

Paradygmat partycypacji publicznej a innowacyjność w prowadzeniu spraw publicznych

Kamilla Noworól*

Słowa kluczowe: sektor publiczny, partycypacja publiczna, innowacyjność, środowisko innowacyjne, zarządzanie publiczne

Keywords: public sector, public participation, innovation, environment of innovation, public management

Synopsis: Przedmiotem rozważań jest znaczenie paradygmatu partycypacji publicznej dla innowacyjności sektora publicznego. Wskazuje się na współczesne szerokie rozumienie innowacji sektora publicznego oraz na rolę, którą może odegrać proces partycypacji publicznej w kreowaniu środowiska innowacyjnego i kultury innowacji sektora publicznego.

Wstęp

Rozumienie partycypacji publicznej (*public participation, PP*), jako wielokierunkowych i interaktywnych relacji pomiędzy władzą (podmiotami publicznymi) a mieszkańcami, jest dość powszechne na gruncie zarządzania publicznego. Znajduje ono swoje odzwierciedlenie w wielu współczesnych koncepcjach zarządzania publicznego, m.in. w definicji i modelu PP prezentowanym przez naukowców skupionych wokół Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz w koncepcjach Nowego Zarządzania Publicznego (*New Public Management, NPM*) czy *Governance (Good Governance)*.

Partycypacja publiczna, stanowiąc jedną z zasad państwa prawa, staje się także istotnym elementem reform sektora i organizacji publicznych ukierunkowanych na:

- upodmiotowienie obywateli,
- realizację zasady subsydiarności i idei partnerstwa lokalnego,
- realizację zasady zrównoważonego rozwoju,
- uczynienie sektora publicznego bardziej efektywnym (NPM),
- wskazaniem konieczności tworzenia sieci i partnerstwa w procesie decyzyjnym (*Governance, zarządzanie wielopoziomowe*).

Współczesne szerokie rozumienie innowacji na gruncie nauki, uzasadnia nie tylko uznanie, że sektor publiczny współtworzy i tworzy innowacje o charakterze technologicznym, ale – a może przede wszystkim – tworzy innowacje w postaci nowatorskich reform i instrumentów zarządzania publicznego oraz kreuje środowisko innowacyjne stające się specyficznym inkubatorem innowacyjności społecznej i gospodarczej. Przyczyniają się do tego działania związane z ukierunkowaniem rozwoju na budowę gospodarki opartej na wiedzy oraz wyzwania stojące w XXI w. zarówno przed praktyką zarządzania, jak i praktyką demokracji. Wyzwania te, obok związanych z globalizacją i rozpowszechnieniem technologii informacyjno-komunikacyjnych, obejmują potrzebę dalszej demokratyzacji życia publicznego oraz poszukiwania nowych źródeł motywacji, tak dla udziału obywateli w realizacji celów publicznych, jak i dla wysiłków menedżerów i pracowników publicznych w usprawnianiu i ulepszeniu tworzonych polityk i świadczonych usług.

* Dr Kamilla Noworól, Noworol Consulting.

Celem niniejszego artykułu jest wykazanie związków pomiędzy wdrażaniem nowego paradygmatu partycypacji publicznej a wzrostem innowacyjności sektora publicznego. Przedstawione zostaną podstawowe pojęcia oraz wybrane koncepcje obejmujące problematykę innowacji i innowacyjności w sektorze publicznym oraz modele procesu partycypacji publicznej. Zostanie także przeanalizowana implikacja udziału społecznego dla rozwoju kultury innowacyjnej w kontekście publiczności organizacyjnej.

Innowacje, innowacyjność, środowisko innowacyjne

Dowodząc znaczenia nowego podejścia do partycypacji publicznej dla innowacyjności i jednocześnie innowacyjności samych rozwiązań partycypacyjnych, odwołać się należy do definicji innowacji.

W literaturze podkreśla się, że powstało wiele definicji innowacji, a rozumienie tego pojęcia wciąż ewoluuje. W najszerszym ujęciu jest to zmiana w zachowaniu. [Halvorsen, Hauknes, Miles, Røste, 2005, s. 2]. Inne definicje ograniczają innowacje do kreowania oryginalnych/nowych produktów i procesów znajdujących komercyjne zastosowanie w sektorze prywatnym. Za podręcznikiem Oslo Manual innowacja ma miejsce, gdy nowy lub ulepszony produkt zostaje wprowadzony na rynek albo nowy lub ulepszony proces zostaje zastosowany w produkcji, przy czym ów produkt i proces są nowe, przynajmniej z punktu widzenia wprowadzającego je przedsiębiorstwa [Stawasz, 2005, s. 65].

Klasyyczna definicja innowacji wprowadzona została przez J. A. Schumpetera i obejmuje:

- wprowadzenie do produkcji wyrobów nowych lub też udoskonalenie dotychczas istniejących,
- wprowadzenie nowej lub udoskonalonej metody produkcji,
- otwarcie nowego rynku,
- zastosowanie nowego sposobu sprzedaży lub zakupów,
- zastosowanie nowych surowców lub półfabrykatów,
- wprowadzenie nowej organizacji produkcji.

Wg Schumpetera innowacjami są zmiany fundamentalne lub radykalne obejmujące transformację nowej idei lub technologicznego wynalazku w rynkowy produkt lub proces.

Późniejsze definicje poszerzyły rozumienie innowacji o innowacje społeczne (a to organizacyjne, instytucjonalne, polityczne), innowacje w usługach czy innowacje w sektorze publicznym.

W literaturze zwraca uwagę na specyfikę innowacji w usługach, podkreślając, że wszystkie rodzaje usług mogą podlegać procesom innowacyjnym – także usługi ogólnospołeczne, „obejmujące czynności świadczone względem społeczeństwa w zakresie porządkowo-organizacyjnym, przez wyspecjalizowane w tym celu instytucje i organizacje (m.in. rządowe i samorządowe, społeczne oraz wyznaniowe)” [Niedzielski, 2005, s. 68].

Wśród podstawowych rozważań w omawianej problematyce zwraca się uwagę na znaczenie środowiska innowacyjnego, definiując je jako takie, które potrafi „wyłapywać” i przyswajać informacje, które pozwalają na wytwarzanie nowych produktów, względnie na nową organizację procesu produkcyjnego. W tym celu musi ono wykorzystywać swoje relacje z otoczeniem i wchodzić w interakcje ze „światem zewnętrznym”. Informacje te, integrowane z lokalnymi umiejętnościami, prowadzą w pewnym momencie do powstania umiejętności specyficznych dla danego środowiska, które określają jego przewagę konkurencyjną. Aby środowisko było innowacyjne musi spełniać co najmniej dwa warunki:

- musi być otwarte na swoje otoczenie i bardzo wrażliwe na zmiany w nim zachodzące, cechy te zwiększają jego umiejętność absorpcji korzyści zewnętrznych (informacji i zasobów) generowanych przez to otoczenie,
- otrzymywane korzyści muszą być absorbowane przy pomocy mechanizmów rynkowych oraz kultury i techniki specyficznej dla danego środowiska, tylko wtedy będą efektywnie wykorzystane do powstawania nowych, lepszych rozwiązań stosowanych w procesie produkcji.

Takie środowisko pełni rolę inkubatora, „w którym interakcje między podmiotami gospodarczymi rozwijane są poprzez uczenie się w trakcie wielostronnych transakcji tworzących efekty zewnętrzne specyficzne dla innowacji”. Środowisko jest organizacją przestrzenną, w której przede wszystkim liczą się efekty społeczne wynikające z koordynacji i wzajemnych relacji. Przedsiębiorstwa przekraczają ograniczenia wynikające ze zwykłej konkurencji i zaczynają wspólnie rozważać problemy technologiczne, uczą się nawzajem i poszukują wspólnych rozwiązań. Taka współpraca przyjmuje formę sieci czy klastrów [Jewtuchowicz, 2005, s.74].

Kolejnym istotnym pojęciem jest innowacyjność, definiowana jako cecha podmiotów (np. gospodarczych) lub gospodarek, oznaczająca zdolność do tworzenia i wdrażania innowacji, jak również ich absorpcji, wiążąca się z aktywnym zaangażowaniem w procesy innowacyjne i podejmowaniem działań w tym kierunku; oznacza również zaangażowanie w zdobywanie zasobów i umiejętności niezbędnych do uczestniczenia w tych procesach.

Innowacyjność wiąże się z posiadanymi zasobami, ale także z umiejętnością ich wykorzystania – dojrzałością innowacyjną, czyli odpowiednim poziomem kultury organizacyjnej, warunkującym wykorzystanie przedsiębiorczości, innowacyjności, kreatywności oraz innych zdolności do tworzenia, absorbowania i wprowadzania innowacji w różnych dziedzinach. Innowacyjność może być postrzegana na poziomie: jednostkowym, organizacyjnym i makroekonomicznym [Niedzielski, 2005, s.74–76].

Dla celów niniejszego artykułu szczególne znaczenie ma innowacyjność organizacyjna, analizowana w kontekście potencjału innowacyjnego organizacji. W przypadku podmiotu gospodarczego, potencjał ten oznacza zdolność do opracowywania projektów, wdrażania oraz rozpowszechniania innowacji. Obecnie zwraca się uwagę na rozwijanie potencjału innowacyjnego przedsiębiorstwa we wszystkich obszarach, symultanicznie.

Ogniskując rozważania wokół problematyki sektora publicznego, wspomnieć należy o innowacyjności makroekonomicznej, rozumianej jako zdolność i chęć podmiotów gospodarki i regionów do ciągłego poszukiwania i wykorzystywania w praktyce gospodarczej wyników badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych, nowych koncepcji, pomysłów, wynalazków, doskonalenia i rozwoju wykorzystywanych technologii produkcji materialnej i niematerialnej (usługi), wprowadzania nowych metod i technik w organizacji i zarządzaniu, doskonalenia i rozwijania infrastruktury oraz zasobów wiedzy. Innowacyjność jest uznawana za jeden z najbardziej progresywnych czynników rozwoju społeczno-ekonomicznego, również w wymiarze lokalnym [Niedzielski, 2005, s.74–76].

Innowacje i innowacyjność sektora publicznego

Innowacyjność i środowisko innowacyjne nie są pojęciami, które odnosić można wyłącznie do sektora prywatnego i działalności gospodarczej. Szerokie rozumienie innowacji oznacza, że innowacje są nie tylko transferowane z sektora prywatnego do publicznego, lecz bezpośrednio przez sektor publiczny generowane. Sektor publiczny stanowi także platformę działań proinnowacyjnych, wdrożeniowych i dyfuzyjnych dla innowacji.

Autorzy PUBLIN proponują następującą typologię innowacji sektora publicznego [Halvorsen, Hauknes, Miles, Røste, 2005, s. 5–6]:

- nowe lub ulepszone usługi (np. opieka zdrowotna w domu),
- innowacje procesowe (zmiana w sposobie wytwarzania usługi lub produktu),
- innowacje administracyjne (np. używanie nowego instrumentu polityki, który może być rezultatem zmiany polityki),
- innowacje systemowe (nowy system lub fundamentalna zmiana istniejącego systemu, np. przez utworzenie nowej organizacji czy nowego modelu kooperacji i interakcji),

- innowacje koncepcyjne (zmiany w poglądach, zmiany towarzyszą korzystaniu z nowych koncepcji, jak np. zintegrowanego zarządzania wodą),
- radykalne zmiany racjonalności (oznaczające, że światopogląd czy matryca mentalna/struktura myślowa zatrudnionych w organizacji publicznej ulega zmianie).

Innowacje w sektorze publicznym można także uporządkować w następujący sposób [Halvorsen, Hauknes, Miles, Røste, 2005, s. 5–6]:

- innowacje przyrostowe – innowacje radykalne (w zależności od stopnia nowatorstwa),
- innowacje „z góry na dół” – innowacje „od dołu do góry” (w zależności kto zainicjował proces wdrożenia zmiany, „góra” oznacza zarząd lub najwyższą hierarchię organizacji czy instytucji, „dół”/”grunt” – pracowników publicznych, urzędników i średni szczebel decyzyjny),
- innowacje na gruncie potrzeb – innowacje na gruncie wydajności (w zależności od podstawy zainicjowania czy dla rozwiązania konkretnego problemu, czy dla uczynienia już istniejących produktów, usług i procedur bardziej efektywnymi).

Dalsze refleksje skupią się na reformach sektora publicznego i nowych politykach jako innowacjach, pomijając problematykę generowania technologii produktowych czy dostarczania technologii na rzecz sektora publicznego.

Jak pisze E. Kamarck, innowacje sektora publicznego, podobnie jak prywatnego, burzą istniejące relacje i zachowania, wymagają zatem wyobraźni i odwagi. Jednak w sektorze prywatnym za innowacyjność i zaangażowanie w proces innowacyjny podmioty uzyskują znaczące nagrody finansowe, a przedsiębiorstwa także większy udział w rynku. I jednostki, i organizacje mają więc motywację do ponoszenia wysiłków na rzecz promowania innowacji i inwestowania w nie. W sektorze publicznym jest inaczej – zyski finansowe z innowacji osiąga państwo/samorząd, a nie osoby zaangażowane w innowacje. Ludzie sektora publicznego mają więc niewiele zachęt do angażowania się, a tym bardziej do inwestowania w innowacje. Nie oznacza to jednak, że sektor publiczny jest „niedojrzały” innowacyjnie. Współcześnie wiele państw angażuje się w reformy, których elementem staje się kreowanie kultury innowacji w administracji publicznej. Dzieje się tak również niezależnie od przyczyn prowadzonych reform [Kamarck, 2003, s. 2].

Według E.C. Kamarck, wśród reform jednocześnie i najtrudniejszą, i najbardziej zasadniczą ze wszystkich innowacji rządowych jest stworzenie „rządu, który mniej kosztuje”. Jednocześnie, autorka zwraca uwagę na to, że w pewnym sensie wszystkie innowacje w rządzeniu współgrają z pojęciem „jakości rządu” czy też „rządu jakości”. Dla wielu reformatorów jakość związana jest z ulepszaniem procesu dostarczania usług publicznych. Poprawa świadczenia usług może mieć lub nie mieć finansowych implikacji, ale jest decydująca dla budowania wsparcia obywateli i restauracji zaufania obywateli do rządu. Integralną częścią jakości rządzenia i zarządzania publicznego jest potrzeba wyszukiwania i wsłuchiwanie się w potrzeby obywateli. Aby temu sprostać, liderzy publiczni muszą mieć odwagę mierzenia wyników działalności publicznej i publikowania jej rezultatów. Muszą także kreować kulturę innowacji w sektorze publicznym i partnerstwa z innymi pozarządowymi organizacjami w osiągnięciu swoich celów [Kamarck, 2003, s. 43–44].

Organizacja publiczna i jej otoczenie jako środowisko innowacyjne

Organizacje publiczne działają w interesie publicznym oraz w granicach dozwolonych przez obowiązujący system prawny. W przypadku celów publicznych szczególnego znaczenia nabiera ekwifinalność – potencjalnie nieograniczony wybór drogi osiągnięcia celów. Kiedy doda się do tego kolejny element publiczności organizacyjnej, jakim jest znacząca otwartość organizacji na wpływy jej otoczenia i wysoka złożoność interakcji ze środowiskiem zewnętrznym, organizacja publiczna wydaje się być środowiskiem o potencjalnie wysokim poziomie tzw. „ssania innowacyjnego”.

Jak już wyżej wskazano, istotnym elementem kultury innowacji jest środowisko innowacyjne. Dla sektora publicznego istnienie takiego środowiska determinowane jest przez cechy organizacji publicznych, które stanowią:

- podporządkowanie celom publicznym,
- otwarte członkostwo,
- specyfika relacji z interesariuszami oparta na relacji „odpowiedzialność wobec”,
- trudność w identyfikacji interesariuszy i zbieżności/rozbieżności interesów,
- specyfika motywacji pracowników i menedżerów publicznych,
- tendencja do budowania przewagi w oparciu o kooperację a nie konkurencję.

Dla rozwoju środowiska innowacyjnego i kultury innowacji w sektorze publicznym i przez ten sektor, szczególnie istotne są implikacje otwartego członkostwa i charakter relacji z interesariuszami. Oba problemy dotyczą relacji organizacji publicznych z ich otoczeniem oraz identyfikacji otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego.

B. Kozuch pisze, że w przypadku organizacji o otwartym członkostwie, takich jak np. jednostka samorządu terytorialnego, występuje oparcie się na więziach instytucjonalnych, które charakteryzuje większa otwartość, elastyczność i zróżnicowanie, m.in. w zależności od [Kozuch, 2005, s.33]:

- stopnia zaangażowania w funkcjonowanie systemu,
- zainteresowania samym procesem decyzyjnym w organizacji i jego rezultatami,
- nadawania znaczenia wzajemnym relacjom z innymi członkami systemu.

Specyfika relacji z interesariuszami, oznaczając odpowiedzialność, rodzi obowiązek i potrzebę uwzględniania w procesie podejmowania decyzji w sektorze publicznym skutków, jakie rodzą one dla różnych grup interesariuszy, a wcześniej właściwej identyfikacji samych interesariuszy i ich interesów. Szczególnie istotne jest właściwe określenie, często nieoczywistej, roli i interesów obywateli/mieszkańców.

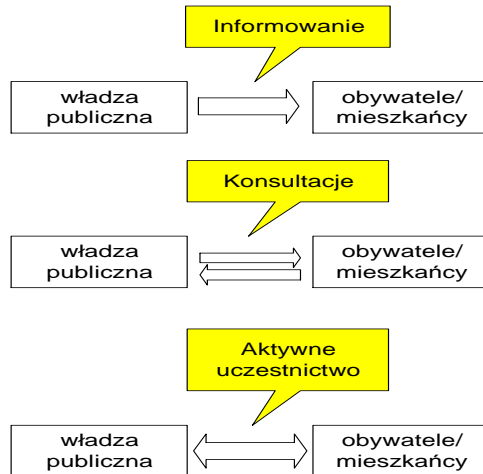
Przedstawione wyżej rozważania zbliżają nas do refleksji nad rolą udziału społecznego dla tworzenia środowiska innowacyjnego, budowania kultury innowacji i kreowania innowacji w sektorze publicznym.

Partycypacja publiczna jako element tworzenia środowiska innowacyjnego i kultury innowacji

W literaturze dość powszechnie przedstawia się model partycypacji publicznej w postaci metafory drabiny (Rys. 1). Najpopularniejsza trójszczeblowa drabina partycypacji obejmuje trzy poziomy relacji z obywatelami. Pierwsza relacja, o charakterze linearnym i biernym, ze względu na osobę odbiorcy (obywatela) określona została jako informowanie. Drugi rodzaj relacji, uwzględniający element wymiany, ma charakter dwukierunkowy obejmujący przekazywanie informacji zwrotnych od obywateli (odbiorców) do władzy publicznej (nadawców) - został w tym modelu określony jako konsultacje (odpowiada on przy tym większości definicji komunikowania publicznego). Ostatni rodzaj relacji, określanej jako aktywne uczestnictwo, obejmuje w pełni interaktywny model relacji obywateli i władzy publicznej.

Rozwój partycypacji i jej instrumentów ma charakter niejako ewolucyjny. Minimalny standard w działaniach władz demokratycznych w tym zakresie stanowi realizacja prawa dostępu do informacji publicznej (szerzej proces informowania). Kolejny etap to rozszerzenie relacji z obywatelami na wymianę informacji w procesie konsultacji (oczekiwanie informacji zwrotnej od obywateli, z ang. *feedback*), idąc dalej, nawiązanie z obywatelami (zorganizowanymi i niezorganizowanymi) wielokierunkowych, interaktywnych i trwałych (permanentnych) relacji o charakterze sieciowym z włączeniem ich bezpośrednio w proces podejmowania decyzji publicznych. Jak wynika z powyższego, na poziomie relacji wykraczających poza informowanie, celem angażowania obywateli jest uzyskanie informacji zwrotnych, niezbędnych w zarządzaniu publicznym. Kolejne wyzwaniem stanowi aktywna

partycypacja, czyli uznanie prawa obywateli do dyskusowania i generowania niezależnych opcji polityk publicznych. OECD wskazuje, że aktywna partycypacja stanowi „nową granicę” (*new frontier*) dla państw członkowskich [OECD, 2001, s.3].



Rys. 1. „Drabina” partycypacji publicznej (*Public participations “ladder”*)

Źródło: opracowanie własne na podstawie [OECD, 2001].

Partycypacja publiczna służy kreowaniu środowiska innowacyjnego organizacji publicznych, kiedy spełnione są warunki jej skuteczności. Za Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju [OECD, 2001] wymienić można:

- potrzebę zaangażowania służb publicznych na wszystkich poziomach: polityków, menedżerów publicznych i urzędników,
- ugruntowanie praw obywateli do informacji, konsultacji i aktywnego udziału,
- jasność celów i granic, rozgraniczenie ról i odpowiedzialności mieszkańców i władzy publicznej,
- adekwatność czasu, kiedy podejmowane są konsultacje i narzędzia aktywnej partycypacji, tak aby pozwolić na szeroki zakres rozwiązań i wzmocnić szanse udanej implementacji,
- obiektywność (kompletność i dostępność, równe traktowanie obywateli),
- adekwatność środków finansowych, ludzkich i technicznych, w tym dostęp urzędników publicznych do odpowiednich umiejętności, szkoleń i ukierunkowania, jak również do kultury organizacyjnej wspierającej ich wysiłki,
- koordynację w ramach władzy i urzędów w celu zwiększenia wiedzy zarządzających, zapewnienia spójności polityk, ochrony przed powielaniem działań i ryzykiem „zmęczenia konsultacjami” wśród obywateli i organizacji pozarządowych,
- odpowiedzialność – władze mają obowiązek ponoszenia odpowiedzialności za wykorzystanie wkładu obywateli otrzymanego w postaci sprzężenia zwrotnego, konsultacji publicznych i aktywnej partycypacji. Podstawowe znaczenie ma stosowanie odpowiednich mierników pozwalających ocenić, czy proces podejmowania decyzji jest otwarty, przejrzysty i poddawany zewnętrznej kontroli i przeglądowi,
- ewaluację – władze potrzebują narzędzi, informacji i zasobów (*capacity*) do ewaluacji ich przedsięwzięć w udostępnianiu informacji, prowadzeniu konsultacji i angażowaniu obywateli w celu przystosowania do nowych potrzeb i zmiany warunków tworzenia polityk,
- aktywne obywatelstwo – władze publiczne mogą podejmować konkretne działania w celu ułatwiania dostępu do informacji i partycypacji: podnosić zrozumienie, wzmac-

niać edukację obywatelską i umiejętności mieszkańców, jak również wspierać budowę potencjału organizacji pozarządowych.

Tak zbudowany proces udziału społecznego stanowi potencjał dla wzrostu innowacyjności jednostek i organizacji oraz uzyskiwania efektu dyfuzji wiedzy.

Wśród przykładów podejścia do partycypacji publicznej, które określić można jako innowacyjne, bowiem nastawione są na wzmacnianie procesu uczenia się i wykorzystywania wiedzy uczestników w celu osiągnięcia efektów synergii i rozwoju wspólnoty – wymienić można propozycję *Multi-Process Public Participation* [Atlee, 2003(1)]. W jej ramach T. Atlee proponuje sposób projektowania programów i procesów partycypacji publicznej, który ściśle wiąże się z rolą wzajemnego uczenia się przez partnerów. Pojawiają się w nim pojęcia „*Co-intelligence*” (na którą składają się: *multi-modal intelligence, collaborative intelligence, collective intelligence, resonant intelligence, universal intelligence, wisdom*) oraz „*Community Intelligence*” (inteligencji wspólnoty), których abstrakcyjna koncepcja wiąże się z koncepcją kapitału społecznego i innowacyjności. T. Atlee, propagujący koncepcję *Co-Intelligence*, w publikacji „*The Tao of Democracy*” zwraca uwagę, że na wszystkich poziomach życia społecznego stopień, w jaki włącza się różne perspektywy i stanowiska do publicznej debaty, powoduje wzrost tzw. „zbiorowej inteligencji” [Atlee, 2003(2), s.53].

Potwierdza to założenie o podstawowym znaczeniu partycypacji publicznej dla budowy środowiska innowacyjnego i wzrostu innowacyjności organizacji publicznych.

Nowy paradygmat PP – samoorganizujące się sieci wymiany wiedzy – ku środowisku i kulturze innowacji

Środowisko innowacyjne pełni rolę inkubatora, w którym interakcje między podmiotami rozwijane są poprzez uczenie się w trakcie wielostronnych transakcji tworzących efekty zewnętrzne specyficzne dla innowacji. Takim środowiskiem stają się platformy relacji sektora publicznego z obywatelami i innymi interesariuszami, opisane przez autorów amerykańskich J.E.Innes, D.E.Boohera jako nowy paradygmat partycypacji publicznej [Innes, Booher, 2000].

Podejście to wychodzi naprzeciw koncepcjom Governance jako zarządzania siecią oraz jest bliskie koncepcji organizacji uczącej się. W ostrej krytyce stosowanych dotychczas w USA metod partycypacji publicznej, autorzy zwracają uwagę m.in. na:

- poczucie straty czasu – działania nie satysfakcjonują ani urzędników publicznych, ani obywateli,
- przybieranie przez proces partycypacji postaci rytuałów służących jedynie wypełnieniu prawnych obowiązków.
- udział obywateli pozwalający na wybór pomiędzy jednie nieznacznie różniącymi się wariantami polityk, programów czy działań.

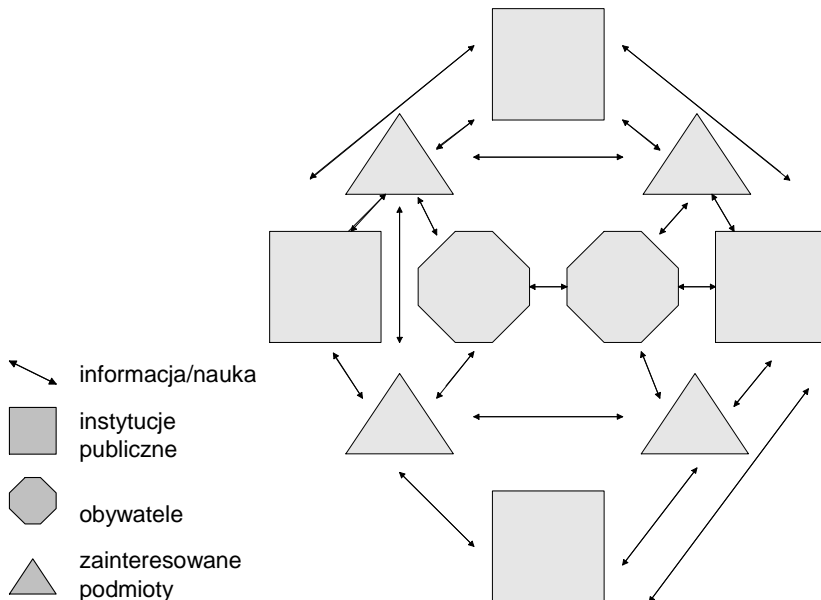
J.E. Innes i D.E. Booher proponują nowy paradygmat partycypacji obywatelskiej oparty na współpracy sieciowej, który wskazuje na istotną rolę edukacyjną partycypacji [Innes, Booher, 2000, s.25]. Podkreślają, że celem partycypacji publicznej jest zapewnienie, że wola ludzi jest czyniona oraz ulepszanie podejmowanych decyzji poprzez inkorporowanie wiedzy społeczności lub jej członków do kalkulowania decyzji. Wbrew dość powszechnemu wiązaniu partycypacji publicznej z realizacją zasady subsydiarności (teorie wspólnotowe, oparte na lokalności), autorzy twierdzą, że cele te są tym istotniejsze, im władza publiczna rozszerza się, staje się bardziej bezosobowa i oddalona od wyborców.

„Stary” paradygmat partycypacji opierał się na bezpośredniej komunikacji pomiędzy władzą publiczną i indywidualnymi obywatelami poprzez różne działania (m.in. „przesłuchania”, wysłuchania publiczne, wybory, sondaże i komentarze do projektów). Władze przekazywały informacje lub zapytania do indywidualnych obywateli, a ci komunikowali władzy swoje preferencje, przekazywali informacje i wskazówki. Widzialna z tej perspektywy władza pu-

bliczna to rodzaj czarnej skrzynki bez większego rozróżnienia jej części, a obywatele to masa indywidualnych osób z opiniami, które powinny być wysłuchiwane, porządkowane i analizowane.

Nowy paradygmat partycypacji obywatelskiej wyrasta z obserwacji, że kiedy mamy do czynienia z dialogiem, wytwarza on sieci powiązań, które mają zdolność przetrwać dłużej niż konkretne dyskusje, a w dalszej perspektywie generują nowy dialog i budują siłę jego uczestników. Wytworzone przez dialog sieci są samoorganizującymi się, międzyorganizacyjnymi strukturami charakteryzującymi się współzależnością pomiędzy organizacjami (publicznymi i niepublicznymi), kontynuującymi interakcje z powodu potrzeby wymiany i negocjacji podzielanych celów. Przypomnijmy, że współzależność organizacji publicznych i niepublicznych oraz jednostek, ściśle wiąże się ze specyfiką relacji sektora publicznego, w tym z oparciem ich na odpowiedzialności wobec interesariuszy (rozumianych także szerzej niż jako obywatele).

W paradygmacie sieci współpracy tradycyjne cele partycypacji stają się tylko częścią tego procesu. Partycypacja oparta na sieciach współpracy może pomóc w budowaniu społecznego, intelektualnego i politycznego kapitału pomiędzy obywatelami oraz pomiędzy aktorami „rządowymi” i nierządowymi. Zarządzanie publiczne w tym ujęciu oznacza nie tylko kontrolowanie struktur i tradycyjne systemy kontroli i równoważenia (*checks and balances*), lecz bezpośrednie zaangażowanie obywateli oraz wszystkich, którzy dzielą pewną przestrzeń geograficzną w sprawy publiczne (rys. 2.). Podstawowym celem włączania obywateli jest integracja opinii do kolektywnych działań i decyzji, ale w sposób utrzymujący autonomię sfery publicznej.



Rys. 2. Model nowego paradygmatu sieci współpracy (*Model of the cooperation network new paradigm*)

Źródło: [Innes, Booher, 2000, s. 28].

W nowym paradygmacie relacje nie obejmują tylko, jak w tradycyjnej drabinie partycypacji, komunikacji publicznej, przekazywania informacji (jednokierunkowego, dwukierunkowego czy interaktywnego), lecz wzajemne uczenie się – dzielenie się wiedzą i jej współkreowanie. Pozwala to na uzyskanie, tak istotnych dla pojęcia innowacji i innowacyjności, efektów synergii w sektorze publicznym. Kiedy proces partycypacji publicznej jest procesem sieciowych relacji różnorodnych interesariuszy, prowadzi do dyfuzji wiedzy (od

obywateli do sektora publicznego, od sektora publicznego do obywateli, od sektora prywatnego do obywateli itd.).

Żeby permanentny dialog był skuteczny i służył dokonywaniu wykonalnych i właściwych wyborów oraz tworzeniu innowacji i spójnych działań, należy spełnić szereg warunków:

- dialog musi uwzględniać pełen zakres istniejących interesów,
- dialog musi być autentyczny, co oznacza, że ludzie biorący w nim udział powinni mieć możliwość poważnego i kompleksowego wypowiedzenia się oraz mieć umocowanie do wypowiadania się jako reprezentanci interesariuszy,
- pomiędzy współpracującymi musi istnieć jednocześnie zróżnicowanie i współzależność,
- wszystkie zagadnienia muszą być poddane dyskusji bez granic, nic nie może być święte czy stanowić tabu,
- każdy uczestnik dyskusji musi być tak samo poinformowany i tak samo wysłuchany – posiada takie samo umocowanie jako uczestnik procesu,
- porozumienia są osiągane, kiedy uzyskuje się zgodę pomiędzy znaczną większością uczestników oraz po podjęciu wysiłków w celu usatysfakcjonowania wszystkich.

W modelu opartym na współpracy uczestnicy wspólnie tworzą misję i cel, przedstawiają własne interesy wobec wszystkich, unikając jednocześnie zajmowania stanowiska. Służy to lepszemu zrozumieniu i zidentyfikowaniu wspólnie podzielanych poglądów oraz uzgodnieniu tego, co trzeba zrobić. W ramach współpracy, odbywającej się przez serię wspólnych zadań, prowadzi się do uzgodnień i podjęcia działań, co do których wszyscy lub większość mają nadzieję, że poprawią ich zdolność do zaspokojenia własnych interesów w procesie realizacji celów publicznych (dobra wspólne). Rezultaty uzyskuje się nie poprzez dyskusję o charakterze sporu czy wymianę argumentów, ale np. poprzez kooperacyjne budowanie scenariuszy, odgrywanie ról, technikę *bricolage* (składania razem idei, informacji i doświadczeń wszystkich członków dla tworzenia nowych strategii).

Realizacji zasad wdrażania tak rozumianego „proinnowacyjnego” procesu partycypacji publicznej służą różnorodne i kompleksowe techniki i narzędzia pracy z uczestnikami.

Model sieci współpracy szczególnie dobrze sprawdza się w warunkach, w których w jakiejś sprawie trzeba uwzględnić bardzo różne interesy i gdy jednocześnie te interesy są zbyt od siebie zależne, aby można było realizować cele, działając niezależnie lub tylko z małą grupą interesariuszy.

Według autorów paradygmatu instytucje, praktyka, prawo i regulacje nie tylko nie tworzą okazji do wdrożenia tego modelu i prowadzenia takiego dialogu, ale często utrudniają go lub czynią nielegalnym. W praktyce dialog taki toczy się na zewnątrz władz publicznych, choć czasem z udziałem przedstawicieli z sektora publicznego. Nawet kiedy inspiratorem współpracy jest sektor publiczny, to proces ten ma charakter działania *ad hoc*, a wszelkie ustalenia nie mają charakteru oficjalnego i wiążącego.

Ryzykiem wdrożenia modelu współpracy jest to, że obywatele (występując jako reprezentanci pewnej sumy interesów) mogą tworzyć nieprzewidywalne propozycje, w których wyniku wygenerowane zostaną nowe i wcześniej niereprezentowane w interesy. Niezależnie jednak od tego ryzyka, jak piszą Innes i Booher, oparcie procesu partycypacji na współpracy uczy autentycznej demokracji, skutecznej debaty i ewolucji poprzez dialog, tak uczestników sektora publicznego, jak i poszczególne jednostki. Nabyte umiejętności negocjowania i prowadzenia debaty powodują, że ludzie wybierają potem zazwyczaj tego typu metody współpracy zamiast konfrontacji [Innes, Booher, 2000].

Warunki budowy środowiska innowacyjności i dyfuzji wiedzy w sektorze publicznym w procesie partycypacji publicznej – wnioski

Skuteczne animowanie partycypacji publicznej przez władze publiczne wymaga antycypacyjnego (w rozumieniu wyprzedzającego pojawienie się potrzeb i problemów) i strategicznego podejścia. Wynika ono w dużym stopniu z konieczności różnicowania działań składających się na zapewnianie udziału społecznego w sprawach publicznych. Po pierwsze, różnicowanie to polega na podejmowaniu specyficznych działań w stosunku do różnych interesariuszy (w tym różnych grup mieszkańców). Po drugie, zróżnicowanie podejmowanych działań wynika także z samej specyfiki procesów, w ramach których są wdrażane (przy oparciu się na podejściu procesowym), czy też – w ramach różnych podsystemów (posługując się kategoriami podejścia systemowego). Z pierwszej perspektywy, dla przykładu, proces planowania strategicznego wymaga wykorzystywania innych instrumentów partycypacyjnych niż proces rewitalizacji obszarów zdegradowanych czy marginalizowanych. Z punktu widzenia systemowego natomiast, różne działania podejmowane mogą być w zależności np. od podsystemu struktury (m.in. ze względu na charakter i wielkość organizacji publicznej np. jednostki terytorialnej).

Uznanie, że podstawą nowego paradygmatu kształtowania relacji z mieszkańcami jest proces wzajemnego uczenia się, pozostaje we współzależności z problemem otwartego członkostwa, a co za tym idzie, z uznaniem specyficznej roli/ról obywatela/mieszkańca jednostki terytorialnej w procesie zarządzania publicznego. Obywatel/mieszkaniec to z perspektywy teorii interesariuszy zarówno interesariusz wewnętrzny (w relacji gmina – mieszkaniec gminy), jak i interesariusz zewnętrzny – klient/odbiorca usług publicznych. Z tej perspektywy proces partycypacji publicznej oparty na wzajemnym uczeniu się od siebie jego uczestników, to proces ciągłego doskonalenia przez podmioty publiczne zdolności organizacyjnej do zmiany. Proces wzajemnego uczenia się w ramach partycypacji publicznej, oparty na właściwych podstawach i relacjach, stać się może procesem tworzenia w sektorze publicznym środowiska innowacyjnego i kultury innowacji wykorzystujących wiedzę różnych partnerów (w tym obywateli-mieszkańców).

Bibliografia

1. Atlee T., (2003), *The Tao of Democracy, Using Co-Intelligence to Create a World that Works for All*, The Writers' Collective.
2. Halvorsen T., Hauknes J., Miles I., Røste R., (2005), *On the differences between public and private sector innovation*, *Publin Report No. D9*, NIFU STEP, Oslo.
3. Hess M., Adams D., (2007), *Innovation in Public Management: The role and function of community knowledge*, *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Volume 12(1).
4. Innes J.E., Booher D.E., *Public Participation in Planning: New Strategies for the 21st Century*, Working Paper 2000-07, University of California, Berkeley.
5. Jewtuchowicz A., (2005), *Innowacyjność* [w:] Matusiak K. red., *Innowacje i transfer technologii Słownik pojęć*, słownik pojęć, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
6. Kamarck E.C., (2003), *Government Innovation around the World*, Ash Institute for Democratic Governance and Innovation John F. Kennedy School of Government Harvard University.
7. Kożuch B., (2005), *Specyficzne cechy organizacji publicznej*, [w:] Kożuch B., Markowski T. (red.), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok.
8. Matusiak K., (2005), (red.), *Innowacje i transfer technologii Słownik pojęć*, słownik pojęć, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
9. Niedzielski P., (2005), *Innowacje w usługach*, [w:] Matusiak K. red., *Innowacje i transfer technologii Słownik pojęć*, słownik pojęć, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
10. Niedzielski P., (2005), *Innowacyjne środowisko przedsiębiorczości*, [w:] Matusiak K. red., *Innowacje i transfer technologii Słownik pojęć*, słownik pojęć, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.

11. Stawasz E., (2005), *Innowacje*, [w:] Matusiak K. red., *Innowacje i transfer technologii Słownik pojęć*, słownik pojęć, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
12. Walters J., (2001), *Understanding Innovation*, The PricewaterhouseCoopers Endowment for The Business of Government.

Bibliografia elektroniczna

1. Atlee T., (2003), *Designing Multi-Process Public Participation Programs. What do we need to know to design multi-process public participation programs?*, The Co-Intelligence Institute, dok. elekt. na stronie: <http://www.co-intelligence.org>
2. Bason Ch., (2010), *Use co-creation to drive public sector innovation*, Innovation Management, , dok. elekt. na stronie: <http://www.innovationmanagement.se/2010/10/04/use-co-creation-to-drive-public-sector-innovation/>
3. Czekaj J., Jabłoński M., (2007), *Ontologiczne podstawy organizacji uczącej się*, 2007, dok. elekt. na stronie: <http://www.univ.rzeszow.pl/ekonomia/Zeszyt10/15.pdf>

Paradigm for Public Participation and Innovativeness in conducting public affairs

Summary

The paper is focused on the importance of a public participation process as a factor creating innovations within the public sector. According to the presented paradigm (by J.E. Innes and D.E. Booher), public participation is strictly connected with the diffusion of knowledge, including community / citizen knowledge. Based on self-organized nets, this new collaborative and deliberative model of relations within the public sector, allows the inclusion of a whole range of participants (stakeholders) and views. It is essential to improve a capacity of change in the public sector. That capacity is very important for generating public innovation and efficiency. The specificity of a public organization determines particular ways of inter- and inside-organizational relations, especially because of the open membership and stakeholders' factors. From this point of view, public participation is the crucial process, permitting us to take advantage of the community/public knowledge. Public participation helps to enhance public management in an innovative way (for example to generate administrative, service, and organizational novelties, and then to change the way, public organizations work and delivers services, etc.).