

Barbara Kozuch | barbara.kozuch@uj.edu.pl

Uniwersytet Jagielloński

Antoni Kozuch | antoni.kozuch@gmail.com

Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych we Wrocławiu

Partycypacja a skuteczność zarządzania publicznego

Participation and Effectiveness of Public Management

Abstract: In the paper an attempt is made to explain the impact of participation on overall effectiveness of contemporary public management. First, main issues of effectiveness of public management are discussed and then the essence of participation notion are explored. These considerations are the basis for development of a model of public participation impacts on efficiency in the public management.

Key words: public participation, public management, effectiveness.

Wstęp

W ostatnim ćwierćwieczu XX w. powstały koncepcje zarządzania przedsiębiorstwami traktujące ludzi w organizacji w kontekście funkcjonowania całego systemu, a także jego podsystemów. Mniej więcej w tym samym czasie pojawiło się zapotrzebowanie na zbiorowe zaspokajanie wyższych potrzeb ludzi i całych społeczeństw, występowanie pierwiastków humanistycznych zaczęło stawać się naturalną cechą współczesnych systemów organizacyjnych. Dobrym tego przykładem jest partycypacja w zarządzaniu.

Zarządzanie partycypacyjne to koncepcja zwiększania zaangażowania pracowników i osiągania wyższego poziomu dzięki jednoczesnemu koncentrowaniu się na sprawności organizacyjnej oraz naturze człowieka. Dzięki temu efektywniej

wykorzystywana jest wiedza pracowników i ich doświadczenia. Szczególnie widać to w procesie formułowania strategii, wówczas gdy pracownicy rozumieją strategię oraz postrzegają ją jako swoją własną.

W zarządzaniu tym niezbędne jest tworzenie klimatu motywacji, zaangażowania i dobrej organizacji pracy, a przede wszystkim współodpowiedzialności za pomyślność organizacji. Jest to proces czasochłonny i kosztowny, co zapewne tłumaczy, iż ta znana od lat koncepcja nie znajduje powszechnego zastosowania.

W praktyce zarządzanie partycypacyjne umożliwia zwiększenie zasobu informacji, bardziej wszechstronny ogląd sytuacji, zwiększa liczbę krytycznych ocen, zapobieganie nadmiernej koncentracji władzy i minimalizowanie negatywnych społecznych skutków centralizacji, wzrost poziomu samomotywowania, podkreślanie podmiotowości pracowników, zaspokajanie potrzeb wyższego rzędu. [Worthy 1950, ss. 61–73; Teerlink, Harley-Davidson 2002, ss. 45–47; Stack 1992; Bieniok 1997, ss. 209–216; Stoczek, Prokopowicz, Żmuda 2008, ss. 25–26; Koźuch 2011, ss. 33–35; Koźuch, Koźuch 2015].

Ogólnie rzecz biorąc, w zarządzaniu partycypacyjnym przeważają aspekty humanistyczne – koncentrowanie się na osobowości ludzi i organizacji, na dojrzałości organizacyjnej pracowników oraz kulturze organizacyjnej. Dobrą ilustracją jest koncepcja pełnej partycypacji w zarządzaniu. Za najważniejsze jej elementy można uznać: prawo do pełnego uczestnictwa, odpowiedzialność za zadania, za zespół, siebie i za całą organizację, rozwój pracownika zrównoważony z interesami osoby i organizacji, pełna otwartość organizacji na otoczenie, całkowita partycypacja klientów i partnerów biznesowych, budowanie lojalności i zaufania opartego na jawnym zarządzaniu i wzajemnie korzystnej współpracy.

Celem niniejszego artykułu, realizowanym na gruncie nauk o zarządzaniu, jest poznanie istoty partycypacji publicznej w kontekście jej wpływu na zwiększanie skuteczności w zarządzaniu publicznym. Rozważania mają charakter teoretyczny i zostały przeprowadzone na podstawie badań literaturowych.

1. Skuteczność w zarządzaniu publicznym

Organizacje publiczne mają obowiązek świadczenia powszechnie dostępnych usług publicznych. Publiczny charakter tych usług powstaje, gdy to organizacje publiczne planują i organizują oraz finansują konkretne usługi i biorą za nie odpowiedzialność przed obywatelami.

Organizacje te nie kierują się zamiarem osiągnięcia zysku, a usługi publiczne są bezpłatne dla obywateli lub częściowo odpłatne. Świadczenie ich w rzeczywistości okazuje się zbyt kosztowne, ale jednocześnie społecznie niezbędne. Ich realizacja

wpływa na stopień zaspokojenia przez obywateli potrzeb w zakresie ładu i porządku publicznego, oświaty, kultury itp.

Interakcje organizacji publicznych ze środowiskiem zewnętrznym cechuje duża złożoność, gdyż odbiorcami dóbr i usług publicznych są różnorodne grupy społeczne. Liczni i różnorodni interesariusze kierują pod adresem menedżerów organizacji publicznych swoje oczekiwania i preferencje, które nierzadko pozostają w sprzeczności ze sobą.

Współzależność pomiędzy specyfiką i celami organizacji publicznych głównie charakteryzuje wyróżniający charakter celów organizacji publicznych, np. sprawiedliwość i odpowiedzialność; zorientowanie na większą liczbę celów; niejednoznaczność celów organizacji publicznych. Zorientowanie na większą liczbę celów powoduje, że uwaga menedżerów organizacji publicznych w tym samym czasie kierowana jest w różne strony, co w naturalny sposób prowadzi do konfliktów. Natomiast źródłem wskazywanej niejednoznaczności jest dążenie do jednoczesnego usatysfakcjonowania różnorodnych grup interesariuszy, bez poparcia których organizacje publiczne nie mogą egzystować. Doprecyzowanie celów mogłoby być przeszkodą zawiązywania szerokich koalicji, co w praktyce ma miejsce bardzo często.

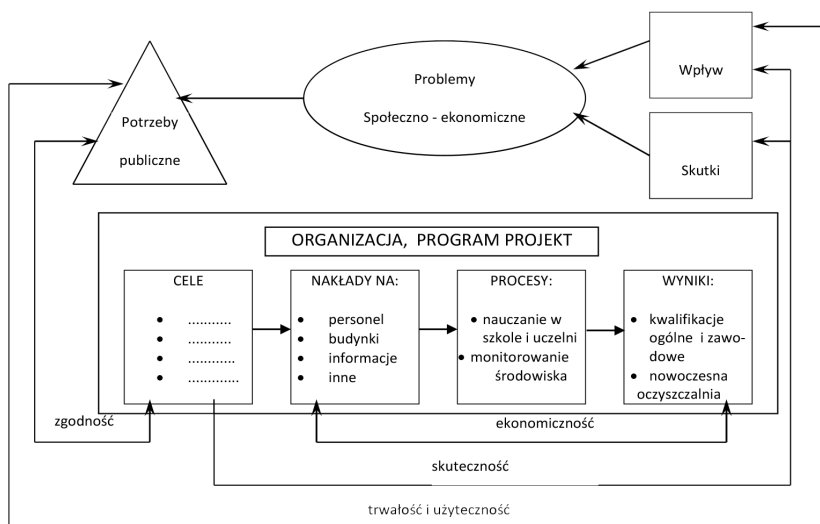
Naczelne organy państwa i organy samorządu terytorialnego, wraz z podległymi im urzędami, instytucjami i służbami, powołane są do realizacji misji odpowiadających oczekiwaniom obywateli [Krzyżanowski 1999, ss. 24–25]:

- 1) stanowienie prawa równego dla wszystkich oraz respektującego wolności i prawa obywatelskie;
- 2) ochrona praworządności;
- 3) obrona terytorium państwa przed zagrożeniem zewnętrznym;
- 4) zapewnienie bezpieczeństwa życia i majątku obywateli oraz porządku publicznego, a także przestrzegania prawa;
- 5) ochrona zdrowia publicznego;
- 6) pomoc w przypadku klęsk żywiołowych, katastrof i awarii urządzeń;
- 7) ochrona środowiska naturalnego i krajobrazu;
- 8) rozwój i utrzymanie instytucji edukacyjnych oraz instytucji wspierających rozwój kultury, literatury, sztuki, ochrona, konserwacja i ekspozycja zabytków oraz dóbr kultury;
- 9) przeciwdziałanie bezrobociu oraz łagodzenie jego skutków;
- 10) sprawowanie opieki nad niepełnosprawnymi, niezdolnymi do pracy, niedołączonymi oraz świadczenie im pomocy materialnej;
- 11) ochrona obywateli jako konsumentów;
- 12) opieka nad obywatelami przebywającymi za granicą.

Zarysowane elementy misji organów władzy publicznej wskazują na znaczenie właściwego wykonywania zadań organizacji publicznych dla zaspokajania zbiorowych potrzeb obywateli.

Zestawienie szerokiego zakresu zadań z możliwościami finansowymi kieruje uwagę na kwestie sprawności tych organizacji. Zagadnienie to można prześledzić, posługując się modelem zarządzania publicznego według nakładów i wyników (rys.1). Wykorzystuje on podstawowe postaci sprawności organizacyjnej, tj. skuteczność oraz ekonomiczność. Mając na uwadze pogląd J. Zieleniewskiego, skuteczność jest stopniem zbliżania się do celu, osiągnięcia go lub umożliwienia lub ułatwienia osiągnięcia celu. Oceniając skuteczność, nie bierze się pod uwagę kosztu, a spośród składników wyniku użytecznego tylko skutki przewidywalne.

Rys. 1. Ogólny model efektywności organizacyjnej zarządzania publicznego według nakładów i wyników



Źródło: adaptowane z: Pollitt, Bouckaert 2004, s.106; Kożuch 2004, s. 78.

Skuteczność to wielkość bezwymiarowa, dająca się wyrazić liczbą niemianowaną jako stosunek dwóch użyteczności, rozpatrywanej pod kątem możliwości realizacji celu, tj. spodziewanej i osiągniętej. Jest ona w zasadzie stopniowalna, będąc wielkością wielowartościową. Jedynie w wypadku, gdy działanie ma tylko jeden niestopniowalny cel, a rozpatrywany przedział obejmuje tylko jedno zdarzenie, może być wielkością dwuwartościową „zero-jedynkową” [Zieleniewski 1981, s. 225].

W modelu zarządzania publicznego według nakładów i wyników cele reprezentują użyteczność spodziewaną, a wyniki użyteczność osiągniętą. Wyniki pośrednie są określane jako skutek, a wyniki ostateczne jako wpływ.

Z kolei stosunek wyników do nakładów to ekonomiczność, czyli postać sprawności rozumiana jako wydajność lub oszczędność [Zieleniewski 1981, s. 226].

W analizowanym modelu uwagę zwraca kategoria trwałości i skuteczności ogólnej, która informuje, na ile osiągnięte ostateczne rezultaty przyczyniają się do realizacji potrzeb publicznych.

Poznanie ekonomiczności i trwałości osiągniętych wyników na ogół wymaga specjalistycznej wiedzy. O wiele łatwiejsze natomiast jest poznanie skuteczności organizacji publicznych. Interesariusze bowiem nie mają na ogół trudności z zaznaniem się z celami organizacji publicznych zawartymi w strategiach i innych dokumentach organizacyjnych oraz z informacjami o stopniu ich realizacji. Zatem skuteczność jako jedna z postaci sprawności jest bardziej przydatna jako podstawa formułowania ocen organizacji publicznych z perspektywy jej interesariuszy. Mogą oni w ramach partycypacji publicznej mogąc mieć wpływ na formułowanie celów, na przeznaczanie nakładów na realizację konkretnych zadań, a także na przebieg procesów i w konsekwencji na osiągane wyniki.

2. Partycypacja w organizacjach publicznych

Partycypacja publiczna [Kožuch, Kożuch 2015] oznacza większy lub mniejszy udział obywateli w życiu społecznym, publicznym i politycznym. Jest to udział obywateli w zarządzaniu sprawami społeczności, której są członkami, czyli współdecydowanie – dzielenie się wiedzą oraz współdziałanie – dzielenie się pracą. Partycypacja wiąże się z wymogami ładu demokratycznego, co stawia człowieka przed wymogiem tolerowania i koordynowania rozbieżności oraz różnorodności perspektyw. Poznanie różnic kulturowych jest podstawowym zagadnieniem w zakresie podnoszenia efektywności wspólnych działań, przez to wpływa na wzajemne porozumiewanie się uczestników [Reykowski 1993, ss. 21–36].

Zakres pojęciowy zjawiska partycypacji obejmuje trzy podstawowe elementy [Balińska-Grzelak 2012, ss. 11–12, Mendel 1986, s. 27]:

- 1) wywieranie wpływu,
- 2) wzajemnie oddziaływanie ludzi na siebie,
- 3) wymiana informacji.

Pierwszy, najistotniejszy element, dotyczy wywierania wpływu i wiąże się z bezpośrednio ze sprawowaniem władzy. Istotą wpływu społecznego jest siła wydatko-

wana przez jednostkę wobec innej osoby w celu uzyskania pożądanego zachowania adresata tego wpływu. W tym ujęciu partycypacja stanowi ważny instrument dopuszczający określone grupy interesów do sprawowanej władzy. Udział w wywieraniu wpływu jest również naczelnym celem partycypacji.

Drugim elementem partycypacji jest interakcja polegająca na wzajemnym oddziaływaniu na siebie dwóch lub większej liczby grup osób [Dobrzyński 1981, s. 174]. Dotyczy to współpracy pomiędzy jednostkami i całymi zespołami osób wpływających na dane zjawisko. Interakcja w procesie partycypacji charakteryzuje się współpracą i szukaniem zgodności między osobami i grupami osób wpływającymi na organizację. Skutkiem tego procesu jest stan zrównoważenia (spokoju społecznego) między uczestnikami partycypacji, co stanowi jeden z głównych celów stosowania praktyk partycypacyjnych.

Kolejnym elementem partycypacji jest wymiana informacji, umożliwiającą szukanie zgodności między grupami interesów, która jest niemożliwa bez wymiany informacji. Stanowi to bardzo ważny element procesu partycypacji, gdyż bez komunikowania się zainteresowanych zaistnienie partycypacji byłoby niemożliwe. Wymiana informacji jest niezbędnym warunkiem wystąpienia interakcji, a współpraca między podmiotami ułatwia procesy informacyjne. Bez informacji nie jest możliwe zaistnienie partycypacji. W przypadku partycypacji publicznej proces komunikacji dotyczy komunikowania się władz publicznych z mieszkańcami i ich organizacjami. Komunikacja jednostek oznacza wymianę informacji jako zachowania społeczne umożliwiające zaspokojenie potrzeb biologicznych, potrzeb uznania i osiągnięć, dominacji, tworzenia kontaktów międzyludzkich [Ostaszewski 2013, ss. 26–27].

Partycypacja skupia się na problemie podziału władzy. W literaturze przedmiotu także „przez partycypację rozumie się udział załogi w zarządzaniu firmą oparty na formule współpracy w zabieganiu o dobro przedsiębiorstwa, co pośrednio przyczynia się także do wzrostu korzyści pracowników” [Wratny 2000, ss. 216–217]. W tym ujęciu partycypacja oznacza proces wspólnego podejmowania decyzji przez dwie lub więcej stron, przy czym decyzje mają wpływ na przyszłą sytuację tych, którzy ją podjęli [Mendel 2001, s. 44].

Partycypacja jest terminem, stosowanym na ogół z dodatkowym określeniem, np. partycypacja społeczna, obywatelska, publiczna, ekonomiczna, decyzyjna itp. Ma ona zawsze charakter społeczny, rozumiany jako forma aktywności jednostki bądź grupy w różnych obszarach przestrzeni społecznej, nakierowana na innych ludzi lub ich wytwory [Piwowarczyk 2006, s. 80 i n.].

W literaturze przedmiotu obecnych jest wiele koncepcji partycypacji. Do najczęściej wskazywanych zalicza się:

- partycypację społeczną – udział jednostki w życiu danej społeczności,
- partycypacja organizacyjna oznaczająca współdziałanie w procesach decydowania w organizacji,
- partycypacja publiczna – oznaczająca udział obywateli w życiu politycznym i działaniach organizacji publicznych.

W krajowej literaturze przedmiotu pojęcie partycypacji społecznej oznacza udział obywateli w zarządzaniu sprawami społeczności, której są członkami, lub w której żyją na co dzień. Szczególnie chodzi tu o aktywną obecność w procesie powstawania i funkcjonowania grup społecznych i organizacji pozarządowych. Tego rodzaju partycypacja odnosi się do idei społeczeństwa obywatelskiego. Klasycznymi narzędziami partycypacji społecznej są: wybory, referendum, konsultacje społeczne, postępowanie administracyjne oraz akcje bezpośrednie [Hausner 1999, s. 13]. Konsultacje społeczne ułatwiają podejmowanie trafnych decyzji oraz zapobiegają lokalnym konfliktom czy protestom. Dialog między organami władzy a społecznością lokalną jest bardzo ważny, władzę w gminie sprawują sami mieszkańcy bezpośrednio lub pośrednio poprzez wybranych spośród siebie przedstawicieli [Ostaszewski 2013, ss. 18–19].

Z definicji tej wynika, że partycypacja społeczna wskazuje, że jednostka jest aktywna i podejmuje różne decyzje w przestrzeni społecznej, w której niezbędna jest komunikacja i wymiana z innymi ludźmi. Partycypacja społeczna to inaczej proces, w którym dwie lub więcej stron współdziała w przygotowaniu planów i podejmowaniu decyzji. Cechą partycypacji jest aktywny udział wszystkich partnerów uczestniczących w procesie współpracy [Sztompka, Kucia 2005, s. 175; Kwiatkowski 2003, ss. 9–10].

Zgodnie z powszechnie głoszonymi poglądami, efektem stosowania zasad partycypacji społecznej jest trafniejsze rozwiązywanie rzeczywistych problemów społecznych, unikanie konfliktów społecznych, zwiększanie aprobaty obywateli dla działań władzy. Partycypacja społeczna oparta jest na dwóch podstawach. Pierwsza dotyczy wzbogacenia i uwzględnienia tradycyjnych mechanizmów demokracji przedstawicielskiej. Jest to nieodłącznie związane z pojęciem demokracji jako formy ustrojowej państwa i polega na posiadaniu przez wszystkich obywateli praw i obowiązków zapewniających każdemu udział w sprawowaniu władzy. Druga natomiast oznacza, że partycypacja społeczna to część nowoczesnego zarządzania sferą publiczną, w której różnice interesów winny być rozwiązywane drogą negocjacji i uzgodnień, a nie przez administracyjne decyzje bądź mechanizmy rynkowe. Wpływa to na uzyskanie większej społecznej akceptacji i optymalizację podejmowanych decyzji [Ostaszewski 2013, s. 51; Dolnicki 2014, ss. 23–24].

Koncepcja partycypacji publicznej dotyczącej zaangażowania jednostek w działanie struktur i instytucji demokratycznego państwa, czyli instytucji władzy publicz-

nej oraz zarządzanych przez nie lub podległych organizacji sektora publicznego, częściowo nawiązuje do pojęcia partycypacji społecznej. Oznacza ona uczestnictwo mieszkańców danego terytorium w kształtowaniu i wdrażaniu polityki publicznej oraz interakcję obywateli z władzami (lokalnymi, regionalnymi i centralnymi). Partycypacja publiczna może przejawiać się w różny sposób: aktywność publiczna, angażowanie obywateli, partycypacja wyborcza oraz partycypacja obowiązkowa. Aktywność publiczna oznacza działania inicjowane i kontrolowane przez obywateli w celu uzyskania wpływu na decyzje podejmowane przez władze publiczne lub wyborców.

Wyjaśniając termin partycypacji, należy rozróżnić partycypację polityczną i publiczną. Partycypacja polityczna oznacza aktywność jednostki lub grup polegającą na wpływie na dokonywana przez władze alokację cenionych społecznie wartości. Partycypacja polityczna, w ujęciu szerszym, dotyczy procesów formułowania kierunków działań, strategii, praktyk, decyzji o charakterze politycznym. Natomiast w ujęciu węższym oznacza udział obywateli w tradycyjnych mechanizmach demokracji reprezentatywnej, tj. udział w wyborach i kampaniach wyborczych. Do podstawowych form partycypacji politycznej zalicza się: zachowania wyborcze, referenda, lobbying, nieposłuszeństwo obywatelskie, przynależność do partii, organów społecznych, wpływ na procesy decyzyjne w procesie ustawodawczym. Partycypacja publiczna obejmuje następujące kategorie uczestnictwa obywateli w życiu wspólnot: aktywność publiczną, angażowanie obywateli, partycypację wyborczą oraz partycypację obowiązkową. Aktywność publiczna oznacza działania inicjowane i kontrolowane przez władze w ramach wypełniania ich zadań statutowych, tak administracyjnych, jak i zarządczych. Celem tych działań jest doskonalenie procesu decyzyjnego i jakości usług publicznych. Oznacza to konsultacje społeczne podejmowane na różnych szczeblach, dotyczące kształtu i polityk publicznych oraz sposobów ich realizacji [Ostaszewski 2013, ss. 19–20; Skarżyńska 2002, s. 279; Kaźmierczak 2005, s. 88].

Partycypacja w przypadku decyzji administracyjnych może być postrzegana w dwóch aspektach. Pierwszy z nich ma charakter organizacyjny, zwany też proceduralnym i wówczas można mówić o partycypacji organizacyjnej.

Procedura administracyjna wymaga przejścia przez trzy fazy: przygotowawczą, czyli zdobywanie informacji, analizowanie informacji, poszukiwanie sposobów działania, decyzyjną, tj. obejmującą podjęcie decyzji i jej akceptację oraz realizacyjną, czyli wdrożenie przyjętego rozwiązania. Zaangażowanie obywateli może mieć miejsce w każdym z tych etapów [Swianiewicz, Klimska, Mielczarek 2004, s. 39].

Drugi aspekt oznacza stopień wpływu obywateli na decyzje podejmowane przez władze publiczne. Zidentyfikowanych zostało pięć stopni tego wpływu [Ostaszewski 2013, s. 21]:

- informowanie – dostarczanie obywatelom informacji pozwalających na poznanie i zrozumienie okoliczności występujących problemów i możliwych rozwiązań,
- konsultowanie – dostarczanie od obywateli informacji zwrotnej dotyczącej rozważanego zagadnienia i możliwych decyzji,
- włączanie – uwzględnianie w podejmowanych decyzjach stanowiska obywateli i informowanie o stopniu ich wpływu na podjęte rozwiązania,
- współpraca czyli partnerstwo na każdym etapie procesu decyzyjnego,
- upodmiotowienie – oddanie ostatecznej decyzji w ręce obywateli.

Natomiast partycypacja obligatoryjna koncentruje się na drugim aspekcie i oznacza aktywność obywateli uznaną przez prawo za przymusową w celu wsparcia władz publicznych w wypełnianiu przez nie zadań statutowych zadań i funkcji. Głównie chodzi tu o obowiązkowe płacenie podatków stanowiących podstawowy wkład obywateli w funkcjonowanie wspólnoty politycznej, czy też opłaty za korzystanie z urzędów administracji publicznej.

Stosowany podział partycypacji na społeczną, organizacyjną i publiczną w praktyce jest nieostry. Każdy bowiem proces partycypacji ma wymiar organizacyjny, począwszy od ustalenia jej celu, poprzez gromadzenie zasobów i organizacyjne ramy partycypacji, monitorowanie prawidłowości jej przebiegu i ewentualne podjęcie decyzji o doskonaleniu tego procesu. Ponadto partycypacja społeczna i publiczna często nakładają się na siebie, np. gdy ludzie zrzeszeni w organizacji społecznej biorą udział w procesach świadczenia usług publicznych. Prawdopodobnie te wzajemne powiązania przyczyniają się do rosnącego znaczenia partycypacji w zarządzaniu publicznym.

Zaangażowanie obywateli w rozwiązywanie problemów w formie publicznego zbiorowego wyboru umożliwia zwiększenie skuteczności działań instytucji przedstawicielskich poprzez kontrolę obywatelską w ramach demokracji partycypacyjnej [Putnam 1995, s. 133]. Jednym z instrumentów zaangażowania obywateli, który pozwala mieszkańcom danej miejscowości brać aktywny udział w podejmowaniu decyzji, co do sposobu przeznaczenia środków na poziomie lokalnym oraz kontroli społecznej wykorzystania zaangażowanych środków. Wzmocniło to społeczeństwo obywatelskie, gdyż zachowania klientelistyczne były stopniowo wypierane ze względu na obowiązujące zasady budżetu partycypacyjnego: przejrzystość i demokratyczne podejmowanie decyzji przy otwartych drzwiach. Obecnie budżet partycypacyjny uważa się za jeden z bardziej skutecznych instrumentów zaangażowania mieszkańców w sprawy wspólnoty lokalnej.

Aby można było mówić o zarządzaniu partycypacyjnym, a nie jedynie o elementach partycypacji, aktywność władz lokalnych w tej dziedzinie musi mieć charakter stałego, cyklicznego procesu, którego centralnym elementem jest dialog

pomiędzy przedstawicielami samorządów stroną społeczną, czyli mieszkańcami i reprezentującymi ich organizacjami pozarządowymi oraz aktywnymi organami przedstawicielskimi, jak rady i zarządy dzielnic. Wówczas partycypacja jest w stanie przyczynić się do wzrostu efektywności organizacji, pozwala na łatwiejszą realizację podjętych kolektywnie decyzji, zwiększa stopień identyfikacji członków z celami organizacji, wzmacnia motywację w procesie pracy, przyczynia się do znacznego łagodzenia konfliktów w organizacji. Przynosi członkom organizacji konkretne korzyści, w tym stabilizuje stosunki społeczne [Błaszczuk 1998, s. 20; Ziębicki 2014].

Ogólnie rzecz biorąc, partycypacja najpełniejszy wyraz znajduje w zarządzaniu partycypacyjnym, w którym to przeważają aspekty humanistyczne – koncentrowanie się na osobowości ludzi, na dojrzałości organizacyjnej pracowników oraz kulturze organizacyjnej.

3. Wpływ partycypacji publicznej na skuteczność zarządzania organizacjami publicznymi

Partycypacja zajmuje ważne miejsce wśród zasad dobrego rządzenia określonego przez Komisję Europejską [European Governance 2001, s. 101; Ziębicki 2014, s. 150] obok otwartości, rozliczalności, efektywności i spójności. W zarządzaniu publicznym oznacza ona tworzenie warunków oraz zapewnianie udziału obywateli w pracach administracyjnych na wszystkich szczeblach władzy publicznej, w ramach głównych etapów wdrażania polityk publicznych. Chodzi przede wszystkim o udział w procesach zarządzania organizacji społecznych, przedstawicieli pracodawców oraz związków zawodowych.

Współczesne zarządzanie publiczne odbywa się w warunkach dużej różnorodności i zmienności otoczenia. Dlatego popularność zyskuje koncepcja konkurujących wartości R.E. Quinna i K.S. Camerona, zgodnie z którą wyższą efektywność organizacyjną uzyskuje się dzięki wykorzystywaniu celów i środków właściwych jej różnym modelom. Przedstawiony przez nich model wykorzystuje cztery modele efektywności organizacyjnej, tj.:

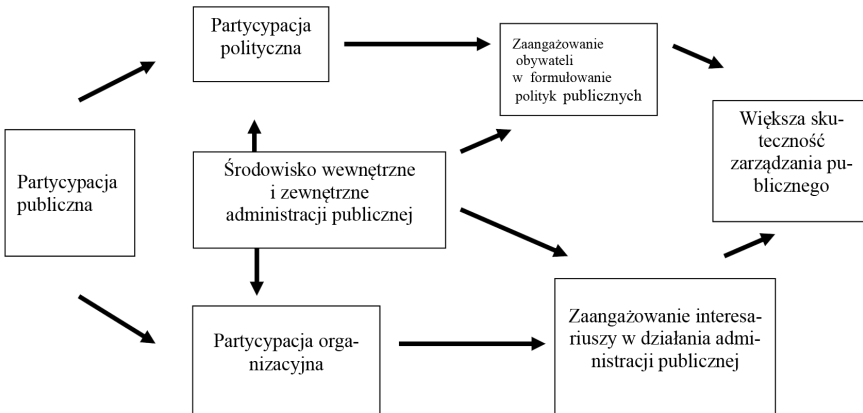
- 1) model stosunków międzyludzkich, charakteryzujący się orientacją do wewnątrz oraz elastycznością;
- 2) model otwartego systemu skoncentrowany na orientacji na zewnątrz oraz elastyczności;
- 3) model racjonalnego celu z preferencją orientacji na zewnątrz oraz kontroli;
- 4) model procesu wewnętrznego zorientowany do wewnątrz oraz na kontrolę.

Stosując ten model do analizy efektywności organizacyjnej modelu współrzędzenia publicznego, zwanego także *public governance* lub partycypacyjnym zarządzaniem publicznym, można zauważyć wykorzystywanie w największym stopniu celów i środków modelu otwartego systemu oraz modelu racjonalnego celu. Natomiast w znacznie mniejszym stopniu stosowane są cele i środki charakterystyczne dla modelu stosunków międzyludzkich i modelu procesu wewnętrznego.

Występujące w ramach analizowanego modelu współzależności potwierdzają znaczenie partycypacji zewnętrznej i innowacyjności, a także – w dalszej kolejności – kompetencyjności, zaangażowania i komunikatywności, do czego prowadzi wysoki poziom otwartości i elastyczności. Podkreślenia tu wymaga wysoka współzależność celów przejętych ze wszystkich wcześniejszych modeli efektywności, jednakże bez modelu procesu wewnętrznego.

W prowadzonych rozważaniach ważne jest poznanie ogólnego mechanizmu wpływu partycypacji na efektywność organizacji publicznych. W modelu tym wychodzi się od wyodrębnienia partycypacji politycznej i partycypacji organizacyjnej z partycypacji publicznej, co związane jest ze strategicznym i operacyjnym charakterem procesów decyzyjnych (rys. 2).

Rys. 2. Ogólny mechanizm wpływu partycypacji na skuteczność zarządzania publicznego



Źródło: opracowanie własne.

Na zarządzanie strategiczne w organizacjach publicznych zasadniczy wpływ mają występujące w danym kraju czy regionie problemy społeczno-gospodarcze, z których wynikają potrzeby publiczne (rys. 1). Decyzje o tym, które z tych potrzeb

będą zaspokajane przez władze publiczne, są podejmowane w ramach procesów politycznych, prowadzących do formułowania polityk publicznych. W ramach partycypacji politycznej obywatele i organizacje społeczne mogą wpływać polityczne procesy decyzyjne (rys. 2). Partycypacja ta prowadzi do zaangażowania obywateli w formułowanie polityk publicznych. Szczególnego znaczenia nabiera ona na szczeblu lokalnym, gdy obywatele współdecydują, jaki ostateczny wymiar będą miały polityki publiczne określone na szczeblu centralnym w odniesieniu do ich wspólnoty. Zatem partycypacja publiczna pozwala na „skrojenie na miarę” lokalnych potrzeb polityk publicznych, wdrażanych w życie przez administrację publiczną i inne organizacje publiczne. Przyczynia się ona do zwiększania skuteczności zarządzania publicznego w ten sposób, że tworzy podstawy do formułowania celów organizacyjnych odpowiadających potrzebom publicznym. Bez zaangażowania obywateli w procesach tych dominującą rolę odgrywają urzędnicy, których wybory nie muszą się pokrywać z preferencjami interesariuszy.

Nawiązując do wskazanych modeli efektywności organizacyjnej, należy podkreślić, że partycypacji organizacyjnej sprzyja otwartość i nastawienie na partycypację zewnętrzną, co stanowi ważną zachętę do wchodzenia obywateli – zarówno jako wyborców, jak i odbiorców usług publicznych – w relacje z organizacjami publicznymi, zwłaszcza na poziomie podstawowych struktur terytorialnych.

Badacze najczęściej zwracają uwagę na partycypację polityczną, nie dostrzegając jednocześnie okoliczności, że wszelka polityczna aktywność ma swój wymiar organizacyjny. Pozytywne nastawienie ze strony obywateli w dużej mierze zależy od tego, jakie warunki włączania się w sprawy publiczne tworzone są przez organizacje publiczne. Każde doświadczenie pozwala obywatelom jako wyborcom zdobywać wiedzę o warunkach przestrzegania norm państwa demokratycznego i wykorzystywania możliwości tkwiących w systemie demokratycznym.

Współdziałanie obywateli w procesach świadczenia usług publicznych dobrze służy zdobywaniu przez nich wiedzy o zasadach funkcjonowania organizacji publicznych, a także nawiązywaniu personalnych relacji. Uczestnictwo w procesach partycypacji organizacyjnej tworzy sprzyjające warunki do zwiększania skuteczności zarządzania publicznego. Jego podstawą jest wiedza zdobywana w ramach procesów politycznych i organizacyjnych, a także ukształtowane relacje personalne pomiędzy przedstawicielami organizacji publicznych oraz samymi obywatelami i reprezentantami organizacji obywatelskich.

Zakładając względną trwałość politycznej i organizacyjnej partycypacji, trzeba podkreślić, że rosnąca wiedza o demokratycznym systemie bezpośrednio przyczynia się do zaangażowania obywateli w procesy tworzenia polityk publicznych. Niemniej

ważna jest wiedza dotycząca funkcjonowania organizacji publicznych i doświadczenie w prowadzeniu wspólnych działań.

Wnioski

- 1)** Partycypacja w zarządzaniu coraz częściej znajduje się w polu zainteresowań praktyków i badaczy. To zagadnienie jest dobrym przykładem wielodyscyplinarności nauk o zarządzaniu i w szczególności – zarządzania publicznego.
- 2)** Na gruncie zarządzania publicznego partycypacja społeczna, polityczna i partycypacja organizacyjna nakładają się na siebie, znajdując dobre odzwierciedlenie w partycypacji publicznej.
- 3)** Partycypacja publiczna, zarówno polityczna, jak i organizacyjna, stanowi impuls do większego włączania się w życie publiczne oraz zdobywania na wyższym poziomie wiedzy i wzmocnienia postaw prospołecznych i propaństwowych, co prowadzi do zwiększania skuteczności zarządzania publicznego.
- 4)** Obecny stan badań nad partycypacją w zarządzaniu publicznym wskazuje, że niezbędne są badania nad tym zagadnieniem, uwzględniające zarówno perspektywę organizacji publicznych oraz perspektywę obywatelską.

Bibliografia

Balińska-Grzelak A. (2012), *Rola partycypacji społecznej w stymulowaniu rozwoju turystyki*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 738.

Bieniok H. i in. (1997), *Metody skutecznego zarządzania*, Wid. Placet, Warszawa.

Błaszczuk B. (1988), *Uczestnictwo pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwami w krajach Europy Zachodniej*, PWE, Warszawa.

Dobrzyński M. (1981), *Interakcja* [w:] Pasieczny L. (red.), *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, PWE, Warszawa.

Dolnicki B. (red.) (2014), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer Business, Warszawa.

European Governance. A White Paper. Commission of the European Communities, Brussels 2001.

Hausner J. (red.) (1999), *Komunikacja i partycypacja społeczna. Poradnik*, MSAP, Kraków.

Każmierczak T. (2011), *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne* [w:] Olech A. (red.), *Partycypacja publiczna. Uczestnictwo obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

Kożuch B. (2011), *Współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, ISP UJ, Kraków.

Kożuch B., Kożuch A. (2015), *Zarządzanie partycypacyjne* [w:] B. Kożuch, Ł. Sułkowski (red.), *Instrumentarium zarządzania publicznego*, Difin, Warszawa (w druku).

Krzyżanowski L. (1999), *O podstawach kierowania organizacjami inaczej: paradygmaty, filozofia, dylematy*, WN PWN, Warszawa.

Mendel T. (1986), *Zarządzanie partycypacyjne w teorii i praktyce*, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań.

Mendel T. (2001), *Partycypacja w zarządzaniu współczesnymi organizacjami*, Wyd. AE, Poznań.

Mikuła B. (2001), *Diagnozowanie stopnia partycypacji bezpośredniej pracowników*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej, seria Prace z zakresu metod organizacji i zarządzania, nr 534, AE, Kraków.

Nęcka E. (1994), *Psychologia biznesu*, „Businessman”, nr 1.

Ostaszewski K. (2013), *Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć w administracji publicznej*. Wydawnictwo KUL, Lublin.

Piwowarczyk J. (2006), *Partycypacja w zarządzaniu a motywowanie pracowników*, Oficyna Ekonomiczna Wolters Kluwer, Kraków.

Putnam R. (1995), *Demokracja w działaniu*, Żnak, Kraków.

Sądek G. (1991), *Bezradność w środowisku zawodowym* [w:] Gliszczyńska X., *Psychologiczny model efektywności pracy*, PWN, Warszawa.

Skarżyńska K. (2002), *Aktywność i bierność polityczna* [w:] Skarżyńska K. (red.), *Psychologia polityczna*, Zysk i S-ka, Poznań.

Stack J. (1992), *The Great Game of Business*, Currency Doubleday, New York, cyt. za Stocki R., *Jawne zarządzanie*, CEO, październik 2002.

Stocki R., Prokopowicz P., Żmuda G. (2008), *Pełna partycypacja w zarządzaniu*, Wolters Kluwer, Kraków.

Swianiewicz P., Klimska U., Mielczarek A. (2004), *Nierówne koalicje – liderzy miejsc w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa.

Sztompka P., Kucia M. (red.) (2005), *Socjologia. Lektury*, Żnak, Kraków.

Teerlink R. (2002), *Harley-Davidson: od przywództwa dyrektywnego do partycypacyjnego*, Harvard Business Review Polska, czerwiec 2002.

Worthy J.C. (1950), *Organizational Structure and Employee Morale*, „American Sociological Review”, Vol. 15, no. 2.

Wratny J. (2000), *Partycypacja pracownicza w perspektywie XXI wieku* [w:] *Praca i polityka społeczna w perspektywie XXI wieku*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.

Zieleniewski J. (1981), *Organizacja i zarządzanie*, PWN, Warszawa.

Ziębicki B. (2014), *Efektywność organizacyjna podmiotów sektora publicznego*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków.