Nie można przy tym mówić o standardzie jakościowym usługi publicznej bez odniesienia do poziomu zaspokojenia potrzeb użytkowników (obywateli) i ich satysfakcji z poziomu świadczonej przez sektor publiczny usługi. W celu zapewnienia wysokiej jakości usług wdrażane są z jednej strony narzędzia związane z zapewnieniem nadzoru społecznego nad ich standardem, a z drugiej strony – mechanizmy dopuszczające dostawców usług spoza sektora publicznego, służące tworzeniu możliwości wyboru i przedstawiania różnych rozwiązań (w tym organizacyjnych i technologicznych). Sprostanie potrzebom mieszkańców i standardom wymaga prowadzenia aktywności inwestycyjnej o charakterze zarówno rozwojowym, jak i restytucyjnym.

Przededefiniowanie roli i funkcji państwa powoduje konieczność wypracowania standardów partnerskiej i międzysektorowej współpracy na rzecz realizacji zadań publicznych. Relacje między aktorami publicznymi i niepublicznymi mają charakter policentryczny i niehierarchiczny, co przekłada się na większą otwartość w stosunku do obywateli, przejrzystość i poddanie się ich stałemu nadzorowi oraz wzrost roli sektora NGO i przedsiębiorstw w rozwiązywaniu problemów publicznych (w tym w świadczeniu usług publicznych).

Autorka przyjmuje następujący podział form współpracy partnerskiej sektora publicznego:

- publiczno-publiczne modele współpracy, obejmujące umowy pomiędzy agendami publicznymi, które można klasyfikować w dwóch głównych kategoriach: horyzontalnej i wertykalnej. Pierwsza odnosi się do umów pomiędzy podmiotami tego samego szczebla administracji (władzy), druga dotyczy aliansów pomiędzy administracją (władzą) różnych szczebli: lokalnego, regionalnego, krajowego (wdrażane w Polsce np. poprzez związki międzygminne, porozumienia, stowarzyszenia gmin i inne instytucje przewidziane prawem);
- publiczno-społeczne modele współpracy obejmujące:
  - partnerstwo sektora publicznego i trzeciego sektora – modele współpracy podmiotów publicznych na każdym poziomie władzy oraz organizacji pozarządowych (*non-profit*) w dostarczaniu usług publicznych

- (np. zlecenie powierzenia zadań publicznych organizacjom pożytku publicznego czy projektowane w ustawodawstwie polskim „partnerstwo publiczno-społeczne”),
- współpracę przy realizacji celów publicznych podmiotów publicznych i mieszkańców/obywateli (nie zorganizowanych w formalnych strukturach organizacji pozarządowych) – na poziomie lokalnym nazywane zazwyczaj partnerstwem lokalnym lub inicjatywami lokalnymi;
  - publiczno-prywatne modele współpracy, obejmujące bardzo zróżnicowane formy współpracy: od podwykonawstwa, poprzez *outsourcing* i *leasing* – które to formy charakteryzuje utrzymanie przez sektor publiczny odpowiedzialności za usługę, częściowo lub całkowicie zarządzaną przez sektor prywatny (wybór partnera prywatnego oparty w Polsce na regulacjach prawa zamówień publicznych), po partnerstwo publiczno-prywatne (PPP, P3), opierające się na dzieleniu zasobów, ryzyk i zysków pomiędzy sektorami (w Polsce oparte na zapisach ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym).

Relacje partnerskie niezależnie od sektora, z którego wywodzą się partnerzy, powinny być oparte zawsze na określonych zasadach:

- przestrzeganiu kryteriów etycznych współpracy,
- opłacalności ekonomicznej lub zwiększeniu skuteczności organizacyjnej,
- uwzględnianiu norm zwyczajowych opartych na wspólnocie celów i interesów,
- wzajemnym szacunku (Kozuch, 2005, s. 16).

Partnerstwo międzysektorowe (publiczno-prywatne i publiczno-społeczne) to formy współpracy podmiotów publicznych i niepublicznych – sektora przedsiębiorstw, trzeciego sektora lub obywateli – w celu realizacji zadań publicznych przez podmioty prywatne/społeczne lub z ich udziałem. Partnerstwo takie oznaczać powinno relację, której istotą jest podział ryzyk według zasady, że każdy z partnerów robi to, co potrafi zrobić najlepiej<sup>40</sup>.

Partnerstwo publiczno-społeczne według Baron-Wiaterek i Grzanki występuje, „gdy współdziałanie w wykonywaniu zadań publicznych pomiędzy stronami nie ma charakteru incydentalnego, ale jest realizowane w dłuższym czasie i jest powtarzalne, a każda ze stron znajduje się w równorzędnej pozycji, co oznacza takie same prawa i obowiązki. Partnerstwo może także prowadzić do tworzenia podstaw organizacyjnych dla

<sup>40</sup> Warto przypomnieć w tym miejscu model 4C Najama, opisujący problemy współpracy różnych organizacji (por. Najam, 2000).

współpracy, np. w postaci rad czy grup koordynujących” (Baron-Wiaterek i Grzanka, 2014, s. 218). Partnerstwo to stanowi realizację konstytucyjnej zasady pomocniczości jako model, w którym sektor społeczny wspiera państwo w realizacji zadań, a nie wypiera go z tego obszaru. Jest to model, w którym sektor społeczny tworzy zorganizowany i oddolny nacisk na władze publiczne.

W literaturze, jak widać z powyższych rozważań, dość często zawęża się pojęcie partnerstwa publiczno-społecznego do opisu współpracy sektora publicznego i pozarządowego. Autorska niniejszej monografii posługuje się nim w szerszym kontekście – także na oznaczenie partnerstwa sektora publicznego i niesformalizowanych grup obywateli (na poziomie lokalnym będzie to partnerstwo lokalne, realizowane np. w formule inicjatywy lokalnej). Przykładem partnerstw lokalnych w omawianym tu rozumieniu są także programy remontów i modernizacji (związane czasami z procesami rewitalizacji, głównie zabytkowych dzielnic miejskich), uwzględniające udział mieszkańców (właścicieli i najemców nieruchomości) w inwestycjach.

Polimorfizm zarządzania wiąże się ściśle ze współwystępowaniem wielu poziomów zarządzania oraz z udziałem w procesach decyzyjnych różnorodnych grup aktorów (interesariuszy) reprezentujących ich interesy, jak również dysponujących specyficznymi zasobami. W perspektywie zarządzania publicznego koncepcje zarządzania wielopasmowego, *good governance* czy wreszcie nowego zarządzania publicznego – podkreślają rolę różnych aktorów/interesariuszy w procesie podejmowania decyzji publicznych w zarządzaniu.

Wdrażanie polityki rozwoju w oparciu o wielopoziomowe partnerstwa i udział różnych sektorów/aktorów nie tylko we wprowadzaniu, ale i przekazywaniu zasobów dla jej celów to jedna z podstawowych zasad prowadzenia tego procesu (por. Barca, 2009; Camagni, 2011; Organisation for Economic Cooperation and Development, 2011). Znaczenie współpracy (szczególnie międzysektorowej) dla rozwoju podkreśla się w wielu współczesnych koncepcjach: począwszy od koncepcji tzw. uczących się regionów (ang. *learning regions*) Florydy (1995), przez tzw. potrójną helisę (ang. *triple helix*) (Etzkowitz i Leydesdorff, 1998), do „poczwórnej helisy” (ang. *quadruple helix*) (Carayannis, Barth i Campbell, 2012).

W dyskursie międzynarodowym publikacje i badania wskazują już nie tylko na samą potrzebę funkcjonowania multisektorowych partnerstw terytorialnych (ang. *place-based partnership*), ale także na zmiany zachodzące w sferze przywództwa w tych partnerstwach. Jak piszą Bowden i Liddle (2018, s. 153), podczas gdy w przeszłości sektor publiczny przyjmował rolę inicjatora i przewodnika, obecnie kluczowe role przywódcze zostały przesunięte w niektórych partnerstwach z sektora publicznego na rzecz pozostałych sektorów. W miarę przesuwania się równowagi sił sektor publiczny sprawuje mniej bezpośrednią kontrolę i może wpływać na politykę rozwoju w sposób wciąż istotny, ale dużo bardziej subtelny.

## 6.2.2. Nowy paradygmat polityki rozwoju – partycypacja zorientowana na miejsce

Aby skorzystać z potencjału transformacyjnego zarządzania publicznego, należy lepiej powiązać podejście partycypacyjne ze spójnymi teoriami rozwoju, wychodząc poza indywidualne i lokalne interesy i obejmując wiele dziedzin, instytucji i struktur (por. Friis-Hansen, Kyed, 2009, s. 31). Wśród współczesnych teorii rozwoju należy podkreślić terytorializację polityk rozwoju, jako jeden z głównych nurtów tak badawczych, jak i wdrożeniowych.

Początek tzw. nowego paradygmatu polityki rozwoju wiąże się z opublikowaniem niezależnego raportu pt. *Program dla zreformowanej polityki spójności. Podejście ukierunkowane terytorialnie w osiąganiu celów i oczekiwań Unii Europejskiej* (za: Barca, 2009), a w szerszym międzynarodowym kontekście – z działaniami Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Cooperation and Development, 2011). Według Barki (2009, s. 5) polityka ukierunkowana terytorialnie (ang. *place-based*) to długoterminowa strategia nakierowana na przezwycięzenie ciągłego niewykorzystania potencjału i zmniejszenie stałego wykluczenia społecznego w pewnych regionach poprzez zewnętrzne interwencje i wielopoziomowe zarządzanie. Barca (2009, s. 28) wskazuje też, że wzorzec zintegrowanych interwencji musi być dostosowany do miejsc, ponieważ jest on w znacznej mierze uzależniony od wiedzy i preferencji tamtejszych mieszkańców.

W miejsce tradycyjnego podejścia sektorowego, skoncentrowanego na krótkoterminowych subsydiach wspierających zatrudnienie w słabiej rozwiniętych regionach, większość państw członkowskich OECD zaczęła przyjmować bardziej holistyczne podejście wielosektorowe, które ma na celu identyfikację i wykorzystanie lokalnych atutów i zasobów jako środków zachęcających do wzrostu i rozwoju w regionach. Rządy zaczęły bardziej koncentrować się na „ekosystemach” lokalnych i regionalnych, które mogą generować wzrost, przy kluczowym włączaniu różnych sektorów i różnych szczebli władz publicznych w sieciowe działania i wielopoziomowe rozwiązania w zakresie zarządzania (Organisation for Economic Cooperation and Development, 2011, s. 25). Obecnie terytorializacja polityki rozwoju jest kluczowym elementem tzw. nowego paradygmatu polityki regionalnej i została przyjęta na poziomie dokumentów sterujących rozwojem Unii Europejskiej, w tym Polski.

Przyjęcie nowego paradygmatu oznacza odejście od podejścia branżowego w polityce rozwoju na rzecz koncentrowania interwencji publicznej na miejscach (ang. *a place-based policy*), czyli przejście od udzielania dotacji rekompensujących niekorzystne skutki ku inwestycjom wspierającym możliwości regionalne, od podejścia sektorowego do wielosektorowego oraz od dominującej roli rządu centralnego

(lub lokalnego) do podejścia opartego na wielopoziomowym sprawowaniu rządów, przewidującym koordynację wszystkich szczebli i innych zainteresowanych stron (Mendez, 2011, s. 7).

Terytorializacja polityki rozwoju doczekała się także dość bogatej literatury i refleksji naukowej w Polsce (por. np. Słupińska, 2013; Zaucha i in., 2015; Jewtuchowicz, 2016; Nowakowska, 2017; Noworól, 2017; Potoczek, 2017; Słupińska, 2017; Szlachta i Zaleski, 2017; Noworól i Noworól, 2018).

Wśród definicji polityki terytorializacji podkreślić należy rolę różnych lokalnych potencjałów i lokalnych aktorów oraz znaczenie opcji oddolnej (ang. *bottom-up*) (por. Zaucha i in., 2014, s. 249). Oznacza to szerokie wykorzystywanie struktur partnerskich (i hybrydowych) dla osiągania celów polityki rozwoju. Szczególnie istotne jest to na poziomie lokalnym.

### **6.2.3. Rozwój lokalny kierowany przez społeczność – niedoceniana formuła partycypacji**

Przykładem multisektorowych partnerstw działających na rzecz rozwoju lokalnego od 1991 r. są lokalne grupy działania. Początkowo opierały się one na podejściu LEADER w polityce UE dotyczącej obszarów wiejskich (następnie związanych z rybołówstwem), obecnie w modelu rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (ang. *Community-led Local Development* – RLKS) poszerza się stosowanie tej formuły współpracy na inne obszary.

Rozwój lokalny kierowany przez społeczność opiera się nadal na założeniach metody LEADER:

- oddolności (szeroki udział społeczności lokalnej w tworzeniu i realizacji strategii),
- terytorialności (lokalna strategia rozwoju przygotowana dla danego, spójnego obszaru),
- zintegrowania (łączenie różnych dziedzin gospodarki, współpraca różnych grup interesu),
- partnerstwie (lokalna grupa działania jako lokalne partnerstwo, w którym uczestniczą różne podmioty z sektora publicznego, społecznego i gospodarczego),
- innowacyjności (w skali lokalnej),
- decentralizacji zarządzania i finansowania,
- sieciowaniu i współpracy (wymiana doświadczeń i rozpowszechnianie dobrych praktyk) (por. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2018).

Zgodnie z wytycznymi na lata 2014–2020 RLKS jest definiowany jako:

- skoncentrowany na konkretnych obszarach poniżej szczebla regionalnego,
- kierowany przez lokalne grupy działania, w których skład wchodzi przedstawiciele władz publicznych, lokalnych partnerów społecznych i gospodarczych oraz mieszkańców, przy czym na poziomie podejmowania decyzji ani władze publiczne – określone zgodnie z przepisami krajowymi – ani żadna z grup interesu nie posiada więcej niż 49% praw głosu,
- prowadzony na podstawie zintegrowanych i wielosektorowych lokalnych strategii rozwoju,
- zaprojektowany z uwzględnieniem lokalnych potrzeb i potencjału oraz zawierający elementy innowacyjne w kontekście lokalnym i zakładający tworzenie sieci kontaktów oraz, w stosownych przypadkach, współpracę (*Zasady realizacji instrumentu Rozwój lokalny kierowany przez społeczność w Polsce*, 2014, s. 3).

Idea tworzenia lokalnych grup działania oznacza zatem współuczestnictwo różnych grup interesariuszy rozwoju lokalnego poczynając od ustalenia strategii działania, przez kontraktowanie środków i wybór projektów, po wspólną realizację projektów. Jest to jedyna forma, która zapewnia (w teorii) przewagę głosów sektorów i podmiotów niepublicznych w podejmowaniu decyzji.

W literaturze i praktyce pojawiają się zarówno stanowiska afirmujące tę formę partnerstwa, jak i krytykujące ją. Do najczęściej wskazywanych słabości wdrażania instrumentu w Polsce należy kierowanie się raczej względami dostępności środków niż faktyczną gotowością do wielosektorowej współpracy, a co za tym idzie pojawiające się wypaczenia w budowie partnerstw. Kołomycew i Kotarba twierdzą, że „z założenia oddolny charakter partnerstw w praktyce rzadko był główną siłą sprawczą ich powstania. Niezbędnymi w tym procesie liderami z reguły okazywali się przedstawiciele sektora publicznego” (Kołomycew, Kotarba, 2016, s. 10). Zdarzało się m.in. „oddelegowywanie” pracowników samorządowych do udziału w LGD jako reprezentantów lokalnych społeczności. Kołomycew i Kotarba zastanawiają się zatem, „czy wszystkie nowo powstałe w ostatnich latach partnerstwa są wyrazem oddolnych działań społeczności lokalnych, potrzeb oraz faktycznej chęci włączenia się w procesy kształtowania sfery publicznej. Czy mają może fikcyjny charakter i są okazją do wykorzystania dostępnego wsparcia?” (Kołomycew, Kotarba, 2016, s. 10).

Autorka stoi na stanowisku, że idea rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność powinna być nie tylko utrzymana, ale i rozszerzana na coraz większe obszary tematyczne rozwoju lokalnego. Należy wzmocnić kontrolę nad gwarancją wielosektorowości w budowaniu lokalnych grup działania. Do szczególnie ważnych obszarów, w których można wykorzystać instrumenty RLKS, należy rewitalizacja obszarów zdegradowanych w miastach. Niestety w systemie prawnym nie stworzono dotąd szerszej możliwości

prowadzenia partnerskiej współpracy opartej na modelu LGD lub jego odmianie jako formule stowarzyszenia, którego członkami mogą być nie tylko osoby fizyczne, ale także osoby prawne i jednostki organizacyjne, wywodzące się z różnych sektorów (w tym, co niezwykle istotne, z sektora przedsiębiorstw). Wydaje się, że już posiadane przez wiele gmin doświadczenia w ramach współpracy w LGD mogłoby stanowić wartościową podstawę dla szerszych niż określone dla podejścia LEADER i RLKS działań prorozwojowych i wdrażania instrumentów terytorialnych. Po doświadczeniach ze współpracą publiczno-publiczną, które były wynikiem rekomendacji partnerstwa wewnątrzsektorowego w ramach polityki spójności, wydaje się, że czas na podjęcie szerszego wyzwania, w którego efekcie będzie możliwa koncentracja i mobilizacja zasobów prywatnych i społecznych (pozarządowych) w polityce terytorializacji (por. Noworól, 2018, s. 38). To szczególnie istotne, ponieważ jak pisze Camagni (2011, s. 78), strategię rozwoju wymagają zaangażowania całego potencjału i rozproszonych aktorów, którzy mogą uczestniczyć w procesie podejmowania decyzji w sposób oddolny. Polityka rozwoju wymaga działania w oparciu o wielopoziomowe partnerstwa i udział różnych sektorów/aktorów nie tylko we wdrażaniu, ale i przekazywaniu zasobów dla jej celów (por. Barca 2009; Camagni, 2011; Organisation for Economic Cooperation and Development, 2011).

Rozważania nad partycypacyjnym i multisektorowym modelem rozwoju lokalnego warto zakończyć, cytując Barbera, który twierdzi, że sąsiedztwo, miasteczko i miasto oraz kosmopole (ang. *cosmopolis*), które tworzą, charakteryzuje potencjał silnego uczestnictwa w życiu demokratycznym. Obszary te mogą angażować obywateli lokalnie i bezpośrednio w deliberację i zarządzanie oraz działają w pluralistycznej i „skoncentrowanej” sferze obywatelskiej (ang. *dense civic domain*), w której obywatelstwo partycypacyjne może dynamicznie uzupełniać instytucje przedstawicielskie. Lokalne wspólnoty nadają sieciom, do których należą, silnego ducha uczestnictwa (por. Barber, 2013, s. 303).

### **6.3. Usieciowienie i mediatyzacja sektora publicznego – nowe wymiary uczestnictwa publicznego**

Istotą współczesnych władz publicznych staje się tzw. usieciowienie (samo)rządu i prowadzenie komunikowania publicznego nie tylko „w dół” lub „w górę”, ale we wszystkich kierunkach. Tam, gdzie komunikowanie publiczne w interaktywnym ujęciu zajmuje pozycję uprzywilejowaną i gdzie w celu jego prowadzenia wykorzystuje się nowe technologie informacyjne i komunikacyjne (ICT), wykształca się wysoko rozwinięty typ demokracji – **demokracja komunikacyjna** (por. Dobek-Ostrowska, 2009, s. 19; Dobek-Ostrowska, 1993, s. 10). Ideą przewodnią działania instytucji publicznych staje się wówczas dążenie

do osiągnięcia porozumienia i harmonii, a następnie utrzymanie konsensu między władzą i społeczeństwem (Dobek-Ostrowska, Wiszniowski, 2002, s. 105 i n.). Współcześnie zatem nie można wyobrazić sobie demokracji uczestniczącej i skutecznego zarządzania partycypacyjnego bez osiągnięcia poziomu demokracji komunikacyjnej na platformach internetowych, które umożliwiają interaktywny udział użytkowników.

Nowe technologie sprzyjają także rozwojowi nowych form partycypacji publicznej – Raciborski podkreśla rozszerzanie się obywatelskiego uczestnictwa poza granice państw narodowych (za przykład podając ponadnarodowe struktury ruchów ekologicznych) (Raciborski, 2011, s. 50). Wskazuje, że internet „z jednej strony sprzyja indywidualizacji uczestnictwa w polityce, ale z drugiej strony może też ułatwiać kolektywne działania i skrupulatny, systematyczny nadzór obywatelski na działalnością władz publicznych” (Raciborski, 2011, s. 50). Dorenda-Zaborowicz przypomina natomiast za McLuhanem, że to nie wyłącznie treść, lecz również natura medium komunikacyjnego kształtuje strukturę społeczną. Każdy nowy przekaznik zmienia człowieka i poszerza skalę jego możliwości działania, a więc tworzenia nowych więzi (Dorenda-Zaborowicz, 2013, s. 47). Autorka wskazuje, że internet pozwala obywatelom nie tylko kontrolować system władzy, ale przede wszystkim definiować własne otoczenie polityczne (Dorenda-Zaborowicz, 2013, s. 56).

### 6.3.1. e-Partycypacja

Zakres działań e-partycypacji (partycypacji sieciowej) wciąż się poszerza. Już w 2003 r. Macintosh do typologizacji e-narzędzi proponował wykorzystanie typowej trójszczebłowej drabiny partycypacji publicznej i odniesienie dostępnych form do poszczególnych stopni w cyklu tworzenia polityk (Macintosh, 2003, s. 98). W 2009 r. Zissis, Lekkas i Papadopoulou wskazali natomiast na następujące e-narzędzia partycypacji: webcasts, FAQ, blogi, narzędzia do badania opinii na bazie prób i bez próbkowania, chat roomy, gry decyzyjne, fora dyskusyjne, e-panele, e-petycje, e-deliberatywne badanie opinii, wirtualne wspólnoty, mechanizmy alertu (Matczak, Mączka, Milewicz, 2015, s. 22).

Technologie ICT i Internet stają się nie tylko kanałami komunikacji, ale także platformą aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym. Wykorzystywane są tak w planowaniu przestrzennym (por. Goodspeed, 2008), jak i w podejmowaniu wiążących decyzji – *e-voting* (e-głosowanie) czy e-wybory (por. Czakowski, 2011, s. 121 i n.). Z perspektywy zarządzania publicznego tematyka wykorzystywania tych mediów jest przedmiotem wielu badań i publikacji<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> Warto wskazać na następujące pozycje: Andersen i in. (2013); Agostino i Arnaboldi (2015); Afzalani i Muller (2018); Eom, Hwang i Kim (2017); Dong (2018); Gruzd i in. (2018), Wukich



Nowe technologie umożliwiają, ale także wymuszają zmianę podejścia podmiotów publicznych do uczestnictwa różnych grup interesariuszy. Internet to już nie tylko platforma informacyjna, ale też medium umożliwiające różne formy udziału w życiu publicznym – od bycia poinformowanym do podejmowania decyzji. Istota nowych rozwiązań opiera się na Web 2.0. Organizacje międzynarodowe, takie jak Unia Europejska czy Narody Zjednoczone, rekomendują wdrażanie tzw. e-narzędzi partycypacyjnych, wskazując, że tradycyjne modele partycypacji publicznej poszerzyć należy o e-partycypację, na który to proces składa się; e-informowanie, e-konsultowanie i e-podejmowanie decyzji (por. UN E-Government Knowledgebase).

E-podejmowanie decyzji odnosi się do procesu, w którym ludzie wnoszą własny wkład w proces podejmowanie decyzji w sektorze publicznym poprzez:

- bezpośrednie głosowanie elektroniczne za pośrednictwem bezpiecznych systemów oraz
- identyfikację preferowanych (popularnych) opcji i propozycji, oceniając je za pomocą *like/dislike* w mediach społecznościowych lub funkcje plus/minus.

Powszechność stosowania e-partycypacji w zarządzaniu publicznym skłania do zastanowienia się nad ich skutecznością dla wdrażania złożonych procesów. Al-Dalou' i Abu-Shanab piszą, że: „E-uczestnictwo służyć powinno osiągnięciu wielu celów, takich jak: wykorzystanie dostępnych technologii w celu wspierania aktywnego obywatelstwa, umożliwienie szerszego uczestnictwa w dotarciu do szerszego grona odbiorców oraz umożliwienie wkładu bardziej świadomych obywateli poprzez zapewnienie dostępnych i zrozumiałych informacji odbiorcom” (Al-Dalou', Abu-Shanab, 2013, s. 1). Zhang i Feeney podkreślają znaczenie postaw managerów publicznych dla skuteczności e-narzędzi na przykładzie zarządzania miastem. „Miasta przyjmujące elektroniczne narzędzia zaangażowania mają menedżerów publicznych, którzy zgłaszają pozytywne przekonania na temat udziału interesariuszy. Kiedy menedżerowie wierzą w pozytywną wartość uczestnictwa i dostrzegają wysoki poziom zapotrzebowania na uczestnictwo w swojej organizacji, wzmacnia to wysiłki związane z elektronicznym zaangażowaniem” (Zhang, Feeney, 2018, s. 58).

Działania związane z procesem komunikowania publicznego oraz zapewniania udziału społecznego w wymiarze ponadnarodowym w sposób sformalizowany prowadzą organy Unii Europejskiej. Przykładem jest strona Komisji Europejskiej „Twój

---

i Mergel (2016); Zhang i Feeney (2018); Svidronova, KasMcakova i Vrbicanova (2018); Nica, Popescu i in. (2014), a z autorów polskich Czepczyński (2016); Kowalik (2017); Pawlicz i Kubicki (2016); Smalec i Gracz (2015); Szymkowiak i Scheibe (2015) oraz Piechota (2012, 2011).

Głos w Europie”, poświęcona konsultacjom społecznym ([ec.europa.eu/yourvoice](http://ec.europa.eu/yourvoice), odczyt: 10.02.2020).

W polityce Unii Europejskiej wskazuje się, że eGovernment oznaczać musi zintegrowane działanie zmierzające do stworzenia tańszej i skuteczniejszej administracji i w rezultacie do poprawy zarządzania państwem i obniżenia kosztów działania administracji. Według Komisji Europejskiej skuteczny eGovernment może przynieść wiele różnych korzyści, w tym większą wydajność i oszczędności dla rządów i przedsiębiorstw, lepszą przejrzystość i większy udział obywateli w życiu politycznym. E-rząd wymaga znacznie więcej niż tylko narzędzi, proces ten zmusza do ponownego przemyślenia organizacji i procesów administracyjnych oraz zmiany zachowań po to, aby usługi publiczne były dostarczane ludziom bardziej efektywnie. Dobrze wdrożona administracja elektroniczna umożliwi obywatelom, przedsiębiorstwom i organizacjom prowadzenie działalności gospodarczej z rządem łatwiej, szybciej i przy niższych kosztach (por. European Commission. *Shaping Europe's digital future. Policy: Creating a digital society*). W eGovernment Action Plan 2016–2020 (eGovernment Action Plan 2016–2020, 2016) wskazuje się, że „nowe otoczenie cyfrowe może ułatwiać kontakty obywateli, przedsiębiorstw i organizacji pozarządowych z administracjami publicznymi”. A „jeśli administracje publiczne udostępnią dane i usługi sektora publicznego oraz ułatwią ich ponowne wykorzystanie przez osoby trzecie z należytym poszanowaniem zasady «niezawodności i bezpieczeństwa», może to otworzyć nowe możliwości w zakresie wiedzy, wzrostu i zatrudnienia. Dzięki udostępnianiu swoich danych administracje publiczne stają się bardziej przejrzyste, zwiększając swoją rozliczalność i jednocześnie zbliżając się do obywateli” (eGovernment Action Plan 2016–2020, 2016, s. 12). Potwierdza to Porębski, podnosząc, że obok kontaktów z urzędem, kwestii związanych z płaceniem podatków, wyrabianiem dokumentów czy uzyskiwaniem decyzji administracyjnych, elektroniczna administracja bywa utożsamiana ze sferą debaty publicznej (Porębski, 2013, s. 61).

Obecnie za oczywistą platformę komunikacji, także publicznej, uznaje się **nowe media i media społecznościowe**. Według raportu Digital 2019 z nowych mediów korzysta z 45% populacji świata (*Digital in 2019*, 2019). *Cambridge Dictionary* definiuje je jako produkty i usługi, które zapewniają informacje lub rozrywkę za pomocą komputerów lub Internetu, a nie tradycyjnymi metodami, takimi jak telewizja i gazety. Według tego słownika media społecznościowe to strony internetowe i programy komputerowe, które pozwalają ludziom komunikować się i udostępniać informacje w internecie za pomocą komputera lub telefonu komórkowego. Szpunar wśród specyficznych cech nowych mediów wyróżnia: wzajemne powiązanie, dostęp indywidualnych użytkowników, którzy mogą występować zarówno w charakterze nadawców, jak i odbiorców, interaktywność, wielość sposobów użycia i otwartość, wszechobecność, niedookreśloność przestrzenną i delokalizację (Szpunar, 2008, s. 32).

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny w opinii *Cyberaktywizm a organizacje społeczeństwa obywatelskiego* zauważa, że nowe media oddziałują nie tylko na sposób komunikowania się. „Wpływ nowych technologii na dzisiejsze społeczeństwo znajduje odzwierciedlenie w tzw. ekosystemie cyfrowym, w ramach którego powstają nowe style życia, często wypierające tradycyjne środki wyrazu i zbiorowego życia społecznego” (Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, 2016). Oznacza to potrzebę uwzględniania wyzwań i szans w dziedzinie informacji, komunikacji i uczestnictwa w nowym kontekście sprawowania rządów, w którym wspólna odpowiedzialność w sieci może w dużym stopniu decydować o znaczących zmianach w strukturze społeczeństwa przyszłości i jego organizacji. Warunkiem uzyskania korzyści z wpływu sieci społecznościowych on-line oraz internetu jest integracyjny charakter działań, który może poszerzyć zakres roli, jaką mogą odgrywać obywatele.

Istotne znaczenie ma jednak charakter treści generowanych przez użytkowników, które wyznaczają sposoby, w jakie ludzie mogą korzystać z mediów społecznościowych (Roengtam i in., 2017). Według Roengtama i jego zespołu generowanie treści przez użytkowników powinno dawać możliwość działania na publicznie dostępnej stronie internetowej lub w serwisie społecznościowym dostępnym dla wybranej grupy, wymagać minimalnego wysiłku twórczego i być tworzone poza profesjonalnymi procedurami i praktykami (Roengtam i in., 2017).

Oznacza to, że wykorzystywanie mediów społecznościowych do celów zarządzania publicznego powinno zrywać z istniejącymi praktykami i procedurami dotyczącymi komunikacji publicznej i PR.

### 6.3.2. *Social media governance?*

Na tle szeroko zakrojonej dyskusji naukowej Linke i Zerfass (2012) przedstawili koncepcję *social media governance* w organizacjach. Piszą oni, że kiedy obserwuje się boom mediów społecznościowych, staje się jasne, że tylko niewielka część organizacji posiada umiejętności, strategie lub struktury niezbędne do osiągnięcia długoterminowego sukcesu w mediach społecznościowych. Większość organizacji zarządza wdrażaniem mediów społecznościowych głównie z technicznego punktu widzenia, nie zajmując się bardziej strategicznymi i strukturalnymi aspektami zarządzania organizacją i zmianami (Linke i Zerfass, 2012).

Mimo to trudno nie zauważyć przydatności mediów społecznościowych w zarządzaniu lokalnym. Dostrzegają ją cytowani wyżej Roengtam i in. Uważają oni, że „Media społecznościowe, ze względu na poczucie personalizacji lub poczucie wspólnoty, poprawiają komunikację między obywatelami a rządem lepiej niż strony z e-administracją” (Roengtam i in., 2017, s. 344). Carone, Borriello i Panaro dzielą się wnioskiem

(sformułowanym na podstawie badań prowadzonych z wykorzystania social mediów w procesie odnowy miejskiej), że korzystanie z sieci społecznościowej Facebook pozwala na ułatwienie aktywnego udziału interesariuszy i poprawę ich łączności poprzez możliwość publikowania i udostępniania w dowolnym momencie zdjęć, komentarzy oraz treści przekazywanych w ramach sondaży (Carone, Borriello i Panaro, 2013, s. 516). Nie jest już jednak oczywisty pozytywny wpływ na świadczenie usług publicznych, ponieważ – jak piszą Mirchandani i in. (2008) – media społecznościowe mogą raczej utrudniać, niż ułatwiać świadczenie usług.

Także w Polsce, obok obowiązkowego dla organizacji publicznych Biuletynu Informacji Publicznej i tworzonych oficjalnych stron internetowych, wzrasta wykorzystywanie mediów społecznościowych. Wstępna kwerenda mediów społecznościowych i profili samorządów terytorialnych i ich organizacji potwierdza także powszechne używanie tych narzędzi w praktyce zarządzania w polskich samorządach dużych miast. Wyniki badań dotyczących zarządzania procesem komunikowania w mediach społecznościowych prowadzonych przez Piechotę wskazały jednak istotne deficyty (Piechota, 2012). Autorka ta pisze, że jednym z nich jest dobór tematyki i „świadome, jak należy sądzić, pomijanie zagadnień związanych z szeroko rozumianą polityką lokalną” (Piechota, 2012, s. 64). Wnioskuje zatem dalej: „to powoduje, że tablice na fanpage’ach stają się w istocie narzędziem propagandy i próbą promocji miasta, nie zaś narzędziem wykorzystywanym w procesie komunikowania, chociaż istota mediów społecznościowych na to wskazuje” (Piechota, 2012, s. 64). Miasta „traktują fanpage na Facebooku jak tablicę ogłoszeń, nie zaś kanał komunikowania się z lokalną społecznością” (Piechota, 2012, s. 64).

Nowe media wykorzystywane są przez samorządy terytorialne przede wszystkim jako jeden z kanałów działań informacyjnych i promocyjnych. Za podstawowe grupy docelowe tych działań uznać należy turystów i mieszkańców, rzadziej – inwestorów. Nowe media, a szczególnie *social media*, umożliwiają prowadzenie nie tylko procesu informacji, ale także mogą stać się i stają się platformą konsultacji z *the public*. W literaturze przypisuje się im także duże znaczenie w procesie edukacji i dyfuzji wiedzy. Pomimo pewnych obaw przed korzystaniem z social mediów przez organizacje publiczne, zdaje się zwyciężać pragmatyzm. Jak piszą Papińska-Kacperek i Polańska: „jeśli dla pewnej grupy obywateli jest to naturalne środowisko, to choć dla wielu osób może się to wydawać niepoważne, nie należy ignorować tego kanału komunikowania się z urzędem” (Papińska-Kacperek i Polańska, 2016, s. 100). Autorki te ostrzegają: „Nie można jednak zapominać, że korzystanie z mediów społecznościowych niesie ze sobą wiele zagrożeń, gdyż popularne serwisy są zwykle przedsięwzięciami komercyjnymi. Przechowywane dane na profilach czy fanpage’ach mogą znaleźć się poza kontrolą teoretycznie administrujących je władz publicznych. Dlatego portale społecznościowe powinny stać się

jedynie narzędziem reklamy, edukacji i kontaktu z obywatelami, a właściwe czynności muszą odbywać się na bezpiecznych serwerach publicznych. Informacje zamieszczane w mediach społecznościowych powinny niejako oswajać obywateli z ofertą elektronicznych usług publicznych” (Papińska-Kacperek i Polańska, 2016, s. 100).

Zdaniem autorki niniejszego opracowania problem dla władzy publicznej i administracji, szczególnie na poziomie lokalnym, polegać będzie na takim zintegrowaniu działań różnych platform komunikacji, żeby użytkownik (obywatel czy interesariusz) przyzwyczajony do intuicyjnego i zindywidualizowanego działania w mediach społecznościowych, oprócz koniecznych dla niego czynności administracyjnych (załatwienia sprawy w urzędzie) chciał szerzej uczestniczyć w sprawach publicznych, wykorzystując sformalizowane, choć bezpieczniejsze, platformy publiczne. Badania wskazują, że dziś media społecznościowe stanowią główne i pierwsze źródło informacji dla Polaków. Według raportu McKinsey&Company w 2018 r. 72% Polaków wskazywało je jako źródło informacji, z którego korzystają co najmniej raz dziennie (Bogdan i in., 2018).

### 6.3.2. Geograficzne Systemy Informacji – PGIS i społeczne naprawianie przestrzeni

W wielu procesach związanych z przestrzenią, w tym szczególnie w procesie diagnozowania problemów degradacji przestrzennej oraz wyznaczania granic obszarów rewitalizacji, coraz większą rolę odgrywają Geograficzne Systemy Informacyjne (ang. *Geographic Information Systems* – GIS) (por. Majorek, 2018). McCall i Dunn wskazują na genezę wykorzystywania GIS jako narzędzia partycypacyjnego. Wezwanie do większego udziału społeczeństwa w planowaniu przestrzennym i krytyka tradycyjnego GIS zrodziły koncepcję i praktykę „partycypacyjnego GIS” (PGIS), który pociąga za sobą zaangażowanie społeczności w tworzenie informacji geograficznych i pracę z nimi. Kontekst i możliwości zastosowania PGIS są szerokie, w tym w planowaniu urbanistycznym i rewitalizacji społecznej (McCall, Dunn, 2012, s. 82). Autorzy ci piszą dalej, że „Technologia geoinformacyjna jako sposób na «upodmiotowienie» (org. *empowerment*) za pośrednictwem PGIS powinna dawać więcej głosu mieszkańcom i traktować ich oraz ich potoczną (geograficzną) wiedzę na równi z zewnętrznymi «ekspertami» i «oficjalnymi informacjami uwikłanymi w dyskurs naukowy»” (McCall, Dunn, 2012, s. 85).

W ramach procesu *Participatory GIS* szczególnie rozwijają się formy geowizualizacji i geoankiet (por. Hanzl, 2008; Młodkowski, Walczak i Jankowski, 2016). Do szczególnie istotnych należy mapowanie społecznościowe (ang. *crowdmapping*). To proces i narzędzie partycypacyjne wykorzystujące osiągnięcia technologii GIS, nowych mediów oraz działania w ramach crowdsourcingu. Mapowanie społecznościowe można zdefiniować jako agregację informacji generowanych przez tłum (poprzez m.in. wiadomości

tekstowe, kanały społecznościowe) z danymi geograficznymi w celu dostarczania interaktywnych informacji w czasie rzeczywistym o wydarzeniach (m.in. takich jak wojny, kryzysy humanitarne, przestępczość, wybory lub klęski żywiołowe – te określane są jako tzw. mapy kryzysowe) (Rehman, Amany, 2015). Du Vall opisuje je jako proces polegający na definiowaniu problemów i sposobów ich rozwiązywania przy wykorzystaniu map współtworzonych przez wielu uczestników z zaangażowaniem możliwie najszerszego grona członków danej społeczności (Du Vall, 2014, s. 9). Tak tworzone mapy przestają być dziełem ekspertów, a stają się wynikiem zaangażowania społeczności. W ten sposób funkcjonują platformy: angielska FixMyStreet czy polska NaprawmyTo.

W epoce crowdsourcingu tego typu narzędzia, włączające użytkowników (tu: przestrzeni) w rolę ekspertów i twórców, będą zapewne coraz bardziej oczekiwane przez obywateli, choć w wielu przypadkach nie będą mogły lub nie powinny zastąpić innych bezpośrednich form uczestnictwa, takich jak np. mikroplanowanie czy sesje *charette*.



## W RAMACH PODSUMOWANIA

### CZY XXI W. ODDAŁA NAS OD IDEI DEMOKRACJI UCZESTNICZĄCEJ I PUBLICZNEGO ZARZĄDZANIA PARTYCYPACYJNEGO?

Od początku XXI w. wielu polityków, badaczy, przedstawicieli mediów i firm oferujących nowe technologie komunikacyjne utwierdzało nas w przekonaniu, że współczesne możliwości przekazu informacji i idei oraz innowacyjne instrumenty zarządzania wykorzystujące zdobycze cyfrowe przybliżą ideały demokracji i wzmocnią rolę obywateli. W rzeczywistości okazało się, jak zwykle, że nie jest to tak jednoznaczne. Kolejne badania poświęcone wykorzystywaniu e-instrumentów zarządzania publicznego ukazywały, jak często szerokie stosowanie ICT jako narzędzi e-administracji nie dotyczyło państw, które wiodą prym w zakresie demokratyzacji rządu (zarządzania publicznego), przykładem są tu kraje arabskie. Z drugiej strony badania nowych mediów i mediów społecznościowych już dekadę temu (Van Dijk, 2010, s. 149–155) pokazały pojawianie się zjawisk o potencjale patologicznym. Wymienić tu należy zjawiska: slaktywizmu, kliktywizmu, haktywizmu czy wreszcie trollowania. Pejoratywny wydźwięk większości określeń dla tych zjawisk (slaktywizm, trolling) niesie za sobą wiele pytań nie tylko o wpływ korzystania z nowych mediów dla kondycji „obywatelskości” (cnót obywatelskich), ale także o potencjalne patologie wynikające z możliwych nadużyć stosowania instrumentów e-partycypacji w procesie zarządzania publicznego.

Kolejne niebezpieczeństwo wiąże się z możliwościami manipulowania obywatelami, interesariuszami i opinią publiczną poprzez nowe media. Vaidhyanathan (2018) uznaje wręcz, że *anti(social)* media zagrażają demokracji. Warto przytoczyć jedynie jeden cytat z jego książki, obrazujący potencjalne zagrożenia. „Za pomocą hipermediów sztaby wyborcze oraz politycy u władzy są w stanie «zarządzać» obywatelami. Mogą manipulować przepływem informacji lub materiałami propagandowymi i precyzyjnie kierować je do odbiorców. Nie istnieje «opinia publiczna» lub polis. Są tylko plemiona, które można łączyć lub dzielić zależnie od potrzeb chwili”. I dalej „Obywatelski duch się



rozmywa, ponieważ informacje są w zasięgu ręki, chociaż są głośne, zwodnicze i wzajemnie sprzeczne” (Vaidhyanathan, 2018, s. 263–264). Polityczne interakcje przyjmują formę quizu, sondażu, kliknięcia.

Jeszcze dalej w swoich rozważaniach idzie cytowany już Harari, który dostrzega niebezpieczeństwo wykorzystania możliwości sztucznej inteligencji i wielkich zbiorów danych. Pisze on: „Gdyby algorytmy znały nas tak dobrze, autorytarne rządy mogłyby zyskać absolutną władzę nad swoimi obywatelami (...), a opór wobec takich reżimów mógłby być całkowicie niemożliwy. Taki reżim nie tylko wiedziałby dokładnie, co każdy z nas czuje, lecz także mógłby sprawić, że nasze uczucia byłyby zgodne z tym, czego chcą władze” (Harari, 2018, s. 98). Jedną z opcji byłoby zatem powstanie cyfrowej dyktatury. Harari widzi jeszcze inną – także niepokojącą – alternatywę: „w rzeczywistości może będzie tak, że czeka nas banalna apokalipsa klikania” (Harari, 2018, s. 103).

Obecnie trudno ocenić, czy żyjemy już na etapie zastępowania lub wypaczania faktycznego, bezpośredniego udziału w sprawach publicznych działaniami realizowanymi głównie za pośrednictwem mediów społecznościowych i innych narzędzi internetowych. Czy wciąż jeszcze potrzebujemy spotkań, debat i namysłu twarzą w twarz oraz bezpośredniej relacji, nawet jeśli przyjmie ona postać konfrontacji różnych stanowisk? Wielkim polem badawczym tej problematyki stanie się niewątpliwie rzeczywistość po – wciąż trwającej w momencie oddawania książki do druku – pandemii koronawirusa. Wtedy, po tygodniach i miesiącach życia on-line i fizycznych ograniczeń w kontaktach międzyludzkich i społecznych, będzie można zbadać kondycję i szanse rozwoju tradycyjnych form partycypacji publicznej.

Tu należy wspomnieć o kolejnej trudności związanej z partycypacją i zarządzaniem za pośrednictwem nowych mediów – możliwości potwierdzenia (lub skontrolowania), czy w procesie podejmowania decyzji biorą udział interesariusze, czy też nieokreślona opinia publiczna, której udział w danej procedurze partycypacyjnej czy inicjatywie może być podyktowany wyłącznie chęcią rozrywki lub ciekawością, bez jakiegokolwiek namysłu czy potrzeby wpływania na decyzje dotyczące danej wspólnoty czy przestrzeni. Czy ograniczać, limitować, tworzyć cenzusy, pozwalające ludziom na uczestnictwo? Czy nie jest to zaprzeczeniem idei internetu i nowych mediów? A z drugiej strony – jak uwiarygodnić wkład *the public*? W publicznym zarządzaniu partycypacyjnym trzeba funkcjonować między obywatelem, użytkownikiem i opinią publiczną, umiejętnie stosując metody i narzędzia na wszystkich szczeblach drabiny partycypacyjnej. Aby temu sprostać, trzeba postawić sobie pytanie, kto dziś jest obywatelem i kto ma prawo uczestnictwa publicznego? Przypomnijmy, że główny nurt zmian prowadzi w kierunku otwartości, inkluzywności i tożsamości opartej na idei wielokulturowej społeczności obywatelskiej, ale „są tacy, niezbyt liczni, ale głośni, którzy preferują zupełnie inny rodzaj tożsamości narodowej, bardzo tradycyjnej, konserwatywnej, w typie agresywnego,

ksenofobicznego nacjonalizmu. Wolność i demokracja tworzy także pole działania dla tego rodzaju skrajności” (Mach, 2014, s. 27).

W powyższym kontekście niezwykle ciekawy przedmiot dla dalszych badań, także z perspektywy zarządzania publicznego, stanowić będzie rola i formy działania nowych ruchów społecznych, w tym miejskich, które – jak wskazano wyżej – coraz częściej odrywają się od działania w geograficznie określonej wspólnocie i przestrzeni i choć wciąż deklarują aktywność na ich rzecz – za główną platformę oddziaływań przyjmują nowe media.

Niezależnie jednak od znaczenia, które nadamy kontaktom i współpracy w fizycznej bliskości czy on-line, najpoważniejszym problemem zarządzania partycypacyjnego pozostanie funkcjonowanie gdzieś pomiędzy równością a sprawiedliwością. Wynika to m.in. z tego, że udział społeczny i publiczny często wiąże się ze sprzecznymi i współzależnymi jednocześnie interesami i postawami, a zatem z konfliktem. Radzenie sobie z nim wymaga natomiast zdolności i umiejętności analizy, negocjacji, a przede wszystkim zmiany nierównych relacji w podejmowaniu decyzji publicznych na wszystkich poziomach. Napięcia między równością a sprawiedliwością mają przy tym generalne znaczenie i występują, jak piszą Karpowicz i Raphael (2016), na każdym etapie obrad publicznych na forach obywatelskich. Najtrudniejszą zatem kwestią wydaje się być włączenie (ang. *inclusion*). Nawet jeśli wydaje się, że zapewniliśmy udział szerokiego spektrum interesariuszy, wciąż istnieje obawa, czy nierówności istniejące w tle prowadzonego procesu nie wyrządzają szkody grupom w niekorzystnej sytuacji. Wiąże się to z sytuacją, kiedy władza rozkłada się nierównomiernie, a pieniądze znacząco wpływają na to, kto ją ma i kto ma dostęp do obrad. Istnieje spore prawdopodobieństwo, że wyniki debat i obrad w praktyce będą odzwierciedlały te nierówności, a zatem prowadzić będą w wielu przypadkach do niesprawiedliwych wyników (Karpowicz i Raphael, 2016, s. 1). Na problem ten wskazuje także Barber (2013) w odniesieniu do ujawniającej się niechęci części polityków i urzędników wobec budżetów partycypacyjnych, których klasyczne procedury zabezpieczać miały interesy grup marginalizowanych (np. ubogich czy mieszkańców faweli).

Wszystkie wskazane wyżej wyzwania i trudności dla dalszego rozwoju aktywnej i skutecznie oddziałującej na zarządzanie publiczne partycypacji obywateli i innych grup interesariuszy można, zdaniem autorki, pokonać – jedynym warunkiem jest edukacja. Formalna i nieformalna edukacja, która opiera się na równym dostępie do informacji i możliwości uzyskania umiejętności i kompetencji do udziału w sprawach publicznych, bez potrzeby wykazania się określonym uprawnieniem czy cenzusem. Działania takie to w dzisiejszych czasach jedno z podstawowych zadań władz publicznych, które powinny się łączyć z kolejnymi inicjatywami polegającymi na animowaniu współpracy horyzontalnej i wertykalnej, wykraczającej poza hierarchie, statusy i administracyjne

granice. W tym miejscu po raz kolejny warto zacytować Barbera: „obywatele są raczej tworzeni niż urodzeni, a kultywowanie cnót obywatelskich wymaga ciągłej edukacji, innowacji i eksperymentów, które Tocqueville nazwał «praktyką wolności», najbardziej «uciążliwą ze wszystkich praktyk» (Barber, 2013, s. 302).

## BIBLIOGRAFIA

- Afzalan, N., Sanchez, T., Evans-Cowley, J. (2017). Creating smarter cities: Considerations for selecting online participatory tools. *Cities July*, 67, s. 21–30.
- Agostino, D., Arnaboldi, M. (2016). A measurement framework for assessing the contribution of social media to public engagement. *Public Management Review*, 18(9), s. 1289–1307.
- Al-Dalou', R., Abu-Shanab, E. (2013). *E-Participation Levels and Technologies*. The 6<sup>th</sup> International Conference on Information Technology, ICIT 2013.
- Almond, G.A., Verba, S. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton, NJ, USA: Princeton University Press.
- Alscher, M. Priller, E. (2010). Civil Society, [w:] *Building on Progress* (s. 1139–1152). German Data Forum, Toronto: Budrich UniPress.
- Anand, S., Sen, A. (1994). Sustainable Human Development: Concepts and Priorities, *Human Development Occasional Papers (1992–2007)*, HDOCPA-1994-03, Human Development Report Office (HDRO), United Nations Development Programme (UNDP).
- Andersen, K.N., Medaglia, R., Vatrapu, R., Henriksen, H.Z., Gauld, R. (2011). The forgotten promise of e-government maturity: Assessing responsiveness in the digital public sector. *Government Information Quarterly*, 28(4), s. 439–445.
- Aragones, E., Sanchez-Pages, S., (2008). A theory of participatory democracy based on the real case of Porto Alegre. *European Economic Review and Global Governance, The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1), s. 78–93.
- Arnstein, S.R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation, *Journal of the American Planning Association*, 35(4), s. 216–224.
- Atlee, T. (2003a). *Designing Multi-Process Public Participation Programs. What do we need to know to design multi-process public participation programs?*. The Co-Intelligence Institute, dokument elektroniczny, <http://www.co-intelligence.org> (odczyt: 4.06.2007).
- Atlee, T. (2003b). *The Tao of Democracy, Using Co-Intelligence to Create a World that Works for All*. The Writers' Collective.

- Atroszko, B., Atroszko, P. (2013). Innowacje edukacyjne jako element rozwoju gospodarki opartej na wiedzy w Polsce, [w:] *Conference Proceedings: International Masaryk Conference for Ph.D. Students and Young Researchers 2013. Vol. IV* (s. 2820–2828). Magnanimitas: Hradec Kralove.
- Baranowska, A. (2017). Starzenie się społeczeństwa europejskiego jako wyzwanie XXI wieku. *Casus Polski. Opuscula Sociologica*, 4, s. 55–66.
- Barber, B. (2008). *Consumed: How Markets Corrupt Children, Infantilize Adults, and Swallow Citizens Whole*. W.W. Norton & Company: New York London.
- Barber, B. (2013). *If Mayors Ruled the World*. London: Yale University Press.
- Barca F. (2009). *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations. Independent Report*, <http://www.europarl.europa.eu/portal/en> (odczyt: 4.04.2020).
- Baron-Wiaterek, M., Grzanka, I. (2014). Partnerstwo publiczno-społeczne we wspólnotach terytorialnych. *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria: Organizacja i Zarządzanie*, 76 (1923), s. 217–229.
- Bauman, Z. (1995). *Ciało i przemoc w obliczu ponowoczesności*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe UMK.
- Bell, Ch. (2007). Współpraca na zasadach partnerstwa, [w:] *Biznes. Tom 1: Zarządzanie firmą* (s. 92–95). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Bendyk, E. (2018). Kto ma prawo do miasta. *Polityka*, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/mojemiasto/1762792,1,kto-ma-prawo-do-miasta.read> (odczyt: 23.08.2020).
- Bennet, N., Lemoine, G.J. (2014). Co oznacza VUCA. *Harvard Business Review Polska*, 141, listopad, <https://www.hbrp.pl/a/co-oznacza-vuca/rxb3sDZH> (odczyt: 30.03.2020).
- BEPA (Bureau of European Policy Advisers), European Commission. (2011). *Empowering People, Driving Change. Social Innovation in the European Union*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Bogdan, W., Boniecki, D., Purta, M., Krok, W., Stefański J., Nowakowski M. (2018). *Cyfrowi Polacy – przyspieszenie e-rewolucji. Raport McKinseya*, [https://www.mckinsey.com/pl/~media/McKinsey/Locations/Europe%20and%20Middle%20East/Polska/Raporty/Cyfrowi%20Polacy%20Przyspieszenie%20E%20rewolucji/Cyfrowi-Polacy-2018\\_raport-McKinsey.pdf](https://www.mckinsey.com/pl/~media/McKinsey/Locations/Europe%20and%20Middle%20East/Polska/Raporty/Cyfrowi%20Polacy%20Przyspieszenie%20E%20rewolucji/Cyfrowi-Polacy-2018_raport-McKinsey.pdf) (odczyt: 15.04.2020).
- Borys, T. (2002). Realizacja Lokalnej Agendy 21 w polskich samorządach. *Środowisko*, 15(231).
- Botsman, R. (2013). *The Sharing Economy Lacks a Shared Definition*, <https://www.fastcompany.com/3022028/the-sharing-economy-lacks-a-shared-definition> (odczyt: 20.02.2020).
- Bowden, A., Liddle, J. (2018). Evolving public sector roles in the leadership of place-based partnerships: from controlling to influencing policy? *Regional Studies*, 52(1), s. 145–155.
- Bruns, A. (2013). Exploring the Pro-Am Interface between Production and Producers, [w:] F. Lee, L. Leung i in. (eds.), *Frontiers in New Media Research* (s. 241–258), Routledge: New York.

- Buczkowski, B. (2001). Sprawowanie władzy w perspektywie konfliktów lokalnych, [w:] P. Buczkowski, P. Matczak (red.), *Konflikt nieunikniony. Wspólnoty i władze lokalne wobec konfliktów spowodowanych rozwojem*. Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej. *Business Dictionary*, <http://www.businessdictionary.com/definition/corporate-governance.html> (odczyt: 23.09.2020).
- Camagni R. (2011). Local knowledge, national vision: challenge and prospect for the EU regional policy, [w:] *Territorial Dimension of Development Policies* (s. 75–84). Warsaw: Ministry of Regional Development.
- Cambridge Dictionary*, hasła: *activism, e-governance, new media*, <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/> (odczyt: 23.09.2020).
- Carayannis, E.G., Barth, T.D., Campbell, D. (2012). The Quintuple Helix innovation model: global warming as a challenge and driver for innovation, *Journal of Innovation and Entrepreneurship*, 1(2), <https://doi.org/10.1186/2192-5372-1-2> (odczyt: 4.04.2020).
- Carone, P., Borriello, F., Panaro, S. (2013). The Role of Social Networks for New Strategies of Urban Regeneration, [w:] B. Murgante i in. (red.), *International Conference on Computational Science and Applications*. Part IV, LNCS 7974, s. 515–527.
- Castells M. (2008). The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, and Global Governance. *The Annals of The American Academy of Political and Social Science*, 616(1), s. 78–93.
- Checkoway B. (2003). Multicultural community participation for diverse democracy: building common ground in an Israeli neighborhood. *The Journal of the International Institute*, 11(1).
- Chmielak, W. (2002). *Instytucjonalne podstawy trwałości rozwoju gospodarczego*, Białystok: Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania.
- Chmielewska, I., Dobroczek, G., Panuciak A. (2018). *Obywatele Ukrainy pracujący w Polsce – raport z badania*. Warszawa: Narodowy Bank Polski.
- Chojnacka, K. (2016). Państwo jako podmiot własności publicznej. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 260, s. 9–17.
- Choudry, A. (2015). *Learning Activism: The Intellectual Life of Contemporary Social Movements*. Toronto: University of Toronto Press.
- Chyłek, M. (2011). Współczesne zarządzanie przedsiębiorstwem a partycypacja pracownicza. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach*, 10, s. 181–194.
- Ciurea, C., Filip, F.G. (2019). Collaborative Platforms for Crowdsourcing and Consensus-Based Decisions in Multi-Participant Environments. *Informatica Economică*, 23(2), s. 5–14.
- Czakowski, M. (2011). E voting na przykładzie Estonii i Brazylii. *Studia BAS*, 3(27), s. 121–136.

- Czaputowicz J. (2006). *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, www.usc.gov.pl (odczyt: 9.03.2006).
- Czeczynski, M. (2016). Challenges of participatory-deliberative governance in the era of social media digitalization. *Public Philosophy & Democratic Education*, 5(2), s. 11–28.
- Czernek, K., Wójcik, D., Marszałek P. (2018). Zaufanie w gospodarce współdzielenia. *Gospodarka Narodowa*, 3(295), lipiec–wrzesień 2018, s. 23–48.
- Czernik, T. (2011). Indywidualizm, komunitaryzm i trzecia droga. *Perspectiva. Legnickie Studia Teologiczno-Historyczne*, 2(19), s. 21–35.
- Ćwiklicki, M. (2015). *W kierunku neo-biurokracji: o biurokracji we współczesnych koncepcjach zarządzania publicznego*. MPRA Paper, 65345, Munich: University Library of Munich.
- Denning, D. E. (1999). Activism, hacktivism, and cyberterrorism: The internet as a tool for influencing foreign policy, [w:] J. Arquilla, D. Ronfeldt D. (red.), *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy* (s. 239–288). RAND Corporation: Santa Monica, CA.
- Digital in 2019. (2019). *Global Internet Use Accelerates*, <https://wearesocial.com/global-digital-report-2019> (odczyt: 20.06.2019).
- Dobek-Ostrowska, B. (2009). *Porozumienie czy konflikt? Politycy, media i obywatele w komunikowaniu politycznym*. Warszawa–Bielsko Biała: ParkEdukacja, PWN.
- Dobek-Ostrowska, B. (1993). *Wprowadzenie do zagadnień komunikacji społecznej*. Wrocław: Wydawnictwo WON.
- Dobek-Ostrowska, B., Wiszniowski, R. (2002). *Teoria komunikowania publicznego i politycznego*. Wrocław: Wydawnictwo Astrum.
- Dorenda-Zaborowicz, M. (2013). Nowe media w służbie marketingu politycznego, [w:] K. Pokorna-Ignatowicz, S. Jędrzejewski, J. Bierówka (red.), *Nowe media a praktyki komunikacyjne* (s. 35–62). Kraków: Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego.
- Dong, Ch., Ji, Y. (2018). Connecting young adults to democracy via government social network sites. *Public Relations Review*, 44(5), s. 762–775.
- Drechsler, W., Kattel, R. (2008). Towards the neo-Weberian state? Perhaps, but certainly adieu. *NPM! NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 2 (I), s. 95–97.
- Drażkiewicz, J. (2002). Lokalne uczestnictwo obywatelskie w wybranych gminach, [w:] R. Skrzypiec (red.), *Lokalne uczestnictwo obywatelskie* (s. 21–91). Warszawa: Ośrodek Badania Aktywności Lokalnej przy Stowarzyszeniu ASOCJACJE.
- Du Vall, M. (2014). Infoaktywizm. Strategie komunikacyjne społeczników ery cyfrowej, [w:] M. Marczevska-Rytko (red.), *Haktywizm. (Cyberterroryzm, haking, protest obywatelski, cyberaktywizm, e-mobilizacja)*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Earth Summit* (1992). London: The Regency Press Corporation.
- Elander, I. (2002). Partnerships and urban governances. *International Social Science Journal*, 54(172), June, s. 191–204.

- Elkington, J. (1997). *Cannibals with Forks: Triple Bottom Line of 21st Century Business*. New Society Publishers: Stoney Creek, CT.
- Emden, Ch.J., Midgley, D. (2013). *Beyond Habermas? From the Bourgeois Public Sphere to Global Publics*. New York: Berghahn Books.
- Encyclopedia PWN*, <https://encyklopedia.pwn.pl>.
- Eom, S.-J., Hwang, H., Kim J.H. (2017). Can social media increase government responsiveness? A case study of Seoul, Korea. *Government Information Quarterly*, January, s. 109–122.
- EPA (United States Environmental Protection Agency). *Public Participation Guide: Tools*, <https://www.epa.gov/international-cooperation/public-participation-guide-tools> (odczyt: 10.02.2020).
- Estellés Arolas, E., González-Ladrón-De-Guevara, F. (2012). Towards an integrated crowdsourcing definition. *Journal of Information Science*, 32(2), s. 189–200.
- Etzkowitz H., Leydesdorff L. (1998). Triple helix issue. *Science and Public Policy*, 25(6), s. 358–364.
- European Commission. *Shaping Europe's digital future. Policy: Creating a digital society*, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/creating-digital-society> (odczyt: 10.02.2020).
- Faracik, B. (2020). Całość jest większa niż suma jej części: jak kultura włączająca wpływa na wyniki firmy? *Personel i Zarządzanie*, 2, s. 24–30.
- Fischer, F. (2006). Participatory Governance as Deliberative Empowerment. *American Review of Public Administration*, 36(1), March, s. 19–40.
- Florida R. (1995). Towards the learning region. *Futures*, 27(5), s. 527–536.
- Florida, A. (2013). *Participatory Democracy versus Deliberative Democracy: Elements for a Possible Theoretical Genealogy. Two Histories, Some Intersections*. 7th ECPR General Conference Sciences Po, Bordeaux.
- Fogel, P. (2013). Wspomaganie procesu tworzenia polityki przestrzennej w gminie poprzez wykorzystanie prostych analiz GIS. *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica*, 14, s. 45–58.
- Frąckiewicz-Wronka, A. (red.). (2009). *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*. Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach.
- Freeman, R.E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Boston: Pitman.
- Friis-Hansen, E., Kyed, H.M. (2009). *Participation, Decentralization and Human Rights. A Review of Approaches for Strengthening Voice and Accountability in Local Governance*. Social Development Department Environmentally and Socially Sustainable Development Network The World Bank.
- Gadacz, T. (2018). Wychowywać do wolności, [w:] *Wolność jest trudniejsza, niż myśleliśmy* (s. 130–138). Kraków: Wydawnictwo WAM.



- Garvin, D.A. (1993). Building a Learning Organization. *Harvard Business Review*, July–August, <https://hbr.org/1993/07/building-a-learning-organization>.
- Gawkowska, A., Gliński, P., Kościański A. (red.). (2005). *Teorie wspólnotowe a praktyka społeczna. Obywatelskość, polityka, lokalność*. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Gębala, P. (2008). Homo consumens. *Studia Medioznawcze*, 4(35), s. 11–30.
- Glińska-Noweś, A. (2017). *Pozytywne relacje interpersonalne w zarządzaniu*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Goodspeed, R. (2008). *Citizen Participation and the Internet in Urban Planning*, <http://goodspeedupdate.com/wp-content/uploads/2008/11/goodspeed-internetparticipation.pdf> (odczyt: 20.03.2020).
- Grudziński, A. (2014). Ludzie starzy w obliczu współczesnych przemian, [w:] J. Stala (red.), *Człowiek chory i umierający. Możliwości wsparcia i formy pomocy* (s. 61–69). Kraków: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II.
- Grudz A., Roy, J. (2018). Social media and local government in Canada: An examination of presence and purpose. *Social Media And Local Governments: Theory And Practice*, 15, s. 79–94.
- Gulski, B. (2018). Zarządzanie twarde i zarządzanie pozytywne jako pomysły na zarządzanie. *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria: Organizacja i Zarządzanie*, 118, s. 199–214.
- Główny Urząd Statystyczny. (2018). *Badanie innowacji w wybranych jednostkach administracji publicznej w Polsce*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Habermas, J. (1964, wyd. 1974). The Public Sphere: An Encyclopedia Article. *New German Critique*, 3, Autumn, s. 49–55.
- Handy, Ch. (2007). Słonie i pchły. Opinia eksperta, [w:] *Biznes*. Tom 2: *Zarządzanie firmą*, cz. 2 (s. 13–15). Biblioteka Gazety Wyborczej, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Hanzl, M. (2008). Technologie informacyjne jako narzędzie udziału społecznego w kształtowaniu przestrzeni. *Information Technology as a Tool of Public Participation in the Spatial Planning*. *Roczniki Geomatyki*, VI(3), s. 87–99.
- Harari, Y.N. (2018). *21 lekcji na XXI wiek*. Kraków: Wydawnictwo Literackie.
- Hausner, J. (2002). Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego, [w:] J. Hausner, M. Kukielka (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego* (s. 48–71), t. II. Kraków: Akademia Ekonomiczna w Krakowie.
- Hausner, J., Jessop, B., Mazur S. (red.). (2016). *Governance. Wybór tekstów klasycznych*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hegel, G.W.F. (1969). *Zasady filozofii prawa*, tłum. A. Landman. Warszawa: PWN.
- Held, D. (2010). *Modele demokracji*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Herbut, R. (2002). Zasadnicze przesłanki procesu reformowania administracji publicznej, [w:] A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.

- Hix, S. (1998). The study of the European Union II: the 'new governance' agenda and its rival, *Journal of European Public Policy*, 5(1), s. 38–65.
- Horanska, V., Lizakova, L. (2018). *Social Death in Seniors*, Family Forum 2018.
- Howe, J. (2006). The rise of crowdsourcing. *Wired Magazine*, 14(6), s. 1–4.
- IAP2 (International Association for Public Participation). (2018). *Public Participation Spectrum*, <https://www.iap2.org/page/pillars?&hhsearchterms=%22spectrum%22>.
- Innes, J.E., Booher, D.E. (2000). *Public Participation in Planning: New Strategies for the 21<sup>st</sup> Century, Working Paper 2000-07*, Berkeley: University of California.
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). (2018). *Global Warming of 1.5 °C. Special Report*, <https://www.ipcc.ch/> (odczyt: 10.02.2020).
- Jakimowicz, A., Rzeczkowski, D. (2017). Perspektywy realizacji zasad wikinonii w administracji publicznej. *Studia i Prace WNEIZ US*, 47(3), s. 221–232.
- Jendrośka, J., Kaleta-Jagiello, E. (1994). *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska*. Wrocław: Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska.
- Jewtuchowicz, A. (2016). Terytorium i terytorializacja w europejskiej polityce rozwoju regionalnego. *Studia Prawno-Ekonomiczne*, 98, s. 221–235.
- Jeżowski, P. (2002). New public management – nowy paradygmat zarządzania w sektorze publicznym, [w:] P. Jeżowski (red.), *Zarządzanie w sektorze publicznym – Rozwój zrównoważony – Metody i wyceny* (s. 11–22). Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
- Jong de, E. (2017). Bez imigracji się nie obędzie, [w:] T. Kupczyk (red.), *Imigranci wsparciem dla rynku pracy i rozwoju przedsiębiorstw*. Wrocław: Gazeta Wyborcza.
- Juszczyszyn, Ł. (2012). Jak ruchy społeczne chronią demokrację. *Animacja Życia Publicznego. Zeszyty Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych Collegium Civitas i Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL*, 2(7), s. 9–11.
- Kancelaria Senatu (2010), *Instytucja wysłuchania publicznego*, Opracowania Tematyczne OT-590. Senat RP: Warszawa.
- Karpowicz, Ch.F., Raphael, Ch. (2016). Ideals of inclusion in deliberation. *Journal of Public Deliberation*, 12(2), Article 3.
- Kawala J. (2006). Funkcja demokratyczna finansów publicznych w gminach. *Samorząd Terytorialny*, 7–8, s. 27–43.
- Kelman, S., Thompson, F., Jones, L.R., Schedler, K. (2003). Dialogue on definition and evolution of the field of public management. *International Public Management Review*, 4(2), s. 1–19.
- Kerry, C. F. (2020). *Protecting privacy in an AI-driven world*, Monday, February 10, 2020, <https://www.brookings.edu/research/protecting-privacy-in-an-ai-driven-world/> (odczyt: 4.04.2020).
- Khan, G. F., Swar, B. & Lee S. K., (2014). Social Media Risks and Benefits: A Public Sector Perspective. *Social Science Computer Review*, 32(5), s. 606–627.

- King, S. P. (2015). Sharing economy: what challenges for competition law? *Journal of European Competition Law & Practice*, vol. 6(10), s. 729–734.
- Kołomycew, A., Kotarba, B. (2014). Od redaktorów, [w:] A. Kołomycew, B. Kotarba (red.), *Partnerstwa w sferze publicznej* (s. 7–15). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Koralewicz, J., Ziółkowski, M. (2003). *Mentalność Polaków. Sposoby myślenia o polityce, gospodarce i życiu społecznym 1988–2000*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR/ Collegium Civitas Press.
- Kowalczyk, K. (2004). Historia rozwoju oprogramowania Open Source, *E-mentor*, 2(4).
- Kowalik, K. (2015). Samorządowe media internetowe – uwarunkowania społeczno-prawne wdrażania wymagań WCAG 2.0. Próba diagnozy dostępności (*web accessibility*) i użyteczności (*web usability*), *Studia Medioznawcze*, 2(61), s. 55–64.
- Kożuch, B. (2003). *Zarządzanie publiczne w zarysie*. Białystok: Fundacja Współczesne Zarządzanie.
- Kożuch, B. (2004). *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Warszawa: Wydawnictwo PLACET.
- Kożuch, B. (2005a). Specyficzne cechy organizacji publicznej, [w:] B. Kożuch, T. Markowski (red.), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*. Białystok: Fundacja Współczesne Zarządzanie.
- Kożuch, B., (2005b). Kooperatywne zachowania organizacji publicznych, [w:] B. Pławgo, W. Zaremba (red.), *Partnerskie współdziałanie w sektorze publicznym i prywatnym*. Białystok: Fundacja Współczesne Zarządzanie.
- KPRES. Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej. (2019). Warszawa, <https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/Krajowy,Program,Rozwoju,Ekonomii,Społecznej,do,2023,roku,Ekonomia,solidarnosci,spolecznej,4119.html> (odczyt: 24.09.2020).
- Krzywosz-Rynkiewicz, B., Zalewska A.M. (2015). Aktywność obywatelska polskiej młodzieży w relacji do innych Europejczyków i w zależności od fazy adolescencji. *Psychologia Rozwojowa*, 20(4), s. 11–23.
- Kucęba, R. Kulej-Dudek E. (2016). Zarządzanie niską emisją – społecznościowa platforma transferu wiedzy. *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej*, 93(1957), s. 309–321.
- Kuniński, M. (2006). Komunitaryzm, czyli o bliskich związkach filozofii politycznej i socjologii. *Diametros*, 8, czerwiec, s. 127–131.
- Kurleto, M.H. (2016). *Model przedsiębiorstwa społecznego*, Warszawa: Difin.
- Kwaśnicki, W. (2015). Innowacje społeczne – nowy paradygmat czy kolejny etap w rozwoju kreatywności człowieka? [w:] W. Misztala, G. Chimiak, A. Kościński (red.), *Obywatelskość wobec kryzysu: uspieni czy innowatorzy?* (s. 1–23). Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Lefebvre, H. (1967). Le droit à la ville, *L'Homme et la Societe*, 6, s. 29–35.
- Lefebvre, H. (2012). Prawo do miasta. *Praktyka Teoretyczna*, 5, s. 183–197.

- Lenart-Gansiniec, R. (2017). Crowdsourcing w sektorze publicznym – wyzwanie badawcze. *Humanities and Social Sciences*, 24(1), s. 143–166.
- Lewenstein, B. (1999). *Wspólnota społeczna a uczestnictwo lokalne*. Warszawa: Instytut Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytet Warszawski.
- Lichtarski, J., Bąk-Grabowska, D. (2017). Zarządzanie publiczne – rozważania o granicach. *Zarządzanie Publiczne*, 2(40), s. 7–16.
- Linke, A., Zerfass, A. (2013). Social media governance: Regulatory frameworks for successful online communications. *Journal of Communication Management*, July, s. 270–286.
- Lipski, A. (2010). Społeczeństwo rynkowe: racjonalny porządek bez zbędnej ideologii? O ukrytym programie aksjologii „naturalnej”. *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*, 13–14, s. 59–85.
- Lovei, M., Liebenthal A. (2005). *The Power of Public Participation. International and World Bank Experience*, World Bank.
- Łochnicka, D. (2013). Zakres i efekty stosowania bezpośredniej partycypacji pracowniczej w polskich przedsiębiorstwach. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu*, 4(36), s. 151–169.
- Łuszczynska, M. (2014). Społeczna śmierć osób starszych – rozważania o podwójnym wykluczeniu, [w:] E. Krajewska-Kułak, M. Łukaszuk, C. Lewko, J. Kułak (red.), *W drodze do brzegu życia. Tom XII* (s. 713–728). Białystok: Uniwersytet Medyczny w Białymstoku, Wydział Nauk o Zdrowiu.
- Mach, Z. (2014). Polska tożsamość narodowa..., [w:] R. Mazur, M. Szarota (red.), *Polska w ruchu. Eksperti i młodzi liderzy o wielokulturowości, transformacji i aktywizmie* (s. 40–49). Warszawa: Humanity in Action Polska.
- Macintosh, A. (2003). Using information and communication technologies to enhance citizen engagement in policy process, [w:] OECD. *Promise and Problems of e-democracy. Challenges of online Citizen Engagement* (s. 19–142). Paris: OECD.
- Majorek, A. (2018). Wykorzystanie technik GIS do wyznaczania obszarów kryzysowych na przykładzie miasta Żywiec. *Space – Society – Economy*, 24, s. 45–57.
- Maritain, J. (1993). *Człowiek i państwo*. Kraków: Wydawnictwo Znak.
- Marody, M., Giza-Poleszczuk, A. (2004). *Przemiany więzi społecznych*. Warszawa: Scholar.
- Matczak, P., Mączka, K., Milewicz, M. (2015). E-partycypacja: zastosowania sondażu internetowego jako narzędzia partycypacyjnego. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, LXXVII, 1, s. 239–265.
- Mason, P. (2015). *Skąd ten bunt*. Warszawa: Krytyka Polityczna.
- Mazurek, S. (2015). Crowdsourcing, czyli pozyskiwanie zasobów na rynkach sieciowych. *Ekonomia XXI Wieku*, 1(5), s. 124–137.
- McCall, M.K., Dunn, Ch.E. (2012). Geo-information tools for participatory spatial planning: Fulfilling the criteria for ‘good’ governance? *Geoforum*, 43, s. 81–94.

- Mendez, C. (2011). *EU Cohesion Policy and Europe 2020: Between Place-Based and People-Based Prosperity*, <https://relocal.eu/eu-cohesion-policy-and-europe-2020-between-place-based-and-people-based-prosperity-2/> (odczyt: 20.03.2020).
- Miętek, A. (2007). Spór liberałów z komunitarystami. *Dialogi Polityczne*, 7, s. 101–111.
- Mikołajewska, B. (1999). *Zjawisko wspólnoty (wybór tekstów)*. New Haven, CT, USA: The Lintons' Video Press.
- Mikułowski, W. (2005). Nauka administracji, zarządzanie publiczne i paradygmat rządzenia publicznego, [w:] B. Kozuch, T. Markowski (red.), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*. Białystok: Fundacja Współczesne Zarządzanie.
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. (2018). *Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność (RLKS)*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/rozwoj-lokalny-kierowany-przez-spolesznosc-rlks> (odczyt: 10.02.2020).
- Mirchandani, D.A., Johnson, J.H., Jr. and Joshi, K. (2008). Perspectives of citizens towards e-government in Thailand and Indonesia: a multigroup analysis. *Information System Frontiers*, 10(4), s. 483–497.
- Mirocha, Ł. (2016). Trzy modele obywatelstwa a edukacja publiczna. *Studia Iuridica Toruniensia*, XIX, s. 215–233.
- Młodkowski, M., Walczak, D., Jankowski, P. (2016). Projektowanie zorientowane na użytkownika oraz metody zwinnego programowania w procesie tworzenia geoportalu wspierającego partycypację społeczną w planowaniu przestrzennym. User-centered design and agile programming methods in the process of creating a geoportal supporting public participation in urban planning. *Roczniki Geomatyki*, XIV, 5(75), s. 597–608.
- Model integracji imigrantów. (2016). Gdańsk: Urząd Miejski w Gdańsku.
- Murawska A., Długosz, H. (2018). Prosumpcja jako forma aktywności konsumentów na rynku dóbr i usług. *Handel Wewnętrzny*, 4(375), s. 241–251.
- Najam, A. (2000). The four c's of third sector-government relations: Co-operation, confrontation, complementarity and co-optation. *Non-Profit Management and Leadership*, 10(4), s. 375–396.
- Nica, E., Popescu, G., Nicolaescu, E., Constantin, V.D. (2014). The effectiveness of social media implementation at local government levels. *Transylvanian Review of Administrative Sciences, Special Issue*, s. 152–166.
- Nowakowska, A. (2017). Terytorializacja rozwoju i polityki regionalnej. *Studia KPZK*, 268, s. 26–38.
- Noworól, A. (2007). *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Noworól, A. (2013). *Ku nowemu paradygmatowi planowania terytorialnego*. Warszawa: CeDeWu.
- Noworól, A. (2017). Instytucjonalne aspekty oceny skuteczności terytorialnej polityki rozwoju w kontekście strategii rozwoju województwa. *Biuletyn KPZK PAN*, 268, s. 118–131.

- Noworól, A., Noworól, K. (2018). Terytorializacja polityki rozwoju jako element podniesienia konkurencyjności miast i regionów. *Studia KPZK, 184*, s. 20–28.
- Noworól, K. (2008). *Partycypacja publiczna w planowaniu i realizacji inwestycji gminnych* (dysertacja doktorska). Kraków: Uniwersytet Jagielloński.
- Noworól, K. (2009). Partycypacyjne narzędzia zarządzania publicznego. *Zarządzanie Publiczne. Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, 4*, s. 93–105.
- Noworól, K., Sasak, J., Kozuch A.J. (2016). Partycypacja a komunikowanie w zarządzaniu publicznym. *Przedsiębiorczość i Zarządzanie, XVII (7)*, cz. I, s. 353–368.
- Nozick, R. (2010). *Anarchia, państwo i utopia*. Warszawa: Wydawnictwo Aletheia.
- Obywatele Unii Europejskiej i ich prawa*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/145/obywatele-unii-europejskiej-i-ich-prawa>.
- Ochman, A. (2015). Zarys koncepcji Habermasowskiej sfery publicznej. *Studia Teologiczno-Historyczne, 35*, s. 19–45.
- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development). (1987). *Administration as Service, the Public as Client*.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). (2011). *Building Resilient Regions for Stronger Economies*, OECD Regional Outlook.
- Organisation for Economic Cooperation and Development(OECD). *Engaging Citizens in Policy-Making: Information, Consultation and Public Participation* (2001). PUMA Policy Brief No. 10, July 2001, (2001a).
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). (2008). *Podręcznik Oslo. Zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji*. Wydanie 3.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). (2003). *Promise and Problems of E-Democracy: Challenges of Online Citizen Engagement*.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). (2001b). *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). (2004). *Social Economy and Innovation*, <http://www.oecd.org/cfe/leed/social-economy.htm> (odczyt: 24.09.2020).
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). (2013). Policy Brief on Social Entrepreneurship. Entrepreneurial Activities in Europe, [https://www.oecd.org/cfe/leed/Social%20entrepreneurship%20policy%20brief%20EN\\_FINAL.pdf](https://www.oecd.org/cfe/leed/Social%20entrepreneurship%20policy%20brief%20EN_FINAL.pdf) (odczyt: 24.09.2020).
- Offe, C., Preuss, U. (1991). Democratic Institutions and moral resources, [w:] D. Held (ed.), *Political Theory Today* (s. 141–171). Cambridge: Polity.
- Ojha, A.K., Rao, R.A. (2014). The Emergence of an Organizational Field: The Case of Open Source Software. *Vikalpa, 39(2)*, April–June, s. 127–143.

- Osborne, D., Gaebler, T. (2005). *Rządzić inaczej*. Poznań: Media Rodzina.
- Ostrom, E. (2013). *Dysponowanie wspólnymi zasobami*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Palczyński, T. (2010). *Nowe ruchy społeczne*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Papińska-Kacperek, J., Polańska, K. (2016). Instytucje publiczne w mediach społecznościowych na przykładzie portalu Facebook w ujęciu międzynarodowym. *Zarządzanie Mediami*, 4(2), s. 97–112.
- Schmid-Drüner, M. (2019). *Polityka imigracyjna*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/152/immigration-policy> (odczyt: 26.02.2020).
- Pawlicz, A., Kubicki, R. (2016). Wykorzystanie mediów społecznościowych w marketingu terytorialnym gmin w Polsce, [w:] D. Sokołowski, P. Tomczykowska (red.), *Kreatywność w turystyce. Nowe trendy w rozwoju turystyki* (s. 147–157). Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Pawłowska, A. (2004). Informatyzacja w administracji publicznej. Od wirtualnej biurokracji do elektronicznych rządów. *Służba Cywilna*, 7, jesień–zima, s. 123–136.
- Pazderski, F. (2019). Rozczarowani indywidualiści w poszukiwaniu nowej jakości w polityce. Demokracja i aktywność obywatelska oczami młodych Polaków, [w:] *Demokracja i społeczeństwo obywatelskie*. Warszawa: ISP, <https://www.isp.org.pl/pl/publikacje/rozczarowani-indywidualisci-w-poszukiwaniu-nowej-jakosci-w-polityce-demokracja-i-aktywnosc-obywatelska-oczami-mlodych-polakow> (odczyt: 6.03.2020).
- Pędziwiatr, K. (2014). Imigranci w Polsce i wyzwania integracyjne, *Studia BAS*, 4(40), s. 135–153.
- Piechota, G. (2012). Zarządzanie procesem komunikowania w mediach społecznościowych przez miasta Metropolii Silesia i ich prezydentów. *Zarządzanie Publiczne*, 4(22), s. 52–67.
- Pieńkowska, D. (2004). *Ekonomia społeczna – podstawowe informacje*, <https://publicystyka.ngo.pl/ekonomia-spoeczna-podstawowe-informacje>.
- Pieterse, E. (2000). *Participatory Urban Governance*, Urban Management Programme by UNCHS (Habitat). Nairobi, Kenia.
- Pokorna-Ignatowicz, K., Jędrzejewski, S., Bierówka J. (red.). (2013). *Nowe media a praktyki komunikacyjne*. Kraków: Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego.
- Pollitt C., Bouckaert G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford, New York: Oxford University Press.
- Popper, K. (1993). *Społeczeństwo otwarte i jego wrogowie*. Warszawa: PWN.
- Porębski, L. (2013). Rozwój elektronicznej administracji jako element zróżnicowania regionalnego. *Studia Regionalne i Lokalne*, 3(53), s. 60–74.
- Potoczek, A. (2001). Zarządzanie w systemie samorządu terytorialnego, [w:] W. Kosiedowski (red.), *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*. Toruń: Dom Organizatora, s. 141.

- Potoczek, A. (2017). *Polityka terytorialna jako polityka publiczna*. Toruń: Jagiellońskie Wydawnictwo Naukowe.
- Principles of Good Practice*, Community Development Society, <https://www.comm-dev.org/about/principles-of-good-practice> (odczyt: 1.02.2020).
- PricewaterhouseCoopers (PwC). (2013). *Future of Government: Tomorrow's Leading Public Body*, PwC Public Sector Research Centre, June.
- Public Participation in Local Government. A Survey of Local Authorities*. (2002). London: Office of the Deputy Prime Minister.
- Department of the Environment, Transport and the Regions. (2000). *Public Participation in Making Local Environmental Decisions. The Aarhus Convention Newcastle Workshop. Good Practice Handbook*. London: Department of the Environment, Transport and the Regions.
- Pudzianowska, D. (2015). O istocie instytucji prawnej obywatelstwa, *Studia BAS* 4(44): *Obywatelstwo i społeczeństwo obywatelskie w Polsce*, s. 9–37.
- Putnam, R.D. (1995). *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*. Kraków: Wydawnictwo Znak.
- Raciborski, J. (2011). *Obywatelstwo w perspektywie socjologicznej*. Warszawa: PWN.
- Raczyńska, M. (2013). Big Data – szanse i zagrożenia. *Edukacja – Technika – Informatyka*, 4(2), s. 29–37.
- Rada Europy. (2003). Kongres europejskich władz lokalnych i regionalnych. Znowelizowana europejska karta uczestnictwa młodych ludzi w życiu lokalnym i regionalnym, Strasburg.
- Al-Dalou, R., Abu-Shanab, E. (2013). *E-participation levels and technologies. The 6th International Conference on Information Technology (ICIT 2013)*, Amman, Jordan.
- Rakusa-Suszczewski, M. (2012). Ruchy społeczne i demokracja. *Animacja Życia Publicznego. Zeszyty Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych Collegium Civitas i Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL*, 2(7), s. 7–8.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rehman, S.A., Amany E. (2015). The impact of crowdsourcing on organisational practices: the case of crowdmapping, [w:] *Twenty-Third European Conference on Information Systems (ECIS)*. Münster, Germany.
- Riahi, Y., Riahi S. (2018). Big data and big data analytics: concepts, types and technologies. *International Journal of Research and Engineering*, 5(9), September–October, s. 524–528.
- Rifkin, J. (2016). *Społeczeństwo zerowych kosztów krańcowych. Internet przedmiotów. Ekonomia współdzielenia. Zmierzch kapitalizmu*. Warszawa: Studio Emka.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: governing without government. *Political Studies*. XLIV, s. 652–667.
- Rhodes, R.A.W., (2014). Waves of governance, [w:] D. Levi-Faur (red.), *The Oxford Handbook of Governance*. New York: Oxford University Press.



- Roengtam, S., Nurmandi, A., Almarez, D., Kholid, A. (2017). Does social media transform city government? A case study of three ASEAN cities Bandung, Indonesia, Iligan, Philippines and Pukhet, Thailand. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 11(3), s. 343–376.
- Rostam, N.G., Ansari, J., Mahdavinejad, M. (2018). A scientometric review of citizen participation research: world trend. *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management*, 13(3), August, s. 37–53.
- Sartorius, W., Pietras, K., Mierzejewski M. (2009). *Konsultatywa™. Partycypacja społeczna w praktyce*. Warszawa, www.konsultatywa.pl.
- Sassen, S. (2005). The Global City: Introducing a concept. *The Brown Journal of World Affairs*, 11(2), s. 27–43.
- Sassen, S. (2016). The Global City: Enabling economic intermediation and bearing its costs. *City & Community*, 15(2), June, s. 97–108.
- Schimanek, T., Wejcman, Z. (2013). *Aktywni seniorzy. Inspirator dla organizacji*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Seiling, J.G. (2007). Od anonimowości do uczestnictwa w organizacji członkowskiej, [w:] *Biznes. Tom 2: Zarządzanie firmą*, cz. 2 (s. 94–96). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Sen, A. (2002). *Rozwój i wolność*. Poznań: Zysk i S-ka.
- Senge, P. (2012). *Piąta dyscyplina. Teoria i praktyka organizacji uczących się*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Siciński, A. (1996). O idei społeczeństwa obywatelskiego. *Wiedza i Życie*, 6.
- Siwiński, M. (1999). Założenia reformy administracji publicznej. *Polis*, 29/30(1–2).
- Skrzypiec, R. (2002). Badanie lokalnej aktywności obywatelskiej – problematyka, metody i techniki badań, [w:] R. Skrzypiec (red.), *Lokalne uczestnictwo obywatelskie. Raporty z badań 1998–2002* (s. 5–19). Warszawa: Ośrodek Badania Aktywności Lokalnej przy Stowarzyszeniu ASOCJACJE.
- Słupińska, M. (2013). Rozwój ukierunkowany terytorialnie w nowej polityce spójności. *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica*, 289, s. 9–18.
- Słupińska, M. (2017). Terytorialny paradygmat rozwoju w praktyce. Mazowsze, *Studia Regionalne*, 21, s. 13–22.
- Smalec, A., Gracz L. (2015). Wykorzystanie mediów społecznościowych przez samorządy lokalne w procesie komunikacji społecznej. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 414, s. 180–191.
- Stacy, R.N. (2019). *Stakeholder Theory*. Salem Press Encyclopedia.
- Stocki, R., Prokopowicz, P., Żmuda, G. (2008). *Pełna partycypacja w zarządzaniu*. Kraków: Wolters Kluwer.
- Sundararajan, A. (2014). *Peer-to-peer Businesses and the Sharing (Collaborative) Economy: Overview, Economic Effects and Regulatory Issue*, [http://smallbusiness.house.gov/uploadedfiles/1-15-2014\\_revised\\_sundararajan\\_testimony.pdf](http://smallbusiness.house.gov/uploadedfiles/1-15-2014_revised_sundararajan_testimony.pdf) (odczyt: 20.03.2020).

- Svidronova, M., Kascakova, A. & Vrbicanova, V. (2018). Can social media be a tool for participatory governance in Slovak municipalities? *NISPACEE Journal of Public Administration and Policy*, s. 109–122.
- Szczerski, K. (2005). *Administracja publiczna w modelu zarządzania wielopasmowego Wyzwania dla poszerzonej Unii Europejskiej – przypadek Polski*. Warszawa: Centrum Europejskie Natolin.
- Szlachta, J., Zaleski, J. (2017). Challenges of Future EU Cohesion Policy / Przyszła polityka spójności UE – wyzwania. *Gospodarka Narodowa / The National Economy*, 5, s. 31–49.
- Szapak, A. (2017). Prawo do miasta jako nowy kierunek rozwoju miast. *Studia Miejskie*, 25(2017), s. 177–188.
- Szpunar, M. (2008). Czym są nowe media – próba konceptualizacji. *Studia Medioznawcze*, 4(35), s. 31–40.
- Sztokfisz, B. (2017). Gospodarka współdzielenia – pojęcie, źródła, potencjał. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, 6(966), s. 89–103.
- Szumowski, W. (2014). Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji koncepcji. *Nauki o Zarządzaniu/ Management Sciences*, 4(21), s. 86–98.
- Szymkowiak, A., Scheibe, A. (2016). Komunikacja samorządu terytorialnego ze społeczeństwem za pośrednictwem mediów społecznościowych. *Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych / Szkoła Główna Handlowa, nr 40: Rynki usług cyfrowych: uwarunkowania, trendy, metody*, s. 299–311.
- Śliwka, M. (2017). Współczesne wyzwania w zarządzaniu personelem – wybrane aspekty. *Studia i Materiały Wydziału Zarządzania i Administracji Wyższej Szkoły Pedagogicznej im. Jana Kochanowskiego w Kielcach*, r. 21, nr 2, t. 1: *Rozwój zrównoważony – inkluzywna gospodarka i społeczeństwo w wymiarach regionalnym, krajowym i globalnym*, s. 431–438.
- Tetrajs, B. (2018). *The Demographic Challenge: Myths and Realities*. Policy Paper – July 2018. Institut Montaigne, <https://www.institutmontaigne.org/en/publications/demographic-challenge-myths-and-realities> (odczyt:10.02.2020).
- Toffler, A. (1997). *Trzecia fala*. Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Torczyńska, M. (2019). Sztuczna inteligencja i jej społeczno-kulturowe implikacje w codziennym życiu. *Kultura i Historia*, 36(2), s. 106–139.
- UN E-Government Knowledgebase. *E-Participation Index*, <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/E-Participation> (odczyt: 24.09.2020).
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP). (2009). *What is Good Governance?*, <https://unescap.org/resources/what-good-governance>.
- UNICEF. (2003). *Children and Young People: Participating in Decision-Making*, [www.unicef.org](http://www.unicef.org).
- UNICEF. (2020). *Engaged and Heard. Guidelines On Adolescent Participation And Civic Engagement*, GUIDANCE/PD/2020/002.
- Vaidhyanathan, S. (2018). *Antisocial media. Jak Facebook oddala nas od siebie i zagraża demokracji*, Warszawa: WAB.

- van Dijk, J. (2010). *Spoleczne aspekty nowych*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Walzer, M. (1999). *O tolerancji*, Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Welzel, Ch., Inglehart, R. (2008). The Role of Ordinary People in Democratization. *Journal of Democracy*, 19(1), January 2008, s. 126–140.
- Witczak, O. (2016)., Telefon komórkowy w konsumpcji mediów cyfrowych. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 254, s. 252–264.
- Wojciechowski, E. (2004). Mechanizmy rynkowe w sektorze publicznym, [w:] R. Brol (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce* (s. 601–607). Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego.
- Wolny, R. (2013). Prosumpcja i prosument na rynku e-usług. *Konsumpcja i Rozwój*, 1, s. 152–163.
- Wróbel, P. (2013). Wyznaczniki ekonomiczne sprawiedliwości społecznej w Polsce. *Studia Socialia Cracoviensia* 5, 2(9), s. 127–144.
- Wukich, C., Mergel, I. (2016). Reusing social media information in government. *Government Information Quarterly*, 33, s. 305–312.
- Wygnański, K., Frączak P. (2006). Ekonomia społeczna w Polsce – definicje, zastosowania, oczekiwania, wątpliwości, [w:] *Ekonomia społeczna. Teksty 2006*, [http://www.owes.info.pl/biblioteka/15\\_wygnanski\\_es.pdf](http://www.owes.info.pl/biblioteka/15_wygnanski_es.pdf).
- Zaucha, J., Brodzicki, T., Ciołek, D., Komornicki, T., Mogiła, Z., Szlachta, J., Zaleski, J. (2015). *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju*. Warszawa-Sopot: Diffin.
- Zaucha, J., Komornicki, T., Böhme, K., Świątek, D., Żuber P. (2014). Territorial keys for bringing closer the territorial agenda of the EU and Europe 2020. *European Planning Studies*, 22(2), s. 246–267.
- Zawicki, M. (2002). New Public Management i Public Governance, [w:] J. Hausner, M. Kukielka (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, t. II (s. 72–89). Kraków: Akademia Ekonomiczna w Krakowie.
- Zhang, F., Feeney, M.K. (2018). Managerial ambivalence and electronic civic engagement: The role of public manager beliefs and perceived needs. *Public Administration Review*, 78(1), January–February, s. 58–70.
- Ziółkowski, M. (2005). Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym* (s. 75–91). Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
- Zissis, D., Lekkas, D., Papadopoulou, A.E. (2008). *Competent electronic participation channels in electronic democracy. Proceedings of the European Conference on e-Government, ECEG 2008* (s. 533–546). 8<sup>th</sup> European Conference on e-Government, ECEG 2008, Lausanne, Switzerland, 10–11 July 2008.
- Związek Ukraińców w Polsce (ZUwP) (2019). *Mniejszość ukraińska i migranci z Ukrainy w Polsce. Analiza dyskursu. Raport 2* (2019), Związek Ukraińców w Polsce.

## Akty prawne i dokumenty publiczne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2020 r. poz. 920.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2019 r. poz. 512 ze zm.
- Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, Dz. U. z 2018 r. poz. 2120.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz. U. z 2019 r. poz. 741.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.
- Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, Dz. U. z 2020 r. poz. 851.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2020 r. poz. 293.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. z 2020 r. poz. 1057 ze zm.
- Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, Dz. U. z 2017 r. poz. 248.
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. z 2020 r. poz. 283 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim, Dz. U. poz. 301 ze zm.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz. U. z 2020 r. poz. 802 ze zm.
- European Governance. A White Paper, Brussels, 25.07.2001 COM(2001) 428 final, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC\\_01\\_10](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10).
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego Rady Europy, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE z 2016 r. C 202, s. 389.
- Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r., Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706.

- Polityka Rozwoju Sztucznej Inteligencji w Polsce na lata 2019–2017, wersja skierowana do konsultacji społecznych, Warszawa 20.08.2019.
- Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej (KPRES) (2019), uchwała nr 11 Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej”, M.P. poz. 214.
- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.). (2017), Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), M.P. poz. 260.
- Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 25 września 2015 r. 70/1. Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 (Agenda 2030), [http://www.unic.un.org.pl/files/164/Agenda%202030\\_pl\\_2016\\_ostateczna.pdf](http://www.unic.un.org.pl/files/164/Agenda%202030_pl_2016_ostateczna.pdf) (odczyt: 1.10.2020 r.).
- Rio Declaration on Environment and Development, United Nations, A/CONF.151/26 (Vol. I). Report of The United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3–14 June 1992.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/788 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, Dz. Urz. UE L 130, s. 55, ze zm.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. U. z 2009 r. Nr 203 poz. 1569.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE z 2016 r. C 202, s. 47.
- Traktat o Unii Europejskiej (TUE), wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE z 2016 r. C 202, s. 13.
- Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES). (2020). „Zrównoważona gospodarka, jakiej potrzebujemy” (opinia z inicjatywy własnej) (2020/C 106/01) (Dz. Urz. UE C 106, s. 1).
- Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES). (2016). Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Cyberaktywizm a organizacje społeczeństwa obywatelskiego” (opinia z inicjatywy własnej) (2016/C 013/18), Dz. Urz. UE C 13, s. 116.
- Zasady realizacji instrumentu Rozwój lokalny kierowany przez społeczność w Polsce. Planowanie Perspektywy Finansowej na lata 2014–2020. Warszawa, kwiecień 2014 r. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions EU *eGovernment* Action Plan 2016–2020. Accelerating the digital transformation of government, COM/2016/0179 final.

## Strony internetowe

<http://agilemanifesto.org/iso/pl/manifesto.html>

<https://insider.com/http://knowamerica.pl/civic-up-academy>

<https://mirror.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=533&cid=4475&activeid=4471>

<https://sjp.pwn.pl>

<http://vocabularies.unesco.org/thesaurus/concept17004>

<http://www.iap2.org>

<https://www.screman.com/history-and-culture>

