

Zbysław Dobrowolski

Debata publiczna jako instrument usprawniania zarządzania organizacjami publicznymi

Studia Lubuskie : prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej
Szkoły Zawodowej w Sulechowie 9, 127-142

2013

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

ZBYSŁAW DOBROWOLSKI

Uniwersytet Jagielloński
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie

Debata publiczna jako instrument usprawniania zarządzania organizacjami publicznymi

1. Wstęp i metoda badań

Rola, jaką w dobie dzisiejszej odgrywają organizacje publiczne, realizujące interes publiczny, jest znacząca. Tworzona przez organizacje publiczne administracja publiczna, której działalność jest finansowana z budżetu państwa, w ramach rządowych zakupów dóbr i usług, jest istotnym dopełnieniem konstytucyjnych organów władzy, pełniąc wobec tych organów funkcje pomocnicze, świadcząc usługi na ich rzecz oraz przejmując część ich kompetencji wykonawczych i regulacyjnych. Ocena społeczna działalności parlamentu i funkcjonowania rządu wynika nie tylko z tego, jaki program społeczno-gospodarczy został zaoferowany obywatelom, ale także z tego, w jaki sposób administracja publiczna wykonuje swoje zadania.

Administracja publiczna powinna być sprawna w swoim działaniu, a to oznacza m.in. umiejętność skutecznego rozwiązywania określonych problemów społecznych dzięki wcześniejszemu rozeznaniu potrzeb i możliwości ich zaspokojenia. Jest to możliwe poprzez odejście od imperatywnego podejścia do rozwiązywania problemów i włączenie różnych podmiotów wchodzących w skład otoczenia, w jakim funkcjonuje administracja publiczna w proces inicjowania i realizacji zadań, a także oceny ich efektów.

Prawidłowe zarządzanie w sektorze publicznym jako swojej podstawy wymaga infrastruktury komunikacji: przestrzeni, narzędzi, które umożliwiają podjęcie publicznej debaty przez interesariuszy.

Celowe wydaje się zatem ustalenie, jakie warunki muszą być spełnione, aby debata publiczna, jako narzędzie ujawniania i krystalizowania preferencji rozmaitych podmiotów społecznych, była instrumentem usprawniania zarządzania organizacjami publicznymi.

Zakres prowadzonych w niniejszym artykule rozważań obejmuje zagadnienia sprawnego funkcjonowania administracji publicznej, rozpatrywane na gruncie zarządzania organizacjami publicznymi. Opracowanie zostało przygotowane na podstawie studiów literatury przedmiotu, a także wyników badań obcych i własnych.

2. Zrozumienie i symetria przekazu informacji w zarządzaniu organizacjami publicznymi

Celem tworzonej przez organizacje publiczne administracji publicznej jest realizacja interesu publicznego, rozumianego jako interes całego społeczeństwa lub interes wielu niezindywidualizowanych podmiotów traktowanych wspólnie jako jeden podmiot¹. Podzielam pogląd B. Kożuch, iż organizacje publiczne to te, których podstawową funkcją jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb publicznych za pomocą dóbr i usług publicznych². Zarządzanie organizacjami publicznymi (m.in. Denhardt, Kettl, Pollit, Boyne, Kożuch) charakteryzuje uwzględnianie nie tylko efektywności ekonomicznej, ale również efektywności społecznej i politycznej wyborów dokonywanych w sektorze publicznym³.

Odejście od imperatywnego rządzenia i włączenie różnych podmiotów wchodzących w skład otoczenia, w jakim funkcjonuje administracja publiczna, w proces inicjowania i realizacji zadań, a także oceny ich efektów, jest cechą

¹ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, wyd. IV, Kolonia Limited Wrocław 2000, s. 24.

² B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2004, s. 87.

³ B. Kożuch, *Innowacyjność w zarządzaniu publicznym*, [w:] A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Liber, Warszawa 2010, s.37; B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne...*, *op. cit.*, s. 74-75.

współczesnego zarządzania organizacjami publicznymi, określanego terminem *public governance*. Zdefiniowanie tego pojęcia w polskiej literaturze napotyka na pewne trudności, na co zwracają uwagę J. Hausner i H. Izdebski⁴. Badacze stwierdzają, iż w języku polskim brakuje słów, które by można uznać za odpowiedniki *governance*. Ani pojęcie „ład”, „rządzenie” czy „sprawowanie władzy” lub „administracja partnerska” nie wydają się adekwatne do oddania sensu słowa w języku angielskim⁵.

Pojęcie *governance* odnosi się nie do struktur władzy, lecz do wykonywania zadań władzy z punktu widzenia sposobów działania, procesów i jakości podejmowanych działań. Myślenie w kategoriach *governance* stwarza nowe ramy rozwoju demokracji. Łączy się bowiem, jak zauważa H.C. Boyte, z odchodzeniem od traktowania obywateli wyłącznie jako wyborców, konsumentów oraz przejściem do upatrywania w nich współdecydentów, współkreatorów wspólnego dobra. Wiąże się zatem z pogłębianiem obywatelskiego, horyzontalnego, pluralistycznego, produktywnego wymiaru polityki⁶.

R. Hague, M. Harrop, S. Breslin definiują *governance* jako zadanie zarządzania złożonymi społecznościami poprzez koordynowanie działań podmiotów należących do różnych sektorów⁷. N. Keohane, J. Nye stwierdzają, że są to procesy i instytucje zarówno formalne, jak i nieformalne, które wyznaczają, ale też i ograniczają zbiorową działalność danej grupy. Władza publiczna kreuje formalne obowiązki. *Governance* nie musi być wyłącznie prowadzone przez władze publiczne. Angażują się w nią firmy prywatne, organizacje pozarządowe, nierzadko bez nakazu władzy publicznej⁸.

T. Bovaird i E. Löffler zauważają, iż próbie wyjaśnienia podejścia *governance* sprzyja porównanie z ideą *New Public Management* (NPM) i przedsta-

⁴ Zob. m.in. H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, [w:] *Zarządzanie publiczne*, J. Hausner (red.), Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny, Kraków 2007, s. 14-16.

⁵ *Ibidem*.

⁶ H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance* [w:] *Zarządzanie publiczne...*, J. Hausner (red.), *op. cit.*, s. 15; za: H.C. Boyte, *Reframing Democracy: Governance, Civic Agency and Politics*, Public Administration Review nr 5.

⁷ R. Hague, M. Harrop, S. Breslin, *Comparative Government and Politics. An Introduction*, Houndmills-Basingstoke, Macmillan 1998, s. 68

⁸ H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance...*, *op. cit.*, s. 14-16; za: N. Keohane, J. Nye, *Governance in a Globalization World*, Brookings Institution, Washington D.C. 2000, s. 37.

wienie różnic w obu podejściach. Podczas, gdy w NPM przywiązywano wiele uwagi do mierzenia efektów zarówno indywidualnych, jak i organizacyjnych, w ramach *public governance* zwraca się uwagę na interakcje różnych organizacji w celu osiągnięcia wyższego poziomu pożądaných efektów uzyskiwanych przez obywateli i interesariuszy. Droga dochodzenia do decyzji jest uważana za ważną kwestię. Co ludzie odczuwają z tego, co robimy⁹.

W literaturze, na co zwraca uwagę m.in. A. Nelicki, termin *governance* przestaje mieć charakter opisowy lub wyjaśniający i nabiera cech wartościujących. Staje się postulatem. Dostrzec można na przykład w dokumentach Unii Europejskiej postulatę rozszerzania sfer podzielanej odpowiedzialności, promowanie rządzenia wielopoziomowego lub szeroko rozumianą partycypację społeczną – społeczną formułę deregulacji, która zakłada, jak zauważa H. Izdebski, iż o należyte wykonywanie zadań publicznych troszczy się społeczeństwo, a władza zachowuje odpowiedzialność za dobre dostarczanie odpowiednich usług¹⁰.

Odnosić należy, iż już w latach 70. XX w. Amerykanin, H. Cleveland wskazywał, iż w warunkach złożoności problemów wymagających rozwiązania organizacje o hierarchicznej strukturze będą ewaluowały w kierunku struktur sieciowych, a w procesie podejmowania decyzji będzie zachodziła potrzeba uwzględniania wyników konsultacji społecznych.

W przekonaniu, iż dla potrzeb realizacji celu badawczego nie ma potrzeby dalszego analizowania różnych definicji w przedstawionej powyżej (w sposób skrótowy) próbie konceptualizacji opowiadam się za przyjęciem polskiego odpowiednika *governance* – „partycypacyjne zarządzanie publiczne” lub „współrządzenie publiczne”, które oddaje istotę *governance* – rezultaty są osiągnięte dzięki współpracy, poprzez odpowiednie procedury partycypacyjne, wielu podmiotów – interesariuszy w rozwiązywaniu określonych problemów społecznych. Przyjmuję za J. Chevalierem, B. Spanglerem, E. Freemanem, że interesa-

⁹ T. Bovaird, E. Löffler, *Understanding Public Management and Governance*, [w:], *Public Management and Governance*, T. Bovaird, E. Löffler (red.), Routledge, London-New York 2003, s. 10

¹⁰ H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance...*, *op. cit.*, s. 17; A. Nelicki, *Polska administracja publiczna w perspektywie governance*, [w:] A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Felicki, I. Zachariasz, *Nowe zarządzanie publiczne...*, *op. cit.*, s. 80-81.

riuszem (*stakeholder*) jest każda osoba, która w sposób znaczący wpływa na lub jest dotknięta przez podejmowanie decyzji przez kogoś innego¹¹.

We współczesnym świecie zmiany społeczne są nieuniknione, a modyfikacja mechanizmów koordynacji działań zbiorowych może następować albo poprzez imperatywne lub interaktywne podejmowanie decyzji. W tym pierwszym podejściu część podmiotów (tzw. ośrodek kierowniczy) narzuca planowane zmiany, co wymaga znacznego ograniczenia swobody i autonomii ich działania. W drugim podejściu sukces zależy od wyzwolenia przez ośrodek „kierowniczy” zdolności uczestników życia publicznego do społecznego komunikowania się, negocjowania, interpretowania interesu publicznego i uzgadniania sposobu jego osiągnięcia. Przyjmuję, iż społeczna formuła deregulacji nie oznacza wycofania państwa z realizacji zadań publicznych. W optyce sieciowej państwo steruje regułami gry w sieci. Przyjmuję także, iż interaktywność nie jest wyłącznie funkcją otwartości na innych, lecz występowania takich rozwiązań, które interaktywność umożliwiają. Rozwiązaniem tym jest sieć koordynacji działań¹², na co zwracają uwagę T. Bovaird, E.H. Klijn, J.F.M. Koppenjan, M. Zawicki¹³. Podzielam pogląd H. Izdebskiego, iż rolą dobrej władzy publicznej jest stwarzanie warunków i ułatwianie procesów interakcyjnych w sieciach w sposób umożliwiający rozwiązywanie problemów niewystarczającej reprezentacji albo braku reprezentacji oraz artykulację interesów i rozważenie ich w trybie jawnym, zrównoważonym¹⁴.

Wśród warunków stosowania interaktywnego podejścia należy m.in. wymienić w miarę symetryczny rozdział władzy pomiędzy głównych aktorów społecznych oraz prawne uregulowanie rozwiązywania konfliktów społecznych. Interaktywne podejście do rozwiązywania problemów zarządzania charakteryzuje następujące założenie: sektor publiczny, a zwłaszcza administracja publiczna, jest ważnym elementem społeczeństwa i pozostaje w interakcji z podmiotami tego społeczeństwa poprzez odpowiednie procedury partycypacyjne z interesariuszami. Podejście to cechuje zaangażowanie interesariuszy, jawność,

¹¹ H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance...*, *op. cit.*, s. 16.

¹² J. Hausner, *W kierunku rządzenia interaktywnego*, [w:] A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Felicki, I. Zachariasz, *Nowe zarządzanie publiczne...*, *op. cit.*, s. 97-99.

¹³ H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance...*, *op. cit.*, s. 15.

¹⁴ *Ibidem*.

przejrzystość, równość, brak dyskryminacji w korzystaniu z usług publicznych oraz rozliczalność decydentów¹⁵.

Przyjmuję *implicite*, iż chodzi o równe traktowanie przez administrację publiczną obywateli ze względu m.in. na płeć, przynależność etniczną, wiek, religię itp., na co wskazuje zresztą art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej¹⁶ stanowiący o prawie obywateli do dobrej administracji, a także z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Administracja publiczna, zgodnie z cyt. wyżej aktami normatywnymi, jest zobowiązana do przestrzegania w swoim działaniu zasad: równości, bezstronności, przejrzystości, a także obiektywizmu.

Pojęcie równości nie oznacza jednakowych obowiązków administracji publicznej i interesariuszy w inicjowaniu i realizowaniu zadań publicznych. Akty normatywne różnicują bowiem zadania i odpowiedzialność za wykonywanie zadań publicznych. Organizacje publiczne są zobligowane do realizacji takich zadań na zasadzie powszechności. Działania innych interesariuszy, na przykład organizacji pozarządowych, mogą być adresowane do konkretnych grup społecznych i nie są obligatoryjne. Z perspektywy interaktywnego podejścia do rozwiązywania problemów zarządzania na organizacjach publicznych, tj. takich, które zostały stworzone wyłącznie w celu realizacji interesu publicznego, spoczywa obowiązek wspierania działalności interesariuszy w zakresie realizacji zadań publicznych, a także kontroli i oceny realizacji tych zadań.

Zasada równości oznacza jednakowe traktowanie przez administrację publiczną obywateli, załatwianie spraw według jednolitych, obiektywnych kryteriów. Oznacza także możliwość przedstawienia przez interesariuszy swoich opinii, argumentów oraz zapoznania się ze stanowiskiem innych podmiotów biorących udział w procesie decyzyjnym, a także dokonania ocen działalności administracji publicznej.

¹⁵ J. Hausner, *W kierunku rządzenia...*, *op. cit.*, s. 93-94.

¹⁶ Zbiór fundamentalnych praw człowieka uchwalony i podpisany w dniu 7 grudnia 2000 r. podczas szczytu Rady Europejskiej w Nicei w imieniu trzech organów Unii Europejskiej: Parlamentu, Rady UE oraz Komisji, powtórnie, z pewnymi poprawkami, podpisany przez przewodniczących tych organów podczas szczytu w Lizbonie 12 grudnia 2007 r. Moc wiążąca dokumentu została mu nadana przez Traktat lizboński podpisany 13 grudnia 2007 r., który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.; PL Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 303/1.

Dyskurs społeczny (debata publiczna), jest niezbędny dla zapewnienia jawności i przejrzystości działania administracji publicznej, rozliczalności decydentów, zaangażowania interesariuszy w realizację zadań publicznych. Podzielam poglądy m.in. I. Gudge, N. Kenneth przytoczone przez B. Nogalskiego i J.M. Rybickiego, że dyskurs społeczny sprzyja harmonijnemu rozwojowi gospodarczemu i społecznemu, pozwala na uniknięcie potencjalnych konfliktów społecznych¹⁷. Dla administracji publicznej uczestnictwo partnerów społecznych w dialogu stwarza możliwość przekazania informacji i uzyskania społecznej akceptacji dla działań, które zamierza ona podjąć. Powyższa konstatacja jest zbieżna z założeniem teorii legitymizacji prawa sformułowanej przez J. Habermasa, według której legitymizacja prawa następuje wówczas, gdy prawo jest uchwalone w demokratycznym procesie legislacyjnym, tj. takim, w którym zapewniono możliwość konsultacji norm prawnych z opinią społeczeństwa (które będzie to prawo stosować). Decyzja, która zostanie podjęta, nie musi reprezentować woli wszystkich. Musi stanowić rezultat dyskusji, w której wszyscy mogą brać udział¹⁸.

Warunkiem *sine qua non* prawidłowego dyskursu społecznego jest dostępna i rzetelna informacja. Za zapewnienie rzetelności informacji odpowiedzialne są m.in. samorządowe organizacje publiczne, a sposób przekazywania informacji jest określony w ustawie z dnia 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej*¹⁹. Akt normatywny zatem stanowi formalną podstawę sprzyjającą dyskursowi społecznemu. Odnotować jednakże należy, iż podstawą skutecznego skorzystania przez interesariuszy z prawa do informacji o sprawach publicznych jest nie tylko zapewnienie, aby informacja była dostępna i rzetelna, ale także, aby informacja była zrozumiała.

Powyższą konstatację potwierdzają rezultaty badań przeprowadzonych przez A.P. Wiatraka poświęcone m.in. problematyce uspołecznienia przygotowania strategii rozwoju gmin wiejskich. Badania wykazały, iż brak dostatecznego uspołecznienia przygotowania strategii rozwoju gmin wiejskich powoduje, iż nie odpowiadają one oczekiwaniom społeczności wiejskich. Brak zaangażo-

¹⁷ B. Nogalski, J.M. Rybicki, *Dialog społeczny jako forma i instrument podnoszenia sprawności zarządzania publicznego*, [w:] B. Kożuch, *Problemy zarządzania organizacjami publicznymi*, Fundacja WZ, ISP UJ Kraków 2006, s. 154.

¹⁸ K. Jacobsen, *Discursive Will Formation and the Question of Legitimacy in European Politics*, *Scandinavian Political Studies*, Vo. 20, No 1 1997, s. 74.

¹⁹ Dz. U. Nr 112, poz. 1198, ze zm.

wania lokalnej społeczności w proces tworzenia strategii wynikał m.in. z niepełnego zrozumienia zakresu proponowanych konsultacji. Użyte słownictwo było niedostosowane do poziomu wykształcenia mieszkańców wsi. Lokalna społeczność nie miała dostatecznych informacji o wynikach konsultacji i podjętych decyzjach, a w szczególności o kryteriach, jakimi kierowano się przy podejmowaniu decyzji²⁰.

Wyniki badań pozwalają na sformułowanie teoretycznych uogólnień, iż zdolność zrozumienia informacji przez adresata powinna być oceniana przez organizacje publiczne i stanowić asumpt do podjęcia odpowiednich działań w celu lepszego przygotowania obywateli do współdziałania z administracją. Brak zrozumienia informacji przez jej odbiorców nie może być argumentem za ograniczeniem działalności informacyjnej organizacji publicznych.

Przepływ informacji pomiędzy organizacjami publicznymi i interesariuszami powinien być symetryczny. Wyniki badań przeprowadzonych przez A.P. Wiatraka wykazały, iż ponad 60% badanych osób nie wiedziało, że samorządowa organizacja publiczna opracowała strategię rozwoju wspólnoty samorządowej (nikt ich o tym nie informował)²¹.

Badania własne wykazały asymetrię w przepływie informacji pomiędzy administracją samorządową a organizacjami pozarządowymi. Ustalono, że choć samorządowe organizacje publiczne posiadały roczne programy współpracy międzysektorowej, to jednak w jednej szóstej badanych jednostek przygotowanie tych programów odbywało się bez udziału zainteresowanych interesariuszy (nie informowano interesariuszy o możliwości współuczestniczenia w przygotowaniu programów)²². Organizacje pozarządowe nie były traktowane jako równorzędny partner organizacji publicznych, lecz jako realizatorzy usług publicznych²³.

²⁰ A.P. Wiatrak, *Strategie rozwoju gmin wiejskich*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2011, s. 152.

²¹ *Ibidem*, s. 150, 169-170.

²² W 15 z 93 objętych badaniem urzędów administracji samorządowej.

²³ Z. Dobrowolski, *Kontrola współpracy instytucji publicznych z organizacjami pozarządowymi na przykładzie Najwyższej Izby Kontroli*, [w:] *Rola organizacji pozarządowych w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Doświadczenia i wyzwania*, J. Babiak, W. Sługocki (red.), Instytut Konsultantów Europejskich, Warszawa-Kalisz 2009, s. 78-99.

Niezapewnienie przez samorządowe organizacje publiczne symetrii w przepływie informacji (w przypadkach, gdy dostęp interesariuszy do informacji nie jest ograniczony przepisami prawa, na przykład przepisami ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. *o ochronie informacji niejawnych*²⁴) należy uznać za nieprawidłowość.

Wszelka asymetria informacji katalizuje dysfunkcje organizacji, które w ekstremalnej formie, jak trafnie zauważa W. Kieżun, można traktować jako patologię organizacji, a zatem względnie trwałą niesprawność organizacji, która powoduje marnotrawstwo przekraczające granice społecznej tolerancji²⁵. Asymetria informacji jest rozpatrywana w teorii agencji, tzw. ekonomicznym modelu biurokracji, nowej ekonomii instytucjonalnej, teorii interesariuszy, a wśród badaczy wskazujących na problem asymetrii informacji należy wymienić m.in. M. Jansena, W. Meklinga, W. Niskanena, O.E. Williamsona, a także E. Freemana.

Przyczyn tej nieprawidłowości można upatrywać w zachowaniach dysfunkcyjnych, wymienionych przez M. Lizee, tj. postawie biurokratycznej, postawie negatywnej lub w dysfunkcyjnym zachowaniu strategicznym, prezentowanym przez W. Kieżuna.

Wśród przyczyn niskiego zaangażowania społecznego mieszkańców gmin wiejskich należy wymienić także brak przekonania badanych osób, iż ich stanowisko jest brane pod uwagę przez władze samorządowe²⁶. Zauważalny jest zatem brak zaufania lokalnej społeczności do działalności samorządowych organizacji publicznych. Tymczasem zaufanie stanowi fundament interakcji społecznych w organizacji (Weber, Deepatak, Murningham)²⁷. Zaufanie powinno być zaliczane zarówno do potencjału (brak stanowi przeszkodę w osiągnięciu zaplanowanych rezultatów społeczno-ekonomicznych), jak i rezultatów działalności²⁸. Zaufanie obok więzi i norm jest źródłem kreowania kapitału społecznego (Putnam, Leonardi, Nanetti, Fukuyama). Nadaje sens ludzkim działaniom i po-

²⁴ Dz. U. Nr 182, poz. 1228.

²⁵ W. Kieżun, *Sprawne zarządzanie organizacją*, SGH Warszawa 1997, s. 375-376.

²⁶ A.P. Wiatrak, *Strategie rozwoju gmin...*, op. cit., s. 161.

²⁷ M. Bugdol, *Wymiary i problemy zarządzania organizacją opartą na zaufaniu*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2010, s. 16-17.

²⁸ *Ibidem*, s. 70.

woduje, że ludzie potrafią lepiej i skuteczniej współpracować (Putnam, Prusak, Cohen)²⁹.

P. Sztompka zauważa, iż w sytuacji deficytu zaufania dochodzi do redukcji niepewności poprzez tworzenie substytutów zaufania. Do zamienników zaufania zalicza: providencjalizm (odwołanie się do sił nadprzyrodzonych), izolację, paternalizm, eksternalizację (przeniesienie zaufania na grupy zewnętrzne wraz z tendencją do idealizowania ich działań), przymus (przyzwolenie na kontrolę nad działaniami innych ludzi), a także korupcję (dostarczającą odczucie przewidywalności i kontroli nad działaniami innych ludzi poprzez łapówki, przysługi, protekcję itd.)³⁰.

Powyższe wyróżnienie jest w mojej ocenie istotne nie tylko z punktu widzenia teoretycznych uogólnień, ale także praktycznych zastosowań. Redukcja deficytu zaufania może być skutecznym orężem w walce z patologiami organizacyjnymi. Z perspektywy przeciwdziałania patologiom organizacyjnym działalność samorządowych organizacji publicznych powinna być oceniana poprzez pryzmat przedsięwzięć służących kreowaniu zaufania społecznego.

Wyniki badań pozwalają na sformułowanie teoretycznych uogólnień, iż organizacje publiczne muszą być organizacjami zaufania społecznego. W innym bowiem przypadku brak zaufania będzie przyczyną spadku zaangażowania obywateli. Podobny pogląd formułuje M. Bugdol³¹. Sukcesu organizacji nie można zapewnić bez budowania korzystnego wizerunku w otoczeniu³². Organizacje publiczne muszą dbać o reputację, która staje się wartością, umacnia pozycję w zmiennym otoczeniu. Dobra reputacja, jak zauważają K.J. Oblój i J. Penz zapewnia większą stabilność działania i zmniejsza ryzyko w czasach dekonstrukcji z racji utrzymującego się zaufania³³. Temu powinna służyć debata publiczna jako narzędzie strukturyzacji preferencji interesariuszy.

²⁹ W.M. Grudzewski, I.K. Hejduk, A. Sankowska, M. Wańtuchowicz, *Zarządzanie zaufaniem w organizacjach wirtualnych*, Warszawa 2007, s. 49.

³⁰ *Ibidem*, s. 50; za: P. Sztompka, *Zaufanie: podstawa relacji społecznych*, [w:] *Krytyczna teoria organizacji*, z. 3, Warszawa 1998.

³¹ M. Bugdol, *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej*, Warszawa 2008, s. 290.

³² J. Penz, *Humanistyczne wartości zarządzania. W poszukiwaniu sensu menedżerskich działań*, Warszawa 2010, s. 18.

³³ K. Oblój, *Strategia organizacyjna*, Warszawa 1998, s. 226-228; J. Penz, *Humanistyczne wartości zarządzania...*, *op. cit.*, s. 276-277.

3. Ograniczenia dyskursu społecznego

Dyskurs społeczny (debata publiczna), rozumiany jako proces wyłaniania i interpretowania najważniejszych kwestii będących przedmiotem społecznego zainteresowania, jest niezbędny w partycypacyjnym zarządzaniu publicznym. Jakość tego dyskursu zależy od rzetelności informacji i zrozumiałości przekazu. Dyskurs społeczny jest narzędziem strukturyzacji preferencji i ocen interesariuszy. To z kolei stanowi przesłankę do racjonalnych oczekiwań, co do zachowania innych. Jest narzędziem generowania wiedzy wspólnej, tj. wiedzy o wiedzy innych. Prowadzony według zrozumiałych i dostępnych reguł stanowi podstawę legitymizacji działań podejmowanych przez organizacje publiczne. Sposób zorganizowania dyskursu ma zatem duże praktyczne znaczenie dla partycypacyjnego zarządzania publicznego. Prowadzony przy spełnieniu warunku otwartości i obywatelskiej partycypacji może prowadzić do kreowania nowych połączeń pomiędzy interesariuszami.

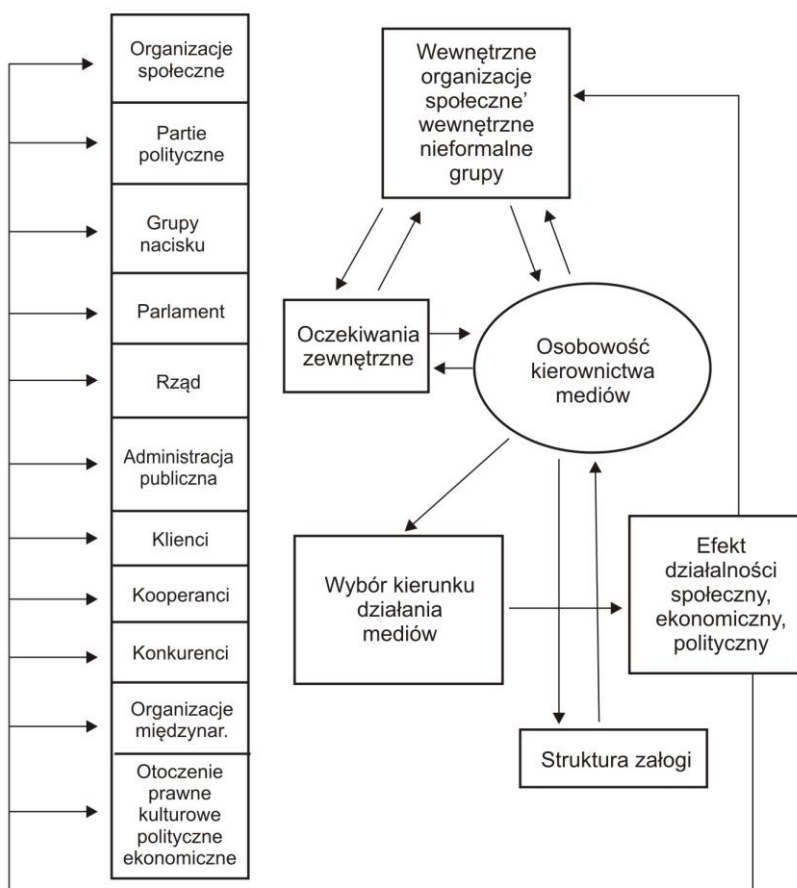
Stwarzanie warunków i ułatwianie procesów interakcyjnych pomiędzy interesariuszami, równość uczestników debaty społecznej wydaje się zatem naczelną ideą partycypacyjnego zarządzania publicznego. Debata publiczna jest instrumentem usprawnienia zarządzania organizacjami publicznymi.

Debata społeczna wymaga infrastruktury i określenia sposobów rekrutacji podmiotów biorących udział w debacie, gdyż nie każdy w niej może wziąć udział. Kluczowy zatem jest proces wyłaniania jej uczestników oraz konstrukcja sfery publicznej, w której mogą się oni spotkać.

W debacie społecznej uczestniczą media. Ich udział w komunikacji pomiędzy interesariuszami może być czynnikiem wpływającym pozytywnie na kształt debaty społecznej. Media pełnią bowiem funkcję integracyjną. Dzięki nim możliwy staje się stały przepływ informacji, na przykład pomiędzy obywatelami a rządem, czy administracją samorządową. Media pełnią również funkcję kontrolną, analizując i oceniając działania administracji publicznej, ujawniając szereg nieprawidłowości, na przykład związanych z funkcjonowaniem tzw. parabanków, nieprawidłowym działaniem wymiaru sprawiedliwości.

Na działalność mediów wpływają przepisy prawa i uwarunkowania polityczne. Nieformalne grupy nacisku również mogą wpływać na kierunek działania mediów. Również czynniki wewnętrzne, takie jak kwalifikacje zawodowe, kultura pracy, pewien system wartości, przekonań mogą wpływać na działalność

ność mediów. W powyższych rozważaniach należy dodać jeszcze jedną zmienną – osobowość decydentów.



Rys. 1. *Relatywizm kierunku działania mediów*

Źródło: Opracowanie własne

Powyższy model obrazuje uproszczone sprzężenie zmiennych w procesie wyboru kierunku działania mediów. Z pewnością można jeszcze zidentyfikować kolejne zmienne wpływające na kierunek ich działania. Jednak moim celem jest nie tyle zidentyfikowanie wszystkich zmiennych, ale wskazanie, że kierunek działania mediów zależy od wielu zmiennych. Nie dysponuję materiałem badawczym, który pozwoliłby na zwymiarowanie wag poszczególnych zmiennych i umożliwił ocenę wyboru kierunku działania ze względu na określony

układ zmiennych. W mojej ocenie zidentyfikowany obszar powinien stanowić przedmiot dalszych pogłębionych badań.

Media pełnią rolę interpretatora rzeczywistości i nie tylko kreują obraz uczestników debaty, ale także dokonują ich selekcji. Uwzględniając, iż na działanie mediów wpływa wiele zmiennych, interpretowanie rzeczywistości stwarza niebezpieczeństwo strukturyzacji przestrzeni debaty publicznej – na przykład przez grupy nacisku i polityków. W sposób subiektywny z punktu widzenia decydenta dokonującego określonych wyborów mogą być przekazywane określone informacje i wybierane podmioty, które komentują określone wydarzenia.

Debata przy wykorzystaniu mediów jest zdominowana głównie przez polityków i wybranych ekspertów. Jeśli w programach pojawiają się zwykli ludzie, to występują oni na ogół w charakterze tła dla zaproszonych gości lub w roli osób pokrzywdzonych przez organizacje publiczne, bezradnych, nieudolnie dochodzących sprawiedliwości.

Sposób pozyskiwania informacji od obywateli może także wpływać na debatę publiczną. Na przykład, pozyskiwanie informacji od obywateli w postaci sondażu ulicznego, który poprzez swoją formę jest sphycony, powoduje, że w istocie mamy do czynienia z prezentowaniem w ramach debaty publicznej opinii respondentów, a nie ich uzasadnionych merytorycznie odpowiedzi. Prezentowanie stanowiska opinii publicznej w taki sposób tworzy poczucie, że społeczeństwo zachowuje się nieracjonalnie.

Możliwość strukturyzacji przestrzeni debaty publicznej może generować niekorzystne sprzężenie zwrotne. Przekazanie obywatelom niepełnej informacji może powodować, iż albo nie uczestniczą oni w debacie publicznej, albo nie prezentują merytorycznie uzasadnionych stanowisk, a to z kolei może stanowić przyczynek do podejścia paternalistycznego i ograniczania przez decydentów udziału społeczeństwa w debacie publicznej.

Pojawienie się Internetu potencjalnie zmienia sposób komunikacji pomiędzy interesariuszami. Tworzy się możliwość bezpośredniego kontaktu organizacji publicznych z obywatelami z pominięciem mediów, jako podmiotu strukturyzującego przestrzeń debaty publicznej. Tworzy się nowa ponadregionalna, a nawet ponadnarodowa przestrzeń, w której debata może mieć miejsce niezależnie od czasu i ograniczeń terytorialnych.

W Polsce, choć dostęp do Internetu na przestrzeni lat 2006-2011 prawie się podwoił i obecnie 67% ogółu gospodarstw domowych posiada możliwość skorzystania z połączeń internetowych, to w porównaniu do pozostałych krajów UE w dalszym ciągu wskaźnik dostępności nie jest zadowalający – w szczególności w zakresie e-administracji, który w przypadku naszego kraju należał

w 2011 r. do jednego z najniższych. Natomiast Polskę cechuje wyjątkowo wysoki odsetek przedsiębiorstw korzystających z Internetu w kontaktach z administracją publiczną. I tak, w 2010 r. 83% ogółu przedsiębiorców pozyskiwało drogą elektroniczną informacje ze stron internetowych administracji publicznej. 87% drogą elektroniczną przedkładało do urzędów różne dokumenty. Wynik ten jest porównywalny z takimi państwami jak Wielka Brytania (odpowiednio 80% i 85%), lepszy niż w Niemczech (odpowiednio 63 % i 61%)³⁴.

Dostęp do informacji przez Internet stwarza możliwość monitorowania działalności organizacji publicznych. Nie pozwala jednakże na weryfikowanie w pełnym zakresie rzetelności przekazywanych danych. Ponadto, oprócz niewątpliwych korzyści wynikających z wykorzystania narzędzi informatycznych w komunikacji pomiędzy interesariuszami należy także zidentyfikować możliwe zagrożenia. Jednym z nich jest możliwość manipulowania przez grupy interesu opinią publiczną za pośrednictwem sieci społecznościowych, kreowania negatywnego wizerunku określonych podmiotów. Inne zagrożenie, to kradzież danych z zasobów informatycznych organizacji publicznej, co może podważyć zaufanie obywateli do tych organizacji.

W świetle dotychczasowych rozważań zasadne wydaje się być stwierdzenie, że warunkiem, aby partycypacyjne zarządzanie publiczne miało nie tylko charakter formalny, ale także realny, jest zapewnienie zarówno rzetelności informacji, jak i zrozumiałości przez odbiorców treści przekazywanej informacji. Dostępność do informacji, rzetelność, zrozumiałość informacji, przeciwdziałanie negatywnym skutkom strukturyzacji przestrzeni debaty publicznej, kreowanie zaufania do organizacji publicznych to warunki, aby interesariusze byli zainteresowani współpracą z organizacjami publicznymi. Zaangażowanie interesariuszy sprzyja skutecznemu rozwiązywaniu określonych problemów społecznych dzięki wcześniejszemu rozeznaniu potrzeb i możliwości ich zaspokojenia.

Powyższa konstatacja nie jest próbą formułowania nowego paradygmatu, lecz wskazaniem kierunku, w jakim powinna zmierzać ocena działań podejmowanych przez organizacje publiczne w warunkach partycypacyjnego zarządzania publicznego.

³⁴ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-066/EN/KS-SF-11-066-EN.PDF; http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-065/EN/KS-SF-11-065-EN.PDF

Public debate as an instrument of facilitating management of public organisations

Summary

Public assessment of the activity of legislative and executive authorities is not affected solely by the social and economic objectives of the programme offered to the citizens, but also by how public organisations execute their tasks. Efficiency of implementing public tasks is defined by the ability to solve social problems effectively, which results from recognition of needs and the ability to satisfy them. This may be achieved by departing from the imperative approach to solving problems and involving various subjects constituting the environment for the functioning of public organisations in the process of initiating and implementing the tasks as well as evaluating their effects. The article argues that appropriate management of public sector requires communication infrastructure as its foundations: the space and means enabling the interested parties to engage in public debate.

Die öffentliche Debatte als ein Instrument der Verwaltungsoptimierung der öffentlichen Organisationen

Zusammenfassung

Die soziale Beurteilung der Tätigkeit der gesetzgebenden und ausführenden Gewalt ergibt sich nicht nur daraus, was für ein wirtschaftlich-soziales Programm den Bürgern angeboten wurde, sondern auch daraus, wie die öffentlichen Organisationen ihre Aufgaben erfüllen. Der Erfüllungswirkungsgrad der öffentlichen Aufgaben bedeutet u. a. die Fähigkeit, die bestimmten sozialen Probleme dank der früheren Erkennung der Bedürfnisse und der Möglichkeit, sie zu befriedigen, wirksam zu lösen. Die Möglichkeit besteht, wenn man von der imperativen Vorgehensweise bei der Problemlösung absieht und diverse Einheiten, die ein Teil der Umwelt bilden, in der die öffentlichen Einheiten wirken, in den Prozess der Initiierung und Erfüllung der Aufgaben sowie der Beurteilung ihrer Leistungen involviert. In dem Artikel wurde festgestellt, dass die richtige Ver-

waltung in dem öffentlichen Sektor der Kommunikationsinfrastruktur als ihrer Grundlage bedarf: des Raumes und der Werkzeuge, die die Aufnahme der öffentlichen Debatte durch die Interessierten ermöglichen.