

ZARZĄDZANIE A SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE – NORMATYWNY I PROBLEMATYCZNY ZARYS POJĘĆ

Jakub Siatka^{1*}

¹ Uniwersytet Jagielloński, Ośrodek Międzyobszarowych Indywidualnych
Studiów Humanistycznych i Społecznych, Polska


Streszczenie: We współczesnym świecie coraz więcej procesów powiązanych jest z zarządzaniem. Wydaje się, że także idee podlegają temu procesowi. Celem badawczym jest teoretyczne przedstawienie problemu definiowania idei społeczeństwa obywatelskiego w kontekście zarządzania oraz demokracji bezpośredniej. Podstawową przesłanką podjęcia tej tematyki jest pewna luka badawcza. Artykuł opracowano na bazie dostępnej literatury tematu, z zastosowaniem metody analizy i porównania. Zaznaczona została też istota kwestii normatywnej w ideach. Analiza wykazała nieprecyzyjność samej idei społeczeństwa obywatelskiego, problemów normatywnych granic jej zarządzania, zwłaszcza w kontekście demokracji bezpośredniej, niejasnych zamierzeń ustawodawcy i uchwałodawcy.

Słowa kluczowe: budżet obywatelski, demokracja bezpośrednia, społeczeństwo obywatelskie, zarządzanie projektami, zarządzanie publiczne

Kod klasyfikacji JEL: K16, K40, H76

Wprowadzenie

Tematyka idei społeczeństwa obywatelskiego od lat 80./90. XX wieku na stałe wpisała się w przestrzeń nauk społecznych, także w Polsce. Jednakże, jeśli można tak to określić, popełniono znacznie więcej monografii, artykułów, opracowań etc.

¹ Jakub Siatka, lic., ul. Gzysików 11, m. 8, 30-015 Kraków, Polska, kuba.siatka@student.uj.edu.pl,
 <https://orcid.org/0000-0002-1539-276X>

* Autor korespondencyjny: Jakub Siatka, kuba.siatka@icloud.com, tel. 12 634 45 07

w kontekście jego genezy, roli, funkcjonowania, instytucji (zarówno w wersji papierowej, jak i wirtualnej). W związku z tym, by idea ta sprawnie funkcjonowała i miała realne przełożenie, potrzebne jest zastanowienie nad możliwością jej zarządzania.

Metodyka badania

Artykuł ten osadzony jest w nurcie teoretycznym, z dodatkiem zapisów uchwały Rady Miasta Krakowa. Głównym celem badawczym jest teoretyczny namysł i refleksja, czy idea społeczeństwa obywatelskiego pozwiązana jest z problematyką zarządzania. Zdaniem autora wywód ten ma pomóc w zrozumieniu problemów definicyjnych powiązanych z trudnością w konceptualizacji tegoż pojęcia, ale także odpowiedzieć na arcyważne pytanie w kontekście nauk społecznych – czy istnieje potrzeba zarządzania takim tworem, jakim jest społeczeństwo obywatelskie, a jeśli tak, to w jaki sposób? Zastosowano metodę analizy pojęciowej i jakościowej oraz metodę porównawczą. Aczkolwiek tematem podjętym w pracy zajmowali się liczni autorzy (Pietrzyk-Reeves, 2012; Wnuk-Lipiński, 2005; Dzwonczyk, 2009; Szacki 1997; Kania & Kazimierczuk, 2021), to jednakowoż autor zauważył pewien problem w naturze definiowania pojęć i polskojęzyczną pustkę w rozważaniach na temat zarządzania² społeczeństwem obywatelskim, stąd też artykuł niniejszy ma wypełnić lukę badawczą w tym temacie. Dlatego, najsamprzód zostanie ukazany problem definiowania społeczeństwa obywatelskiego. Następnie autor poświęci część artykułu na problem definiowania zarządzania i budżetu obywatelskiego. Trzecią istotną częścią będzie owa analiza ilościowo-jakościowa co do tych pojęć.

Geneza i definiowanie społeczeństwa obywatelskiego

Idea społeczeństwa obywatelskiego jest tak stara i interdyscyplinarna, że próba opisania jej na kilku stronach (także w sensie normatywnym) z góry skazana jest na niepowodzenie. Dużo praktyczniejsze naukowo jest zatem przedstawienie najważniejszych intelektualistów mających wpływ na nią, jak i ukazanie jej współczesnego rdzenia.

Analizę społeczeństwa obywatelskiego należy rozpocząć od Arystotelesa, bowiem to on był pierwszym uczonym zajmującym się takim bytem. Stagiryta kładł nacisk na obywatelskość i aktywność publiczną. Klasyczna tradycja republikańska, którą rozpoczął właśnie Arystoteles, nakazywała przynależność człowieka do zbiorowości. Osoby, które żyły poza wspólnotą, a więc niejako poza państwem, były istotami nadludzkimi lub nędzarami (Markiewicz, 1993, s. 41). W tej tradycji każdy powinien uczestniczyć w sferze prywatnej, jak i publicznej, a pojęcie obywatela stanowiło niejako syntezę tych dwóch porządków. Najwyższe szczęście (zdaniem starożytnych) można było osiągnąć tylko poprzez łączenie interesu prywatnego z publicznym (Kazimierczuk, 2021, s. 15).

W kontekście budowania społeczeństwa obywatelskiego, jak i pewnych ruchów społecznych ważki wydaje się problem poruszony przez J. Bodina. Społeczeństwo

² Dużo więcej pisze się o samej idei, finansowaniu, przejawach, kształtowaniu.

obywatelskie w jego przypadku możemy nazwać też wspólnotą polityczną, a sam autor nazywa go rzeczpospolitą. „Rzeczpospolita jest prawem, rządzeniem wielu gospodarstwami rodzinnymi i tym, co jest im wspólne, z władzą suwerenną” (Bodin, 1958, s. 11). W kontekście współczesności także kolejny cytat zasługuje na uwagę: „wszelka rzeczpospolita albo bierze swój początek z rozmnażających się stopniowo rodzin, albo powstaje nagle z nagromadzonego tłumu, lub też z kolonii innej rzeczypospolitej” (Bodin, 1958, s. 335). Sam autor i jego myśl, zwłaszcza w kontekście przemian w Europie Środkowo-Wschodniej, ukazuje możliwość spontanicznego narodzenia się społeczeństwa obywatelskiego, co też podkreśla D. Pietrzyk-Reeves (2012, s. 39), twierdząc, że autor ten ukazał już wtedy znaczenie rodziny, a także masowych stowarzyszeń, dlatego jego koncepcję zaliczyć powinniśmy do tradycji republikańskiej. Natomiast kwestia stowarzyszeniowa jest filarem liberalnej wizji społeczeństwa obywatelskiego, która zasadza się przeciw na wielu wolnościach i duchu liberalnej partycypacji.

Sama tradycja republikańska posiada zakotwiczenie we wspólnocie i jej dobru. Charakterystyczne wydaje się zjednanie społeczeństwa z państwem. Obywatel jest tutaj postrzegany w kontekście wspólnoty jako jej część składowa. Dodatkowo jego obowiązkiem jest dbanie o jej tożsamość, zbiorowość, dobro. Taki stan rzeczy wpływa na to, że obywatel musi się żywo interesować i być aktywnym członkiem wspólnoty, która jest przestrzenią polityczną. Jej instytucje są polityczne, pochodzą w większości od ludu (Pietrzyk-Reeves, 2012, s. 52, 53).

Druga i zarazem czołowa tradycja społeczeństwa obywatelskiego, zwana liberalną, pojawiła się w momencie uformowania się doktryny liberalnej i zdominowała myślenie uczonych i ludzi wraz z wkroczeniem (zwłaszcza na grunt europejski, jak i amerykański) kapitalistycznej wizji społeczno-gospodarczej. Wydaje się, że jedną z ważniejszych postaci tej tradycji jest J. Locke. Filozof ten wyraźnie akcentuje pierwszeństwo obywatela i jego uprawnienia nad pewną wspólnotą polityczną w celu zachowania gatunku ludzkiego. Znany jest on przeciwieństwem z podkreślenia, że konieczne jest posiadanie uprawnień do wolności, własności, jak i do karania łamiących to prawo. Społeczeństwo obywatelskie powstaje właśnie po to, by uprawnienia te chronić (Grzybowski, 1967, s. 353; Markiewicz, 1993, s. 90). Wspólnota polityczna musi posiadać przymiot obywatelstwa po to, by chronić obywateli od stanu natury, który zdaniem J. Locka, jak i T. Hobbesa jest niebezpieczny (Pietrzyk-Reeves, 2012, s. 69; Olszewski & Zmierczak, 1994, s. 136).

Innym myślicielem wnoszącym wielki wkład w budowę społeczeństwa obywatelskiego w tradycji liberalnej jest A. de Tocqueville. To dzięki niemu dziś tak często stowarzyszeniom i angażowaniu się w nie przyznajemy przymiot obywatelkości właśnie. Filozof ten formułował model trójdzielny obejmujący państwo, społeczeństwo polityczne oraz społeczeństwo obywatelskie. Ukazuje to tym samym dychotomię państwa i społeczeństwa. Państwo dla niego było systemem wyłonionym z przedstawicielstwa z instytucjami takimi jak: parlament, sądy etc. Społeczeństwo polityczne to po prostu angażowanie się w sprawy polityczne i publiczne, natomiast społeczeństwo obywatelskie to sfera aktywności ludzi, głównie prywatnych o charakterze stowarzyszeniowym i ekonomicznym, wykraczająca poza partykularne interesy jednostkowe (Pietrzyk-Reeves, 2012, s. 98).

Podstawą odniesienia w tradycji liberalnej jest jednostka jej i uprawnienia. Nie można tutaj społeczeństwa zjednać z państwem, a prawo wolności i własności jest bardzo ważne i powinno zasługiwać na szczególną ochronę. Idea ta tutaj jest powiązana z kapitalistycznym rynkiem – wymianą towarów i usług. Trzeba natomiast także rzec, że związana jest ona z przewidywaniem sfery publicznej. Natomiast pojawia się nacisk na konieczność stowarzyszania się i jest to jeden z głównych przejawów liberalnego społeczeństwa obywatelskiego (Pietrzyk-Reeves, 2012, s. 115).

Społeczeństwo obywatelskie współcześnie jest tradycją multidyscyplinarną, nie tylko stanowi połączenie tych dwóch idei; wpływ na nowoczesne ujmowanie tej formy działalności miało także myślenie krytyczne (marksistowskie), jak i komunistyczne (Castells, 2009, s. 24).

Zdaniem R. Herbuta i A. Antoszewskiego jest to „społeczeństwo, w którym zespół instytucji oraz różnego typu dobrowolnych, spontanicznych organizacji, związków i stowarzyszeń jest podstawą samodzielnego, wolnego od ingerencji państwa rozwoju obywateli, a zarazem stanowi wyraz ich własnej aktywności, inicjatyw i potrzeb” (Antoszewski & Herbut, 2004, s. 415). Inni badacze podkreślają, że pojęcie to posiada cechy powiązane z życiem publicznym i kładziony jest tu także nacisk na to, że może ono zaistnieć w państwie prawa (Marshall, 2004, s. 347). W kontekście Europy Środkowo-Wschodniej, zwłaszcza w pierwszym okresie transformacji, charakterystyczne było ujmowanie tego pojęcia dychotomicznie i w świadomości konieczności odcięcia się od państwa. Czyni to m.in. B. Geremek podkreślając, że taka wspólnota obywateli ma moc powstania i zorganizowania się nawet w warunkach monopolu władzy, przez co właśnie występuje podział na zniewalającą politykę partyjno-rządową oraz na obywatelsko-społeczną (Geremek, 1994, s. 237). Dlatego też, dla celów tej pracy, zostanie zaproponowana definicja społeczeństwa obywatelskiego, którą można ująć za J. Herbstem (2005, s. 11), że jest to wszelka aktywność obywateli, która przejawia się w jasnej orientacji na wartości (takie jak demokracja, wolność, zaufanie, tolerancja inności), podkreślanie dobra wspólnego, kontrolowanie poczynań aparatu władzy.

Społeczeństwo obywatelskie w wymiarze normatywnym natrafia także na pewne problemy. Prócz problemów definicyjnych wydaje się zasadne zwrócić uwagę na problem globalności oraz relacji z partiami politycznymi. Na problem globalności zwróciła uwagę B. Krauz-Mozer (2007, s. 261-262), podkreślając, że zatracane są wtedy często cele, które klasycznie zdefiniowane były dla narodowych wspólnot obywatelskich. Należy zauważyć, że problematyka rozmycia ducha obywatelskości w połączeniu z konfliktami klasowymi czy rasowymi mogą skutecznie utrudnić zarządzanie ruchem społecznym czy jakimś przedsięwzięciem (Hirszowicz, 2007, s. 64). Drugim newralgicznym pojęciem jest relacja: społeczeństwo obywatelskie – partie polityczne. Problem jest tu zasadniczo prosty, ale nie oczywisty i będzie bardzo ważny w kontekście zarządzania społeczeństwem obywatelskim na przykładzie budżetu obywatelskiego. 1) Można twierdzić, że partia polityczna jest nośnikiem idei społeczeństwa obywatelskiego i skutkuje zawiązaniem partii, ich rywalizacją i powstawaniem państwa (samo społeczeństwo poprzez głosowanie ma przymiot obywatelskości i jest to najprostsza i zarazem najważniejsza forma autoekspresji). 2) Natomiast część badaczy twierdzi, że z uwagi na to, iż partie polityczne są częścią

składową państwa, są one przeciwstawne właśnie idei obywatelskiej wspólnoty politycznej, która przecież chce się od państwa jak najbardziej uniezależnić (Sobolewska-Myślik, 2007, s. 95-107). Powyższe wzmiarki konieczne były do nakreślenia ram teoretycznych, jakimi posługiwać będę się w tym artykule. Zwłaszcza relacja społeczeństwo obywatelskie – państwo wydaje się kontrowersyjna, problematyczna i nadal niewyjaśniona w naukach o polityce i administracji. Przechodząc na grunt nauk o zarządzaniu, by także ukazać interdyscyplinarność tych pojęć, do analizy został właśnie wybrany budżet obywatelski. Projekt ten wydaje się najmniej kontrowersyjny i będący obecnie najbliższy obywateli.

Spółczeństwo obywatelskie a zarządzanie

W koncepcjach zarządzania, zwłaszcza w odniesieniu do społeczeństwa obywatelskiego i budżetu obywatelskiego, wydaje się, że najbliższa perspektywa i rodzaj zarządzania to zarządzanie projektami. Jak pisze R. Wysocki (2013, s. 48), projekt będzie sekwencją niepowtarzalnych, złożonych oraz związanych ze sobą zadań. Docelowo mają one pewien wspólny cel, a wykonany winien być w danym terminie i bez przekroczenia założonych na to środków pieniężnych. Zarówno tradycyjny, jak i zwinny model zarządzania projektami może mieć tu miejsce, w zależności od gminy i ustaleń normatywnych, jakie na to wpłyną (zazwyczaj dużą rolę ma aparat pomocniczy danego organu) (Soroka-Potrzebna, 2019, s. 91-96). Zwłaszcza gdy przyjmiemy, że projekt jest złożoną działalnością, ale możliwą do definiowania w sposób *largo* – na różnych płaszczyznach, w związku z różnorodnością organizacji, w jakich występuje (Majczyk, 2016, s. 101-102). Skłania to do wniosku i refleksji, że takie podejście może mieć zastosowanie do sfery prywatnej, jak i publicznej. W jakimś zakresie należy pamiętać, że administrowanie jest powiązane z zarządzaniem ze względów genezy, jak i należy mieć na uwadze to, że sprawne funkcjonowanie w sferze publicznej, zwłaszcza w demokratycznym państwie prawa, polega na właściwym i gospodarnym zarządzaniu (Zimmermann, 2020, s. 19). Taka charakterystyka zarządzania projektami niewątpliwie ukazuje cechy wspólne z ideą społeczeństwa obywatelskiego, demokracją, zarządzaniem publicznym, jak i ideą, jaką jest też budżet obywatelski.

Najpierw należy przedstawić założenia budżetu obywatelskiego. By je trafnie scharakteryzować i podkreślić tezę zawartą w poprzednim zdaniu, warto przytoczyć definicję demokracji bezpośredniej, tak powiązanej ze społeczeństwem obywatelskim. P. Uziębło (2009, s. 17) definiuje ją jako „formy udziału zbiorowego podmiotu suwerenności bądź też jego części w realizacji władzy publicznej, które wiążą się z możliwością podejmowania przez tego suwerena ostatecznego rozstrzygnięcia, niemającego szansy na jego wzruszenie przez inne organy publiczne z organami przedstawicielskimi łącznie”. Jeśli wolno mi ukazać moją predylekcję – jest to przez mnie preferowana definicja. Ukazuje bowiem podmiot, który działa i jest decyzyjny, przy braku okoliczności to wyłączających, powodujących niewzruszalność decyzji ludu, zbiorowości, wspólnoty etc. Sam budżet obywatelski jasno definiuje W. Kłębowski (2013, s. 8): „budżet partycypacyjny – w Polsce często nazywany obywatelskim – to proces decyzyjny, w ramach którego mieszkańcy współtworzą

budżet danego miasta, tym samym współdecydując o dystrybucji określonej puli środków publicznych”.

By zrozumieć dokładniejsze działanie tegoż projektu i ukazać kwestie zarządcze, spróbujmy odnieść się do jego funkcjonowania w Krakowie. Tutaj należy po pierwsze zwrócić uwagę na § 8 Uchwały nr LI/1410/21 Rady Miasta Krakowa (2021, s. 3) – jest to zapis inkluzywny i mówiący o tym, że w przypadku projektu dzielnicowego może zgłosić go wybraniec miasta dla wybranej dzielnicy, a projekt ogólnomiejski może zgłaszać każdy mieszkaniec miasta. Dodatkowo obywatel/-ka taki/-a winien/-na jest przedłożyć podpisaną przez co najmniej 15 osób listę poparcia dla danego projektu dla dzielnicy (i identycznie jest w przypadku projektów ogólnomiejskich).

W kontekście zarządzania i autonomii ważki wydaje się rozdział 8 oraz 9 ww. Uchwały. W rozdziale ósmym uchwałodawcy ukazują procedurę realizacji projektów. Należy jednak podkreślić, że poprzedza to procedura samego zgłoszenia; następnie weryfikacji; głosowania; a na końcu realizacji. Rozdział „realizacja” rozpoczyna się od § 28. Punkt 1 mówi, że „gdy w trakcie realizacji projektu zaistnieją okoliczności wynikające z przepisów prawa, uniemożliwiające procedowanie go zgodnie z zakresem określonym w projekcie, a istnieje możliwość wprowadzenia zamiennego rozwiązania, realizator ma obowiązek zmodyfikować projekt zgłoszony w ramach budżetu obywatelskiego” (Uchwała nr LI/1410/21 Rady Miasta Krakowa 2021, s. 9). Kwestia ta jest o tyle ważna, że w § 15.2.3 zastrzeżona jest weryfikacja formalna, jak i merytoryczno-prawna przez urząd. A ponadto w § 17 enumeratywnie wskazane są dodatkowe przesłanki uniemożliwiające realizację projektu. Pomimo że wydawać się może konieczne faktyczne stworzenie zapisów w § 28.1 na wypadek losowy lub na okoliczność nieprzewidzianych trudności, to nie ulega dyskusji, że w ten sposób możliwe jest inne niż planowane przez zgłaszającego zarządzanie tą ideą i naruszenie zgodności z autentyczną wolą mieszkańców (zwłaszcza sposób wykonania, który by zmienił zamierzenia). Zwłaszcza że wykonanie tej Uchwały zgodnie z § 35 powierza się Prezydentowi Miasta Krakowa, jako jego organowi (Uchwała nr LI/1410/21 Rady Miasta Krakowa 2021, s. 9); *de facto* jego aparatowi pomocniczemu, który przecież w dzisiejszych wielotysięcznych społecznościach nie może być inaczej obsadzony niż poprzez prawo wewnątrz jednostki organizacyjnej i konkursy, a nie w sposób bezpośredni, który szybko prowadziłyby do anomalii. Jednakże w kontekście samej idei trzeba o tym pamiętać.

Spółczesność obywatelskie a zarządzanie – wnioski i dyskusja

Po pierwsze, należy przypomnieć, że aby sama idea budżetu obywatelskiego miała miejsce w danej zbiorowości, potrzebna jest zgoda organu gminy, powiatu, województwa. Należy bowiem dla ścisłości rzec, że dopiero od grudnia 2018 roku ustawodawca nałożył obowiązek stosowania budżetu partycypacyjnego, i to tylko w gminach będących miastami na prawach powiatu. Dlatego też znaczna część gmin nie musi go organizować, nie wspominając już o powiatach ziemskich i województwach.

Po wtóre, istotną kwestią jest to, jaką pulę przeznaczają się na budżet obywatelski, jaka jest procedura i forma głosowania, a także właśnie postępowanie od momentu wytypowania i wygrania danego projektu do czasu jego realizacji. Im więcej jest możliwości wprowadzania zmian w tym procesie, władczych ingerencji i innych faktów zniekształcających pierwotną ideę projektu, tym mniej w nim obywatelskości, a także tym bardziej zarządza się społeczeństwem obywatelskim. Można zatem stwierdzić, posługując się określeniami J. Scotta (2006, s. 12-13), że zaliczymy taką formę zarządzania do głównego nurtu władzy, zwłaszcza mając na względzie dopuszczalność ingerencji suwerennej władzy państwowej (w tym przypadku władzy lokalnej, lecz mechanizm jest ten sam).

Należy mieć także na względzie to, iż niefortunny zapis mówiący, że „szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet obywatelski” (art. 5a 3, Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym) jest po pierwsze powielany z mocy prawa przez akty prawa miejscowego (Uchwała nr LI/1410/21 Rady Miasta Krakowa), a po wtóre, jak podkreśla J. Zimmermann (2020, s. 308-309), jednostki przez to mogą same interpretować zwrot „sprawy ważne dla gminy”, co nieuchronnie może prowadzić do wielkiego zróżnicowania kryteriów, zwłaszcza kwestii inicjowania konsultacji, ich formy, czasu miejsca i sposobu przeprowadzenia.

Następnie przy takich problemach zasadny jest namysł (nawet dużo dłuższy niż tu), kto zarządza tymi ideami, ludzie czy urzędnicy? To wydaje się najważniejszym członem tej analizy. Zwłaszcza tutaj pojawia się pytanie, czy społeczeństwem obywatelskim można zarządzać oraz w jakich granicach powinno mieć to miejsce. Wiadome jest, że potrzebne jest korygowanie i możliwe naprawienie błędów, dużo gorzej natomiast dzieje się, gdy pewien pomysł jest zupełnie przemieniony przez procedury urzędnicze, a także gdy pojawią się okoliczności, w których występuje problem dokończenia lub w ogóle wykonania danej inicjatywy.

Jeżeli przyjmiemy, że idea społeczeństwa obywatelskiego polega bardziej na cyklicznym głosowaniu, w tym przypadku w wyborach samorządowych na bezpartyjnych kandydatów czy na partie, to można wykazać tu związek przyczynowo-skutkowy. Najpierw z okazji wyborów społeczeństwo podejmuje akt wyboru swoich przedstawicieli, oni zaś tworzą ustawy i uchwały, a realizację ich powierza się organowi wykonawczemu danej gminy. Dodatkowo w Polsce wójt/burmistrz/prezydent pochodzi z wyborów bezpośrednich, zatem i tutaj nie ma z tą ideą większej kolizji. Natomiast jeżeli zdefiniujemy, że idea społeczeństwa obywatelskiego jest to pewna siła, która ma przeciwważyć interesy, ma dawać autentyczną partycypację i przyjmiemy definicję demokracji bezpośredniej, zwłaszcza tej za P. Uziębło, to pojawia się dużo więcej problemów. Przy standardach obranych przez Kraków samorządność jest w jakimś stopniu ograniczona. Należy jednak pamiętać, że są też one po to, żeby w ogóle dana inicjatywa mogła zostać wcielona w życie. Trzeba zastanowić się nad pozytywną konotacją słowa „zarządzanie” w tym sensie, że idee społeczne podlegają zarządzaniu w takim znaczeniu tego słowa, że ktoś musi je jednak wdrożyć w życie, ktoś, kto temu podoła i będzie miał do tego odpowiednie zasoby (organ i urzędnicy), a bez tego ciężko w wielotysięcznych społecznościach jakiegokolwiek działanie, nawet oddolne, przeprowadzić.

W sensie ogólnym nie ulega wątpliwości, że sama idea budżetu obywatelskiego jest przejawem społeczeństwa obywatelskiego, ponieważ immanentnie powiązana jest z partycypacją. Wydaje się także, że jest ona najbliższa wizji zarządzania projektowego i nie powinno to budzić większych wątpliwości, ponieważ celem budżetu partycypacyjnego jest osiągnięcie pierwotnie obranego założenia, które ma charakter pewnego przedsięwzięcia, i właśnie najlepiej oddaje tę inicjatywę słowo „projekt”.

Natomiast dla potwierdzenia obaw i jakości realizacji budżetu obywatelskiego, który może być wzruszony przez rządzących – w tym przypadku urzędników w obrębie aparatu pomocniczego danego organu wykonawczego gminy – warto przytoczyć badania M. Peffleya i R. Rohrschneidera opisane w artykule *Przekonania elit a teoria elitaryzmu demokratycznego* (2010, s. 112-131), w którym udowodnili, że elity polityczne nie są wcale bardziej demokratyczne niż ogół, a nastawione są na krótkookresowe cele polityczne i tym głównie warunkują swoją orientację ideową (demokratyczną). Skłania to do stwierdzenia, że popieranie idei demokracji bezpośredniej będzie stosowane wtedy, kiedy będzie to dla nich po prostu bardziej opłacalne „politycznie”. Jest to jakże smutna diagnoza. Jednak pozwalająca wysnuć wniosek, że elity będą bardziej stawiały na realizację danego projektu tylko wtedy, kiedy będą się bały utraty głosów, a jakość realizacji i zbieżność z pierwotnym zamierzeniem może być także tym warunkowana.

Odnosząc się do procesu samego zarządzania (Griffin, 2004, s. 8-12), definiując go jako proces planowania, organizowania, przewodzenia i kontrolowania, trzeba zauważyć współdziałanie pomysłodawcy/pomysłodawców konkretnego projektu z urzędem – aparatem pomocniczym organu. Już w fazie planowania widać konieczność współdziałania. Pomysłodawca bowiem musi zgłosić swój projekt w urzędzie; dodatkowo w wielu gminach, jak i w województwach może, a nie musi być on organizowany i zależy od dobrej woli organów. Na uwadze trzeba mieć też ustawowy wymóg – co do miast na prawach powiatu. W fazie drugiej organizowania za punkty do głosowania i dostępność do mieszkańców odpowiada urząd i delegowani do tego odpowiednio ludzie. W fazie trzeciej przewodzenia znów konieczne jest współdziałanie pomysłodawcy z „władzami”. Pomimo że samodzielnie możemy motywować do głosowania na nasz projekt, to dużo skuteczniejszą kampanię zachęcającą do głosowania w ogóle prowadzi np. dana gmina, zwłaszcza większa, mająca odpowiednie zasoby na wykonanie plakatów, banerów, reklamy w lokalnych gazetach (rola lokalnej prasy), specjalne biuletyny i foldery, ogłoszenia w komunikacji miejskiej. W fazie czwartej – kontrolowanie – znów występuje wzajemne powiązanie, bowiem realizator ma informować np. konkretną dzielnicę i zawsze pomysłodawcę.

Rozważania te miały także ukazać to, że zarządzanie jest kwestią polityczną, zwłaszcza we współczesnym świecie.

Zupełnie innym przykładem jest zarządzanie ideą społeczeństwa obywatelskiego w przypadku ruchu społecznego. Weźmy przykład demonstracji (jest to też taki przykład, o którym pisał J. Bodin) – z racji takiej, że wtedy taki zarządca ruchu społecznego i wykonawca woli zbiorowości jest z ludu, spełnione też będą niżej wymienione cechy procesu zarządzania, bo taki lider będzie chciał mieć na wszystko wpływ.

Wydaje się trafne na koniec powiedzieć, że we współczesnych czasach, nie ma możliwości samorządzenia w 100% słowa tego znaczeniu. Bez pomocy urzędu zorganizowanie budżetu obywatelskiego w wielotysięcznych czy nawet milionowych społecznościach byłoby po prostu skazane na porażkę. Należy natomiast zawsze pamiętać, że im większy stopień ingerencji, czy możliwości zmiany i odejście od pierwotnego założenia pomysłodawcy, tym gorzej dla samego procesu zarządzania projektami, jak i dla idei społeczeństwa obywatelskiego i samego budżetu obywatelskiego.

Podsumowanie

Z powyższych rozważań wynika, że fundamentalną kwestią jest problem nazewnictwa i ustalenia ram definicyjnych, które – tak jak już wcześniej było powiedziane – nie jest proste. Sposób ujmowania społeczeństwa obywatelskiego, czy to w zbieżności, czy opozycji do państwa, ma doniosłe znaczenie dla dalszych rozważań i może zmienić większość wyników i analiz. Dodatkowo nie ma także w naukach społecznych jednej najlepszej i wszechobowiązującej definicji danego zjawiska i problemu. Można więc zasugerować, że im więcej swobody decyzyjnej oraz niewzruszalności w pierw ustalonego i sprawdzonego projektu, tym bardziej widoczny jest większy przejaw idei społeczeństwa obywatelskiego. Będziemy mogli także i tutaj mówić o idei samorządzenia i samorządzenia. Natomiast gdy budżet obywatelski będzie posiadał niejasne unormowania, to proces decyzyjny będzie skazany na możliwość takiej interpretacji projektu, by był on łatwiejszy do wdrożenia w życie, a niekoniecznie bardziej skuteczny i zgodny z oryginalnym zamierzeniem. Ocena tradycji społeczeństwa obywatelskiego, która w kontekście budżetu partycypacyjnego jest lepsza i bardziej zasadna, co można ująć też we frazie „po co się angażować i jak”, czy w kontekście idei państwa, czy poza nią, jest możliwa do analizy tylko na płaszczyźnie normatywnej, a nie praktycznej, inaczej nie byłoby wolności autentycznej partycypacji. Zdaniem autora przy każdorazowym projekcie należy zważać na cele społeczne. Wydaje się także, co pokazuje typowo polskie definiowanie społeczeństwa obywatelskiego (poza państwem) (Geremek, 1994, s. 237), że chęć partycypacji w inicjatywie takiej, jaką jest budżet obywatelski, powinna być poza państwem, a więc niewzruszalna przez urzędników. W obecnych zapisach nie jest to sprawa przejrzysta. Dlatego w dalszych rozważaniach na temat budżetu obywatelskiego powinno się zdecydować – co też autorsko rekomenduję – jaką ostatecznie przyjmie on postać (czy jeszcze bardziej autonomiczną i w kontekście tradycji liberalnej idei społeczeństwa obywatelskiego, czy wręcz przeciwnie, jako cykliczny projekt władz miejskich).

Literatura

- Antoszewski, A., & Herbut, R. (red.) (2004). *Leksykon politologii*. alta2.
 Bodin, J. (1958). *Sześć ksiąg o Rzeczypospolitej*. PWN.
 Castells, M. (2009). *Siła tożsamości*. Wdawnictwo Nukowe PWN.
 Dzwonczyk, J. (2009). *Polityczne aspekty rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce po 1989 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

- Geremek, B. (1994). Społeczeństwo obywatelskie i współczesność. W: K. Michalski (red.), *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*. Znak.
- Griffin, R. W. (2004). *Podstawy zarządzania organizacjami*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Grzybowski, K. (1967). *Historia doktryn politycznych i prawnych. Od państwa niewolniczego do rewolucji burżuazyjnych*. PWN.
- Herbst, J. (2005). *Oblicza społeczeństwa obywatelskiego*. Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.
- Hirszowicz, M. (2007). *Skąd, ale dokąd? Społeczeństwo u progu nowej ery*. Wydawnictwo „Sic!”.
- Kania, R. & Kazimierczuk, M. (red.) (2021). *Społeczeństwo obywatelskie. Historia, teoria, praktyka*. Difin.
- Kazimierczuk, M. (2021). Ewolucja pojęcia idei społeczeństwa obywatelskiego. W: R. Kania & M. Kazimierczuk (red.), *Społeczeństwo obywatelskie. Historia, teoria, praktyka* (s. 14-34). Difin.
- Krauz-Mozer, B. (2007). Społeczeństwo obywatelskie w globalizującym się świecie. W: B. Krauz-Mozer & P. Borowiec (red.), *Samotność idei? Społeczeństwo obywatelskie we współczesnym świecie* (s. 259-271). Oficyna Wydawnicza AFM.
- Legalis. (2022). *Budżet obywatelski na nowych zasadach*. <https://gov.legalis.pl/budzet-obywatelski-na-nowych-zasadach/>
- Majczyk, J. (2016). Zarządzanie projektami. W: K. Klincewicz (red.), *Zarządzanie, organizacje i organizowanie – przegląd perspektyw teoretycznych* (s. 101-109). Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.
DOI: 10.7172/978-83-65402-29-5.2016.www.9
- Markiewicz, B. (red.) (1993). *Społeczeństwo obywatelskie. Wybór tekstów z historii pojęcia*. Wydział Filozofii i Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Na prawach rękopisu.
- Marshall, G. (red.) (2004). *Słownik socjologii nauk społecznych*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Olszewski, H., & Zmierzak, M. (1994). *Historia doktryn politycznych i prawnych*. Ars Boni et Aequi.
- Peffley, M., & Rohrschneider, R. (2010). Przekonania elit a teoria elitaryzmu demokratycznego. W: R. J. Dalton & H. D. Klingemann, *Zachowania polityczne, tom I* (s. 112-131). Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Pietrzyk-Reeves, D. (2012). *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Scott, J. (2006). *Władza*. Wydawnictwo „Sic!”.
- Sobolewska-Myślik, K. (2007). Społeczeństwo obywatelskie a partie polityczne. W: B. Krauz-Mozer & P. Borowiec (red.), *Samotność idei? Społeczeństwo obywatelskie we współczesnym świecie* (s. 95-107). Oficyna Wydawnicza AFM.
- Soroka-Potrzebna, H. (2019). Zarządzanie projektami – podejście tradycyjne czy zwinne?. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie, 1*, 89-98. DOI: 10.5604/01.3001.0013.2423.
- Szacki, J. (red.) (1997). *Ani książkę, ani kupiec: obywatel – idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*. Znak.
- Uchwała nr LI/1410/21 Rady Miasta Krakowa.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1998 nr 162 poz. 1126, z późn. zm.).
- Wnuk-Lipiński, E. (2005). *Socjologia życia publicznego*. Wydawnictwo Naukowe „Scholar”.
- Wysocki, R. K. (2013). *Efektywne zarządzanie projektami. Tradycyjne, zwinne, ekstremalne*. Helion.
- Zimmermann, J. (2020). *Prawo administracyjne*. Wolters Kluwer.

Wkład autorów: Samodzielny; jeden autor.

Konflikt interesów: Brak konfliktu interesów.

Źródła finansowania: Brak finansowania.

GOVERNANCE AND CIVIL SOCIETY – A NORMATIVE AND PROBLEMATIC OUTLINE OF CONCEPTS

Abstract: In the modern world, more and more processes are connected with management. It seems that ideas are also subject to this process. The research objective is to theoretically present the problem of defining the idea of civil society in the context of management and direct democracy. The basic premise for taking up this topic is a certain research gap. The article is developed on the basis of the literature available on the topic, using the method of analysis and comparison. The essence of the normative issue in ideas is also highlighted. The analysis has shown the imprecision of the very idea of civil society, the problems of normative limits of its management, especially in the context of direct democracy, and unclear intentions of the legislator and the enactor.

Keywords: citizens' budget, direct democracy, civil society, project management, public management

Articles published in the journal are made available under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International Public License. Certain rights reserved for the Czestochowa University of Technology.

