

# Dawid Sześciło

---

## Współzarządzanie (zarządzanie partycypacyjne) : teoria i praktyka

---

Administracja : teoria, dydaktyka, praktyka nr 2 (35), 49-66

---

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## Współzarządzanie (zarządzanie partycypacyjne). Teoria i praktyka

### **I. Wprowadzenie. Hegemonia nowego zarządzania publicznego i jej koniec**

Przemiany społeczne i gospodarcze ostatnich dziesięcioleci, związane głównie z takimi zjawiskami jak globalizacja, rewolucja informacyjna czy ekspansja rynku postawiły przed państwem i administracją bodaj największe w historii wyzwania. Głównym dylematem, któremu musi stawić czoła współczesne państwo, wydaje się podołanie wzajemnie wykluczającym się żądaniom artykułowanym przez obywateli – z jednej strony oczekują oni administracji tańszej i działającej w sposób mniej „inwazyjny”; z drugiej – potrzebują ekspansji i opieki administracji w nowych dziedzinach, szczególnie tam gdzie ujawniają się tzw. niedoskonałości rynku (*market failures*). Obywatele oczekują zatem od administracji, że nie będzie ona ograniczona do roli „stróża nocnego” odpowiedzialnego wyłącznie za funkcje policyjne<sup>1</sup>, ale zajmie się również organizowaniem życia zbiorowego, zaspokajaniem potrzeb „socjalno-bytowych” obywateli<sup>2</sup>, sterowaniem rozwojem.

---

<sup>1</sup> Policja administracyjna według klasycznej pracy W. Kawki jest działalnością państwa nastawioną na realizację trzech celów: bezpieczeństwa publicznego, spokoju publicznego i porządku publicznego; W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, *passim*.

<sup>2</sup> Określenie potrzeb „socjalno-bytowych” i „oświatowo-kulturalnych” pochodzi od T. Kutę [w:] T. Kuta, *Zaspokojenie potrzeb socjalno-bytowych i oświatowo-kulturalnych obywateli* [w:] T. Rabska (red.), *System Prawa Administracyjnego*, tom II, Ossolineum 1978, s. 110–196.

Jednocześnie wymagają, by ten coraz szerszy wachlarz zadań był realizowany coraz sprawniej, wydajniej i taniej, tj. przy zachowaniu dotychczasowej skali obciążeń wobec obywateli bądź wręcz – ich redukcji.

Szeroko rozumiane nauki administracyjne stanęły przed koniecznością poszukiwania naukowo podbudowanego rozwiązania tej kwadratury koła. Liderami w debacie toczącej się w światowej literaturze administracyjnej byli i pozostają przedstawiciele nauk ekonomicznych, socjologii, politologii oraz teorii organizacji i zarządzania. Mierzą się oni z dwoma zasadniczymi dylematami. Po pierwsze, ile państwa? Jak rozległy powinien być zakres zadań publicznych biorąc pod uwagi oczekiwania obywateli i możliwości samych państw? W tej kwestii poruszamy się pomiędzy dwoma biegunami – „państwem minimalnym” chroniącym wyłącznie wąsko rozumiane bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne oraz „państwem dobrobytu” zapewniającym obywatelowi bezpieczeństwo socjalne za cenę rozmaitych ograniczeń jego wolności i wysokiego poziomu redystrybucji dochodów. W tle tego sporu nieuchronnie pojawia się pytanie: ile bezpieczeństwa, a ile wolności dla jednostki?

Drugi dylemat brzmi: jakie państwo? Jak powinien być zorganizowany system wykonywania zadań publicznych, aby zapewnić jego najwyższą efektywność, a ponadto według jakich reguł i wzorców należy zarządzać instytucjami publicznymi? W tym obszarze główna oś sporu biegnie wokół pytania, czy administracja publiczna to na tyle odrębny system instytucjonalny, że wymaga swoistych, autonomicznych reguł zarządzania (na przykład, że niekiedy trzeba składać ofiarę z efektywności na rzecz demokracji). Z takim podejściem konkuruje pogląd kwestionujący różnice między administracją publiczną a organizacjami prywatnymi i postulujący poddanie administracji publicznej regułom zarządzania wypracowanym głównie w biznesie.

W rezultacie tych rozważań wykształciły się rozmaite koncepcje teoretyczne, które miały oferować model funkcjonowania administracji dostosowany do wyzwań przed nią stojących. Zdecy-

dowanie najszersze odzwierciedlenie w praktyce znalazła doktryna nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*, NPM). Jest to wywodząca się z anglosaskiego nurtu ekonomii neoliberalnej (neoklasycznej) koncepcja zakładająca przede wszystkim ograniczanie roli państwa, szeroki udział prywatnych podmiotów w wykonywaniu zadań publicznych (kontraktowanie, zlecanie wykonywania zadań publicznych) oraz menedżeryzację administracji (zarządzanie według metod zaczerpniętych z sektora prywatnego)<sup>3</sup>.

Nowe zarządzanie publiczne wywarło przemożny wpływ na krajobraz administracji w wielu państwach nie tylko dzięki spójności tej koncepcji z dominującą w ostatnich dziesięcioleciach XX wieku modą na gloryfikowanie rynku i rynkowych rozwiązań w niemal każdej dziedzinie polityki państwa. Sukces NPM był również pochodną dużego wsparcia instytucji międzynarodowych (Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy)<sup>4</sup> oraz bardzo prostych i komunikatywnych haseł (sloganów) sztandarowych dla tej koncepcji. Jednym z najpopularniejszych było hasło, że administracja powinna „wiosłować, a nie sterować”, tj. w jak najmniejszym stopniu zajmować się bezpośrednim wykonywaniem zadań publicznych, a raczej skupić się na kształtowaniu polityk publicznych, długookresowym planowaniu i zarządzaniu strategicznym. Innym sztandarowym sloganem była budowa administracji przedsiębiorczej, tj. takiej która raczej zarabia pieniądze niż je wydaje<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Szerzej na temat programu nowego zarządzania publicznego zob. np. K. McLaughlin, S. P. Osborne, E. Ferlie (red.), *New Public Management. Current trends and future prospects*, London 2002; D. Kettl, *The Global Public Management Revolution. A Report on the Transformation of Government*, Washington D.C. 2000; C. Hood, *A public management for all seasons?*, „Public Administration” 1991, nr 1; L. Ashburner, E. Ferlie, L. Fitzgerald, A. Pettigrew, *The New Public Management in Action*, Oxford 1996.

<sup>4</sup> W. Drechsler, *The Rise and Demise of the New Public Management*, „Post-autistic Economics Review” 2005, nr 33.

<sup>5</sup> Hasła te wprowadzili do debaty na temat NPM D. Osborne, T. Gaebler, *Re-inventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public*

Prosta i wyrazista wizja administracji publicznej, jaką oferowało nowe zarządzanie publiczne obarczona jednak była wieloma błędami, które ostatecznie przyczyniły się do jej krytyki i odrzucenia, przynajmniej w naukowym dyskursie na temat zarządzania publicznego. Przede wszystkim, nieuzasadnioną gloryfikację mechanizmu rynkowego jako optymalnego modelu regulacji działania zarówno sektora prywatnego, jak i publicznego. Bazując na dorobku nauk ekonomicznych punktowano liczne wady i niesprawności rynku, np. brak pełnej i nieskrępowanej konkurencji czy praktyczną niezdolność rynku do zapewnienia pełnej realizacji potrzeb klientów<sup>6</sup>. Wskazywano też na brak praktycznego potwierdzenia skuteczności dogmatów NPM<sup>7</sup>. W efekcie, jak podsumował W. Drechsler: „W 1995 r. było jeszcze wciąż możliwe, by wierzyć w skuteczność NPM, pomimo że zaczęły się pojawiać pierwsze znaczące głosy krytyczne. W 2000 r. NPM znalazło się w defensywie w obliczu empirycznych dowodów przeciwko tej idei. Około 2005 r. nie sposób już traktować NPM jako żywej, aktualnej koncepcji”<sup>8</sup>.

## II. Współzarządzanie. Główne założenia

Niewątpliwym atutem *New Public Management* było jego relatywna spójność teoretyczna i ideologiczna wyrazistość. Tego samego nie da się powiedzieć o nurcie, który budzi największe zainteresowanie badaczy administracji publicznej po okresie dominacji nowego zarządzania publicznego. Rozbieżności w jego precyzyjnym zdefiniowaniu sięgają już samej nazwy tego kierunku.

---

*Sector*, Reading 1992 (polskie wydanie: *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika administrację publiczną*, tłum. A. Jankowski, Poznań 2005).

<sup>6</sup> Szerzej zob. H. Klages, E. Löffler, *New public management in Germany: the implementation process of the New Steering Model*, „International Review of Administrative Sciences” 1998, nr 1, s. 42–43.

<sup>7</sup> Na brak szczegółowych analiz reform opartych na NPM i potwierdzających ich sukces zwracają uwagę: T. Christensen, P. Laegreid, *New Public Management. The effects of contractualism and devolution on political control*, „Public Management Review” 2001, nr 1, s. 74.

<sup>8</sup> W. Drechsler, *The Rise and Demise of the New Public Management...*

W literaturze pojawiają się określenia *governance*<sup>9</sup>, *New Public Governance*<sup>10</sup>, *collaborative governance*<sup>11</sup>. Na użytek niniejszego opracowania stosować będę tłumaczenie tych terminów jako „współzarządzanie”. W mojej ocenie trafnie oddaje ono istotę tego podejścia, w związku z czym będzie stosowane w dalszych rozważaniach, zamiennie z pojęciem „zarządzania partycypacyjnego”.

Podstawowym źródłem koncepcji współzarządzania jest dostrzeżenie niestabilnej, zmiennej i niejednorodnej natury zarządzania publicznego w XXI wieku<sup>12</sup>. Najważniejszym wnioskiem płynącym z tej obserwacji jest przekonanie, że współczesne państwo (administracja publiczna) jest tylko jednym z wielu aktorów w sieci podmiotów, które współkształtują rzeczywistość społeczną, gospodarczą i polityczną. W klasycznym modelu zarządzania publicznego opartym na weberowskiej koncepcji biurokracji administracja odseparowana od obywateli, stojąca wyraźnie ponad nimi, władczo, przy użyciu nakazów i zakazów kształtowała ich zachowania. W myśl koncepcji nowego zarządzania publicznego, koncentrowała się na efektywnym zaspokajaniu ich potrzeb jako klientów administracji, w oparciu o mechanizmy rynkowe. Współzarządzanie zakłada tymczasem:

- tworzenie sieci współdziałania administracji publicznej z obywatelami opartego na realnym partnerstwie. Jak wskazują B. Guy Peters i J. Pierre, w ramach takich sieci „mieszają się zasoby sektora prywatnego i publicznego. W efekcie tworzą się różne formy partnerstwa, przynoszące korzyści obu stronom. Przykładowo, dzięki formule partnerstwa administracja może być działać w sposób mniej

---

<sup>9</sup> Tak B. Guy Peters, Jon Pierre, *Governance without government? Rethinking public administration*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 1998, nr 2, s. 227–243.

<sup>10</sup> Tak S. P. Osborne, *The New Public Governance?*, „Public Management Review” 2006, nr 3, s. 377–387; tegoż (red.), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Oxford 2009.

<sup>11</sup> Tak C. Ansell, A. Gash, *Collaborative Governance in Theory and Practice*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 2008, nr 4, s. 543–571.

<sup>12</sup> S. P. Osborne, *The New Public Governance?...*, s. 382.

skrepowany różnymi wymogami prawnymi niż gdyby działała samodzielnie. Z kolei podmiotom prywatnym partnerstwo umożliwia np. zdobycie finansowania na realizację projektów, których nie byłyby w stanie samodzielnie udźwignąć<sup>13</sup>. „Administracja traci rolę nadrzędnego regulatora stosunków społecznych przechodząc na pozycję koordynatora wysiłków wielu podmiotów czy mediatora w relacjach między nimi<sup>14</sup>. Jak to ujmuje J. Herbst: „(...) w koncepcji tej instytucje administracji uznawane są za element szeroko pojmowanego społeczeństwa obywatelskiego, połączony z innymi segmentami tegoż społeczeństwa (grupami interesów, organizacjami społecznymi, jednostkami) gęstymi sieciami współzależności i stale podtrzymywanych interakcji<sup>15</sup>”.

- zmianę postrzegania roli obywatela – od konsumenta do interesariusza wchodzącego z administracją w dialog na temat kierunków jej działania<sup>16</sup>. Pojęcie interesariuszy nie jest jednorodne i obejmuje wiele form reprezentacji interesów i potrzeb obywateli, w tym sformalizowane i niesformalizowane wspólnoty, organizacje typu non profit, przedsiębiorcy, media, instytucje publiczne różnych szczebli (również organizacje międzynarodowe), politycy, wreszcie indywidualni obywatele<sup>17</sup>.
- bezpośrednie zaangażowanie obywateli (interesariuszy) w proces wykonywania zadań administracji publicznej.

---

<sup>13</sup> B. Guy Peters, Jon Pierre, *Governance without government?...*, s. 230.

<sup>14</sup> E. H. Klijn, J. F. M. Koppenjan, *Public management and policy networks; foundations of a network approach to governance*, „Public Management” 2000, nr 2, s. 136.

<sup>15</sup> J. Herbst, *O kategorii „responsywności” władzy i o pewnym warunku responsywności władzy w Polsce*, „Zarządzanie Publiczne” 2008, nr 4, s. 97.

<sup>16</sup> H. Izdebski, *Kierunki rozwoju zarządzania publicznego w Europie* [w:] H. Izdebski, H. Machińska (red.), *W poszukiwaniu dobrej administracji*, Warszawa 2007, s. 20.

<sup>17</sup> E. Löffler, *Networking with external stakeholders* [w:] E. Löffler, T. Bovaird (red.), *Public Management and Governance*, London 2005, s. 170.

Istotą współzarządzania jest bowiem – według C. Ansell i A. Gash – formuła zarządzania, w której instytucja publiczna bezpośrednio angażuje podmioty sektora prywatnego (interesariuszy) we proces wspólnego decydowania. Proces ten jest sformalizowany i polega na prowadzeniu debaty zorientowanej na osiągnięcie konsensusu. Przedmiotem współdecydowania jest sformułowanie polityki publicznej, sposobów jej implementacji, lub określenie zasad wdrażania określonych programów publicznych czy rozporządzania zasobami. Powyższa definicja wskazuje sześć podstawowych kryteriów współzarządzania: „(1) proces jest inicjowany przez instytucję publiczną; (2) uczestniczą w nim podmioty spoza sektora publicznego; (3) udział partnerów prywatnych nie może ograniczać się wyłącznie do zasięgnięcia ich opinii w danej sprawie, ale polega na ich włączeniu w proces decyzyjny; (4) forum współzarządzania działa w oparciu o sformalizowane reguły; (5) uczestnicy procesu starają się podejmować decyzje w drodze konsensusu (nawet jeśli w praktyce nie zawsze jest on możliwy); (6) cała współpraca koncentruje się w dwóch obszarach: polityki publicznej i zarządzania publicznego”<sup>18</sup>.

Sformułowaniu powyższych postulatów z pewnością wiele brakuje do jednoznaczności i wyrazistości, jaką prezentowali teoretycy nowego zarządzania publicznego. Oddaje to istotę zarządzania partycypacyjnego jako zjawiska dokonującego się w sferze „miękkiego” zarządzania publicznego, koncentrującego się na badaniu nieformalnych (a przynajmniej – nie tylko formalnych) powiązań i instrumentów współdziałania między aktorami zarządzania publicznego i interesariuszami występującymi w tym procesie. Jako esencjonalny postulat współzarządzania postrzegać można w związku z tym zerwanie z wyraźną separacją między administracją a szeroko rozumianymi adresatami jej działań oraz

---

<sup>18</sup> C. Ansell, A. Gash, *Collaborative Governance in Theory and Practice...*, s. 544–545.



inkluzywne nastawienie administracji – gotowość do włączania na zasadach partnerskich w pełny proces zarządzania publicznego podmiotów zewnętrznych (współzarządzanie, współprodukcja usług publicznych).

Zarządzanie partycypacyjne to koncepcja wyrosła z popularnych nurtów w naukach społecznych – socjologii organizacji i teorii sieci<sup>19</sup>. Jest ona jednocześnie odzwierciedleniem dwóch szerszych tendencji cywilizacyjnych, czy polityczno-społecznych – koncepcji demokracji liberalnej oraz idei „otwartego rządu” akcentującej potrzebę transparentnych i partnerskich relacji administracji z obywatelami<sup>20</sup>. Można też w niej odnaleźć wpływy koncepcji demokracji deliberatywnej kładącej nacisk na podejmowanie decyzji publicznych w warunkach merytorycznej (opartej na argumentach) debaty otwartej dla wszystkich zainteresowanych<sup>21</sup>.

### III. Współzarządzanie. Korzyści i ograniczenia

Hasło bezpośredniego angażowania obywateli w tworzenie i realizację polityk publicznych nie jest w koncepcji współzarządzania celem samym w sobie. Jego realizacja ma przynieść określone korzyści zarówno z punktu widzenia administracji, jak i obywateli. Po pierwsze, przyjmuje się, że bardziej demokratyczny (partycypacyjny) model administracji sprzyja jej efektywności, ponieważ decyzje podejmowane z szerokim i bezpośrednim udziałem obywateli będą przez nich bardziej aprobowane i co za tym idzie chętniej przez nich realizowane czy respektowane<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> S. P. Osborne, *The New Public Governance?...*, s. 383.

<sup>20</sup> H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1, s. 17.

<sup>21</sup> S. R. Osmani, *Participatory Governance For Efficiency And Equity: An Overview Of Issues And Evidence, Paper for 7th Global Forum on Reinventing Government: Building Trust through Civic Engagement*, New York 2007, s. 28.

<sup>22</sup> Q. Brugué and R. Gallego, *A Democratic Public Administration? Developments in public participation and innovations in community governance*, „Public Management Review” 2003, nr 3, s. 434.

Po drugie, w niektórych kwestiach aktywny udział samych interesariuszy jest wręcz *conditio sine qua non* powodzenia danej polityki czy projektu. Koronnym przykładem jest służba zdrowia, gdzie współpraca z pacjentami, a także angażowanie ich w profilaktykę pozwala na osiąganie lepszych rezultatów, gdy chodzi o poziom zdrowia publicznego, co jest podstawowym celem polityki państwa w tej dziedzinie<sup>23</sup>.

Po trzecie, współzarządzanie jako koncepcja oparta na idei partnerstwa, akcentująca rolę zaufania między administracją i zewnętrznymi interesariuszami<sup>24</sup>, transparentność i wymianę informacji<sup>25</sup>, może mieć pozytywne oddziaływanie na ogólny stan demokracji i satysfakcję obywateli z funkcjonowania państwa i jego instytucji. Przyczynić się też może do aktywizacji obywateli, o ile partnerskie nastawienie administracji nie będzie wyłącznie fasadowe.

Jednocześnie należy pamiętać o potencjalnych ograniczeniach czy „skutkach ubocznych” partycypacyjnego modelu zarządzania publicznego. Według S. Mazura i K. Olejniczaka: „Negatywnymi konsekwencjami podejścia określanego mianem współzarządzania są problemy związane głównie z:

- respektowaniem reguł odpowiedzialności i rozliczalności (rozproszenie uprawnień władczych w systemie współzarządzania sprawami publicznymi);
- iluzorycznymi możliwościami wykonywania kontroli politycznej (politycy niezmiennie odpowiadają za bieg spraw publicznych w sytuacji, w której realny zakres ich rzeczywistej władzy uległ silnemu ograniczeniu);
- niskim poziomem sterowności procesów współzrządzenia, wynikającym ze współuczestniczenia w nim wielu aktorów o zróżnicowanych statusach, celach i interesach;

---

<sup>23</sup> OECD, *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*, „OECD Public Governance Reviews” 2011, s. 31.

<sup>24</sup> S. P. Osborne, *The New Public Governance?...*, s. 384.

<sup>25</sup> H. Schneider, *Participatory Governance: The Missing Link for Poverty Reduction*, OECD 1999, s. 7.

- wysokimi kosztami transakcyjnymi oraz długotrwałością procesów decyzyjnych, co jest spowodowane rozbudowanymi procesami konsultacyjnymi i uzgodnieniowymi”<sup>26</sup>.

Również *M. Stefaniuk* podkreśla, że granicą partycypacji może efektywność administracji<sup>27</sup>. To o tyle trafna obserwacja, że w partycypacyjne podejście do zarządzania publicznego wpisane jest ryzyko obniżenia sprawności, czy w skrajnych przypadkach paraliżu funkcjonowania administracji. Konieczne jest więc znalezienie równowagi między zapewnieniem realnego współdziałania obywateli w zarządzaniu i zachowaniem zdolności do skutecznego wykonywania zadań administracji publicznej. Wydaje się to najważniejszym wyzwaniem w praktyce wdrażania koncepcji współzarządzania.

#### **IV. Współzarządzanie w praktyce. Przejawy implementacji w Polsce**

Niejednoznaczny, nieco mglisty charakter postulatów zarządzania partycypacyjnego sprawia, że ich przenikanie do praktyki administracyjnej może być trudne do uchwycenia. Na potrzeby niniejszego opracowania dokonałem wstępnego przeglądu zarówno regulacji, jak i praktyk zarządzania publicznego w Polsce w celu zidentyfikowania najbardziej adekwatnych, a jednocześnie innowacyjnych prób realizacji postulatów współzarządzania. Na tej podstawie wyodrębniłem cztery inicjatywy, które zostaną opisane poniżej. Katalog ten nie aspiruje do rangi wyczerpującego wyliczenia i służy przede wszystkim egzemplifikacji metod i form wdrożenia koncepcji zarządzania partycypacyjnego, a nie ich pełnego przedstawienia.

---

<sup>26</sup> S. Mazur, K. Olejniczak, *Rola organizacyjnego uczenia się we współczesnym zarządzaniu publicznym* [w:] K. Olejniczak (red.), *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, Warszawa 2013, s. 37.

<sup>27</sup> M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009, s. 410.

### **Budżet partycypacyjny (obywatelski)**

Budżet partycypacyjny to „proces, w którym obywatele decydują bądź biorą udział w decydowaniu o przeznaczeniu całości lub części środków publicznych”<sup>28</sup>. Innymi słowy, część budżetu (np. gminy) rozdysponowuje się poprzez głosowanie (sondaż, zebranie) obywateli, a nie poprzez uchwałę właściwego organu władzy publicznej. Decyzję poprzedzają spotkania, debaty i dyskusje służące przede wszystkim ustaleniu wstępnej listy przedsięwzięć, które mają podlegać finansowaniu.

Idea budżetu partycypacyjnego narodziła w Brazylii na początku lat dziewięćdziesiątych poprzedniego stulecia<sup>29</sup> i stopniowo rozprzestrzeniła się po świecie. W literaturze podkreśla się dwie zasadnicze korzyści płynące z tej metody decydowania o wydatkach publicznych. Po pierwsze, udział w procesie tworzenia budżetu może być swoistą „szkołą obywatelską”, ponieważ realne włączenie obywateli w procesy decyzyjne pozwala im lepiej zrozumieć przysługujące im prawa, ale także ciężące na nich obowiązki oraz obowiązki, jakie władza ma wobec nich. Ponadto, obywatele zdobywają umiejętność negocjowania między sobą, a także z władzą najważniejszych celów polityki publicznej i środków finansowych, które mają być przeznaczone na ich realizację<sup>30</sup>. Po drugie, partycypacja zwiększa przejrzystość rządzenia. Dzięki bezpośredniemu udziałowi w procesie decyzyjnym obywatele uzyskują szerszy dostęp do informacji na temat działań władzy publicznej<sup>31</sup>.

W Polsce najbardziej rozległe doświadczenie z budżetem partycypacyjnym posiada Sopot. Zasady procedury budżetu partycy-

---

<sup>28</sup> UN-HABITAT, *72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting*, Quito 2004, s. 20.

<sup>29</sup> K. Koonings, *Strengthening citizenship in Brazil's democracy: Local participatory governance in Porto Alegre*, „Bulletin of Latin American Research” 2004, nr 1, s. 83.

<sup>30</sup> B. Wampler, *A Guide to Participatory Budgeting*, [w:] A. Shah (red.), *Participatory Budgeting*, Washington 2007, s. 22.

<sup>31</sup> D. P. Moynihan, *Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries* [w:] A. Shah (red.), *Participatory Budgeting...*, s. 60.

pacyjnego (zwanego tam obywatelskim) określono w uchwale Rady Miasta Sopotu z 11 maja 2012 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Sopotu na temat Budżetu Miasta Sopotu na 2013 rok<sup>32</sup>. Uchwała reguluje proces zgłaszania, weryfikacji i wyłaniania projektów przez mieszkańców, które następnie są wprowadzane do projektu budżetu miasta. Ogólnie biorąc opiera się na następujących założeniach:

- Mieszkańcy zgłaszają projekty i pomysły do zrealizowania w ramach budżetu obywatelskiego – obejmują one głównie projekty infrastrukturalne (remonty ulic, obiektów użyteczności publicznej itp.);
- Komisja ds. Budżetu Obywatelskiego Rady Miasta Sopotu w porozumieniu z Prezydentem Miasta Sopotu weryfikuje zgłoszone projekty pod względem gospodarności oraz formalno-prawnym (np. czy mieszczą się w zakresie zadań gminy). Na tej podstawie ustala się listę projektów, które zostaną poddane pod głosowanie mieszkańców;
- W głosowaniu (formalnie nie jest to referendum lokalne, ale odbywa się z zachowaniem gwarancji rzetelności i tajności) obywatele wybierają spośród przedstawionych projektów. Rada Miasta wprowadza do uchwały budżetowej te projekty, które zyskały największe poparcie w ramach dostępnych środków<sup>33</sup>.

### **Fundusz sołecki**

Swoistą odmianę budżetu partycypacyjnego przewiduje ustawa o funduszu sołeckim<sup>34</sup>. Fundusz sołecki definiuje się jako

---

<sup>32</sup> Uchwała nr XIX/225/2012 Rady Miasta Sopotu z dnia 11 maja 2012 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Sopotu na temat Budżetu Miasta Sopotu na 2013 rok. Uchwała dostępna jest na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miasta Sopotu: <http://bip.umsopot.nv.pl/?id=93>.

<sup>33</sup> Szerzej zob. D. Sześciło, *Uwarunkowania prawne budżetu partycypacyjnego*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 12, s. 15–23.

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. – o funduszu sołeckim, Dz. U. 2014, poz. 301.

„określoną pulę środków budżetu gminy, którą rada gminy decyduje się postawić do swobodnej – w granicach prawa – dyspozycji sołectw”<sup>35</sup>. Ustawa o funduszu sołeckim określa sposób wyliczania wielkości środków przypadających na fundusz dla danego sołectwa oraz stanowi, że podstawą przyznania tych środków jest wniosek sołectwa. Powinien on określać przedsięwzięcia, o których realizację wnosi dane sołectwo. Wniosek jest uchwalany przez zebranie wiejskie, w którym mogą wziąć udziały wszyscy mieszkańcy danego sołectwa.

Rada gminy może odrzucić wniosek sołectwa jedynie, gdy nie spełnia on wymogów formalnych lub też obejmuje przedsięwzięcia, które nie są zadaniami własnymi gminy, nie służą poprawie warunków życia mieszkańców i stoją w sprzeczności ze strategią rozwoju gminy. Można zatem mówić o szerokich gwarancjach bezpośredniej partycypacji mieszkańców w procesie dysponowania pewną częścią lokalnego budżetu, jednak – podobnie jak w przypadku budżetu obywatelskiego w Sopocie – przy zachowaniu kompetencji stanowiących rady gminy.

### **Sondaż deliberatywny**

Konsultacje społeczne polegające na możliwości zgłaszania uwag do projektów aktów prawnych, planów, programów czy strategii funkcjonują na różnych szczeblach administracji publicznej od dawna. Trudno jednak uznać je za przejaw współzarządzania, skoro obywatelom umożliwia się wyłącznie przedstawienie swoich poglądów, co do zasady bez możliwości wejścia z administracją w bardziej pogłębiony dialog obywatelski. Z tego punktu widzenia, bardziej zaawansowaną metodą konsultacji idącą w parze z postulatami współzarządzania jest tzw. sondaż deliberatywny (ang. *deliberative poll*).

Idea sondażu deliberatywnego opiera się na zaaranżowaniu rzeczowej dyskusji i wymiany argumentów (deliberacji) na temat istotnego dla danej społeczności problemu. W pierwszym kroku,

---

<sup>35</sup> R. Trykozko, *Fundusz sołecki* [w:] C. Kosikowski (red.), *Finanse samorządowe*, Warszawa 2012, s. 465.

określoną grupę mieszkańców dobranych przypadkowo (nie musi to być grupa reprezentatywna) sonduje się w danej sprawie. Następnie, optymalnie przez kilka dni, przeprowadza się z ich udziałem, a także przy zaangażowaniu zewnętrznych ekspertów i dyskutantów, debatę na ten temat, która ma służyć zapewnieniu uczestnikom szerszej wiedzy w danej kwestii, umożliwić im wyrobienie sobie poglądu opartego na rzetelnych argumentach. Na zakończenie uczestników przepytuje się ponownie, by ocenić na ile proces deliberacji wpłynął na ich poglądy<sup>36</sup>. Sondaż deliberatywny umożliwia bardziej świadome zaangażowanie obywateli we współdecydowanie o istotnych sprawach publicznych, umożliwia korzystanie ze swoistej burzy mózgów w szerokim gronie (tzw. *crowdsourcing*).

Metoda sondażu deliberatywnego po raz pierwszy w Polsce została zastosowana w listopadzie 2009 roku w Poznaniu w sprawie scenariuszy zarządzania Stadionem Miejskim po zakończeniu piłkarskich mistrzostw Europy EURO 2012. Sondaż obejmował – zgodnie z regułami przedstawionymi powyżej – badanie poglądów uczestników przed i po deliberacji oraz całodniowe konsultacje i dyskusje, które miały służyć ukształtowaniu poglądów uczestników<sup>37</sup>.

### **Prezydencki projekt ustawy o wzmocnieniu udziału obywateli w samorządzie terytorialnym**

Niezależnie od indywidualnych, jednostkowych inicjatyw na rzecz współzarządzania należy także odnotować próbę wprowadzenia kompleksowego pakietu rozwiązań, które wpisują się w tę koncepcję. Znalazły się one w projekcie ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie

---

<sup>36</sup> D. Held, *Models of Democracy*, Cambridge 2006, s. 247; I. O'Flynn, *Deliberative Democracy and Divided Societies*, Edinburgh 2006, s. 87.

<sup>37</sup> Szeroko przebieg sondażu deliberatywnego w Poznaniu opisuje: R. Ławicki, *Przykłady dobrych praktyk w zakresie konsultacji społecznych* [w:] Z. Zychowicz (red.), *Przeprowadzanie konsultacji społecznych w samorządzie*, Szczecin 2011, s. 112–113.

niektórych ustaw. Projekt został przygotowany już w marcu 2011 r., ale po długich konsultacjach społecznych dopiero w 2013 r. trafił do Sejmu<sup>38</sup>. W obecnej wersji zawiera on nieco okrojone propozycje, natomiast pierwotny projekt uwzględniał w szczególności następujące rozwiązania wspierające zarządzanie partycypacyjnego na szczeblu lokalnym i regionalnym:

- poszerzona regulacja konsultacji społecznych, *expressis verbis* umożliwiająca ich prowadzenie w zróżnicowanych formach i przy zastosowaniu rozmaitych technik i narzędzi, w tym technik informatycznych;
- wprowadzenie instytucji wysłuchania publicznego na szczeblu samorządowym mającego na celu zebranie opinii mieszkańców o opracowanym projekcie uchwały organu stanowiącego;
- możliwość skierowania przez określoną grupę mieszkańców do organu stanowiącego (np. rady gminy) wiążącego żądania poddania określonej kwestii pod dyskusję na posiedzeniu tego organu (tzw. Interpelacja obywatelska);
- obywatelska inicjatywa uchwałodawcza na szczeblu samorządowym wzorowana na inicjatywie ustawodawczej przysługującej obywatelom na szczeblu ogólnopaństwowym;
- możliwość tworzenie na szczeblu powiatowym lokalnych for debaty publicznej jako ciał doradczych władz powiatowych, skupiających lokalnych liderów i mających za zadanie dyskutować nad kierunkami działania samorządu lokalnego.

Projekt przewiduje rozwiązania, które w pewnym zakresie można wprowadzać już na podstawie obecnie obowiązujących przepisów, w ramach ogólnych zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego. Ich wprowadzenie do ustawodawstwa samorządowego mogłoby jednak odegrać rolę inicjującą i wzmacniającą „falę współzarządzania” w polskich samorządach.

---

<sup>38</sup> Druk sejmowy nr 1699.



## V. Konkluzje

Współzarządzanie to dominująca obecnie w międzynarodowym dyskursie naukowym koncepcja zarządzania publicznego. Jest to jednak nie tylko teoretyczny „model idealny” relacji między administracją a obywatelami, ale koncepcja o dużym potencjale aplikacyjnym. Przedstawione wyżej przykłady zjawisk i tendencji widocznych w polskiej administracji dowodzą, że zyskuje ona coraz szersze uznanie, również w kręgach praktyków zarządzania publicznego.

Tym istotniejsze w tej sytuacji staje się zrozumienie istoty zmiany jakościowej, jaką koncepcja współzarządzania przyniosła w myśleniu o relacjach na linii administracja (państwo) – obywatele. Na podstawie założeń teoretycznych współzarządzania oraz wniosków z ich aplikacji, wnoszę że istnieją co najmniej cztery fundamentalne warunki rzeczywistego współzarządzania i czerpania korzyści z tego modelu funkcjonowania administracji: 1) ukształtowanie mechanizmów współzarządzania w sposób wykraczający poza standardowe konsultacje społeczne. Zarządzanie partycypacyjne wymaga zaangażowania obywateli, które nie ogranicza się do umożliwienia im wyrażenia zdania na temat projektów czy planów działania administracji. Niezbędne jest zagwarantowanie bezpośredniego wpływu na kształt ostatecznych decyzji, a przynajmniej konsultacji, które opierają się na zaawansowanej delibracji, a nie rytualnej wymianie stanowisk; 2) oparcie współpracy między administracją a zewnętrznymi interesariuszami na stabilnym, najlepiej wieloletnim partnerstwie. Co do zasady, nie powinno się ono opierać na mechanizmie rynkowego kontraktowania usług, ale na długoterminowym współdziałaniu wykraczającym poza prosty schemat świadczenia usług za wynagrodzeniem przez określony czas. Z tego względu nie traktuje zlecenia wykonywania zadań publicznych organizacjom pozarządowym w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego<sup>39</sup> i wolontariacie czy też usta-

---

<sup>39</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. – o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, Dz. U. z 2003 r., nr 96, poz. 873 z późn. zm. Szerzej na temat

wy o pomocy społecznej<sup>40</sup>; 3) zapewnienie przejrzystego podziału sfer odpowiedzialności między uczestnikami procesów współzarządzania. „Zapraszanie” obywateli do współzarządzania nie może służyć maskowaniu niezdolności administracji do wypełniania swoich zadań czy przerzucania ich na obywateli. Jak trafnie zauważa J. Hausner: „Organizacje trzeciego sektora nie powinny być traktowane jako substytut państwa i administracji publicznej. Przeciwnie – praktyka dowodzi, że ich rola wzrasta, gdy rozwija się ich partnerstwo z organizacjami sektora publicznego. Takie partnerstwo przynosi w wielu krajach wymierne efekty, szczególnie na najniższym poziomie organizacji terytorialnej państwa, stymulując rozwój społeczności lokalnych<sup>41</sup>; 4) objęcie mechanizmem współzarządzania spraw o istotnym znaczeniu dla społeczności. Aby współzarządzanie nie było formułą fasadową i spotkało się z rzeczywistym zaangażowaniem i zainteresowaniem społecznym, powinno się koncentrować na sprawach budzących największe społeczne zainteresowanie (np. decyzje w sprawie budżetu), a nie kwestiach o znaczeniu marginalnym.

## ABSTRACT

### Co-management (participation management). Theory and practice

After common questioning of a new public management, a leading conception of modernisation of public administration in the world scientific discussion is a model of co-management (participation manage-

---

zasad zlecenia organizacjom pozarządowym wykonywania zadań publicznych zob. J. Blicharz, A. Huchla, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 54–63.

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. – o pomocy społecznej, Dz. U. z 2004 r., nr 64, poz. 593 z późn. zm. Szerzej na temat zasad zlecenia organizacjom pozarządowym wykonywania zadań publicznych z zakresu pomocy społecznej zob. I. Sierpowska, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 123–127.

<sup>41</sup> J. Hausner, *Organizacje pozarządowe – trzeci sektor współczesnego społeczeństwa*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2006, nr 714, s. 14.

ment). Its essence is enabling citizens and groups representing them to participate directly in creation and realisation of public policies. It also puts pressure on a change a role of administration from a regulator of the social life in a way of orders and prohibitions into a direction of a coordinator of activity of outside-government subjects, such as social organisations, formalised and non-formalised communities, business or individual citizens. The article presents basic theoretical assumptions of the conception of co-management, benefits and limitations of this model of public management and an effort of transplanting it to the practice of the Polish public administration.