

Agnieszka Ziętek\*

## Publiczne zarządzanie partycypacyjne. O narzędziach włączania obywateli w procesy decyzyjne

Public participatory management.  
About tools for involving citizens  
in decision-making processes

STUDIA I ANALIZY

**Słowa kluczowe:** partycypacja, zarządzanie publiczne, decydowanie polityczne, demokracja partycypacyjna

**Keywords:** participation, public governance, political decision-making, participatory democracy

**Abstrakt:** *Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie dotyczące możliwości realizacji założeń partycypacyjnego zarządzania publicznego za pomocą dostępnych metod i narzędzi partycypacji obywatelskiej, a także w odniesieniu do konkretnych etapów procesu decyzyjnego. Postawiona hipoteza zakłada, że pomimo atrakcyjnych – z punktu widzenia wzmacniania społecznego zaangażowania w procesy decyzyjne – założeń, możliwości praktycznej realizacji idei partycypacyjnego zarządzania publicznego są mocno ograniczone, głównie z powodu braku wystarczających środków i narzędzi. Przeprowadzone analizy wskazują, że przykładem udanych przedsięwzięć mogą być m.in. cieszące się znaczną popularnością, budżety partycypacyjne, a także, zdobywające swoich zwolenników, panele obywatelskie. Obydwa narzędzia mogą stać się elementami procesu decyzyjnego w dwóch jego fazach, tj. wejścia (ocena sytuacji) oraz konwersji (podjęcie decyzji). Z kolei możliwość realizacji przez omawiane techniki i narzędzia partycypacji obywatelskiej trzeciej, ostatniej fazy procesu decyzyjnego, czyli implementacji podjętej decyzji wydaje się szczególnie problematyczna.*

\* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1590-3064>, doktor, adiunkt w Katedrze Administracji Publicznej Instytutu Nauk o Polityce UMCS. E-mail: [agnieszka.zietek@mail.umcs.pl](mailto:agnieszka.zietek@mail.umcs.pl)

**Abstract:** *This article aim is to address the question of whether the assumptions of participatory public management can be implemented through the use of available methods and tools of citizen participation, and in relation to specific stages of the decision-making process. It is hypothesized that despite the attractive aspects of strengthening public involvement in decision-making processes, the practical implementation of participatory governance in decision-making processes is limited due to a lack of sufficient resources and tools. Participatory budgets, which are quite popular, and citizen panels, which are just starting, can be considered examples of successful projects to some extent. Decision-making can be carried out through both tools, such as entry (situation assessment) and conversion (decision making). On the other hand, there is concern about the possibility that the techniques and tools discussed for civic participation can be used to carry out the third and final phase of the decision-making process, i.e., implementing the decision made.*

## Wprowadzenie

Perspektywa partycypacji obywatelskiej stała się jednym z ważniejszych podejść w zarządzaniu publicznym. Włączanie obywateli w procesy decyzyjne stanowi jeden z głównych wyznaczników demokracji uczestniczącej (partycypacyjnej) i polega na angażowaniu społeczności lokalnej w działania zmierzające do współuczestnictwa w procesach podejmowania decyzji i stanowienia prawa lokalnego. W tym nurcie mieści się także model określany jako partycypacyjne zarządzanie publiczne (*participatory governance*).

Istotą publicznego zarządzania partycypacyjnego jest włączanie mieszkańców w działania zmierzające do podjęcia określonej decyzji (np. przez władze lokalne). Warunkiem realizacji tego postulatu jest m.in. szeroka kooperacja przedstawicieli samorządu ze społecznością lokalną, w tym stosowanie określonych narzędzi, które ową kooperację i współpracę umożliwią. Chodzi zatem o współdziałanie podmiotu publicznego oraz mieszkańców, jak również o aktywizację i zaangażowanie obywateli m.in. w procedury podejmowania ustaleń dotyczących publicznych dóbr i usług.

Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie dotyczące możliwości realizacji założeń partycypacyjnego zarządzania publicznego za pomocą dostępnych metod i narzędzi partycypacji obywatelskiej. Postawiona hipoteza zakłada, że pomimo atrakcyjnych – z punktu widzenia wzmacniania społecznego zaangażowania w (m.in. lokalne) procesy decyzyjne – założeń, możliwości praktycznej realizacji idei partycypacyjnego zarządzania publicznego są mocno ograniczone, głównie z powodu braku wystarcza-

jących środków i narzędzi<sup>1</sup>. Innymi słowy, procedury włączania mieszkańców w lokalne procesy decyzyjne mają zazwyczaj charakter iluzoryczny i pozorny<sup>2</sup>. Funkcjonujące tym zakresie metody nie gwarantują bowiem, że głos mieszkańców-obywateli zostanie przełożony na konkretne decyzje, a zatem, że będą one wynikiem społecznego zaangażowania i współdecydowania, a perspektywa reprezentowana przez mieszkańców nie będzie ograniczana wyłącznie do głosu doradczego.

Tak postawionemu problemowi badawczemu oraz odpowiadającej mu hipotezie towarzyszy kilka założeń. Po pierwsze, zakładam, że idea partycypacyjnego zarządzania publicznego może zostać „uzupełniona”, a jednocześnie zilustrowana za pomocą zaproponowanego przez S.R. Arnstein gradacyjnego ujęcia obywatelskiego zaangażowania mieszkańców w postaci *drabiny partycypacji*.

Po drugie, opierając się na założeniach poszczególnych metod i narzędzi służących włączaniu mieszkańców w procesy decyzyjne oraz na podstawie danych powstałych jako wynik ich stosowania, można stwierdzić, które z narzędzi oraz w jakim stopniu realizują ideę publicznego zarządzania partycypacyjnego (tzn. spełniają postulat skutecznego „współdziałania” procesów decyzyjnych z mieszkańcami rozumiany jako faktyczny, a nie jedynie deklarowany przez decydentów, wpływ obywateli na decyzje podejmowane przez władze lokalne).

Po trzecie, mówiąc o angażowaniu otoczenia społecznego w mechanizmy umożliwiające wpływ na działania realizowane przez władze (w tym wypadku samorządowe), nie sposób pominąć teorii decydowania politycznego (w szczególności w ujęciu systemowym) oraz jej najważniejszych kategorii. W sposób szczegółowy odnosi się ona do istoty prowadzonych rozważań, jaką stanowią procesy decyzyjne rozgrywane się w środowisku lokalnym, wskazując obszary (etapy), na których może dokonywać się zaangażowanie obywatelskie, a zatem również praktyczna realizacja koncepcji partycypacyjnego zarządzania publicznego wraz z ideą *uspolecznienia* zaproponowaną przez S.R. Arnstein.

Artykuł składa się z czterech zasadniczych części. W pierwszej rekonstruuje ideę publicznego zarządzania partycypacyjnego oraz jej swoistą

---

<sup>1</sup> Warunkiem podstawowym jest również istnienie woli politycznej do podejmowania działań w tym zakresie.

<sup>2</sup> Zob. A. Ziętek, *Apparent Actions as a Degradation of Civic Culture?*, «Civitas. Studia z filozofii polityki» 2020, nr 27. Działania te wykazują znamiona pseudo-partycypacji lub partycypacji rytualnej. Zob. V. Palacin, P. Reynolds-Cuéllar, M. Nelimarkka, C. Becker, *The Design of Pseudo-Participation*, s. 40, [https://acris.aalto.fi/ws/portalfiles/portal/45126464/SCI\\_Palacin\\_Pseudo\\_Participation\\_and\\_Design\\_overleaf.pdf](https://acris.aalto.fi/ws/portalfiles/portal/45126464/SCI_Palacin_Pseudo_Participation_and_Design_overleaf.pdf) (12.04.2022).

materializację w postaci koncepcji *drabiny partycypacji* S.R. Arnstein. W kolejnej omawiam podstawowe założenia teorii decydowania politycznego ze szczególnym uwzględnieniem podejścia systemowego oraz jego głównych kategorii analitycznych. Część trzecia to egzemplifikacja prowadzonych analiz, w której poszczególne poziomy *uspołecznienia* partycypacji obywatelskiej zostają zestawione z głównymi etapami procesu podejmowania decyzji, a następnie skonfrontowane z wybranymi narzędziami społecznego zaangażowania w procesy decyzyjne (w tym przypadku budżetem partycypacyjnym i panelem obywatelskim). Tego rodzaju zabieg stwarza możliwość przeanalizowania, na ile wybrane narzędzia mogą stanowić praktyczną emanację poszczególnych poziomów *uspołecznienia* działań władz lokalnych w odniesieniu do kolejnych etapów procesów decyzyjnych. W ostatniej części zawarte zostały główne wnioski i odpowiedź na postawione w artykule pytanie badawcze.

## **Publiczne zarządzanie partycypacyjne oraz uspołecznianie władzy – ustalenia terminologiczne**

„Istota partycypacyjnego zarządzania publicznego sprowadza się do tego, że administracja publiczna (niezależnie od szczebla organizacyjnego) pozostaje w interakcji ze społeczeństwem poprzez stosowanie określonych procedur partycypacyjnych i konsultacyjnych”<sup>3</sup>. Owa „interakcja” to przede wszystkim mechanizmy włączające przedstawicieli mieszkańców (np. wspólnoty lokalnej) w procesy decyzyjne, które dokonują się na poziomie lokalnym.

Można zatem postrzegać zarządzanie partycypacyjne w dwojaki sposób. Z jednej strony, jest to podejście stosowane w teorii organizacji i przypisane przede wszystkim do sektora prywatnych przedsiębiorstw oraz utożsamiane z określonym, tj. włączającym sposobem zarządzania zasobami ludzkimi. Chodzi zatem o uwzględnienie perspektywy i głosu tzw. interesariuszy wewnętrznych (tj. pracowników) w zarządzaniu przedsiębiorstwem<sup>4</sup>. Z drugiej strony, idea inkluzji i poszerzania grona decydentów została także przyjęta w obszarze administracji publicznej,

<sup>3</sup> K. Peter-Bombik, A. Szczudlińska-Kanoś, *Zarządzanie partycypacyjne we wspólnotach lokalnych*, «Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu» 2015, nr 391, s. 86.

<sup>4</sup> K. Noworól, *Wyzwania partycypacji w zarządzaniu publicznym*, Kraków 2020, s. 69. Rozszerzona koncepcja zarządzania partycypacyjnego włącza także w omawiane działania tzw. interesariuszy zewnętrznych funkcjonujących w otoczeniu przedsiębiorstwa, takich jak np. partnerzy biznesowi, czy klienci, a jej najbardziej rozwiniętą formą jest tzw. kul-

co zaowocowało podejściem określanym jako publiczne zarządzanie partycypacyjne<sup>5</sup>.

Model publicznego zarządzania partycypacyjnego miał zastąpić, dominujące w latach 90. XX w. w obszarze nauki o administracji, steknokratyzowane i charakteryzujące się licznymi słabościami podejście oparte na koncepcji *New Public Management* (Nowego Zarządzania Publicznego – NPM)<sup>6</sup>. Oznaczało to m.in. zwrócenie większej uwagi na możliwość oraz zakres włączania interesariuszy zewnętrznych – w tym przypadku mieszkańców – w procesy decyzyjne realizowane przez władze lokalne. Zasadnicza zmiana w stosunku do paradygmatu *New Public Management* dotyczyła zatem głównej osi, która wyznaczała standardy postępowania oraz wokół której skupione były działania administracyjne/władz. W myśl publicznego zarządzania partycypacyjnego miały być one skoncentrowane na włączaniu różnych grup obywateli w procesy decyzyjne w oparciu o ideę dobra wspólnego. Publiczne zarządzanie partycypacyjne związane jest zatem ze znaczącym upodmiotowieniem głównych „aktorów” realizowanych działań (procesów decyzyjnych), którymi w przypadku samorządu lokalnego stają się mieszkańcy. Zostają oni włączeni „w proces wykonywania zadań administracji publicznej”<sup>7</sup>. Podejście to zakłada również współpracę pomiędzy przedstawicielami administracji publicznej a obywatelami, dokonującą się w oparciu o zasady rzeczywistego partnerstwa, w którym instytucje administracji publicznej tracą swoją uprzywilejowaną pozycję względem dotychczasowego „petenta” na rzecz koordynowania wysiłków mających na celu osiągnięcie dobra wspólnego, będącego udziałem wszystkich obywateli.

Przeobrażenia te dobrze podsumowuje m.in. jeden z badaczy omawianych zjawisk, Rudolf Wawrzyniec: „Ewolują one [organizacje – przypis A.Z.] w kierunku systemów przeplatających się sieci, charaktery-

---

tura właścicielska. Zob. np. R. Stocki, P. Prokopowicz, G. Żmuda, *Pełna partycypacja w zarządzaniu*, Kraków 2008, s. 20.

<sup>5</sup> Określanym także jako *governance/współzarządzanie publiczne/New Public Governance/collaborative governance*, zob. D. Sześciło, *Współzarządzanie (zarządzanie partycypacyjne): teoria i praktyka*, «Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka» 2014, nr 2 (35), s. 53.

<sup>6</sup> Chodziło m.in. o brak faktycznych dowodów na możliwość bezpośredniego przełożenia metod zarządzania proponowanych przez NPM, a stosowanych w sektorze prywatnym, na sferę administracji publicznej, roszczenie wprowadzenia do usług publicznych zasad konkurencji wolnorynkowej, a także „nieuzasadnioną gloryfikację mechanizmu rynkowego jako optymalnego modelu regulacji działania zarówno sektora prywatnego, jak i publicznego”. Zob. D. Sześciło, *Współzarządzanie (zarządzanie partycypacyjne)...*, s. 52; K. Noworól, *Wyzwania partycypacji...*, s. 52.

<sup>7</sup> D. Sześciło, *Współzarządzanie (zarządzanie partycypacyjne)...*, s. 54.

zujących się mniejszą kontrolą, bardziej rozproszoną władzą, wieloma centrami decyzyjnymi. Proces podejmowania decyzji stanie się bardziej złożony, a wezmą w nim udział zarówno podmioty wewnątrz, jak i na zewnątrz organizacji. Będą to podmioty, które uważają się za współodpowiedzialne za określone działania. Fakt spłaszczania struktur organizacyjnych determinuje rozwój kolegialnych systemów sprawowania władzy z wykorzystaniem konsultacji społecznych (...). Organizacja publiczna musi podejmować wyzwanie zarządzania relacjami z partnerami publicznymi i prywatnymi dążąc do wykorzystywania posiadanych przez nie zasobów na rzecz społeczeństwa”<sup>8</sup>.

Należy także podkreślić, że partycypacyjne zarządzanie publiczne (określane także jako (współ)rzządzenie partycypacyjne) może być analizowane jako jeden z nurtów podejścia do administracji publicznej określanego jako *governance*<sup>9</sup>. Jak zauważa Radzik-Maruszak: „Nurt ten akcentuje nie tylko zmianę sposobu funkcjonowania państwa, lecz także, a może przede wszystkim, zmniejszenie roli rządu w społeczeństwie. Współrządzenie jest tu więc postrzegane jako «zmuszanie» pochodzących z wyboru decydentów (polityków, urzędników) do współpracy z innymi podmiotami, aktorami, interesariuszami wywodzącymi się spoza kręgu (samo)rządowego, co z kolei stanowi bezpośrednią konsekwencję wzrostu liczby formalnych i nieformalnych sieci, jak również partnerstw różnego rodzaju”<sup>10</sup>.

Innymi słowy, główne cechy charakteryzujące partycypacyjne zarządzanie publiczne to: relacje, współpraca, kooptacja, sieci oraz pośrednictwo<sup>11</sup>. Mamy zatem do czynienia ze znaczną zmianą perspektywy w postaci przedefiniowania roli odbiorcy działań podejmowanych przez instytucje publiczne; z roli biernego obserwatora/odbiorcy/konsumenta do aktywnego i zaangażowanego kreatora, współtwórcy. Główny nacisk położony zostaje na proces szeroko zakrojonej współpracy oraz budowanie sieci partnerów

<sup>8</sup> R. Wawrzyniec, *Koncepcja governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy*, «Acta Universitatis Lodzianensis Folia Oeconomica» 2010, nr 245, s. 74.

<sup>9</sup> Na temat podejścia określanego jako *governance* zob. np. M. Bevir, *Key Concepts in Governance*, London 2011.

<sup>10</sup> K. Radzik-Maruszak, *Rada gminy jako uczestnik lokalnego współrządzenia. Przykład Anglii, Finlandii, Polski i Słowenii*, Warszawa 2019, s. 52. Obydwa podejścia są także ściśle związane z demokracją partycypacyjną (uczestniczącą) lub deliberatywną. Zob. na ten temat np. M. Tobiasz, *Demokracja deliberatywna a władza. Iluzje współdecydowania*, «Studia Politologiczne» 2016, vol. 41.

<sup>11</sup> A. Podgórnica-Krzykacz, *Wpływ governance i good governance na strukturę administracji samorządowej*, «Acta Universitatis Lodzianensis Folia Oeconomica» 2016, nr 3 (321), s. 117.

zewnątrznych, m.in. w postaci organizacji oraz grup i ruchów oddolnych. Dochodzi także do znaczącego ograniczenia dystansu pomiędzy władzą (także lokalną) i jej przedstawicielami a otoczeniem społecznym, skutkujące większą otwartością tej pierwszej oraz istotnym poszerzeniem zakresu zaangażowania w procesy decyzyjne zewnętrznym partnerów społecznych. Celem jest zatem zbudowanie szerokiej sieci współpracy organów władzy (np. lokalnej) z partnerami społecznymi, a także włączanie w działania „grup rozłamowych i samoorganizujących się”<sup>12</sup>.

Ideą wpisującą się w nurt publicznego zarządzania partycypacyjnego jest *drabina partycypacji* zaproponowana przez S.R. Arnstein. Koncepcja ta powstała przed publicznym zarządzaniem partycypacyjnym, w 1969 roku, ale, jak podkreślają badacze, „«drabina partycypacji» może być bez wątpienia centralną ramą rozważań na temat współczesnych relacji obywatele–władza”<sup>13</sup>. W ujęciu zaproponowanym w artykule jest ona traktowana jako swojego rodzaju doprecyzowanie i uszczegółowienie miejsca i roli obywateli w systemie władz lokalnych w ujęciu zaproponowanym przez publiczne zarządzanie partycypacyjne.

Nie ma potrzeby dokładnego opisywania poszczególnych elementów koncepcji S.R. Arnstein, warto jedynie zwrócić uwagę, że wskazuje ona na trzy zasadnicze poziomy zaangażowania obywatelskiego: *brak uczestnictwa*, *działania pozorne* oraz *uspołecznienie* władzy, które będzie interesować nas najbardziej. Każdy z analizowanych poziomów dzieli się na kolejne szczeble, przy czym każdy wyższy poziom charakteryzuje się zwiększeniem intensywności partycypacji społecznej. I tak, w przypadku *braku uczestnictwa* możemy wyróżnić *manipulację* i *terapię*, *działania pozorne* dzielą się na *informowanie*, *konsultowanie* oraz *ugłaskiwanie*, natomiast najwyższy poziom „drabiny”, *uspołecznienie* władzy, będzie składał się z *partnerstwa*, *delegowania* oraz *kontroli obywatelskiej*<sup>14</sup>.

Z racji tematyki prowadzonych w artykule analiz interesuje nas przede wszystkim poziom tzw. *uspołecznienia* władzy. Składa się on ze wspomnianych już z trzech szczebli: *partnerstwa*, *delegowania* oraz *kontroli obywatelskiej*. Omówmy je pokrótce.

<sup>12</sup> A. Podgórnjak-Krzykacz, *Wpływ governance i good governance...*, s. 117.

<sup>13</sup> J. Kotus, T. Sowada, M. Rzeszewski, *Ponad górne szczeble „drabiny partycypacji”: koncepcja Sherry Arnstein po pięciu dekadach*, «Studia Socjologiczne» 2019, nr 3 (234), s. 33.

<sup>14</sup> S.R. Arnstein, *Drabina partycypacji...*, s. 12–39. Por. np. cztery szczeble partycypacji wskazywane przez E. Bończak-Kucharczyk: poinformowanie społeczeństwa, zdobycie informacji od społeczeństwa, uzyskanie akceptacji przyjętego rozwiązania i aktywny udział w opracowaniu dokumentu, E. Bończak-Kucharczyk, *Strategie rozwoju regionu i miasta. Metodologia i wskazówki praktyczne*, Minigo 2008.

*Partnerstwo* polega wg S.R. Arnstein na podziale odpowiedzialności (np. pomiędzy zaangażowanych w sprawy lokalne obywateli a władze). To wspólne planowanie określonych działań, ale także podejmowanie decyzji zmierzających do ich realizacji. Przykładem tego rodzaju aktywności może być w opinii autorki *drabiny partycypacji* opracowanie określonych dokumentów przy równoprawnym udziale władz i przedstawicieli mieszkańców, jak również powołanie wspólnego ciała decyzyjnego, którego postanowienia będą miały charakter obligatoryjny, a nie jedynie rekomendowany. S.R. Arnstein zwraca także uwagę na konieczność uzyskania wysokiego poziomu zorganizowania partnera społecznego oraz pozyskania odpowiednich środków i zasobów (materialnych, finansowych, kadrowych). Chodzi nie tylko o sprawną organizację i zarządzanie, ale także dysponowanie środkami finansowymi w celu zatrudniania i odpowiedniego wynagradzania niezbędnych specjalistów (prawników, ekspertów, koordynatorów). Według badaczki, „Gdy te wymagania będą spełnione, obywatele zyskują wpływ polityczny”<sup>15</sup>.

Poziom drugi w ramach opisywanego przez S.R. Arnstein obszaru *uspołecznienia* władzy to tzw. *delegowanie*, czyli sytuacja, w której zarówno zaplanowanie określonego działania, ale także jego realizacja scedowana jest na określoną grupę mieszkańców. Tym samym stają się oni podmiotem w pełni odpowiedzialnym za wdrożenie wybranego rozwiązania, włączając w to także specyfikację budżetu (w wyznaczonych, wynegocjowanych wcześniej granicach), czyli za „podejmowanie decyzji politycznych, decydowanie o polityce kadrowej, podpisywanie umów na budowę, zakup bądź leasing”<sup>16</sup>.

Najbardziej zaawansowaną formą partycypacji, zarówno w obszarze *uspołecznienia* władzy, jak też całej „drabiny”, jest wg S.R. Arnstein tzw. *kontrola obywatelska*. Opiera się ona na trzech zasadniczych elementach: planowaniu, realizacji oraz zarządzaniu. Jest to najpełniejsza forma uczestnictwa obywateli nie tylko w procesie podejmowania decyzji, ale także w procesie współzarządzania. W stosunku do poprzedniego poziomu, czyli *delegowania*, charakteryzuje się ona wprowadzeniem spr-

<sup>15</sup> S.R. Arnstein, *Drabina partycypacji...*, s. 31. Trudno na gruncie krajowym doszukać się przykładów tego rodzaju współpracy. Jeśli bowiem nawet często można spotkać się określeniem, że mieszkańcy „współtworzą” określone dokumenty (np. strategie rozwoju) to zazwyczaj chodzi tu o standardowe konsultacje (spotkania konsultacyjne, grupy tematyczne pracujące nad określonym zagadnieniem szczegółowym etc.). Jednak w większości przypadków opracowanie ostatecznej (a nawet wstępnej wersji) dokumentu zajmują się przedstawiciele władz lokalnych.

<sup>16</sup> Tamże, s. 35.



wowanych przez przedstawicieli społeczności lokalnej elementów nadzoru i kontroli w stosunku do realizowanych przedsięwzięć. Jest to aktywny udział strony społecznej na wszystkich etapach procesu realizacji określonego przedsięwzięcia, czyli od momentu planowania i podjęcia decyzji aż do chwili jego realizacji, a także dalszego monitoringu i ewaluacji.

## **Teoria decydowania politycznego w ujęciu systemowym**

Do warunków skutecznego partycypacyjnego zarządzania publicznego zaliczyć można nie tylko organizację i strukturę administracji samorządowej, ale także sprawność i efektywność w zakresie podejmowanych przez nią decyzji oraz realizowanych działań<sup>17</sup>. Te z kolei nieodzownie łączą się z procesem decyzyjnym dokonującym się na szczeblu lokalnym.

W perspektywie teorii decydowania politycznego proces decyzyjny to seria następujących po sobie i powiązanych działań prowadzących do podjęcia określonej decyzji politycznej<sup>18</sup>. Działania te mogą przybierać różnoraki charakter (intuicyjny vs. racjonalny oraz zaplanowany vs. spontaniczny), jak również odnosić się do różnych obszarów polityki (np. konfliktów i walki o wpływy między dużymi grupami, klasami społecznymi, organizacjami i partiami politycznymi, a także poszczególnymi politykami)<sup>19</sup>. Ziemowit Jacek Pietraś, w sztandarowej pozycji „Decydowanie polityczne” definiuje proces decyzyjny jako „zespół powiązań przyczynowo-skutkowych, występujących wewnątrz ośrodka decyzyjnego, w związku ze stanem wejścia, strukturą ośrodka i celami decydentów”<sup>20</sup>. Proces podejmowania decyzji politycznej nie realizuje się zatem w „próżni”, ale jest ściśle powiązany z innymi kategoriami analizy decyzyjnej, tj. z ośrodkiem decyzyjnym i reprezentującymi go decydentami, jak również sytuacją decyzyjną. Jego efektem jest określona decyzja polityczna, a następnie proces jej implementacji<sup>21</sup>. Chodzi zatem o przekształcenie niekorzystnej (z punktu widzenia głównych interesariuszy) sytuacji początkowej w sytuację pożądaną i optymalną.

<sup>17</sup> A. Podgórnjak-Krzykacz, *Wpływ governance i good governance...*, s. 116.

<sup>18</sup> R.C. Snyder, H.W. Bruck, B. Sapin, *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*, New York 2002, s. 21–55.

<sup>19</sup> J. Sielski, *Proces decyzyjny*, [w:] W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), *Encyklopedia politologii. Pojęcia, teorie i metody*, Warszawa 2016, s. 136.

<sup>20</sup> Z.J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, Warszawa 1998, s. 51.

<sup>21</sup> Tamże, s. 155–167.

Społeczny wymiar procesów decyzyjnych odnosi się do włączania w proces decyzyjny jak największej liczby interesariuszy oraz zróżnicowanych grup społecznych pozostających w polu oddziaływania podejmowanej decyzji, której skutki i implikacje mogą ich (przedstawiciele wspólnoty lokalnej) bezpośrednio dotyczyć. Są to zatem wszelkie działania zmierzające do wzmocnienia inkluzji szerokiego grona mieszkańców w procesie, efektem którego jest określona decyzja dotycząca sfery polityki lokalnej. Innymi słowy, każda jednostka zainteresowana możliwością uczestnictwa w procesie decyzyjnym uzyskuje, przy wykorzystaniu określonych technik i narzędzi, szansę wzięcia aktywnego udziału w tej procedurze.

Można wskazać trzy podstawowe fazy procesu decyzyjnego: *wejścia*, *konwersji* oraz *wyjścia*<sup>22</sup>. Faza *wejścia* odnosi się do określenia sytuacji decyzyjnej, zdefiniowania problemu oraz zebrania informacji istotnych w procesie decyzyjnym. Według klasycznego ujęcia analizy systemowej D. Eastona<sup>23</sup>, faza *wejścia* obejmuje także tzw. *żądania* i *poparcie zmian*. *Żądania* mogą mieć charakter funkcjonalny (realne i możliwe do spełnienia) oraz dysfunkcjonalny. W przypadku *żądań* dysfunkcjonalnych wynikających z ich nadmiaru, sprzeczności lub braku możliwości ich realizacji możliwe jest pojawienie się napięć wewnątrzsystemowych. Z kolei *poparcie* „stanowi działania i postawy w stosunku do pewnych osób, idei, grup, celów i instytucji politycznych”<sup>24</sup>. Może być ono skierowane wobec określonej społeczności politycznej, ustroju politycznego bądź przedstawicieli władzy.

Faza *konwersji wewnątrzsystemowej* obejmuje rozważenie dostępnych możliwości i opcji decyzyjnych, ich potencjalnych skutków i „słabych punktów”, a także podjęcie ostatecznej, końcowej decyzji. W rozbudowanej wersji analizy systemowej można także wyróżnić dwa podejścia, tj. *czarnej skrzynki* D. Eastona oraz *przezroczystej skrzynki* G. Almonda. O ile w pierwszym podejściu uwaga koncentruje się na zewnętrznej sytuacji decyzyjnej oraz oddziaływaniach pomiędzy systemem a jego otoczeniem, o tyle w przypadku *przezroczystej skrzynki* mamy możliwość swojego rodzaju „zajrzenia” do wnętrza systemu politycznego oraz szczegółowego przeanalizowania procesu decyzyjnego oraz mechanizmów „generowania” decyzji<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> Tamże, s. 115.

<sup>23</sup> D. Easton, *A System Analysis of Political Life*, Chicago 1965, s. 37–56.

<sup>24</sup> M. Kozera, *Analiza systemowa*, [w:] W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), *Encyklopedia politologii. Pojęcia, teorie i metody*, Warszawa 2016, s. 48.

<sup>25</sup> Zob. G. Almond, *A developmental approach to political systems*, «World Politics» 1965, nr 17, s. 183–214.

Ostatnia, trzecia faza, dotyczy *wyjścia* z systemu politycznego i jest realizacją, czyli *implementacją* podjętej decyzji<sup>26</sup>.

W dalszej części artykułu poszczególne etapy procesu decyzyjnego zostaną poddane analizie pod kątem możliwości zastosowania w ich obrębie określonych narzędzi partycypacji obywatelskiej.

## **Publiczne zarządzanie partycypacyjne w praktyce, czyli metody i narzędzia partycypacji obywatelskiej**

Biorąc pod uwagę dokonane ustalenia można zadać pytanie, w jakim zakresie i za pomocą jakich narzędzi możliwe jest zrealizowanie celów stawianych przed publicznym zarządzaniem partycypacyjnym. Przyjmując również, że opisana wyżej *drabina partycypacji* może stanowić przykład dookreślenia i uszczegółowienia omawianego paradygmatu – podobne pytanie można odnieść także do propozycji S.R. Arnstein. Dodatkowo, istotne wydaje się również powiązanie określonych narzędzi partycypacji z poszczególnymi etapami procesu decyzyjnego.

Można przyjąć, że o skuteczności publicznego zarządzania partycypacyjnego, jak również możliwości realizacji najwyższego poziomu *uspolecznienia* opisanego przez S.R. Arnstein decydują metody i narzędzia angażowania mieszkańców – obywateli w procesy decyzyjne oraz ich poszczególne etapy. Innymi słowy, rozumiejąc *uspolecznienie* jako „zapewnienie jak najszerzej możliwości wpływania na proces decyzyjny przez rozmaite grupy uczestników systemu (w odróżnieniu od standardowych mechanizmów demokracji reprezentatywnej i administracyjnych mechanizmów decyzyjnych)”<sup>27</sup>, czyli innymi słowy dopuszczenie do (współ)rzędzenia głosu społecznego (obywatelskiego), pojawia się pytanie o zależność pomiędzy procesem decyzyjnym i jego poszczególnymi etapami a narzędziami zwiększającymi jego inkluzywny wymiar.

---

<sup>26</sup> G. Almond proponuje znacznie bardziej rozbudowaną analizą momentu *wyjścia*, tj. „wyjście ekstrakcyjne” (np. decyzje o charakterze podatkowym), „wyjście” regulacyjne (np. decyzje administracyjne), „wyjście” dystrybucyjne (np. decyzje dotyczące redystrybucji dóbr) oraz „wyjście” symboliczne (dotyczące ideologii lub doktryny politycznej). M. Kozera, *Analiza systemowa...*, s. 50.

<sup>27</sup> B. Bławat, M. Dietl, B. Dupłaga, M. Franaszek, P. Hańczyc, D. Marciniak, Ł. Skrok, W. Rokosz, M. Zawistowski, *Immowacyjność w Polsce – co można zmienić*, Warszawa 2016, s. 62.

Odpowiedź na to pytanie uzyskano w niniejszym artykule poprzez zestawienie głównych faz procesu decyzyjnego (*wejścia, konwersji oraz wyjścia*) z najwyższym poziomem *drabiny partycypacji* obywatelskiej (*uspołecznienie*) zapewniającym najszerze zaangażowanie społeczności lokalnej w partycypacyjne zarządzanie publiczne.

Zanim jednak zaprezentowane zostanie powyższe zestawienie, należy wspomnieć o narzędziach wykorzystywanych do realizacji idei partycypacji obywatelskiej, jak również o samej koncepcji angażowania obywateli w działania rządzących.

Zaangażowanie członków społeczności lokalnej w działania realizowane w ich otoczeniu (społecznym, kulturowym, czy politycznym) może przybierać różne formy. Zasadniczo możemy mówić o trzech rodzajach partycypacji: publicznej (określanej także jako polityczna, obywatelska, wertykalna), która odnosi się do zaangażowania jednostek w poszczególne działania instytucji demokratycznych (np. czynny lub bierny udział w wyborach powszechnych, udział w konsultacjach na szczeblu krajowym lub lokalnym); społecznej (zwanej także horyzontalną), odpowiadającej działaniom zbiorowym (wspólnotowym), w które poszczególne jednostki mogą być zaangażowane i co może stanowić element ich codziennej aktywności (np. aktywne zaangażowanie w działania społeczności lokalnej, stowarzyszenia, fundacji, związku zawodowego, organizacji kościelnej, wolontariat); indywidualnej, dotyczącej codziennego sposobu funkcjonowania poszczególnych jednostek, podejmowanych przez nie decyzji, czy realizowanych działań, które mogą stanowić swojego rodzaju manifestację indywidualnych przekonań i poglądów (np. życie w zgodzie z ideą „zero waste”, oszczędzanie energii, finansowanie wspieranie określonych akcji lub instytucji itp.)<sup>28</sup>. W kontekście omawianych zagadnień interesować będzie nas partycypacja obywatelska. Jest ona dążeniem do zwiększania poziomu i intensywności społecznego zaangażowania w procesy decyzyjne, zarówno na poziomie krajowym, ale także w wymiarze lokalnym.

Różnorodność narzędzi wykorzystywanych do angażowania obywateli w procesy decyzyjne oddaje tabela 1<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> C. Pattie, P. Seyd, P. Whiteley, *Citizenship in Britain: Values, participation, and democracy*, Cambridge 2004; A. Dingle, W. Sokolowski, S.K.E. Saxon-Harrold, J.D. Smith, R. Leigh (eds.), *Measuring volunteering: A practical toolkit*, Washington DC, Bonn 2001; J. Davis-Smith, *Volunteering and social development*, «Voluntary Action» 2000, vol. 3 (1), s. 9–23.

<sup>29</sup> Opracowanie własne na podstawie O. Chrzanowski, E. Rościszewska, *Narzędziownik*, Warszawa 2015, s. 17–26.

**Tabela 1.** Różnorodność narzędzi wykorzystywanych do angażowania obywateli w procesy decyzyjne

Rodzaj konsultacji	Techniki i narzędzia	Cel działania
Badania ilościowe	Badanie ankietowe Panel obywatelski <sup>30</sup> Symulator budżetu/ <b>budżet obywatelski</b> <sup>31</sup>	Poznanie i zebranie opinii
Badania jakościowe	– Fokus – Grupy wielokrotne – Spacer badawczy – Wywiad indywidualny – Biały wywiad	Poznanie i zebranie opinii
Warsztaty	– Future City Game – Partycypacyjne planowanie strategiczne – Planning for Real® – Planowanie partycypacyjne – Warsztaty konsultacyjne – Warsztaty przyszłościowe – Konferencja przyszłościowa	Wypracowanie rekomendacji
Debaty	– Debata publiczna CNDP – Kawiarnia obywatelska – Otwarta przestrzeń – Spotkania konsultacyjne	Poznanie i zebranie opinii

<sup>30</sup> W zestawieniu, które stanowiło punkt wyjścia do niniejszej tabeli, panel obywatelski został przypisany do badań ilościowych, zadaniem których jest przede wszystkim poznanie i zebranie opinii określonej części społeczności lokalnej. Taki sposób definiowania panelu obywatelskiego zdarza się jednak dość często w literaturze przedmiotu i można przypuszczać, że wynika on z mylenia/utożsamiania panelu obywatelskiego z badaniem panelowym (regularnym, systematycznym i powtarzalnym badaniem tych samych grup respondentów w celu pozyskania określonych informacji). Zob. np. O. Chrzanowski, E. Rościszewska, *Narzędziownik...*, s. 21; O. Chrzanowski, E. Rościszewska, J. Zientek-Varga, *Partycypacja publiczna krok po kroku*, Warszawa 2014, s. 132.

<sup>31</sup> W związku z faktem, że idea „symulatora budżetu” (rozumianego jako „sondaż opinii członków społeczności dotyczący zmian w wydatkowaniu środków budżetowych”) jest zbliżona do narzędzia, jakim jest budżet obywatelski, został on również uwzględniony w prezentowanym zestawieniu.

cd. Tabeli 1

Rodzaj konsultacji	Techniki i narzędzia	Cel działania
Debaty + warsztaty	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 21<sup>st</sup> Century Town Meeting</li> <li>– Forum lokalne</li> <li>– Grupy robocze</li> <li>– Komórki planujące</li> <li>– Narada obywatelska</li> <li>– Rada mieszkańców</li> <li>– Sąd obywatelski</li> <li>– World café</li> <li>– Zespół roboczy</li> <li>– Dyskusje reprezentantów grup</li> <li>– Konferencja konsensualna</li> <li>– Zeszyt debaty rodzinnej</li> <li>– Panel obywatelski</li> </ul>	Zebranie opinii i wypracowanie rekomendacji
Debaty + badania	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Sondaż deliberatywny®</li> <li>– Warsztat deliberatywny</li> </ul>	Zebranie opinii
Warsztaty + debaty + badania	Charrette™	Zebranie opinii i wypracowanie rekomendacji
Warsztaty + badania	Ocena partycypacyjna	Zebranie opinii i wypracowanie rekomendacji

Źródło: opracowanie własne.

W ramach analizy publicznego zarządzania partycypacyjnego na szczególną uwagę zasługują dwie z metod konsultacji społecznych, tj. budżet partycypacyjny (obywatelski) oraz panel obywatelski. W przypadku budżetu partycypacyjnego mamy do czynienia z popularną formą zasięgania opinii obywateli odnośnie sposobu wydatkowania i przeznaczenia określonej części budżetu lokalnego. Z kolei panel obywatelski, choć nie zyskał jeszcze tak dużego uznania, jak możliwość współdecydowania o wydatkach samorządu lokalnego, to jest przez jego przedstawicieli wdrażany coraz częściej<sup>32</sup>. Wydaje się również, że oferuje on pewnego rodzaju innowacje i mechanizmy, które w istotny sposób mogą wpłynąć na publiczne zarządzanie partycypacyjne<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Po raz pierwszy panel obywatelski został zrealizowany w Polsce w Gdańsku w 2016 r., kolejne to: Gdańsk (2017), Lublin (2018), Łódź (2020), Wrocław (2020), Warszawa (2020).

<sup>33</sup> Chodzi głównie o zasięganie opinii reprezentatywnej grupy mieszkańców oraz obligatoryjny charakter ustaleń. Więcej na ten temat w dalszej części artykułu.

Budżet obywatelski, początki którego sięgają w Polsce roku 2011<sup>34</sup>, jest jednym z głównych narzędzi włączania obywateli w planowanie wydatków i inwestycji ze środków publicznych. Pozwala on na przeznaczenie określonej części budżetu danej jednostki administracyjnej<sup>35</sup> na cele i potrzeby zgłaszane przez mieszkańców. Innymi słowy, budżet partycypacyjny „jest procesem podejmowania decyzji, poprzez który mieszkańcy, indywidualnie bądź za pośrednictwem organizacji społecznych, dyskutują i negocjują dystrybucję części budżetu miasta, uczestnicząc w serii zaplanowanych, corocznych zebrań z przedstawicielami władz miasta”<sup>36</sup>.

Budżet obywatelski ma więc charakter procesualny; odbywa się w sposób ciągły i systematyczny, a dotyczy poziomu określonej gminy. Regularnie, zazwyczaj co roku, wdrażany budżet obywatelski stanowi nie tylko podstawę do współdecydowania mieszkańców w zakresie realizacji najważniejszych, ich zdaniem, potrzeb i zadań, ale jest niezbędnym elementem działań edukacyjnych w zakresie zarządzania i rozwoju społeczności lokalnej<sup>37</sup>. Można zatem przyjąć, że istotą budżetu obywatelskiego jest zarówno (pewna) kontrola mieszkańców nad kierunkiem wydatkowania środków samorządowych, a tym samym nad istotnymi sprawami publicznymi. Ponadto budżet obywatelski „uczy też odpowiedzialności za dobro wspólne i zachęca do przyjmowania aktywnej postawy obywatelskiej, jak również pogłębia zaufanie do władzy publicznej oraz wspomaga efektywność i przejrzystość w zakresie wydatkowania środków publicznych”<sup>38</sup>.

W związku z tym, że szczegółowe wytyczne dotyczące budżetu obywatelskiego nie mają charakteru ogólnokrajowego, a wynikają jedynie z decyzji władz lokalnych, poszczególne sposoby jego realizacji oraz formy podejmowania przez mieszkańców decyzji odnośnie sposobu wydatkowania określonych środków mogą się od siebie różnić w zależności od kon-

<sup>34</sup> Pierwszy budżet obywatelski zorganizowany został w Sopocie w 2011 r.

<sup>35</sup> Budżety obywatelskie realizowane są w Polsce w miastach, tj. gminach miejskich i miejsko-wiejskich. Zob. np. A. Krasnowolski, *Budżety obywatelskie (partycypacyjne). Historia instytucji i jej funkcjonowanie w polskich samorządach*, Warszawa 2020, s. 11.

<sup>36</sup> K. Fiut, A. Górniak, K. Krasoń-Pilch, D. Kraszewskie, *Po co nam budżet obywatelski? Poradnik skutecznej partycypacji dla pracowników samorządowych*, Kraków 2016, s. 6. Zebrania te nie mają charakteru obligatoryjnego, a decyzja o ich zwoływaniu należy do władz lokalnych, dlatego zazwyczaj głosowanie w budżecie obywatelskim pomija tę formę komunikacji władz z mieszkańcami.

<sup>37</sup> Tamże, s. 7.

<sup>38</sup> P. Kłucińska, D. Sześciło, *Miejski budżet partycypacyjny – w kierunku współzarządzania czy fasadowej partycypacji?*, «Pedagogika społeczna» 2017, nr 3 (65), s. 4.

kretnego przypadku<sup>39</sup>. Istotne jest natomiast, aby, poprzez stosowanie określonych metod i narzędzi, włączał oraz zachęcał do zaangażowania i udziału jak najszersze grupy mieszkańców. Pomijając zatem różnice w poszczególnych miastach/gminach, można uznać, że istota budżetu partycypacyjnego sprowadza się do zgłaszania przez mieszkańców spraw (w zakresie zadań własnych gminy), które, w przypadku wyboru przez biorących udział w głosowaniu mieszkańców, zostaną zrealizowane przez władze lokalne za środki publiczne. Budżet obywatelski to zatem „proces decyzyjny, w ramach którego mieszkańcy współtworzą budżet danego miasta, współdecydując tym samym o dystrybucji określonej puli środków publicznych”<sup>40</sup>. Zasadniczy schemat tej metody konsultacji społecznych pozostaje zatem taki sam.

Należy jednak podkreślić, że ten sposób konsultowania z mieszkańcami wydatków publicznych nie jest pozbawiony wad. W obecnej chwili nie istnieją bowiem żadne prawne mechanizmy, które zapewniłyby mieszkańcom realizację zwyczajnych projektów, co niewątpliwie staje się przysłowiową „łyżką dziegciu” w przypadku tej metody współdecydowania<sup>41</sup>.

Panel obywatelski to metoda konsultacji społecznych bazująca na tzw. deliberacji, czyli poszukiwaniu rozwiązania określonych problemów poprzez dyskusję. Podczas panelu obywatelskiego wyłoniona, reprezentatywna pod względem wieku, płci, wykształcenia i miejsca zamieszkania grupa przedstawicieli określonej jednostki samorządu, zapoznaje się z dokumentami, głosami ekspertów i specjalistów, aby następnie, po dyskusji merytorycznej, podjąć decyzje i wydać rekomendacje w zakresie omawianych problemów.

<sup>39</sup> Różne mogą być np. części budżetu lokalnego przeznaczane na działania związane z budżetem obywatelskim (np. od 0,28% do 1,32% z całości wydatków gminy), możliwość zgłaszania projektów poddawanych pod ocenę (określona grupa mieszkańców, organizacje pozarządowe) i głosowania (wszyscy mieszkańcy vs. osoby posiadające stałe/czasowe zameldowanie, osoby pełnoletnie itp.). P. Kłucińska, D. Sześciło, *Miejski budżet partycypacyjny...*, s. 110–111. Pewne ujednoczenie w tym zakresie wprowadziła *Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych*, Dz.U. 2018, poz. 140.

<sup>40</sup> W. Kęblowski, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Warszawa 2013, s. 8.

<sup>41</sup> Zob. np. nieprawidłowości przy realizacji budżetu obywatelskiego w Lublinie wskazane przez lokalną Fundację Wolności, *Budżet Obywatelski w Lublinie – nasze uwagi*, <https://fundacjawolnosc.org/budzet-obywatelski-w-lublinie-nasze-uwagi/> (20.01.2022); por. M. Wiśniewska, *Budżet obywatelski w polskich miastach – doświadczenia w województwie łódzkim*, «Studia Miejskie» 2018, tom 29, s. 92–98.



Jak zauważa Marcin Gerwin, jeden z czołowych znawców i organizatorów paneli obywatelskich w Polsce: „grupa panelistów powinna być wylosowana i reprezentatywna pod względem demograficznym, organizacją zajmują się niezależni koordynatorzy, którzy układają program, zapewnia się możliwość przedstawienia wszystkich perspektyw, dobre warunki dla deliberacji oraz rekomendacje panelu mają wpływ na podejmowane decyzje. Tę ostatnią kwestię można będzie kiedyś ująć w prawie i wyniki panelu będą wówczas wiążące tak samo jak wyniki głosowania w referendum”<sup>42</sup>.

Choć niektóre definicje panelu obywatelskiego sugerują, że jego rekomendacje mają charakter wiążący<sup>43</sup>, to *de facto* decyzja w tym zakresie należy wyłącznie do władz lokalnych, tj. prezydenta (burmistrza/wójta) lub radnych. Warto zaznaczyć, że z wypowiedzi wielu badaczy wynika<sup>44</sup>, że wprowadzenie przepisu dotyczącego wiążącego charakteru przyjętych ustaleń znacznie podnosi poziom zaangażowania uczestników w cały proces. W innym przypadku mamy do czynienia z tradycyjnymi konsultacjami społecznymi, których efekty mogą, ale nie muszą wpływać na

---

<sup>42</sup> M. Gerwin, *Panele obywatelskie, krótki przewodnik po demokracji, która działa*, Kraków 2018, s. 14.

<sup>43</sup> Np. „Panel obywatelski to forma partycypacji obywatelskiej, w której grupa mieszkańców, wybranych losowo z uwzględnieniem takich kryteriów jak: płeć, grupa wiekowa, miejsce zamieszkania (dzielnica) i poziom wykształcenia, wypracowuje w drodze głosowania wiążące rekomendacje w zadanym panelowi temacie. Głosowanie następuje po zdobyciu wiedzy przez uczestników panelu (część edukacyjna panelu) i ich wspólnym namyśle nad możliwymi rekomendacjami (część deliberacyjna panelu)”. M. Gerwin, A. Duda-Jastrzębska, M. Nazaruk, K. Pliszczyńska, *Kierunek panel obywatelski. Wskazówki dla zainteresowanych*, Lublin 2018, s. 5, 7; zob. także <https://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/techniki/panel-obywatelski/> (30.01.2022).

<sup>44</sup> Zob. np.: „Uruchomieniu energii społecznej wokół miejsc publicznych sprzyjałyby następujące działania: (...) stworzenie wymogów planowania i realizacji tego typu inwestycji celu publicznego przy użyciu odpowiednio dobranych narzędzi partycypacji społecznej z wynikiem wiążącym. Przez te narzędzia rozumie się: projektowanie partycypacyjne, panel obywatelski i wiążące konsultacje społeczne”, zob. J. Sepioł, *Rekomendacje dotyczące udziału mieszkańców w zarządzaniu przestrzenią*, [w:] B. Gadomska (red.), *Raport „Przestrzeń życia Polaków”*, wrzesień 2014, [https://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2016/08/przestrzen\\_zycia\\_polakow\\_0.pdf](https://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2016/08/przestrzen_zycia_polakow_0.pdf) (15.03.2022). Jak podkreślają badacze, „Istotną rolę odgrywa wystąpienie prezydenta czy burmistrza miasta, który na początku panelu zjawia się osobiście, by zapewnić, że rekomendacje panelu będą traktowane przez niego jako wiążące i zostaną wprowadzone w życie. To buduje zaufanie mieszkańców do urzędu, jak również do całego procesu”. *Kierunek: panel obywatelski...*, s. 8.

ostateczne decyzje władz lokalnych<sup>45</sup>. Zakres tematyczny kwestii analizowanych podczas panelu obywatelskiego jest w zasadzie ograniczony koniecznością ich rozstrzygnięcia przez władze lokalne. Temat natomiast powinien zostać zgłoszony przez lokalne władze (prezydenta miasta/burmistrza/wójta, radę miasta/gminy itp.) lub przez samych mieszkańców, np. po uzyskaniu określonego poparcia społeczności lokalnej (czyli podpisów pod proponowaną kwestią, która ma zostać rozstrzygnięta podczas panelu). Dotychczas w Polsce zorganizowano kilka paneli obywatelskich.

**Tabela 2.** Zarządzanie partycypacyjne a proces uspołecznienia poszczególnych etapów procesu decyzyjnego

<b>Poziom uspołecznienia</b>	<b>Faza wejścia (ocena sytuacji)</b>	<b>Faza konwersji (podjęcie decyzji)</b>	<b>Faza wyjścia (implementacja)</b>
Partnerstwo (planowanie i podejmowanie obligatoryjnych decyzji)	Panel obywatelski Budżet partycypacyjny <sup>46</sup>	Panel obywatelski Budżet partycypacyjny	Nie wchodzi w zakres „partnerstwa”
Delegowanie (planowanie, podjęcie obligatoryjnej decyzji, wykonanie)	W ograniczonym zakresie (planowanie): Panel obywatelski Budżet partycypacyjny	W ograniczonym zakresie (planowanie, podejmowanie decyzji): Panel obywatelski Budżet partycypacyjny	Brak narzędzi
Kontrola (planowanie, podjęcie obligatoryjnej decyzji, wykonanie, zarządzanie – kontrola i monitoring)	W ograniczonym zakresie (planowanie): Panel obywatelski Budżet partycypacyjny	W ograniczonym zakresie (planowanie, podejmowanie decyzji): Panel obywatelski Budżet partycypacyjny	Brak narzędzi

Źródło: opracowanie własne.

<sup>45</sup> W praktyce i na podstawie zrealizowanych paneli obywatelskich przyjęło się, że rekomendacje powinny uznać się za wiążące, jeśli poprze je 80% uczestników panelu obywatelskiego.

<sup>46</sup> Należy przypomnieć, że, choć zwycięskie projekty zgłoszone do budżetu obywatelskiego powinny zostać zrealizowane, to w praktyce nie istnieją sankcje za ich niezrealizowanie.

Powyższe omówienie wybranych narzędzi partycypacji obywatelskiej umożliwia powrót do głównego pytania postawionego w artykule, a dotyczącego możliwości realizacji idei publicznego zarządzania partycypacyjnego oraz procesu *uspołecznienia* poszczególnych etapów procesu decyzyjnego. Próbę odpowiedzi na tak postawiony problem badawczy prezentuje zestawienie zawarte w tabeli 2. Bierze ona pod uwagę najwyższy, wskazany przez S.R. Arnstein, poziom *drabiny partycypacji*, czyli omówione już *uspołecznienie*, w ramach którego można z kolei wyróżnić: *partnerstwo*, *delegowanie* oraz *kontrolę*. Zostały one zestawione z trzema głównymi fazami procesu decyzyjnego, tj. *wejściem*, *konwersją* oraz *wyjściem*.

Każdy z trzech poziomów *uspołecznienia* władzy (*partnerstwo*, *delegowanie* oraz *kontrola*) został zestawiony z poszczególnymi fazami procesu decyzyjnego oraz odpowiadającymi im zadaniami w procesie decyzyjnym (ocena sytuacji w fazie *wejścia*, podjęcie decyzji w fazie *konwersji* oraz implementacja decyzji w fazie *wyjścia*). W polu będącym efektem przenikania się tych dwóch wymiarów podano praktyczną egzemplifikację spełniającą warunki obydwu uwarunkowań. W efekcie powstało zestawienie ukazujące rzeczywiste możliwości *uspołecznienia* procesu decyzyjnego na poszczególnych jego etapach, realizujące się za pomocą konkretnych narzędzi do konsultacji społecznych. Biorąc pod uwagę powyższe elementy, jedyna możliwość i jednocześnie najwyższy poziom rzeczywistego *uspołecznienia* procesów podejmowania decyzji wykorzystujący dostępne narzędzia i techniki partycypacji obywatelskiej to *partnerstwo*, polegające na wspólnym (mieszkańcy lub ich przedstawiciele oraz władza) planowaniu i podejmowaniu decyzji w określonych sprawach lokalnych. Może być ono realizowane zarówno za pomocą panelu obywatelskiego, jak również budżetu partycypacyjnego (oczywiście przy zastrzeżeniu, że rekomendacje panelu obywatelskiego zostaną uznane przez władze za obligatoryjne, a zwycięskie propozycje budżetu partycypacyjnego zrealizowane). Każda z tych dwóch metod partycypacji w procesie decyzyjnym, po spełnieniu wskazanych warunków, umożliwi udział obywateli w dwóch głównych fazach procesu decyzyjnego, tj. w fazie *wejścia* (ocena sytuacji) oraz fazie *konwersji* (podjęcie decyzji). W przypadku kolejnych szczebli „drabiny”, tj. *delegowania* oraz *kontroli* nie jest możliwe osiągnięcie ostatniego, najbardziej zaawansowanego etapu procesu podejmowania decyzji, czyli jej *implementacji*, a w przypadku poziomu *kontroli* – także etapu monitoringu (który znacznie wykracza poza etap *implementacji*). Nie umożliwia tego bowiem żadna z opisanych metod konsultacji.

## Podsumowanie

Analizując mechanizmy włączania społeczności lokalnej w polityczne procesy decyzyjne można wnioskować o znacznie ograniczonych możliwościach praktycznego, rzeczywistego realizowania tego rodzaju działań na poziomie lokalnym. Jak wynika z przeprowadzonych analiz, szeroko podkreślane i promowane przez władze lokalne zarządzanie partycypacyjne bardzo często pozostaje na poziomie deklaratywnym, pozornym. Zaprezentowane analizy wskazują bowiem, że we współczesnych praktykach partycypacyjnych dotyczących zwiększania zaangażowania mieszkańców w procesy podejmowania decyzji trudno o konkretne przykłady narzędzi, które tym celom mogłyby służyć. Przyjmując z jednej strony za punkt wyjścia klasyczną koncepcję *drabiny partycypacji* S.R. Arnstein, z drugiej zaś – teorię decydowania politycznego (w ujęciu systemowym) można stwierdzić, że najwyższym możliwym do realizacji poziomem *uspołecznienia* jest tzw. *partnerstwo*. Polega ono na wspólnym (mieszkańców oraz przedstawicieli władz) zaplanowaniu działań oraz podjęciu wiążącej decyzji. Przykładem tego rodzaju przedsięwzięć są przede wszystkim, cieszące się znaczną popularnością, budżety partycypacyjne, a także, dopiero zdobywające swoich zwolenników, panele obywatelskie. Obydwa narzędzia mogą stać się elementami procesu decyzyjnego w dwóch jego fazach, tj. *wejścia* (ocena sytuacji) oraz *konwersji* (podjęcie decyzji). Zarówno budżet partycypacyjny, jak też panel obywatelski umożliwiają ich uczestnikom zaangażowanie się w proces decyzyjny, a w szczególności: jego zainicjowanie (budżet partycypacyjny), zbieranie informacji oraz przeanalizowanie sytuacji (budżet partycypacyjny, panel obywatelski), jak również podjęcie ostatecznej decyzji (budżet partycypacyjny, panel obywatelski). W przypadku żadnego z analizowanych narzędzi konsultacji społecznych nie jest możliwe partycypowanie w ostatniej fazie procesu decyzyjnego, tj. w *implementacji* podjętej decyzji. Żadne z analizowanych narzędzi konsultacji nie umożliwia także pełnej realizacji wyższych poziomów *drabiny partycypacji* (*delegowanie* oraz *kontrola*); zarówno w przypadku budżetu partycypacyjnego, jak też panelu obywatelskiego nie jest możliwe samodzielne zrealizowanie przez zaangażowanych mieszkańców podjętych decyzji, a także ich nadzór, czy monitoring.

Realizacja ostatniej fazy procesu decyzyjnego, czyli *implementacji* podjętej decyzji przez omawiane techniki i narzędzia partycypacji obywatelskiej, wydaje się szczególnie problematyczna. O ile bowiem, dwie poprzednie (ocena sytuacji oraz podjęcie decyzji) są osiągalne i możliwe do realizacji przez niektóre techniki partycypacji obywatelskiej, o tyle

wdrożenie podjętej decyzji, a także kontrola i monitoring w zakresie jej potencjalnych skutków i oddziaływań wydają się niemożliwe do realizacji za pomocą dostępnych narzędzi *uspołecznienia* procesów decyzyjnych. W tym przypadku w grę wchodziłoby na przykład zlecenie określonych zadań tzw. podmiotom zewnętrznym, czyli np. organizacjom pozarządowym, które byłyby odpowiedzialne za całościową realizację procesu decyzyjnego, począwszy od rozpoznania sytuacji decyzyjnej i ocenę potencjalnych skutków planowanego działania, poprzez wybór najlepszego rozwiązania, aż po nadzór nad jego realizacją i monitoring ewentualnych konsekwencji. Rodzi to jednak podstawową wątpliwość dotyczącą możliwości i potencjału (technicznego, kadrowego, logistycznego etc.) organizacji trzeciego sektora do realizacji tak złożonych przedsięwzięć. Można bowiem przypuszczać, że nie wszystkie z nich byłyby w stanie sprostać tego rodzaju wymaganiom. Zadania takie są już zresztą zlecane przez władze lokalne w np. postaci konkursów na realizację określonych przedsięwzięć. W tym przypadku problemem może być jednak główny czynnik wyboru określonej organizacji, który zazwyczaj ma charakter finansowy. Ponadto, współczesne ruchy społeczne, w tym również te działające w społecznościach lokalnych i dążące do udziału we współdecydowaniu w zakresie spraw lokalnych, to bardzo często ruchy nieformalne<sup>47</sup>, charakteryzujące się cechami takimi jak brak wewnętrznej struktury i organizacji, luźny skład, płynne członkostwo, a także zasadniczy brak środków w postaci regularnych składek członkowskich, grantów lub dofinansowań<sup>48</sup>. Trudno zatem wyobrazić sobie przekazywanie i zlecenie przez samorząd określonych zadań, które miałyby być w pełni realizowane przez „efemeryczne” podmioty o zmiennym składzie i nieuregulowanej osobowości prawnej.

Ponadto, sama autorka *drabiny partycypacji* sugeruje, że do skutecznego oddziaływania zarówno na lokalne władze, ale też podejmowane przez nie decyzje konieczny jest wysoki poziom zorganizowania społeczności lokal-

---

<sup>47</sup> Zob. np. K. Herbst, *Ruchy nieformalne a kierunki rozwoju ekonomii społecznej. Rekomendacje dla polityk publicznych*, Warszawa 2013; D.V. Polanska, *Going against institutionalization: New forms of urban activism in Poland*, «Journal of Urban Affairs» 2018, <https://doi.org/10.1080/07352166.2017.1422982> (20.09.2019); R. Grant, *Informal Social Movements*, «Social and Economic Development» 2010, vol. III, s. 45; A. Ziętek, *O polityce i nowej metodologii jej badań. Przykład nieformalnych ruchów społecznych*, [w:] W. Bulira (red.), *Granice teorii polityki. Świat zachodni w stanie zagrożenia*, Lublin 2018.

<sup>48</sup> Zob. np. A. Ziętek, R. Czekaj, *Autonomiczne Centrum Społeczne Cicha 4*, [w:] J. Hausner, I. Stokfiszewski, I. Jasińska, M. Lewicki (red.), *Kultura i rozwój. Analizy, rekomendacje, studia przypadków*, Warszawa–Kraków 2016.

nej, jak również posiadanie odpowiednich zasobów (w tym głównie finansowych)<sup>49</sup>. Umożliwia to wynajęcie przez organizację określonego typu ekspertów, np. prawników, czy koordynatorów. Tym samym S.R. Arnstein wydaje się nie brać pod uwagę możliwości, że wykwalifikowana kadra zarządzająca, eksperci, koordynatorzy itp. mogą stanowić część grupy obywateli zaangażowanych w działania na rzecz wspólnoty lokalnej, a nie jedynie rekrutować się „z zewnątrz” na zasadach czysto komercyjnych. Warto zauważyć, że aktywność w oddolnym ruchu społecznym skupionym wokół spraw rozgrywających się w przestrzeni lokalnej często powoduje, że jego członkowie stają się ekspertami w sprawach, którymi się zajmują. Robią to czysto wolontarystycznie, z poczucia społecznego obowiązku działania na rzecz społeczności lokalnej i dobra wspólnego<sup>50</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższe analizy należałoby stwierdzić, że pomimo że publiczne zarządzanie partycypacyjne cieszy się popularnością zarówno wśród przedstawicieli samorządów lokalnych, ale także mieszkańców, to praktyczne możliwości realizacji postulatów tego podejścia za pomocą opisanych metod partycypacji obywatelskiej są mocno ograniczone. Warto zatem byłoby zarysować kolejny obszar dalszych dociekań dotyczących w szczególności namysłu nad dostępnymi narzędziami w rzeczywisty sposób poszerzającymi katalog dostępnych praktyk w zakresie *uspolecznienia* procesów decyzyjnych na poziomie lokalnym.

## Bibliografia

- Bławat B., Dietl M., Duplaga B., Franaszek M., Hańczyc P., Marciniak D., Skrok Ł., Rokosz W., Zawistowski M., *Innowacyjność w Polsce – co można zmienić*, Warszawa 2016.
- Davis-Smith J., *Volunteering and social development*, «Voluntary Action» 2000, vol. 3 (1).
- Fischer F., *Participatory Governance: From Theory To Practice*, [w:] D. Levi-Faur (ed.), *Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press 2012.
- Grant R., *Informal Social Movements*, «Social and Economic Development» 2010, vol. III.
- Kłucińska P., Sześciło D., *Miejski budżet partycypacyjny – w kierunku współzarządzania czy fasadowej partycypacji?*, «Pedagogika społeczna» 2017, nr 3 (65).
- Kotus J., Sowada T., Rzeszewski M., *Ponad górne szczeble „drabiny partycypacji”: koncepcja Sherry Arnstein po pięciu dekadach*, «Studia Socjologiczne» 2019, nr 3 (234).

<sup>49</sup> S.R. Arnstein, *Drabina partycypacji...*, s. 31–33.

<sup>50</sup> Wiele badań potwierdza, że niejednokrotnie zaangażowani w sprawy lokalne mieszkańcy nabywają bardzo wysokich kompetencji merytorycznych, nierzadko przewyższających wiedzę zatrudnionych w urzędzie pracowników. Zob. np. A. Ziętek, M. Lewicki, M. Rogaczewska, *Stimulating Social and Economic Development through Culture: An Analysis of Twelve Cultural Initiatives Oriented Towards Transforming Their Local Environment*, [w:] I. Stokfiszewski (ed.), *Culture and Development: Beyond Neoliberal Reason*, Institute for Advanced Study, Warsaw 2017, s. 45–104.

- Krasnowolski A., *Budżety obywatelskie (partycypacyjne). Historia instytucji i jej funkcjonowanie w polskich samorządach*, Warszawa 2020.
- Noworól K., *Wyzwania partycypacji w zarządzaniu publicznym*, Kraków 2020.
- Pattie C., Seyd P., Whiteley P., *Citizenship in Britain: Values, participation, and democracy*, Cambridge 2004.
- Peter-Bombik K., Szczudlińska-Kanoś A., *Zarządzanie partycypacyjne we wspólnotach lokalnych*, «Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu» 2015, nr 391.
- Podgórnjak-Krzykacz A., *Wpływ governance i good governance na strukturę administracji samorządowej*, «Acta Universitatis Lodziensis Folia Oeconomica» 2016, nr 3 (321).
- Polanska D.V., *Going against institutionalization: New forms of urban activism in Poland*, «Journal of Urban Affairs» 2018, <https://doi.org/10.1080/07352166.2017.1422982> (20.09.2019).
- Radzik-Maruszak K., *Rada gminy jako uczestnik lokalnego współzrządzenia. Przykład Anglii, Finlandii, Polski i Słowenii*, Warszawa 2019.
- Snyder R.C., Bruck H.W., Sapin B., *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*, New York 2002.
- Stocki R., Prokopowicz P., Żmuda G., *Pełna partycypacja w zarządzaniu*, Kraków 2008.
- Sześciło D., *Współzarządzanie (zarządzanie partycypacyjne): teoria i praktyka*, «Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka» 2014, nr 2 (35).
- Tobiasz M., *Demokracja deliberatywna a władza. Iluzje współdecydowania*, «Studia Politologiczne» 2016, vol. 41.
- Wawrzyniec R., *Koncepcja governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy*, «Acta Universitatis Lodziensis Folia Oeconomica» 2010, nr 245.
- Wiśniewska M., *Budżet obywatelski w polskich miastach – doświadczenia w województwie łódzkim*, «Studia Miejskie» 2018, tom 29.
- Ziętek A., *Apparent Actions as a Degradation of Civic Culture?*, «Civitas. Studia z filozofii polityki» 2020, nr 27.
- Ziętek A., *O polityce i nowej metodologii jej badań. Przykład nieformalnych ruchów społecznych*, [w:] W. Bulira (red.), *Granice teorii polityki. Świat zachodni w stanie zagrożenia*, Lublin 2018.
- Ziętek A., Czekał R., *Autonomiczne Centrum Społeczne Cicha 4*, [w:] J. Hausner, I. Stokfiszewski, I. Jasińska, M. Lewicki (red.), *Kultura i rozwój. Analizy, rekomendacje, studia przypadków*, Warszawa–Kraków 2016.
- Ziętek A., Lewicki M., Rogaczewska M., *Stimulating Social and Economic Development through Culture: An Analysis of Twelve Cultural Initiatives Oriented Towards Transforming Their Local Environment*, [w:] I. Stokfiszewski (ed.), *Culture and Development: Beyond Neoliberal Reason*, Institute for Advanced Study, Warsaw 2017.