



DIALOG OBYWATELSKI

e-Politikon

KWARTALNIK NAUKOWY OŚRODKA ANALIZ POLITOLOGICZNYCH
UNIwersytetu Warszawskiego

Numer XXIX, wiosna 2019

ISSN 2084-5294

Rada Redakcyjna

prof. Oksana P. Ovchinnikova (Orłowska Regionalna
Akademia Administracji Państwowej, Rosja)
prof. Stanisław Sulowski (Uniwersytet Warszawski)
prof. Szewach Weiss (University of Haifa, Izrael)
prof. Konstanty Wojtaszczyk (Uniwersytet Warszawski)

Kolegium Redakcyjne

dr Olgierd Annusewicz (Redaktor Naczelny)
dr hab. Ewa Maria Marciniak (Członek Kolegium)
prof. Dorota Piontek (Członek Kolegium)
Paweł Krasowski (Sekretarz Redakcji)
Adriana Baranowska (Młodszy Sekretarz Redakcji)

Redaktorzy numeru

dr hab. Agnieszka Hess
dr Michał Bukowski

Redaktorzy tematyczni

dr Bartłomiej Biskup, dr Izolda Bokszczanin,
dr hab. Rafał Chwedoruk, dr hab. Aleksandra Gasztold,
dr Tomasz Godlewski, prof. Jolanta Itrich-Drabarek,
dr Marek Kochan, dr Krzysztof Księżopolski,
dr Anna Materska-Sosnowska, dr hab. Renata Mieńkowska-
Norkiene, dr Andżelika Mirska, dr Ewa Pietrzyk-Zieniewicz,
dr Justyna Grażyna Otto, dr Błażej Poboży,
dr hab. Tomasz Słomka, Jarosław Spychała,
dr hab. Jerzy Szczupaczyński, dr hab. Anna Szustek,
dr hab. Adam Szymański, dr Marcin Tobiasz,
prof. Andrzej Wierzbicki, dr hab. Justyna Zajęc,
dr hab. Jakub Zajęczkowski, dr hab. Jacek Zaleśny,
dr hab. Piotr Załęski, dr hab. Jacek Ziółkowski

Redaktorzy językowi

Eva Allen (native speaker)
Ewa Sadowska
Katarzyna Wojtak

Redaktorzy statystyczni

dr Tomasz Gackowski, Aneta Marcinkowska

Projekt graficzny

Radosław Stachurski/ dreamstime.com

Copyright by  Ośrodek Analiz Politologicznych UW

Warszawa 2019

ISSN 2084-5294

Uniwersytet Warszawski

Ośrodek Analiz Politologicznych

ul. Nowy Świat 69

00-927 Warszawa

biuro@oapuw.pl, epolitikon@oapuw.pl

www.oapuw.pl, www.epolitikon.pl

Spis treści

Wstęp	5
-------------	---

Katarzyna Forst

Facebook jako nowoczesne narzędzie szybkiej komunikacji administracji rządowej z obywatelami. Szanse i zagrożenia.....	10
--	----

Aleksandra Fudala-Barańska

Bliżej obywateli. Komunikowanie administracji samorządowej z mieszkańcami na przykładzie Urzędu Miasta w Chorzowie.....	31
---	----

Jakub Parnes

Wykorzystanie komunikowania internetowego w procesach budżetu partycypacyjnego przez miasta wojewódzkie.....	57
--	----

Irena Wolska-Zogata

O pożytkach z bezpłatnego czasu antenowego dla Organizacji Pożytku Publicznego	83
--	----

Jakub Żurawski

Formalno-instytucjonalne ramy uczestnictwa obywateli w dyskursie parlamentarnym w Polsce	106
--	-----

Aleksandra Galus

Polska Oficjalna Pomoc Rozwojowa (ODA) w zakresie wspierania mediów na Ukrainie..	128
---	-----

Paulina Depczyńska

Rola i znaczenie modelu kompetencji obywatelskich w nurcie dydaktyki i kształcenia politycznego (<i>Politische Bildung</i>) w krajach niemieckiego obszaru językowego	152
---	-----

Agnieszka Ziętek

Dialog obywatelski. Czy potrzebujemy redefinicji pojęcia?	175
---	-----

Autorzy	197
---------------	-----

Contents

Introduction.....	5
-------------------	---

Katarzyna Forst

Facebook as a Modern Tool for Rapid Communication between Government Administration and Citizens. Opportunities and Threats.....	10
--	----

Aleksandra Fudala-Barańska

Closer to Citizens. Communicating Local Government Administration with Citizens Based on the Example of the City Hall in Chorzów	31
--	----

Jakub Parnes

The Use of ICT in Participatory Budgeting Processes by Provincial Capitals in Poland	57
--	----

Irena Wolska-Zogata

About the Benefits of Free Airtime for Non-profit Organizations.....	83
--	----

Jakub Żurawski

Formal and Institutional Frameworks for Citizens' Participation in Parliamentary Discourse in Poland.....	106
---	-----

Aleksandra Galus

Polish Official Development Assistance (ODA) for Media Development in Ukraine.....	128
--	-----

Paulina Depczyńska

Role and Importance of the Model of Civic Competences in Didactics and Political Education (Politische Bildung) in the German-speaking Countries.....	152
---	-----

Agnieszka Ziętek

Civil Dialogue. Do We Need a Redefinition of the Concept?.....	175
--	-----

Authors	197
---------------	-----

Wstęp

Szanowni Czytelnicy,

dialog obywatelski to instytucja demokratycznego państwa, dzięki której możliwa jest systematyczna komunikacja między obywatelami a organami władz. Dialog obywatelski to także kategoria analityczna, dzięki której możliwe jest pogłębione rozeznanie w faktycznych mechanizmach społeczeństwa obywatelskiego. Przedmiotem poszukiwań badawczych może być zarówno analiza dialogu obywatelskiego jako formy regulowania relacji społecznych między organizacjami obywatelskimi a państwem, jak i badanie typu relacji pomiędzy władzą a obywatelami, który umożliwia bezpośredni udział obywateli w procesie podejmowania decyzji, czyli sprawowaniu władzy.

Instytucja dialogu obywatelskiego jest także praktycznym rozwiązaniem wielu problemów w komunikacji politycznej między obywatelami a politykami, za pośrednictwem przez media. W idealnej demokracji media mogłyby wystarczyć. W takim świecie dziennikarze dokonują rozeznania w problemach obywateli, selekcjonują sprawy istotne, nadają im zrozumiałą postać i komunikują. To samo robią z informacjami pochodzącymi ze strony organów władzy. Głosy obu stron spotykają się w mediach, a moderatorami dyskusji są dziennikarze.

W praktyce jednak mechanizm ten, choć działa, daleki jest od zarysowanego ideału. Dlatego obok komunikacji medialnej, we współczesnych demokracjach istnieje też instytucja dialogu obywatelskiego, umożliwiająca jakościowo inny rodzaj komunikacji obywateli z władzą. Na tę jakość składa się m.in. możliwość, by obywatele do pewnego stopnia bezpośrednio wpływali na kształt polityki. Wpływ ten realizowany jest właśnie przez działania komunikacyjne zorientowane na partnerskie konsultacje, przekazywanie sobie informacji i opinii odnośnie do celów, strategii, narzędzi wdrażania polityki publicznej.

Dialog obywatelski może być analizowany i realizowany na bardzo różne sposoby, w różnych kontekstach i z różnymi efektami. Tę różnorodność odzwierciedlają zgromadzone w niniejszym numerze artykuły.

W tekście *Facebook jako nowoczesne narzędzie szybkiej komunikacji administracji rządowej z obywatelami. Szanse i zagrożenia* Katarzyna Forst omawia wykorzystanie globalne mediów społecznościowych w komunikacji na linii rząd – obywatele na przykładzie Facebooka. Korzyści, szczególnie te organizacyjno-techniczne, są wyraźne. Autorka zwraca zatem uwagę na rzadziej omawiane zagrożenia dla dialogu obywatelskiego. Pyta m.in. o warunki swobody dialogu w sytuacji, gdy obywatel jest przymuszony do identyfikacji poprzez logowanie do systemu. Jeszcze więcej wątpliwości budzą okoliczności prawno-formalne komunikacji na Facebooku. Jak usytuować dialog obywatelski polskiego rządu z polskimi obywatelami w medium, z którego korzystanie wymaga akceptacji regulaminu konkretnej, prywatnej firmy, będącej poza jurysdykcją państwa polskiego? *Czy to jest metoda budowania zaufania obywatela do państwa?* – pyta K. Forst.

Aleksandra Fudala-Barańska przedstawia lokalne studium przypadku. W artykule *Blżej obywateli. Komunikowanie administracji samorządowej z mieszkańcami na przykładzie Urzędu Miasta w Chorzowie* analizie poddana została struktura kanałów komunikacyjnych, przez które informacje docierają do obywateli. Autorka przedstawia również sposoby oceny efektów tej komunikacji. Praca dokumentuje proces unowocześniania form dialogu obywatelskiego z perspektywy organów władzy samorządowej.

Analizą mechanizmów dialogu obywatelskiego na poziomie samorządowym zajął się też Jakub Parnes. Artykuł *Wykorzystanie komunikowania internetowego w procesach budżetu partycypacyjnego przez miasta wojewódzkie* omawia szczególnie ważną formę dialogu obywatelskiego – budżet obywatelski. J. Parnes wskazuje na kontekst tej wagi: budżet obywatelski angażuje obywateli na wczesnym eta-

pie procesu decyzyjnego, bo sami obywatele zgłaszają propozycje, decyzje obywateli w sprawie wydatkowania środków budżetowych dają im poczucie realnego wpływu na sprawy lokalne. W przeciwieństwie do wielu innych form dialogu obywatelskiego, budżet obywatelski jest otwarty na osoby niezwiązane z formalnymi strukturami społeczeństwa obywatelskiego. W empirycznej analizie J. Parnes analizuje wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych do stymulowania udziału obywateli w budżecie obywatelskim.

W 2003 r. uchwalono w Polsce ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Artykuł 26 zobowiązuje jednostki publicznej radiofonii i telewizji, by umożliwiły organizacjom pożytku publicznego nieodpłatne informowanie o ich działalności na zasadach określonych w przepisach odrębnych. Irena Wolska-Zogata w artykule *O pożytkach z bezpłatnego czasu antenowego dla Organizacji Pożytku Publicznego* analizuje warunki realizacji art. 26 w zakresie emisji kampanii społecznych oraz pożytków dla Organizacji Pożytku Publicznego i całego społeczeństwa. We wnioskach z analizy zwraca uwagę na fakt, że obecnie *większego znaczenia nabrało komunikowanie się organizacji z otoczeniem zewnętrznym poprzez Internet. Wykorzystanie sieci do celów informacyjnych, edukacyjnych, pozyskiwania funduszy, jest praktycznie bezkosztowe i zapewnia kontrolę nad zasięgiem*. Pod tym względem swoista archaiczność art. 26 nie zadowala więc ani mediów i regulatora, ani strony społecznej.

Opracowanie Jakuba Żurawskiego *Formalno-instytucjonalne ramy uczestnictwa obywateli w dyskursie parlamentarnym w Polsce* omawia warunki i możliwości włączania się obywateli w prace Sejmu RP. Możliwości te dają mechanizmy: uczestnictwa w posiedzeniach komisji parlamentarnych, obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, uczestnictwa w wysłuchaniu publicznym oraz wnoszenia petycji. J. Żurawski, analizując je od strony formalnej, stwierdza, że dyskurs parlamentarny z udziałem obywateli to często komunikacja jednostronna i hegemoniczna, przecząca istocie dialogu obywatelskiego.

Celem artykułu Aleksandry Galus jest analiza wsparcia medialnego (*media assistance*) jako elementu polskiej pomocy demokratyzacyjnej skierowanej na Ukrainę. Mechanizmy Oficjalnej Pomocy Rozwojowej (ODA) obejmują dofinansowanie wielu obszarów rozwoju, w tym także pomoc demokratyzacyjną i medialną, mającą za zadanie wspieranie m.in. praw człowieka, społeczeństwa obywatelskiego, budowania instytucji demokratycznych oraz wzmacniania dialogu obywatelskiego. Autorka pokazuje, jak polskie wsparcie dla ukraińskich mediów – choć niewielkie w porównaniu do innych obszarów współpracy rozwojowej – objęło szerokie spektrum różnorodnych tematycznych projektów nakierowanych na rolę mediów w dialogu obywatelskim.

Inaczej do problematyki dialogu obywatelskiego podchodzi Paulina Depczyńska. Jej artykuł *Rola i znaczenie modelu kompetencji obywatelskich w nurcie dydaktyki i kształcenia politycznego (Politische Bildung) w krajach niemieckiego obszaru językowego* jest analizą pojęć, które funkcjonują w dyskursie publicznym i realizują się w instytucjach edukacyjnych. Argumentacja autorki jest następująca: każde społeczeństwo tworzy pewien ułokowany kulturowo porządek polityczny. Utrzymanie tego porządku zależy od wychowania politycznego obywateli. Dialog obywatelski w tym kontekście może skutecznie zadziałać tylko wówczas, gdy podmiot-obywatel zostanie uprzednio odpowiednio ukształtowany. Ta edukacja daje obywatelom możliwość udziału w komunikacji dialogowej nie tylko w ramach swoich społeczeństw, ale także w ramach struktur międzynarodowych i globalnych.

Agnieszka Ziętek pyta z kolei o to, czy potrzebujemy redefinicji pojęcia dialogu obywatelskiego. W artykule *Dialog obywatelski. Czy potrzebujemy redefinicji pojęcia?* odpowiada twierdząco. Autorka wskazuje, że poszerzenie pola znaczeniowego pojęcia dialogu obywatelskiego jest w gruncie rzeczy koniecznością, bo takie poszerzenie już się dokonuje w faktycznych analizach empirycznych dialogu obywatelskiego. Kolejni autorzy zajmujący się tą problematyką natrafiają na kłopot związany z dosłowną interpretacją istniejących definicji dialogu obywatelskiego, które

Agnieszka Hess

Katarzyna Forst

Facebook jako nowoczesne narzędzie szybkiej komunikacji administracji rządowej z obywatelami. Szanse i zagrożenia.

Słowa kluczowe:

komunikacja społeczna, media społecznościowe, Facebook, narzędzia polityki informacyjnej rządu, administracja publiczna

Wprowadzenie

Komunikacja społeczna to jeden z podstawowych warunków funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. To właśnie dialog społeczny daje możliwości przekazywania i odbierania informacji zarówno przez władzę, jak i społeczeństwo. W obecnych czasach globalizacji i rozwoju nowoczesnych technologii możliwości komunikacyjne poszerzyły się o nowe narzędzia, a postęp technologiczny oraz powszechne wykorzystywanie urządzeń mobilnych pozwalają na dostępność do coraz większej ilości informacji za pośrednictwem wielu kanałów. Powstanie Internetu to rewolucyjna zmiana wpływająca na szybkość i sposób wymiany informacji. Współcześnie wymiana ta przede wszystkim odbywa się w serwisach społecznościowych. Najpopularniejszym i jednocześnie największym medium społecznościowym jest Facebook, którego oficjalnym celem jest *budowanie otwartego świata i ułatwianie komunikacji*¹. W tym miejscu nasuwa się pytanie, jak władza publiczna korzysta z tej nowej formy komunikacji z obywatelem?

Wykorzystywanie mediów społecznościowych jako narzędzia prowadzenia polityki informacyjnej rządu jest ważnym tematem od 2014 r., kiedy to pojawiło się

¹ J. Kreft (red.), *Facebook. Oblicza i dylematy*, Kraków 2017, s. 30.

Zarządzenie nr 26 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie polityki informacyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w obszarze mediów elektronicznych², w którym czytamy, że *profile Ministerstwa utworzone na portalach społecznościowych stanowią dodatkowe narzędzie prowadzenia polityki informacyjnej Ministerstwa w mediach elektronicznych*. Zarządzenie to zostało wydane na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów³. W zarządzeniu czytamy w § 7 ust. 2: *Podstawowymi metodami komunikacji Ministerstwa w mediach społecznościowych są oficjalne profile Ministerstwa na portalach:*

- 1) *Facebook* – pod adresem <http://www.facebook.com/MSWRP>;
- 2) *Twitter* – pod adresem http://www.twitter.com/MSW_RP;
- 3) *Flickr* – pod adresem http://www.flickr.com/msw_rp.

Należy w tym miejscu przypomnieć, że sam proces komunikacji społecznej w zakresie administracji publicznej odbywa się na kilku poziomach: interpersonalnym, komunikacji instytucjonalnej oraz masowej. Najważniejszym i ostatecznym odbiorcą informacji wpływających z administracji publicznej jest obywatel, dla którego ważnym elementem jest nie tylko rzetelność przekazywanej informacji, ale i jej dostępność. Procesy komunikacji w administracji publicznej odbywają się na poziomie administracji rządowej oraz samorządowej. Mamy tu do czynienia z dwustronnym przepływem informacji. Na obu tych poziomach wysyła się zarówno informację do mediów, jak i bezpośrednio do obywateli⁴. To właśnie Internet jako medium łączy dwie niezależne do tej pory funkcje, przynależne różnym obszarom komunikacyjnym. Jako medium masowe, Internet przyczynił się do przyspieszenia obiegu informacji oraz zwiększył ich dostępność; pełni więc funkcję kanału komunikacyjnego o nieograniczonej „przepustowości” informacyjnej. Z drugiej strony Internet jako

² Dz. Urz. MSW poz. 46.

³ Dz. U. z 2012 r. poz. 392 z późn. zm.

⁴ K. Serafin, *Skuteczna komunikacja w podmiotach administracji publicznej*, „Studia Ekonomiczne” 2013, nr 141.

elektroniczne forum dyskusyjne oferuje także miejsce na aktywną wymianę opinii na temat przyswojonych informacji⁵.

Sieć społecznościowa Facebook

Media społecznościowe mogą być rozpatrywane z jednej strony jako źródło informacji dla użytkowników (głównie o produktach, wydarzeniach bieżących, instytucjach, przedsiębiorstwach), a z drugiej jako źródło informacji dla przedsiębiorstw oraz naukowców (głównie o interakcjach i opiniach użytkowników)⁶. Są one efektywne dzięki procesowi budowania społecznego autorytetu, dla którego najistotniejszą wartością jest zaufanie. Kreowanie autorytetu może również odbywać się za pomocą publikowania wiarygodnych komunikatów na takich platformach, jak Facebook czy Twitter. Jeżeli chodzi o Facebooka, to tu pojawiają się największe marki zyskujące tysiące zwolenników, a sam portal daje nieograniczone możliwości rozprzestrzeniania się informacji. Oczywiście najbardziej na tej popularności korzysta sam Facebook, ponieważ jest promowany przez wszystkich, którzy świadomie czy nieświadomie uczestniczą w jego marketingowym sukcesie. Również w Polsce Facebook jest jednym z najbardziej popularnych i najczęściej wykorzystywanych portali internetowych. Jednak należy zwrócić uwagę na fakt, że jest to przede wszystkim serwis reklamowy oferujący swoim płacącym klientom dostęp do sprofilowanych użytkowników. Według informacji podanych przez Compete.com we wrześniu 2014 r. portal osiągnął liczbę 166 mln pojedynczych odwiedzających w miesiącu, a według danych podanych przez Gemius w tym samym roku globalna liczba użytkowników wyniosła ok. 1,3 mld⁷. Niedawno Facebook opublikował wyniki

⁵ M. Kolczyński, *Strategie komunikowania politycznego*, Katowice 2008, s. 178.

⁶ J. Michalak, *Social media jako kopalnia informacji – wybrane obszary wykorzystania danych na przykładzie portalu Twitter*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici” 2017, nr 3, s. 108-110.

⁷ A. Bąk, *Serwisy społecznościowe – efekt Facebooka i nie tylko*, „Media i Społeczeństwo” 2016, nr 6, s. 142.

za III kwartał 2018 r., z których wynika, że znacznie wzrosła liczba jego użytkowników. We wrześniu z Facebooka korzystało 2,3 mld osób miesięcznie. Zauważono również, że w porównaniu do poprzedniego kwartału baza codziennych użytkowników tego portalu zwiększa się w Azji, w Stanach Zjednoczonych pozostaje bez zmian, natomiast w Europie zmalała o milion użytkowników. Ten spadek wiązany jest z ostatnią aferą z Cambridge Analytica⁸.

Polska wersja językowa Facebooka pojawiła się po raz pierwszy w maju 2008 r. i korzysta z niej niemal 22 mln zarejestrowanych polskich użytkowników. Facebook to narzędzie, które nie tylko zmieniło sposób porozumiewania się społeczności ze sobą, ale to także zmiana sposobu sprzedaży produktów, reklamy oraz form porozumiewania się władz publicznych z obywatelem. Tu nie ma żadnych zasad, etyki czy granic. Każdy może przedstawić swoje poglądy, pomysły czy pochwalić się swoimi osiągnięciami. Mamy więc do czynienia z sytuacją, że możemy być zarówno nadawcą, jak i odbiorcą informacji. Ale także jest to miejsce dla oszustów, złodziei, pedofilów i innych przestępców. Zdaniem byłych pracowników Facebooka i Google'a, którzy założyli organizację Center for Humane Technology (CHT), portale społecznościowe takie jak Facebook, Twitter, Instagram czy Google niosą wiele pożytku, jednak koncerny te są tak skupione na zarabianiu i walce o naszą uwagę, że ten wyścig niszczy filary naszego społeczeństwa. Stowarzyszenie to współpracuje z organizacją Common Sense Media i oprócz działań lobbingowych skierowanych przeciw firmom technologicznym chce wystartować z kampanią edukacyjną do 55 tys. szkół na terenie Stanów Zjednoczonych. Kampania „Prawda o technologii” ma pokazywać uczniom, rodzicom i nauczycielom niepożądane i nieprzyjemne skutki obcowania z technologiami. Jednym z przykładów może być depresja spowodowana zbyt częstym korzystaniem z mediów społecznościowych. W grudniu ubiegłego roku Facebook wypuścił na rynek Messenger Kids – wersję komunikatora

⁸ <http://www.proto.pl/aktualnosci/prawie-2-3-mld-ludzi-korzysta-miesiecznie-z-facebook-a>, 13.03.2019.

stworzoną dla osób poniżej 13. roku życia. Ponad 100 ekspertów ds. zdrowia dzieci w liście otwartym wezwało Facebooka do wycofania tej pozycji ze sklepów z aplikacjami⁹.

Taki sposób komunikacji jest używany, w szczególności aby dotrzeć do młodego pokolenia obywateli, choć pojawiły się pierwsze badania, w których wskazano, że najmłodsza grupa społeczna w wieku 13-18 lat traktuje Facebooka już jako serwis dla swoich rodziców, a sami chętniej korzystają z Messengera. Nie zdają sobie jednak sprawy, że jest to również narzędzie Facebooka, wprowadzie funkcjonujące jako oddzielna platforma, więc nie trzeba posiadać konta w sieci społecznościowej, aby z tego skorzystać. Należy jednak pamiętać, że rejestrując się również na tej platformie, jednocześnie akceptujemy warunki Facebooka. Sprowadza się to do tego, że sieć może przy tej formie aktywności również zbierać na nasz temat najróżniejsze dane i śledzić nasze położenie. A na serwery firmy trafiają także informacje z naszej książki adresowej.

Facebook jako serwis społecznościowy w zasadzie nie ma konkurentów, bo globalna sieć społecznościowa może być tylko jedna. Ponadto prawo dostępu do wszelkich mediów jest jednym z przejawów wolności wypowiedzi. Oczywiście dostęp ten jest zagwarantowany w sposób nieograniczony tak długo, jak długo dany użytkownik portalu społecznościowego nie dopuszcza się przestępstwa ani nie narusza praw innych osób. Bardzo dużą rolę dla zapewnienia równowagi pomiędzy wolnością wypowiedzi a poszanowaniem praw innych osób mają administratorzy mediów społecznościowych. Nie ma wątpliwości, że używanie mediów społecznościowych ułatwia kontakty między członkami społeczności zarówno w skali lokalnej, jak i ogólnonarodowej, ale także umożliwia choćby mobilizację grupową. Średnio na Facebooku spędzamy aż cztery godziny dziennie, a istnieją też takie regiony świata, gdzie korzystanie z Internetu jest jednoznaczne z korzystaniem z Facebooka.

⁹ <http://www.businessinsider.com.pl>, 12.06.2018.

Wobec tego nie można lekceważyć mediów społecznościowych jako kanału wymiany informacji. Przewiduje się, że do 2020 r. w obiegu znajdzie się około 50 mld urządzeń z dostępem do Internetu¹⁰. Władza państwowa także zdaje sobie z tego sprawę i stara się wszelką swoją działalność realizować również w cyberprzestrzeni. Dlatego też rządy wielu państw wykorzystują taką formę komunikacji jako jedno z narzędzi służących do prowadzenia zarówno polityki wewnętrznej państwa, jak i zagranicznej. Od 2017 r. Facebook testuje kolejną funkcję nazwaną Town Hall, która ma ułatwić kontakt obywateli z przedstawicielami władzy. Póki co dostępna jest dla internautów w USA. Najnowszy mechanizm Facebooka umożliwia mieszkańcom kontakt z przedstawicielami władzy (od lokalnej do federalnej). Pomaga w zlokalizowaniu i obserwowaniu aktywności polityków, a także przypomina o terminach zbliżających się wyborów. Jest to ciekawe rozwiązanie, ale nie przewiduje sytuacji, gdy instytucja państwowa, organizacja czy obywatel nie mają swojego profilu w serwisie społecznościowym. Mechanizm ten zadziała, gdy i obywatele i instytucje będą obecne w serwisie, a tego typu informacje mogą jeszcze bardziej uszczegółowić profil użytkownika, co może pociągnąć za sobą chęć wpłynięcia na jego decyzje¹¹.

Facebook w polityce

Warto zwrócić uwagę, że po raz pierwszy zastosowanie mediów społecznościowych w polityce miało miejsce w USA w 2004 r. w prawyborach Partii Demokratycznej. Potencjał mediów społecznościowych został wykorzystany cztery lata później, kiedy to Barack Obama skorzystał z nowych mediów w swojej kampanii wyborczej. Liczba

¹⁰ J. Bartlett, *Ludzie przeciw technologii. Jak Internet zabija demokrację (i jak ją możemy ocalić)*, Katowice 2019, s. 18-25.

¹¹ K. Majkowski, *Facebook ułatwi kontakt z przedstawicielami władzy (2017)*, <http://www.gemius.pl/wszystkie-artykuly-aktualnosci/facebook-ulatwi-kontakt-z-przedstawicielami-wladzy.html>, 15.07.2018.

kont na Facebooku wzrosła wtedy do 145 mln¹². W Polsce istotną rolę tego typu media odegrały podczas kampanii prezydenckiej w 2015 r., kiedy to obecny prezydent Andrzej Duda przy pomocy tych mediów zjednał sobie ponad 200 tys. użytkowników Internetu. Polityczne wykorzystanie Facebooka wiąże się przede wszystkim z szybkością dotarcia do obywateli, z bezpośrednią informacją, możliwością wykreowania odpowiedniego wizerunku oraz uzyskania informacji zwrotnej.

Na całym świecie można obserwować próby wykorzystywania narzędzi Web 2.0 jako łatwego i efektywnego sposobu komunikowania się. Opublikowany w 2009 r. raport rządu brytyjskiego (Power of Information Taskforce Report) opisywał model dzielenia się informacją i współtworzenia rozwiązań razem z obywatelami. Zachęcał urzędników do traktowania portali społecznościowych jako narzędzi konsultacji społecznych. W styczniu 2010 r. powstał portal data.gov.uk, którego zadanie polega na zbieraniu i udostępnianiu danych przestrzennych uzyskiwanych między innymi z zasobów rządu brytyjskiego, a także na kolekcjonowaniu pomysłów zgłaszanych przez obywateli. W tym projekcie uczestniczył twórca World Wide Web (www) Timothy Berners-Lee, który otwierał portal i z innymi jego autorami promował zastosowanie na takich stronach otwartych standardów. Podobny trend można zauważyć w USA, gdzie Barack Obama w 2009 r. powołał na stanowisko Chief Information Officer (CIO) Viveka Kundra, zwolennika korzystania w administracji z narzędzi Web 2.0. Kundra promował w praktyce urzędowej aplikacje wiki. Już w 2008 r. zaproponował zastosowanie serwisów wiki w dystrykcie Columbia (inicjatywa AppsForDemocracy). Podobne działania widoczne są także w Polsce. Ekspert z Instytutu Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym przyjrzeni się dwustu polskim gminom, próbując odpowiedzieć na pytanie, w jakim stopniu elektroniczna komunikacja samorządowa może być innowacyjnym narzędziem rzecznictwa

¹² Zob. K. Forst, *Facebook we współczesnym świecie komunikacji społecznej*, [w:] K. Doktorowicz (red.), *Media społecznościowe. Dialog w cyberprzestrzeni*, t. 2, Katowice 2017, s. 50-51.

interesów społecznych. Przedstawiciele większości gmin (94%) uważali, że własna strona informująca o aktualnych wydarzeniach miejskich jest wyrazem podążania z duchem czasu. Sprawdzano, czy na gminnych stronach znajdują się narzędzia pozwalające zdobyć informacje, wyrazić opinię, uzyskać informację zwrotną umożliwiającą wywieranie skutecznego wpływu na kształt podejmowanych przez urząd decyzji. Zauważono, że najskuteczniejsze są najprostsze rozwiązania i dlatego należy je upowszechniać. Na badanych witrynach dostępne są czaty z burmistrzami lub prezydentami miast, formularze do rejestracji terminu ślubu, a nawet wyszukiwarki mogił, cieszące się dużym zainteresowaniem szczególnie przed 1 listopada. Przedstawione w raporcie przykłady pokazują, że stosowanie narzędzi elektronicznego rzecznictwa, monitoringu i komunikacji samorządowej sprzyja budowie społeczeństwa obywatelskiego¹³. Dla polityków, jednostek samorządowych i organizacji najistotniejsze jest jednak budowanie „społecznego autorytetu” w mediach społecznościowych. Nie polega to na kontrolowaniu opublikowanego komunikatu, wprowadzeniu cenzury, czy ograniczeniu możliwości jej modyfikowania lub uzupełnienia przez odbiorców. Potencjał mediów społecznościowych w sferze polityki dostrzegają nie tylko badacze mediów na podstawie wyników badań, ale także sami użytkownicy portali społecznościowych¹⁴.

Prawo dostępu do informacji publicznej to już standard obowiązujący we wszystkich krajach demokratycznych. Niezależnie od przyjętych rozwiązań i wybranego modelu prawa, państwa te stawiają sobie jeden cel, a jest nim zapewnienie obywatelom możliwie najpełniejszego dostępu do informacji o działaniach władz publicznych. Prawo dostępu do informacji publicznej zostało zagwarantowane

¹³ J. Papińska-Kacperek, *Przykłady zastosowań serwisów społecznościowych*, „Studia Informatica” 2011, nr 28.

¹⁴ K. Niestony, *Wykorzystanie mediów społecznościowych przez miasta na prawach powiatu w województwie śląskim*, [w:] K. Doktorowicz (red.), *Media społecznościowe. Dialog w cyberprzestrzeni*, t. 1, Katowice 2016, s. 78-81.

w art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁵, którego ust. 1 stanowi, że *obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne*.

A jak jest w rzeczywistości? Użytkownik otrzymuje bezpłatną usługę w zamian za dane, z których firmy takie jak Facebook czy Google następnie korzystają, żeby adresować do nas reklamy.

Informatyzacja administracji publicznej

Po nowelizacji polskiej ustawy o informatyzacji administracji publicznej w 2010 r.¹⁶ dla potrzeb polskiego rządu stworzono platformę ePUAP (Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej), która funkcjonuje w serwisie obywatel.gov.pl, niestety wciąż jeszcze niedoceniona zarówno przez władze, jak i obywateli. Serwis ten powstał w ramach programu pl.ID – państwowego projektu informatycznego zrealizowanego wspólnie przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Centralny Ośrodek Informatyki. Celem programu była budowa rozwiązań, dzięki którym wiele spraw ma być załatwiane w urzędzie szybko i sprawnie. Program ten ma za zadanie zbudować takie rozwiązania, które poprawią jakość usług świadczonych przez państwo dla obywateli. Jak na razie serwisowi zdarzają się mniejsze i większe awarie, co utrudnia załatwianie bieżących spraw urzędowych. Po pierwszych niepowodzeniach funkcjonowania tego serwisu ówczesna Minister Cyfryzacji Anna Streżyńska stwierdziła, że *system ten miał być narzędziem do komunikacji obywateli z administracją publiczną, a stał się Facebookiem dla urzędników*, podając dalej przykład, że *za identyczną zainwestowaną w system kwotę 120 mln zł, czyli 40 mln dolarów Facebook do 2006 r. pozyskał i obsługiwał 50 mln użytkowników. Za tę samą kwotę*

¹⁵ Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

¹⁶ Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2010 r. poz. 230.

ePUAP obsługuje ok. 580 tys. użytkowników i zazwyczaj nie działa¹⁷. Skoro nie potrafimy doprowadzić do sprawnego funkcjonowania tej platformy, to co pozostało? Zarządzić i wprowadzić obowiązek korzystania przez administrację publiczną z Facebooka. Ale pojawia się pytanie, czy o narzędzie tu chodzi, czy może o umiejętności komunikacyjne polskich urzędników państwowych? Z badania przeprowadzonego przez Fundację im. Stefana Batorego wynika, że polskie ministerstwa nie wdrożyły jednolitego systemu gromadzenia, analizowania i raportowania danych dotyczących informacji publicznej; nie korzystają również – z wyjątkiem jednego resortu – z możliwości publikowania na swoich stronach internetowych wniosków o udostępnienie informacji publicznej i odpowiedzi na zawarte w nich pytania. Biuletyny Informacji Publicznej poszczególnych ministerstw są tworzone niejednolicie pod względem zastosowanej platformy informatycznej i sposobów organizacji informacji na stronach internetowych tych publikatorów¹⁸. Również nie za dobrze chyba z umiejętnościami językowymi naszej administracji publicznej, skoro Kancelaria Prezesa Rady Ministrów w 2017 r. opublikowała w przeciągu dwóch lat drugie (pierwsze było w 2015 r.) rozszerzone wydanie broszury zatytułowanej *Komunikacja pisemna. Rekomendacje*, w której zostały zamieszczone informacje dla urzędników na poziomie edukacji podstawowej. W szczególności zwrócono uwagę na stosowanie przyjaznego języka urzędowego, zasad komunikacji pisemnej oraz internetowej, a także porad językowych, które głównie skupiają się na stosowaniu interpunkcji, pisaniu wielką i małą literą, zapisywaniu dat, skrótów itp. Czy wobec takich braków edukacyjnych naszych urzędników możliwe jest komunikowanie się szybko poprzez media społecznościowe i jednocześnie zgodnie z zasadami poprawnej pol-

¹⁷ <http://tvn24bis.pl/z-kraju,74/anna-strezynska-o-rzadach-po-psl,642937.html> (11.05.2016, 20.30), 16.06.2017.

¹⁸ G. Czubek, P. Kociszewski, G. Makowski, K. Mojkowski, E. Stokłuska, *Raport z monitoringu. Obywatelska kontrola otwartości rządu*, Warszawa 2015, s. 30-34.

szczyzny? Może najpierw należy wyedukować urzędników, zweryfikować ich kompetencje medialne, a dopiero potem umożliwić komunikowanie się z obywatelami poprzez portale społecznościowe?

Oczywistym zastosowaniem mediów społecznościowych przez administrację rządową są wszelkiego rodzaju działania promocyjne. Początkowo dbano o utrzymywanie dobrych relacji z obywatelami oraz promocję rozwiązań obsługi obywateli drogą elektroniczną. Następnie dostrzeżono możliwość angażowania obywateli do działań na rzecz społeczności, a tym samym mobilizacji do współtworzenia społeczeństwa obywatelskiego. Dlatego też pozyskiwanie informacji zwrotnej o upodobaniach i poglądach obywateli staje się nieocenione przy konstruowaniu komunikatu do nich. I tu pojawia się pytanie, w jaki sposób administracja publiczna zamierza wykorzystać informacje z analiz wpisów obywateli w mediach społecznościowych? Z drugiej strony spowodowanie przeniesienia aktywności obywateli do sfery wirtualnej jest naturalnym procesem poszerzania się przestrzeni komunikowania społecznego. Nie ma wątpliwości, że używanie mediów społecznościowych ułatwia kontakty między członkami społeczności zarówno w skali lokalnej, jak i ogólnonarodowej, ale także umożliwia choćby mobilizację grupową. Polski rząd również dostosowuje się do nowych form komunikacji społecznej. W tej sprawie nawet została złożona interpelacja dotycząca aktywności Kancelarii Prezesa Rady Ministrów na portalu społecznościowym Facebook, na którą odpowiedziała Małgorzata Kidawa-Błońska, informując, że *Kancelaria Rady Ministrów pragnie komunikować się z obywatelami tak, jak dla nich najwygodniej. Stąd decyzja o przekazywaniu informacji nie tylko w serwisach www.premier.gov.pl oraz www.bip.kprm.gov.pl, ale także w mediach społecznościowych*¹⁹.

¹⁹ Odpowiedź na interpelację nr 30638 w sprawie aktywności Kancelarii Prezesa Rady Ministrów na portalu społecznościowym Facebook, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/interpelacjaTresc.xsp?key=605F068A&view=null>, 18.05.2018.

Jednak pojawia się pytanie o podstawy prawne korzystania przez administrację publiczną z mediów społecznościowych będących własnością amerykańskich spółek. Tym bardziej, że aby korzystać chociażby z Facebooka i np. śledzić informacje z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów czy samego Prezydenta, obywatel jest „przymuszony” do zalogowania się, co wiąże się z jednoznacznym przekazywaniem swoich danych do obcej prywatnej firmy. Czy nie powinniśmy się spodziewać indywidualnych negocjacji rządu z firmą Facebook, jeśli chodzi o zabezpieczenie polskiego obywatela i jego dane osobowe? Dla przykładu kanclerz Niemiec Angela Merkel osobiście spotyka się z Markiem Zuckerbergiem (właścicielem Facebooka) i ustala warunki, a to zapewne wzbudza zaufanie obywatela niemieckiego do własnego państwa.

Poza tym nasze władze zaakceptowały regulamin Facebooka, co jest jednoznaczne z nawiązaniem umowy z Facebookiem na zasadach zaproponowanych przez ten portal. Czy to jest metoda budowania zaufania obywatela do państwa? Przecież użytkownicy serwisów internetowych zazwyczaj nie wiedzą, jakiego rodzaju dane na ich temat znajdują się w bazach i w wielu przypadkach nie mają możliwości ich weryfikacji ani usunięcia. Nie można jednak pominąć faktu, że Facebook jest podmiotem prywatnym i ma pełne prawo dowolnie kształtować swój regulamin i dobierać prezentowane użytkownikom treści. Inną kwestią jest opodatkowanie cyberkorporacji w Polsce. Ostatnio pojawiła się informacja płynąca wprost z Kancelarii Premiera, że planuje się *opodatkowanie zysków, jakie globalne firmy generują w Polsce, oferując usługi cyfrowe*²⁰. Jak do tej pory ministrom finansów 28 krajów Unii Europejskiej nie udało się porozumieć w sprawie wprowadzenia cyfrowego podatku.

Nikt nie jest zmuszony do korzystania z tego portalu społecznościowego. Rządy państw nie kwapią się do regulowania spraw związanych z prywatnością,

²⁰ Informacja ta pojawiła się 5.03.2019 r. przy okazji tłumaczenia, skąd rząd weźmie pieniądze na rozszerzony pakiet socjalny w Polsce.

gdyż rynek personalizacji napędza sprzedaż i rozwój gospodarki. Ponadto w wielu przypadkach również agencje rządowe chętnie sięgają do danych o swoich obywatelach gromadzonych przez prywatne przedsiębiorstwa, czego najlepszym przykładem jest PRISM, czyli program współpracy rządu Stanów Zjednoczonych z największymi firmami internetowymi w zakresie inwigilacji użytkowników, o których dowiedzieliśmy się z danych ujawnionych przez Edwarda Snowdena²¹.

Wprawdzie na gruncie europejskim 25 maja 2018 r. w życie weszło unijne rozporządzenie RODO²², dotyczące ochrony danych osobowych, do którego dostosować się ma również Facebook, ale dotyczy to tylko użytkowników z Unii Europejskiej, co oznaczałoby wyznaczenie nowych standardów dla serwisu, ale tylko w Europie. Pamiętajmy jednak, że całkiem niedawno znacznie zmalało zaufanie do Facebooka po aferze z marca ubiegłego roku, dotyczącej pozyskiwania danych z Facebooka przez firmę Cambridge Analytica w celu manipulacji wyborcami w czasie wyborów prezydenckich w USA. Chodziło o stwarzanie spersonalizowanego marketingu politycznego kierowanego do użytkowników Facebooka. W tej sprawie Mark Zuckerberg stanął przed komisją sprawiedliwości i handlu Senatu USA, gdzie został przesłuchany przez kongresmenów. Najciekawsze pytanie dotyczyło sposobu traktowania Facebooka, czy nadal jako firmę technologiczną, czy może podobnie jak traktuje się wydawców prasy? Oczekuje się, że firma przestanie przeproszać za przewinienia, co uczynił M. Zuckerberg, a zacznie wreszcie działać i się zmieniać. Komentatorzy zgodnie stwierdzili, że szef Facebooka wypadł dobrze, odpowiadając na pytania spokojnie i rzeczowo. Czyli mamy do czynienia z teatralnym wystąpieniem²³,

²¹ K. Piekarski, *Kultura danych. Algorytmy wzmacniające uwagę*, Gdańsk 2017, s. 225.

²² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz. Urz. UE L Nr 119, s. 1.

²³ A. Tarkowski, *Co wynika z przesłuchania Marka Zuckerberga? Wnioski*, <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1744950,1,co-wynika-z-przesluchania-marka-zuckerberga-wnioski.read>, 19.07.2018.

a prywatne przedsiębiorstwo Facebook wciąż ma dane, także oparte na psychometrii, ponad 2 mld ludzi. Jak więc wygląda dostosowanie się Facebooka do RODO? Serwis jedynie prosi użytkowników o zaakceptowanie nowej dłuższej wersji regulaminu, a można to uczynić tak jak do tej pory, po prostu akceptując regulamin, nawet nie czytając go, aby przejść dalej do serwisu. A w nowym regulaminie idzie jeszcze dalej i m.in. pyta użytkowników, czy chcą dostawać specjalnie sprofilowane reklamy, jak mają być przechowywane wrażliwe dane i czy zgodzimy się na rozpoznawanie naszej twarzy, co stanowi jeszcze większe zagrożenie dla użytkownika. Jak wiadomo, trwają już bardzo zaawansowane prace nad sztuczną inteligencją. Oczywiście także pojawiają się pytania o nasze poglądy polityczne, czy o wyznawaną wiarę. Wyrażenie zgody daje umocowanie do przekazania naszych danych innym firmom, które przygotują dla nas specjalnie sprofilowane reklamy. Jak wynika z nowego regulaminu, nastolatkom między 13 a 15 rokiem życia będą mieli pełny dostęp do serwisu społecznościowego tylko wtedy, gdy ich rodzice wyrażą na to zgodę. Te zmiany, jak wspomniałam wcześniej, dotyczą jedynie obywateli z terenu Europy. Tu znowu zareagował Max Schrems (austriacki prawnik), walczący z Facebookiem od lat, i złożył kolejne pozwy w kontekście ochrony danych osobowych, argumentując, że pomimo zmiany regulaminów po RODO, te nadal „przymuszają” obywateli do zaakceptowania nowego regulaminu, aby mogli korzystać z usług Facebooka.

Pytanie, czy firma, której działalność wzbudza tyle kontrowersji, jest dobrze postrzegana przez obywateli, a zatem czy pomaga to w zbudowaniu wiarygodności polskim instytucjom publicznym? Nie należy również zapominać o fakcie, że żaden z dużych serwisów społecznościowych nie podlega polskiemu prawu. Pojawia się jeszcze jeden kontrowersyjny problem dotyczący zablokowanych przez Facebooka internautów ze względu na „złamanie standardów serwisu” i to coraz częściej zdarzają się blokady ze względów politycznych. Tu naprzeciw internautom wychodzi Ministerstwo Cyfryzacji, które chce stworzyć punkt kontaktowy skarg i zażaleń dla zablokowanych w mediach społecznościowych internautów. Urzędnicy resortu

mają komunikować się bezpośrednio z administratorami serwisu społecznościowego i wyjaśniać, czy faktycznie doszło do złamania regulaminu, czy może algorytm źle odczytał intencje użytkownika. Podobno trwają pierwsze rozmowy w tej kwestii. Także Komisja Europejska zaproponowała wprowadzenie specjalnych środków w celu lepszej kontroli mediów społecznościowych. Wśród tych pomysłów jest ogólnounijny kodeks postępowania w zakresie zwalczania dezinformacji, wsparcie niezależnej sieci weryfikatorów faktów oraz poprawa umiejętności korzystania z mediów, w tym również społecznościowych²⁴.

W przypadku jednostek administracji publicznej komunikacja społeczna odgrywa bardzo ważną rolę, gdyż na jej podstawie jest kreowany wizerunek instytucji, co ma istotny wpływ na postrzeganie urzędu przez obywatela. Nie bez znaczenia jest fakt, że w Polsce zaufanie do instytucji państwowych nie jest na zbyt wysokim poziomie, dlatego też media społecznościowe z jednej strony mogą być szansą na zmianę tego stanu rzeczy, ale przy nieumiejętnym z nich korzystaniu mogą być również zagrożeniem. Budowanie wizerunku instytucji trwa dość długo, a jego zrujnowanie może nastąpić błyskawicznie. Wizerunek instytucji publicznej zależy przede wszystkim od tego, jak obywatele postrzegają urząd i urzędników, a sposób, w jaki instytucja kontaktuje się z otoczeniem, ma decydujący wpływ na jej postrzeganie. Jedną z przeszkód jest posługiwanie się niezrozumiałym językiem czy nieuprzejme pouczanie obywatela, co wywołuje wrogość. W tworzeniu wizerunku organizacji biorą udział wszyscy jej pracownicy. Także samo posiadanie konta na Facebooku czy liczba polubień o niczym nie świadczy, a nawet może spowodować, że zostaną wycofane mylące wnioski. Gdy przyjrzymy się np. stronie na Facebooku prezydenta Andrzeja Dudy, to zależy jaką stronę otworzymy: czy Andrzeja Dudy, czy Prezydenta Andrzeja Dudy, a może Kancelarii Prezydenta. Wszystkie te strony facebookowe otwierają się dość szybko. Nie na wszystkich możemy wejść na „społeczność”. I tak,

²⁴ S. Czubkowska, *Halo, Ministerstwo Cyfryzacji? Przyjedźcie na Facebooka!*, „Gazeta Wyborcza” 2018, nr 98, s. 16.

na stronie Kancelarii mamy 32 288 polubień i podobną liczbę obserwujących, przy Prezydencie nie można dostać się do „społeczności”, ale Andrzej Duda ma 649 tys. polubień i podobną liczbę obserwujących. Strona Sejmu to 11 065 polubień i podobnie obserwujących, a Senatu to jedynie 4 080 polubień i podobnie obserwujących. Gdy spojrzymy na wzbudzający tyle kontrowersji Trybunał Konstytucyjny, mamy zaledwie 101 polubień i tyle samo obserwujących, ale długi czas oczekiwania na otwarcie, a strona Jarosława Kaczyńskiego to 1 609 polubień i podobna ilość obserwujących. Wystarczy za to wejść na Facebooka celebrytów czy artystów, by zobaczyć, że np. Kuba Wojewódzki ma 765 000 polubień i podobnie obserwujących, z taką uwagą, że strona ta otwiera się natychmiast w porównaniu do innych, a Małgorzata Rodowicz czy Edyta Górniak mają 209 000 polubień i podobną liczbę obserwujących, te strony funkcjonują trochę wolniej²⁵. To jedynie może wskazywać, że skuteczniej media społecznościowe są wykorzystywane przez obywateli niż przez organy władzy. Zaskakujący jest różny czas otwarcia strony facebookowej.

Korzystanie z tego typu mediów wymaga z jednej strony sprawności w posługiwaniu się omawianymi nowoczesnymi narzędziami komunikacyjnymi, z drugiej zaś dużej konsekwencji i spójnej strategii w przekazywaniu komunikatu. Ponadto media społecznościowe stają się narzędziem komunikacji niewymagającym dodatkowych nakładów finansowych, co niewątpliwie też jest istotne. A i tu mamy niespodziankę. Właśnie zostały udostępnione dane za okres między wrześniem 2017 r. a lutym 2018 r., gdzie uwagę przykuwa koszt zlecenia firmie doradczo-konsultacyjnej „prowadzenia i optymalizacji kampanii online takich jak Google, AdWords, Google Display Network, Facebook Ads., YouTube, mailingi” za ponad 600 tys. zł. A przecież za działania wizerunkowe uznano prowadzenie strony Biuletynu Informacji Publicznej, co kosztuje KPRM 12 tys. zł za rok. Ponadto funkcjonuje darmowa

²⁵ Stan na 21.07.2018 r.

aplikacja pozwalająca na tworzenie stron BIP bez ponoszenia kosztów²⁶. Nakłanianie obywatela do korzystania z Facebooka jest niejako przyzwoleniem i wskazaniem, że może czuć się bezpiecznie. Tak bez troskie potraktowanie tematu, bez odpowiednich nakładów finansowych na prawdziwą edukację medialną, jest wprost nieetyczne. Do tego dochodzą inne instytucje, media, osoby publiczne itp., które równie bez trosko korzystają z Facebooka, co daje nam złudzenie funkcjonowania w bezpiecznej przestrzeni. Oczywiście są różnice między wykorzystywaniem mediów tradycyjnych i mediów społecznościowych w administracji publicznej. Przede wszystkim w mediach społecznościowych przekaz informacyjny jest spersonalizowany i wpływa na większe angażowanie się obywatela w sprawy samorządowe. Dostęp do informacji jest szybszy i łatwiejszy, a i sam przepływ informacji jest dwustronny.

Podsumowanie

Nowoczesne organizacje szybko asymilują ten nowy – oparty na komunikacji sieciowej – model funkcjonowania. Ważne jest zatem poszukiwanie zabezpieczeń przed negatywnym wpływem technologii informacyjnych na codzienne życie obywateli społeczeństwa informacyjnego. To właśnie jest zadanie dla instytucji państwowych, które powinny nadawać kierunek działaniom zmierzającym do celu, jakim jest uzyskanie zaufania publicznego obywateli do władz, urzędników i pisanych przez nich treści, które będą potraktowane jako pewne źródło informacji. Wtedy obywatel ma szansę na wybór i samodzielną ocenę przeczytanych treści. Należy również zwrócić uwagę na malejącą rolę sieci jako biernego pośrednika przesyłanych danych, przy jednoczesnym umacnianiu się jej autonomii. Mam tu na myśli chociażby edukację wspomaganą technologiami informacyjnymi i przesadne korzystanie z zasobów

²⁶ Zdjęcia i reklamy na facebooku. Wydatki rządu na działania marketingowe (2018), <http://www.epf.org.pl/pl/2018/05/23/zdjecia-reklamy-facebooku-wydatki-rzadu-dzialanie-marketingowe/>, 21.07.2018.

sieci przez uczących się, co powoduje nowe groźne zjawisko odhumanizowania niektórych zachowań młodych ludzi. Ma to wpływ na formę i treści będące przedmiotem aktu komunikacji, a przecież kompetencje komunikacyjne wciąż są zaniedbywanym obszarem nauczania na wszystkich etapach edukacji²⁷. Jak widać, jest wiele dylematów i nierozstrzygniętych kwestii związanych z korzystaniem z mediów społecznościowych. Ale przecież jest to problem globalny.

Należy zastanowić się, jak rozsądnie korzystać z tego typu nowoczesnych technologii, aby z jednej strony nie izolować się od światowych wynalazków, a z drugiej robić to tak, aby nie zaszkodzić wizerunkowi zewnętrznemu instytucji publicznych. Po pierwsze, musi być spójna strategia opracowanego wizerunku państwa. Wpisy powinny być koordynowane przez odpowiedzialny zespół z danego ministerstwa. Urzędnicy państwowi nie powinni mieć indywidualnych kont w mediach społecznościowych, aby nie dopuszczać do sytuacji rozbieżności w treści, czy niepotrzebnych emocji. Słowo pisane pozostaje na papierze, a słowo zapisane w „chmurze” nie znika. Komunikat musi być jasny i wskazać, że jest to jedno z miejsc pewnego źródła informacji, a nie emocjonalnych rozważań. Należy przyzwyczaić obywatela, wzorem innych państw, póki nie znajdziemy lepszych rozwiązań, że może to być miejsce ostrzegania np. przed niebezpieczeństwem lub podejmowania ważnych społecznych debat. Zbyt duża liczba kanałów informacyjnych rozprasza, więc administracja rządowa jasno powinna określić, gdzie mamy zaglądać w momentach poszukiwania źródłowej informacji. Media społecznościowe na pewno mogą stanowić tzw. wentyl bezpieczeństwa, a znając nastroje społeczne, można sytuację załagodzić. Jednak obywatel musi czuć, że jest przez państwo poważnie traktowany i jest współodpowiedzialny za jego funkcjonowanie. Szczególnie istotnym jest dbanie o wizerunek państwa na zewnątrz, bo przecież Facebook wyłapie wszystkie informacje i nastroje. Ważnym elementem jest też szybkość dotarcia z informacją,

²⁷ W. Gogółek, *Komunikacja sieciowa. Uwarunkowania, kategorie i paradoksy*, Warszawa 2010, s. 193-195.

ale musi to pokrywać się z jakością komunikatu, który ma być napisany poprawną polszczyzną, co stanowi istotny element edukacji, oraz powinien być przefiltrowany przez przeszkolonych i odpowiedzialnych urzędników. Narzędzia mediów społecznościowych są szybkie, ale treści w nich zamieszczane powinny być dobrze przemyślane.

Nie uciekniemy od postępu i nowoczesnej technologii, ale zdając sobie sprawę z jej zalet, jak i wad, jesteśmy w stanie odpowiednio z niej skorzystać. Dla administracji rządowej niewątpliwą szansą jest korzystanie z mediów społecznościowych, jako nowoczesnego narzędzia komunikowania masowego. Ponadto informacja przekazywana obywatelom dociera do nich natychmiast i to bez ponoszenia dodatkowych kosztów. Szybka reakcja obywateli na informację to kolejna zaleta wykorzystywania mediów społecznościowych w codziennej działalności administracji rządowej. Jednak zagrożeniem jest, gdy przekazywane informacje pochodzą nie tylko z oficjalnych stron, ale pojawiają się na prywatnych stronach urzędników państwowych, którzy niekiedy reagują bardzo żywiołowo. Tu muszą panować jasne zasady i obywatel ma mieć pewność, że otrzymuje informację źródłową.

Abstrakt

Komunikacja społeczna odgrywa bardzo ważną rolę w życiu każdego człowieka. W przypadku administracji publicznej sposób komunikacji z obywatelami ma istotny wpływ na wizerunek instytucji i urzędników. W dzisiejszych czasach istotnym narzędziem komunikacji stały się media społecznościowe. Najbardziej popularnym i najczęściej wykorzystywanym portalem jest Facebook, na którym oficjalnie jest prowadzona polityka informacyjna polskiego rządu. W artykule opisane są szanse i zagrożenia wynikające z korzystania przez administrację publiczną z Facebooka jako nowoczesnego narzędzia szybkiej komunikacji administracji rządowej z obywatelami.

FACEBOOK AS A MODERN TOOL FOR RAPID COMMUNICATION BETWEEN GOVERNMENT ADMINISTRATION AND CITIZENS. OPPORTUNITIES AND THREATS

Abstract

Social communication has a very important role in the life of every person. In the case of public administration, a means of communication with citizens has a significant impact on the image of institutions and officials. Nowadays social media have become an important tool for communication. The most popular and most commonly used portal is Facebook which is a medium for the information policy of the Polish government. The article describes the opportunities and threats resulting from the public administration's use of Facebook as a modern tool for rapid communication between government and citizens.

Bibliografia

Artykuły i opracowania

- J. Bartlett, *Ludzie przeciw technologii. Jak Internet zabija demokrację (i jak ją możemy ocalić)*, Katowice 2019.
- A. Bąk, *Serwisy społecznościowe – efekt Facebooka i nie tylko*, „Media i Społeczeństwo” 2016, nr 6.
- G. Czubek, P. Kociszewski, G. Makowski, K. Mojkowski, E. Stokłuska, *Raport z monitoringu. Obywatelska Kontrola otwartości rządu*, Warszawa 2015.
- S. Czubkowska, *Halo, Ministerstwo Cyfryzacji? Przyjdźcie na Facebooka!*, „Gazeta Wyborcza” 2018, nr 98.
- K. Forst, *Facebook we współczesnym świecie komunikacji społecznej*, [w:] K. Doktorowicz (red.), *Media społecznościowe. Dialog w cyberprzestrzeni*, t. 2, Katowice 2017.
- W. Gogołek, *Komunikacja sieciowa. Uwarunkowania, kategorie i paradoksy*, Warszawa 2010.
- M. Kolczyński, *Strategie komunikowania politycznego*, Katowice 2008.
- J. Kreft (red.), *Facebook. Oblicza i dylematy*, Kraków 2017.
- K. Majkowski, *Facebook ułatwi kontakt z przedstawicielami władzy*, <http://www.gemius.pl/wszystkie-artykuly-aktualnosci/facebook-ulatwi-kontakt-z-przedstawicielami-wladzy.html>, 15.07.2018.
- J. Michalak, *Social media jako kopalnia informacji – wybrane obszary wykorzystania danych na przykładzie portalu Twitter*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici” 2017, nr 3.
- K. Niesłony, *Wykorzystanie mediów społecznościowych przez miasta na prawach powiatu w województwie śląskim*, [w:] K. Doktorowicz (red.), *Media społecznościowe. Dialog w cyberprzestrzeni*, t. 1, Katowice 2016.

- J. Papińska-Kacperek, *Przykłady zastosowań serwisów społecznościowych*, „Studia Informatica” 2011, nr 28.
- K. Piekarski, *Kultura danych. Algorytmy wzmacniające uwagę*, Gdańsk 2017.
- K. Serafin, *Skuteczna komunikacja w podmiotach administracji publicznej*, „Studia Ekonomiczne” 2013, nr 141.
- A. Tarkowski, *Co wynika z przesłuchania Marka Zuckerberga? Wnioski*, <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1744950,1,co-wynika-z-przesluchania-marka-zuckerberga-wnioski.read>, 19.07.2018.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, Dz. U. z 2012 r. poz. 392 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2010 r. poz. 230.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Zarządzenie nr 26 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie polityki informacyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w obszarze mediów elektronicznych, Dz. Urz. MSW poz. 46.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz. Urz. UE L Nr 119, s. 1.

Źródła internetowe

- <http://www.businessinsider.com.pl/technologie/nowe-technologie/byli-pracownicy-face-book-a-i-googla-przeciw-technologii/0xm7zyc>, 12.06.2018.
- <http://www.proto.pl/aktualnosci/prawie-2-3-mln-ludzi-korzysta-miesiecznie-z-facebooka>, 13.03.2019.
- <http://tvn24bis.pl/z-kraju,74/anna-strezynska-o-rzadach-po-psl,642937.html> (11.05.2016, 20.30), 16.06.2017.
- <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/interpelacjaTresc.xsp?key=605F068A&view=null>, 18.05.2018.
- <http://www.epf.org.pl/pl/2018/05/23/zdjecia-reklamy-facebooku-wydatki-rzadu-dzialanie-marketingowe/>, 21.07.2018.

Aleksandra Fudala-Barańska

Bliżej obywateli. Komunikowanie administracji samorządowej z mieszkańcami na przykładzie Urzędu Miasta w Chorzowie

Słowa kluczowe:

komunikowanie, administracja samorządowa, mieszkańcy, media, biuro prasowe

Wprowadzenie

Przekazywanie informacji obywatelom, obok komunikowania z otoczeniem oraz zasad gromadzenia, przetwarzania, archiwizowania i wewnętrznego przepływu wiadomości, jest jednym z najważniejszych elementów funkcjonowania administracji publicznej¹. Jawność działania, powszechny dostęp do informacji oraz dialog z mieszkańcami powinny być priorytetem każdej władzy (nie tylko samorządowej), zwłaszcza jeśli nie chce budzić podejrzeń o interesowność czy stronnictwo. Efektywność komunikacji na linii urząd–obywatel jest wprost proporcjonalna do otwartości działania władzy, której wszystkie poczynania z wyjątkiem tajemnicy służbowej i państwowej powinny być jawne². Zdaniem Tomasza Goban-Klasa *informacje kierowane z urzędów do obywateli powinny spełniać kryteria tak zwanej dobrej informacji, czyli być użyteczne, powszechnie dostępne, aktualne, zrozumiałe, wiarygodne i weryfikowalne*³. Według Jana Kozłowskiego natomiast *polityka informacyjna samorządu powinna opierać się nie tylko na promocji gminy, ale i na realizo-*

¹ W. Dudek, *Zarys teorii procesów i środków komunikowania masowego*, Katowice 1985, s. 34.

² W. Taras, *Informowanie obywateli przez administrację*, Wrocław 1992, s. 14.

³ T. Goban-Klas, *System informacji w państwie a system komunikacji społecznej*, „Przekazy i Opinie” 1999, nr 2, s. 14.

waniu prawa obywateli do informacji, organizowaniu sprawnego systemu komunikowania oraz budowaniu porozumienia pomiędzy mieszkańcami a władzą⁴. Komunikowanie społeczne, jako proces wytwarzania, przekształcania i przekazywania informacji, powinno z jednej strony generować więzi pomiędzy nadawcą a odbiorcą, z drugiej natomiast skłaniać do określonego działania⁵.

Za jakość i dobór informacji docierających do mieszkańców odpowiadają biura prasowe urzędów, które przygotowują komunikaty zgodne z polityką informacyjną zarządzającej miastem lub gminą koalicji. Skuteczność dotarcia informacji do obywatela uzależniona jest nie tylko od sprawności tychże biur, ale i od kompetencji burmistrzów, prezydentów i wójtów w realizowaniu polityki informacyjnej, jak również w zrozumieniu jej znaczenia i współdziałaniu z biurem prasowym innych urzędników i podlegających im komórek⁶. Głównym zadaniem biur prasowych, obok informowania, jest stwarzanie mieszkańcom dostępu do informacji oraz dbałość o pozytywny wizerunek urzędu, czyli tak zwane *public relations*⁷. Pojęcie to odnosi się również do legitymizacji poczynań władzy poprzez ich publiczne przedstawianie i zachęcanie do dyskusji na ten temat⁸. Wizerunek, po łacinie *imago* lub *imago ginatio*, to obraz, symbol lub wyobrażenie dotyczące zarówno zjawisk, ludzi, państw, jak i przedmiotów⁹. Według Philipa Kotlera to *zbiór przekonań, myśli i wrażeń osoby lub grupy o jakimś obiekcie: firmie, produkcie, marce, miejscu bądź osobie*¹⁰.

⁴ J. Kozłowski, *Polityka informacyjna gminy*, [w:] J. Regulska (red.), *Grochem o ścianę. Polityka informacyjna samorządów terytorialnych*, Warszawa 1997, s. 193.

⁵ Zob. A. Adamus-Matuszyńska, *Tożsamość a proces komunikowania tożsamości*, [w:] K. Doktorowicz (red.), *Tożsamość w wieku organizacji. Media. Internet. Kino*, Katowice 2015, s. 115.

⁶ J. Kozłowski, *dz. cyt.*, s. 193.

⁷ Zob. H. Mruk, *Komunikowanie się w biznesie*, Poznań 2002, s. 118.

⁸ S. Black, *Public relations*, Kraków 2003, s. 14.

⁹ Zob. J. Tkaczyk, J. Rachwalska, *Wszystko jest obrazem. Kształtowanie wizerunku firmy*, „Marketing i Rynek” 1997, nr 5, s. 5-10.

¹⁰ Ph. Kotler, *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Warszawa 1994, s. 549.

W definicji Zdzisława Knechta to inaczej *wyobrażenie o firmie lub instytucji, produkcie, usłudze, osobie etc., będące subiektywnym obrazem, zestawem wrażeń, które niekonieczne muszą pokrywać się z obiektywną rzeczywistością*¹¹. Składają się na niego: specyfika geograficzna i społeczno-demograficzna danego miejsca, działania władz i innych podmiotów związanych z miastem, przekazy medialne, opinie znanych oraz cechy społeczno-psychologiczne osoby dokonującej oceny¹². Jako kategoria subiektywna, uzależniona od wiedzy, doświadczeń i zasłyszanych opinii, wizerunek może zmieniać się w czasie pod wpływem informacji. Nowoczesne strony internetowe, miejskie gazety, systemy SMS-owego powiadamiania obywateli oraz dobra współpraca z lokalnymi mediami wzmacniają przede wszystkim komponenty kognitywne wizerunku, czyli te, które odnoszą się do ofert, jakie miasto przygotowuje dla swoich mieszkańców¹³. Wizerunek samorządu kreowany jest poprzez politykę informacyjną miasta lub gminy, rozumianą jako *świadoma i systematyczna działalność władz samorządowych, polegająca na komunikowaniu z otoczeniem w celu uzyskania poparcia społecznego na rzecz realizacji strategicznych celów, w tym także prawa obywateli do dostępu do informacji, jak i tworzeniu więzi między społecznością a władzą oraz promocji zewnętrznej*¹⁴. Według Marcina Sakowicza polityka informacyjna utożsamiana jest z *informowaniem o działaniach władz i budowaniem dwustronnego przepływu pomiędzy urzędem a obywatelami*¹⁵. Powinna

¹¹ Z. Knecht, *Public relations w administracji publicznej. Teoria, praktyka, badania*, Warszawa 2006, s. 6.

¹² A. Szromnik, *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*, Kraków 2008, s. 134.

¹³ A. Łuczak, *Wizerunek miasta jako element strategii marketingowej*, [w:] T. Markowski (red.), *Marketing terytorialny*, Warszawa 2002, s. 189.

¹⁴ M. Sakowicz, *Zarządzanie informacją w gminie – podejście strategiczne czy marketingowe*, [w:] S. Michałowski, W. Michał (red.), *Władza lokalna a media. Zarządzanie informacją – public relations – Promocja jednostek samorządu terytorialnego*, Lublin 2006, s. 239-240.

¹⁵ *Tamże*.

być więc realizowana w sposób jasny i zrozumiały, a zadania związane z informowaniem należałoby powierzać osobom dobrze przygotowanym i kompetentnym¹⁶. Umiejętne dysponowanie informacją z wykorzystaniem nowoczesnych technologii jest gwarancją sukcesu gminy, powiatu i województwa¹⁷. Sprawna komunikacja wpływa również na zintegrowanie społeczności lokalnej i budowę społeczeństwa obywatelskiego, zwiększa zaufanie do władz i kreuje pozytywny wizerunek samorządu¹⁸. Zdaniem Małgorzaty Łosiewicz o skuteczności działań zmierzających do tworzenia więzi i budowy wspólnoty decyduje ich ciągłość, celowość i dobór instrumentów¹⁹. Samorządy poświęcają więc coraz większą uwagę kanałom komunikacji z mieszkańcami, kładąc nacisk na jakość własnych wydawnictw i administrowanych przez siebie stron, dbając o zawartość i formę komunikatów wytwarzanych w urzędzie, zarządzanie *social mediami* oraz współpracę z dziennikarzami z lokalnych rozgłośni, gazet i stacji telewizyjnych²⁰.

Celem artykułu jest przedstawienie, jakimi kanałami przekazywane są informacje docierające do mieszkańców z Urzędu Miasta w Chorzowie i jak urzędnicy starają się tę komunikację usprawnić. Analizie poddano miasto Chorzów, będące jednym z nielicznych w województwie śląskim, gdzie biuro prasowe składa się wyłącznie z dziennikarzy ze sporym dorobkiem zawodowym, co przekłada się zarówno na jakość współpracy z mediami, jak i treść wytwarzanych komunikatów oraz na zmiany, jakich dokonano w wydawanych przez miasto gazetach. Opierając się na ilościowych i jakościowych technikach badania zawartości stron internetowych,

¹⁶ Zob. D. Fleszer, *Rola polityki informacyjnej w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas „Zarządzanie” 2015, nr 3, s. 187-203.

¹⁷ Z. Strzelecki, *Gospodarka regionalna i lokalna*, Warszawa 2008, s. 40.

¹⁸ Zob. M. Sakowicz, *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, Warszawa 2007, s. 1256-1258.

¹⁹ M. Łosiewicz, *Nowe media w trzecim sektorze. Krytyczna analiza tendencji i uwarunkowań*, Gdańsk 2018, s. 327.

²⁰ Zob. K. Jastrzębska, *Polityka informacyjna władz lokalnych w zakresie możliwości zdobywania i podnoszenia kwalifikacji przez mieszkańców*, Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego „Zarządzanie Publiczne” 2010, nr 4, s. 126-138.

opracowane między innymi przez Jacoba Nielsena²¹, przeanalizowano miejską stronę internetową pod kątem użyteczności i zamieszczanych tam treści. Zbadano również, do czego wykorzystywane są w mieście media społecznościowe, billboardy, tablice ogłoszeń (w tym także parafialne) oraz spotkania urzędników z mieszkańcami. W artykule przeanalizowano także dane pozyskane podczas bezpośredniego wywiadu przeprowadzonego z pracownikami biura prasowego chorzowskiego magistratu. Pytania zawarte w wywiadzie dotyczyły składu biura prasowego, zakresu obowiązków pracowników, kanałów przekazywania informacji mieszkańcom oraz wykorzystania w procesie komunikowania mediów lokalnych i społecznościowych. Przedstawione w pracy działania i rozwiązania wprowadzone w Chorzowie mogą posłużyć innym organizacjom i instytucjom państwowym, prywatnym i pozarządowym w realizacji skuteczniejszej komunikacji z otoczeniem zewnętrznym.

Wykorzystanie mediów w komunikowaniu

Chorzów liczy nieco ponad 105 tys. mieszkańców. Jest miastem na prawach powiatu, od 2014 r. zarządzanym przez koalicję „Porozumienie dla Chorzowa”, złożoną z działaczy Platformy Obywatelskiej oraz członków funkcjonujących w mieście stowarzyszeń i organizacji pozarządowych: działkowiczów, kibiców piłki nożnej i ręcznej, żeglarzy i seniorów. Zmiany w polityce informacyjnej wprowadzone przez nową koalicję dotknęły nie tylko media i stronę internetową dedykowaną miastu. Nowe reguły działania i redagowania komunikatów objęły przede wszystkim biuro prasowe. Przygotowano je według wewnętrznego modelu organizacji służb informacyjnych, co oznacza, że biuro nie korzysta z zewnętrznych konsultantów²². Dział za-

²¹ Szerzej: J. Nielsen, *Projektowanie funkcjonalnych serwisów internetowych*, przekł. A. Bułandra, Gliwice 2003, s. 24-37.

²² B. Paczyńska, A. Stolarczyk, *Praktyka public relations. Organizacja działu public relations i biura prasowego w firmie*, [w:] J. Olędzki, D. Kurzydło (red.), *Public relations. Znaczenie społeczne i kierunki rozwoju*, Warszawa 2015, s. 298.

silono dwójką profesjonalnych dziennikarzy z kilkunastoletnim stażem pracy w mediach tradycyjnych, a funkcję rzecznika, a zarazem szefa biura, powierzono osobie, która wcześniej przez ponad dziesięć lat zarządzała serwisami informacyjnymi (najpierw w regionalnej telewizji publicznej, potem w miejscowym oddziale TVN). Do trzech osób zwiększono także zespół zajmujący się miejską stroną internetową oraz *social mediami*. Nowy rzecznik wprowadził zmiany w zasadach współpracy z lokalną prasą, radiem i telewizją. Biuro prasowe nie dysponowało elektroniczną bazą kontaktów do poszczególnych redakcji, będącą podstawą komunikacji pomiędzy miastem a mediami. Na początek stworzono więc aktualną bazę kontaktów do dziennikarzy zajmujących się polityką, gospodarką, sportem i kulturą w regionalnej prasie, radiu i telewizji. Przygotowywane w biurze prasowym w Chorzowie komunikaty i artykuły wysyłane są nie do redakcji jako takich, ale do konkretnych redaktorów specjalizujących się w danej tematyce. Przygotowywane w biurze prasowym artykuły nadają się do druku bez przeredagowywania. Zdarzało się, że w regionalnych mediach ukazywały się te same teksty, wykreowane w chorzowskim magistracie, tyle tylko, że podpisane nazwiskiem dziennikarza, na którego biurko trafiły. W ten sposób, poprzez dostarczanie dziennikarzom gotowych do druku materiałów Chorzów wykorzystuje tak zwaną „strategię darmowych mediów”²³. W procesie przekazywania informacji do mediów zrezygnowano z polityki działania doraźnego, czyli reagowania dopiero wówczas, gdy dziennikarze zwracali się do urzędu z konkretnym zapytaniem, określoną sprawą. Wcześniej miasto nie kreowało rzeczywistości medialnej, tylko reagowało na potrzeby informacyjne lokalnych redakcji. Po zmianach zasad funkcjonowania biura prasowego jego pracownicy sami redagują artykuły poświęcone sprawom, o których ich zdaniem powinny pisać media. Wychodzące z urzędu komunikaty napisane są językiem potocznym, z którego wyeliminowano urzędowe zwroty i wyrażenia, aby informować prościej, a tym samym

²³ Szerzej: T. Goban-Klas, *Teoria komunikowania jako fundament public relations*, „Marketing i Rynek” 1997, nr 4, s. 7.

skuteczniej. Jak podkreśla Walery Pisarek, *tylko rzetelne, neutralne i proste środki językowe informują w taki sposób, żeby czytelnik im wierzył*²⁴. Pracownicy biura prasowego starają się również, by wydarzenia, które rozgrywają się w wielu miastach, zaprezentować tak, aby to te z Chorzowa były atrakcyjne dla mediów, a dziennikarze chcieli je opisać. Przykładem nieszampowego ujęcia ogólnopolskiego tematu była informacja dotycząca obchodzonego 2 maja „Święta Flagi”. Pracownicy biura prasowego wykreowali wydarzenie tak, aby media opisały je na przykładzie Chorzowa, a nie innego miasta. 2 maja flagę w Chorzowie zawieszono na maszcie kopalnianego szybu „Prezydent”, a dokonali tego alpiniści. Komunikat przygotowany dla mediów brzmiał następująco: *2 maja, po raz pierwszy w historii flaga narodowa zawiśnie na najwyższym punkcie w południowej części województwa śląskiego – na szczycie liczącego prawie 50 metrów kopalnianego szybu „Prezydent” w Chorzowie. Tego niezwykłego wyczynu dokonają chorzowscy alpiniści, którzy podwieszeni na linach zabezpieczających zawieszą flagę na samej szpicy szybu*²⁵. Efektem tak skonstruowanej informacji 2 maja była obecność w Chorzowie przedstawicieli wielu redakcji, a news o nietypowym uczczeniu „Święta Flagi” ukazał się w głównym wydaniu Wiadomości, Teleexpressie, w Faktach, Wydarzeniach, w radiu RMF FM, Polskim Radiu Katowice oraz we wszystkich mediach regionalnych. Dzięki pomysłowości pracowników biura prasowego miasto zostało dostrzeżone przez różne stacje, zyskując tym samym ekwiwalent reklamowy. Wychodzące z urzędu do redakcji komunikaty przygotowywane są w pakiecie – zawsze nie mniej niż trzy. Chodzi o to, by dziennikarz nie marnował czasu na pojedynczy temat, tylko wyjeżdżał z Chorzowa z kilkoma zagadnieniami wartymi opublikowania. W ten sposób miasto w mediach

²⁴ W. Pisarek, *Tajemnice nagłówków prasowych*, [w:] S. Urbańczyk (red.), *Język polski. Poprawność – piękno – ochrona*, Bydgoszcz 1969, s. 78.

²⁵ Komunikat Biura Prasowego Urzędu Miasta w Chorzowie rozesłany do mediów z 30.04.2016.

pojawia się wielokrotnie, w różnych obszarach tematycznych. Niezależnie od informacji, które dzięki aktywności biura prasowego ukazują się w mediach bezpłatnie, Chorzów zleca też płatne artykuły portalom i gazetom dedykowanym danej dziedzinie. Zapowiedzi organizowanego przez miasto nocnego przejazdu rowerzystów ukazały się między innymi na łamach „Gazety Parkowej” wydawanej przez Park Śląski w Chorzowie, a zawody sportowe dla dzieci reklamowano na stronach www.niebiescy.pl – portalu poświęconego piłce nożnej. Takie działania podejmowane są jednak najwyżej raz w miesiącu. W Chorzowie nie ma bowiem konieczności płacenia za coś, o czym media, inspirowane przez pracowników chorzowskiego biura prasowego, chętnie piszą za darmo.

Zmiany organizacyjne w biurze prasowym i inne podejście do współpracy z mediami poskutkowały także reorganizacją tytułów i stron podległych bezpośrednio miastu. W dawnym miesięczniku samorządowym „Wspólny Chorzów” opisywano przede wszystkim wydarzenia minione, nie informowano natomiast mieszkańców o tym, co dopiero będzie miało miejsce. Miesięcznik wydawano na kredowym papierze i rozwożono do domów kultury, szkół oraz innych instytucji. Często jedynie łut szczęścia decydował, że ktoś po niego sięgnął. Zamiast „Wspólnego Chorzowa” w 2016 r. miasto zdecydowało się na wydawanie gazety „Twój Chorzów” w formie lokalnych dzienników, z nowoczesnym layoutem oraz zmniejszoną z 16 do 10 liczbą stron. W taką formę wpisano nowe treści. W miejsce pisma informującego o kolejnych poczynaniach Prezydenta i Rady Miasta pojawiła się gazeta podająca nie tylko najważniejsze, ale i najciekawsze informacje z Chorzowa w atrakcyjny sposób. Dużą wagę poświęcono kompozycji pisma, by było interesujące dla czytelników. Zdaniem Krzysztofa Karasia – naczelnika biura prasowego w Chorzowie – *tylko tworząc ciekawą gazetę można w niej zawrzeć ważne dla miasta treści i sprawić, by były one czytane przez mieszkańców*²⁶. Przekonanie to potwierdzają badania

²⁶ Wywiad z Krzysztofem Karasiem – naczelnikiem biura prasowego w Chorzowie, przeprowadzony przez autorkę 11.05.2018.

Tima Harrowera, który uważa, że w czasach kolorowej telewizji, osobistych komputerów i Internetu czytanie wielkich połaci zadrukowanego papieru jest stratą czasu²⁷, a Renata Gluza dodaje, że wychowani na obrazach czytelnicy tego samego oczekują od prasy²⁸. W „Twoim Chorzowie”, obok artykułów poświęconych ważnym dla mieszkańców sprawom, pojawiła się krzyżówka z nagrodami, komiksy związane z historią miasta oraz liczne zdjęcia i ciekawostki. Redagujący gazetę pracownicy biura prasowego nie bagatelizują roli tytułów. Przy założeniu, że czytamy wrywkowo i chaotycznie, tytuł stanowi istotę przekazu²⁹. Przygotowując czytelnika do odbioru treści, tytuł powinien nie tylko *pomagać zrozumieć wypowiedź, ale i być oryginalny i atrakcyjny*³⁰. Konstruuując nowy tygodnik, wzięto też pod uwagę preferencje czytelników, określone na podstawie ogólnopolskich badań czytelnictwa z 2016 r. Wynika z nich, że ze względu na ciekawą formę graficzną i prostotę tekstów lepiej sprzedaje się „Fakt” niż „Gazeta Wyborcza”³¹. Przy wydawaniu „Twojego Chorzowa” miasto posiłkuje się wyłonią w przetargu firmą, która świadczy usługi wydawnicze. Tam kompletowane są materiały i opracowywany jest skład. Zmiana papieru z kredowego na tradycyjny – gazetowy umożliwiła zwiększenie częstotliwości wydawania gazety z miesięcznika na tygodnik bez ponoszenia dodatkowych kosztów. Oszczędności pozwoliły na zwiększenie nakładu i uruchomienie nowych kanałów dystrybucji. Nakład „Twojego Chorzowa” powiększono z 20 do 56 tysięcy egzemplarzy i dopasowano do liczby skrzynek pocztowych w mieście z niewielkim zapasem, tak aby gazeta trafiała także do miejskich placówek. Chorzów dysponuje

²⁷ T. Harrower, *Podręcznik projektanta gazet*, przekł. W. Horabik, Z. Domaniewska, Warszawa 2006, s. 2.

²⁸ R. Gluza, *Dziennikarstwo wizualne*, „Press” 2002, nr 3, s. 44.

²⁹ M. Ślawska, *Tytuł – najmniejszy tekst prasowy*, „Rocznik Prasoznawczy” 2008, nr 2, s. 121-122.

³⁰ A. Sadowska, *Tytuły prasowe – ich budowa i funkcja*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Litteraria Polonica” 2007, t. 9, s. 402.

³¹ J. Sędek, *Tak wygląda czytelnictwo dzienników i tygodników w każdym z województw – interaktywna mapa*, <https://www.press.pl/tresc/38908,tak-wyglada-czytelnictwo-dziennikow-i-tygodnikow-w-kazdym-z-wojewodztw---interaktywna-mapa.html>, 7.03.2015.

również darmowym miesięcznikiem „Informator Kulturalny”. Miesięcznik, w tzw. „kieszonkowym formacie” o wymiarach 12 na 18 centymetrów, dystrybuowany jest w instytucjach kultury, szkołach świetlicach oraz kawiarniach. Zawarte w nim treści mają charakter publicystyczny; są to raczej omówienia i recenzje wydarzeń kulturalnych. Zapowiedzi imprez kulturalnych trafiają do tygodnika „Twój Chorzów” oraz na stronę internetową Urzędu Miasta. „Informator Kulturalny” traktowany jest również jako powierzchnia reklamowa dla miejskich instytucji kultury. 4 z 25 stron poświęcono wyłącznie na reklamę miejskiego teatru, centrum kultury oraz imprez odbywających się w chorzowskich domach kultury.

W informowaniu o sprawach ważnych dla miasta i mieszkańców wykorzystywane są też narzędzia internetowe. Najbardziej rozwiniętą i popularną usługę stanowią strony WWW (*World Wide Web*). Jest to obecnie najintensywniej rozwijająca się usługa dostępna w sieci, która w błyskawicznym tempie przekształca charakter Internetu w kierunku powszechnego medium komunikacyjnego³². *Internet udostępnia informacje wszystkim, w dowolnym miejscu i czasie*³³, a nowe technologie informatyczne poprzez dostęp do urzędowych stron internetowych, możliwość wyrażania komentarzy do projektowanych usług oraz uczestnictwo w tworzeniu planów i strategii miasta wywierają ogromny wpływ na wzmacnianie relacji administracji publicznej z obywatelami³⁴. Zarówno oficjalna strona internetowa miasta, jak i Biuletyn Informacji Publicznej to najczęściej używane narzędzia informowania mieszkańców o poczynaniach władz, przy czym tylko w BIP ustawowo władza zobowiązana jest zamieszczać swoje uchwały³⁵. Pozostałe narzędzia traktowane są jako

³² Zob. A. Wojciechowski, *Usługi w sieciach informatycznych*, Warszawa 2006, s. 36.

³³ A. Monarcha-Matlak, *Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej*, Warszawa 2008, s. 160.

³⁴ Zob. M. Ganczar, *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, Warszawa 2009, s. 37-39.

³⁵ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. z 2018 r. poz. 1330 z późn. zm.

dodatkowe. Strony internetowe, jako narzędzia kształtowania wizerunku samorządu, konstruowane są z myślą nie tylko o mieszkańcach i działających w gminie przedsiębiorstwach czy organizacjach, ale i zewnętrznych inwestorach, turystach, podmiotach rynku finansowego, a także studentach oraz przyszłych pracownikach. Chodzi bowiem o zaakcentowanie wyróżniających się kompetencji miasta we wszystkich aspektach życia³⁶. Jak podkreśla Lesław Haber, *strona WWW powinna być globalnym identyfikatorem, za pomocą którego dana jednostka jest rozpoznawalna w digitalnym świecie*³⁷. Z badań funkcjonalności stron internetowych oraz preferencji ich użytkowników, prowadzonych przez Jacoba Nielsena, wynika, że najbardziej pożądaną w sieci jest szybkość dotarcia do informacji oraz logiczny sposób powiązania danych³⁸. O jakości stron internetowych decyduje pięć kryteriów: nauczalność, rozumiana jako poziom trudności wykonywanych na stronie czynności; efektywność, czyli czas potrzebny na odnalezienie właściwych informacji; zapamiętywalność zasad obsługi strony; satysfakcja użytkowników oraz błędy popełniane przez odwiedzających stronę³⁹. Małgorzata Łosiewicz z kolei zwraca uwagę na: dostępność strony w poszczególnych przeglądarkach oraz urządzeniach mobilnych, funkcjonalność, czyli łatwość nawigowania, prosty adres, spójne menu, atrakcyjność wizualną, a także zasobność treści⁴⁰.

Archaiczna konstrukcja poprzedniej strony internetowej Urzędu Miasta w Chorzowie pozwalała jedynie na zamieszczanie danych teleadresowych poszczególnych wydziałów, ogłoszeń oraz relacji z minionych wydarzeń, dlatego też

³⁶ B. Iwankiewicz-Rak, *Public relations w instytucjach publicznych i organizacjach pozarządowych*, [w:] J. Olędzki, D. Kurzydło (red.), *Public relations. Znaczenie społeczne i kierunki rozwoju*, Warszawa 2015, s. 100.

³⁷ L. H. Haber, *Od społeczeństwa analogowego do digitalnego – w kierunku samoidentyfikacji*, [w:] L. H. Haber, M. Niezgoda (red.), *Spółeczeństwo informacyjne. Aspekty funkcjonalne i dysfunkcjonalne*, Kraków 2006, s. 132.

³⁸ Zob. J. Nielsen, *dz. cyt.*, s. 24-37.

³⁹ P. Kopyś, *Wybrane metody oceny użyteczności stroni aplikacji internetowych. Biała księga*, Kraków 2014, s. 16.

⁴⁰ M. Łosiewicz, *dz. cyt.*, s. 356.

w pierwszej kolejności stronę przebudowano tak, by wydzielić precyzyjnie obszary zainteresowań potencjalnych użytkowników⁴¹. Na stronie głównej wydzielono dzielnicę obszarów: *Portal Mieszkańca*, *Portal Bezpieczne Miasto*, *Kalendarz Wydarzeń*, *Portal Turysty*, *Geodezja*, *Architektura i Budownictwo*, *Portal Inwestora*, *Mapa Jakości Powietrza*, *Portal Przedsiębiorcy*, *Rower w mieście* i *Wirtualny Urząd*. Każdy z obszarów to odrębna podstrona. W zakładce *Portal Mieszkańca* zawarto informacje o wydarzeniach, które odbyły się w mieście oraz zaproszenia na imprezy, które dopiero będą miały miejsce. Podstrona zawiera również odnośniki do poszczególnych wydziałów urzędu z danymi teleadresowymi, odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania, takie jak: jakich formalności dopełnić przy zameldowaniu, wyrabianiu dowodu osobistego oraz gdzie uzyskać w mieście bezpłatną pomoc prawną. Znalazły się tam także informacje o historii Chorzowa, ogłoszenia dotyczące zamówień publicznych, pracy w mieście oraz odnośniki do zagadnień związanych z aktywizacją mieszkańców: budżetem obywatelskim, konsultacjami społecznymi i integracją międzypokoleniową oraz wdrożonymi w mieście programami: „Karta dużej rodziny” i „Pięćset plus”. W zakładce *Bezpieczne Miasto* zamieszczono komunikaty i ostrzeżenia związane z remontami, awariami i utrudnieniami w ruchu drogowym, numery i sygnały alarmowe straży pożarnej, straży miejskiej i policji. Jest również podgląd do miejskiego monitoringu oraz specjalne formularze, za pomocą których mieszkańcy mogą zgłaszać awarie i zastrzeżenia związane z pracą miejskich służb. W *Kalendarzu Imprez* pod poszczególnymi datami na przestrzeni miesiąca zamieszczono informacje o planowanych wydarzeniach społeczno-gospodarczo-kulturalnych z odnośnikami do repertuaru miejskiego teatru, kina, muzeum oraz dostępnych w mieście zabytków. *Portal Turysty* podzielony jest na wiadomości dotyczące bazy noclegowej, komunikacji i zasad parkowania w mieście. Odnośniki przenoszą czytelnika

⁴¹ Strona Urzędu Miasta w Chorzowie, <http://www.chorzow.eu>, 21.02.2019.

na strony atrakcji turystycznych w mieście: Parku Śląskiego, Zoo, Śląskiego Wesołego Miasteczka, Skansenu, muzeów oraz placówek kulturalnych. Ciekawym pomysłem jest również zakładka *Rower w mieście*, prezentująca trasy rowerowe w Chorzowie oraz sieć wypożyczalni miejskich rowerów z instrukcją, jak z nich korzystać. Całość uzupełnia *Mapa Jakości Powietrza* zawierająca dane dotyczące pyłu zawieszonego i innych szkodliwych substancji w powietrzu w konkretnym dniu. W zakładce *Geodezja, Architektura i Budownictwo* zamieszczono mapy geodezyjne terenów inwestycyjnych oraz zagospodarowania przestrzennego, najważniejsze informacje dla inwestorów oraz odnośniki do internetowych płatności za czynności związane z budowlami, rozbiórkami czy wykupem terenów miejskich. Informacje o aktualnych inwestycjach oraz terenach przeznaczonych na sprzedaż znalazły się w *Portalu Inwestora*. W *Portalu Przedsiębiorcy* natomiast zamieszczono instrukcje, jak założyć działalność gospodarczą i odsyłacze do wydziałów obsługujących prywatne podmioty gospodarcze.

Biorąc pod uwagę wskazane przez badaczy kryteria użyteczności i funkcjonalności stron internetowych, wizytówkę miasta w sieci, jaką jest strona internetowa Chorzowa, można uznać za funkcjonalną, atrakcyjną wizualnie i aktualną. Strona www.chorzow.eu działa na wszystkich przeglądarkach i urządzeniach mobilnych, ma prosty adres, spójną i przejrzystą szatę graficzną, intuicyjne menu. Czas otwarcia nie strony nie przekracza 5 sekund, co oznacza, że jest atrakcyjna dla użytkowników także pod względem technicznym⁴². Każde z zagadnień prezentowane jest wyłącznie hasłowo, nie ma więc natłoku niepotrzebnych informacji ani też konieczności czytania zbędnych artykułów w poszukiwaniu istotnych dla użytkownika danych. Poruszane w witrynie tematy mają stosowne odnośniki nie tylko do danych teleadresowych, ale i wielu informacji praktycznych. Strona powiązana jest z obsługiwanyymi przez miasto *social mediami*: Instagramem, Facebookiem, Twitterem

⁴² W. Gogołek, *Komunikacja sieciowa. Uwarunkowania, kategorie i paradoksy*, „Media Polskie” 2010, t. 4, s. 90.

oraz własnym kanałem w serwisie YouTube. W lewym górnym rogu strony głównej i wszystkich podstron ulokowano ikonkę „Posłuchaj”, która uruchamia plik dźwiękowy z lektorem odczytującym informacje z otwartej właśnie witryny. Strona jest więc przyjazna dla osób niedowidzących. Tym samym spełnia wymogi przyjęte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych⁴³, nakładającym na jednostki publiczne obowiązek dostępności stron internetowych dla osób niepełnosprawnych. Nie sposób natomiast ocenić satysfakcji użytkowników ani też błędów popełnianych przez odwiedzających stronę, bowiem miasto planuje przeprowadzić takie badania dopiero po roku funkcjonowania witryny w nowej odsłonie, a więc w kwietniu 2019 r.

Strona umożliwia również mieszkańcom przystąpienie do „systemu powiadamiania SMS-owego”. To kolejny kanał komunikacji urzędników z mieszkańcami. Klikając na ikonkę telefonu komórkowego, zamieszczoną na głównej stronie Urzędu Miasta w Chorzowie (zgodnie z unijnymi przepisami o ochronie danych osobowych, wcześniej trzeba wyrazić zgodę na powiadamianie poprzez SMS), chorzowianie mogą pozostawić swój numer telefonu w urzędowej bazie danych. Numer ten wykorzystywany jest do SMS-owego powiadamiania przede wszystkim o sytuacjach kryzysowych, ale i przekazywania informacji o korkach na drogach, utrudnieniach komunikacyjnych związanych z remontami, przerwach w dostawie prądu, awariach wodociągów, jak również do zawiadamiania o miejskich imprezach, wydarzeniach rocznicowych oraz do składania mieszkańcom życzeń świątecznych w imieniu władz miasta. W chorzowskiej bazie zarejestrowanych jest 10 tys. osób, co oznacza, że wysyłane SMS-em informacje docierają do co dziesiątego mieszkańca. System umożli-

⁴³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2247.

wia więc błyskawiczne dotarcie z informacją do dużej grupy osób. SMS-owe powiadomienia wykorzystuje w pracy ponad 10% gmin w całej Polsce, a kolejne rozważają jego wdrożenie⁴⁴.

Ułatwieniem dla mieszkańców jest również eUrząd, gdzie można dowiedzieć się, jak załatwić urzędowe sprawy bez wychodzenia z domu. Elektroniczna administracja to oparte na technologiach informatycznych udogodnienie dla mieszkańców, którzy na bieżąco mogą kontrolować, na jakim etapie rozpatrywania są złożone przez nich wnioski i dokumenty. Usługi internetowe umożliwiają pobieranie urzędowych formularzy, wysyłanie ich on-line, a także wnoszenie opłat przez Internet⁴⁵. Zamieszczone w zakładce eUrząd praktyczne informacje o wymaganych procedurach ułatwiają petentom składanie różnorodnych wniosków. Im większa jest ich liczba i dokładniejszy opis, tym sprawniejsza obsługa mieszkańców⁴⁶. Uzupełnieniem eUrzędu jest również realizowany w Chorzowie projekt Ministerstwa Cyfryzacji „Obywatel”, którego zadaniem jest usprawnienie komunikacji w urzędach administracji państwowej i samorządowej. Zakłada on udostępnienie w każdym urzędzie *Podręcznika komunikacji przyjaznej obywatelom* oraz uruchomienie bezpłatnej infolinii, pomocnej w załatwianiu urzędowych spraw⁴⁷. Od 2007 r. w Polsce na nowe rozwiązania informatyczne w placówkach administracji państwowej i samorządowej wydano ze środków unijnych ponad 13 mld zł, dzięki czemu liczba spraw załatwianych w urzędach on-line wzrosła pięciokrotnie⁴⁸.

⁴⁴ K. Miernik, *Komunikacja gmin z obywatelami*, <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/komunikacja-gmin-z-obywatelami/>, 22.02.2003.

⁴⁵ J. Mikułowski-Pomorski, *Prasa a społeczność lokalna. Zadania oczekujące na spełnienie*, [w:] J. Mądry (red.), *Społeczne funkcje tygodników lokalnych*, Katowice 1985, s. 67-91.

⁴⁶ Zob. A. Pawluczuk, P. Drożdżewicz, E. Grudzińska, K. Hołubowicz, *Strony internetowe urzędów gmin jako element wsparcia e-administracji w gminie*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 5, s. 41-47.

⁴⁷ T. Besz, *Portal obywatel.gov.pl - ponad 80 usług urzędowych w jednym miejscu*, <http://www.naszraciborz.pl/site/art/1-aktualnosci/0-/44714-portal-obywatel-gov-pl---ponad-80-uslug-urzedowych-w-jednym-miejscu.html>, 1.09.2015.

⁴⁸ Zob. K. Miernik, dz. cyt.

Równolegle z powiadamianiem SMS-owym urzędnicy komunikują się z mieszkańcami poprzez *social media*. Gazeta wychodzi w określone dni, media społecznościowe natomiast umożliwiają natychmiastowe dotarcie do adresata, pod warunkiem że strona prowadzona jest zgodnie z algorytmami mediów społecznościowych. *Fanpage* miasta Chorzowa na Facebooku obserwuje blisko 14 tys. użytkowników. Urzędnicy prowadzący strony na portalach społecznościowych dużo czasu poświęcają skuteczności docierania poszczególnych postów, która badana jest przy pomocy narzędzi zainstalowanych w Facebooku, Twitterze i Instagramie. Wysoko pozycjonują posty między innymi ciekawe zdjęcia, filmy i ankiety, które wzmagają aktywność na stronie⁴⁹. Przykładowo w kwietniu 2018 r. na oficjalnym fanpage'u Chorzowa na portalu Facebook zamieszczono ankiety z pytaniami: gdzie zlokalizować w mieście nowe kryte kąpielisko?; czy mimo ustawy dekomunizacyjnej w mieście powinien pozostać postument Jerzego Ziętka? Odpowiedziało na nie blisko 600 użytkowników portalu. Fora i grupy dyskusyjne tworzone w mediach społecznościowych nie tylko wzmacniają zaangażowanie mieszkańców w sprawy Chorzowa, ale i przyczyniają się do budowania wizerunku miasta i urzędu. Na oficjalnym fanpage'u miasta na Facebooku i Instagramie zamieszczane są także komunikaty dotyczące jakości powietrza, zapowiedzi imprez kulturalnych i sportowych, jak również zdjęcia z miejsc rekreacyjnych i wypoczynkowych. W rozpowszechnianiu informacji Chorzów korzysta z usług podmiotów przygotowujących materiały filmowe, które trafiają na miejski kanał prowadzony na portalu YouTube. Media społecznościowe charakteryzują się dużą interaktywnością oraz komunikacją wielostronną⁵⁰. Uczestnicy tego procesu przekazują informacje, komentują je i przetwarzają. Istotą

⁴⁹ A. Rak, *Kreowanie wizerunku marki w mediach społecznościowych*, [w:] A. Kaleta, K. Moszkowicz (red.), *Zarządzanie strategiczne w praktyce i teorii*, Wrocław 2002, s. 407-416.

⁵⁰ J. Gitomer, *Społecznościowy boom*, Gliwice 2011, s. 15.

mediów społecznościowych jest dyskusja i zaangażowanie użytkowników⁵¹. W Chorzowie media te stanowią platformę do wymiany informacji m.in. na temat nowych inwestycji oraz związanych z nimi wątpliwości i uwag ze strony mieszkańców. Zaletą wykorzystywania mediów społecznościowych jest możliwość budowania relacji z internautami⁵². *Dzielenie się informacjami ze swoimi znajomymi skutkuje zwiększeniem wiarygodności przekazywanej treści, gdyż pochodzi ona z zaufanego źródła*⁵³.

Komunikowanie w przestrzeni publicznej

Chorzów, podobnie jak inne miasta, do informowania o swoich przedsięwzięciach wykorzystuje również przestrzeń publiczną. Klasyczne tablice informacyjne stawiane są na terenach przeznaczonych do sprzedaży oraz w miejscach, gdzie realizowane są projekty budżetu obywatelskiego. Na rogatkach miasta oraz głównych ulicach poszczególnych dzielnic rozmieszczono bilbordy z hasłem „Chorzów wprawia w ruch”, opracowanym w ramach strategii promocji i komunikacji marketingowej Chorzowa w 2012 r. Według twórców reklamowego sloganu z firmy marketingowej „Eskadra” Chorzów *przyciąga jak magnes, uruchamia zdrowie, sport i inwestycje, porusza emocje, kulturę, rozrywkę, doskonalą się i rozwija, stanowiąc ważny element konstrukcyjny górnośląskiej metropolii*⁵⁴. Wraz z nowym hasłem wprowadzono także nowy logotyp odwołujący się do historii Chorzowa, a konkretnie do symbolu krzyża bożogrobców – założycieli miasta. Symbolem tym opatrzone są wszystkie materiały reklamowe. Na reklamę imprez i miejskich przedsięwzięć Chorzów wyko-

⁵¹ B. Stopczyński, *Specyfika wykorzystania mediów społecznościowych na polskich uczelniach na przykładzie SAN*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2014, t. XV, nr 3, s. 108.

⁵² Ł. Sułkowski, *Alternatywne paradygmaty współczesnego marketingu*, [w:] J. Otto, Ł. Sułkowski (red.), *Metody zarządzania marketingowego*, Warszawa 2014, s. 135.

⁵³ M. Suchanek, *Komunikowanie społeczne w administracji publicznej. Wybrane zagadnienia*, „Studia administracyjne” 2016, nr 2, s. 137.

⁵⁴ W. Zawadzki, *Miasto stawia na ruch*, <http://www.chorzowianin.pl/news-2724.html>, 26.03.2012.

rzystuje nie tylko przystanki autobusowe, gdzie zwyczajowo rozmieszczane są billboardy. Również pojazdy komunikacji miejskiej cyklicznie oklejane są plakatami reklamującymi ciekawe wydarzenia. Klasyczne tablice informacyjne rozstawione są w szkołach, szpitalach, domach seniora i przedszkolach. Ciekawym rozwiązaniem jest zainstalowanie tablic informacyjnych w parafiach. W zamian za postawienie tablicy na terenie parafii proboszczowie mogą w połowie wykorzystywać je na ogłoszenia parafialne. Druga część tablicy używana jest do promocji imprez i wydarzeń organizowanych przez urząd miasta. Współpraca z Kościołem opiera się również na odczytywaniu przez proboszczów na koniec mszy dostarczanych przez miasto komunikatów, np. o bezpłatnych badaniach, przerwach w dostawach prądu, czy ciekawych koncertach i wystawach. Tym sposobem informacje docierają nie tylko do młodych ludzi korzystających głównie z Internetu, ale i do starszych, dla których głównym źródłem wiadomości jest parafia.

Wskazane wcześniej narzędzia nie mogą zastąpić tego, co najważniejsze – bezpośredniego kontaktu rządzących z mieszkańcami. Mieszkańcy, *w celu lepszego przygotowania do współdziałania z administracją, zarówno funkcjonariusze publiczni, jak i przedstawiciele społeczności lokalnej muszą mieć prawo do zadawania pytań dotyczących działalności organów publicznych*⁵⁵. Zasadniczym plusem tej formy komunikacji jest możliwość poznania różnych opinii, przedstawienia swego stanowiska i pozyskania informacji zwrotnej. Jest to forma powszechnie wykorzystywana w małych jednostkach terytorialnych. Należy jednak pamiętać, że *efektywność takich spotkań zależy w dużej mierze od frekwencji i sposobu ich moderowania*⁵⁶. W Chorzowie okazją do zadawania pytań są organizowane w czterech dzielnicach miasta spotkania prezydenta i jego zastępców z mieszkańcami, poświęcone

⁵⁵ B. Kudrycka, *Dylematy urzędników administracji publicznej. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Białystok 1995, s. 95.

⁵⁶ J. Ruszewski, P. Sitniewski, *Wdrażanie polityk publicznych przez samorządy szczebla regionalnego, powiatowego i gminnego w województwie podlaskim*,

bieżącym sprawom. Spotkania te dają chorzowianom możliwość bezpośredniego przedstawienia swoich bolączek, włodarzom miasta natomiast – prezentacji założeń kierunków rozwoju Chorzowa oraz wdrażanych w mieście programów. W ten sposób urzędnicy dowiadują się o wielu niedociągnięciach i zaniechaniach, o sprawach, których rozwiązanie grzęźnie na różnych szczeblach samorządu terytorialnego. Spotkania są także okazją do instruowania mieszkańców w kwestii poprawności projektów budżetu obywatelskiego, a gdy te są już wybrane – stwarzają szanse do wnoszenia uwag do prac, których miasto jest wykonawcą. Mieszkańcy stają się więc nie tylko współautorami koncepcji, ale i sprawują nadzór nad ich realizacją. W ten sposób odbiorcy i nadawcy wymieniają się rolami i zachodzi między nimi sprzężenie zwrotne, konieczne w przebiegu komunikowania administracji publicznej z obywatelami⁵⁷. Okazją do wymiany informacji są także organizowane z udziałem władz miasta pikniki osiedlowe, dzielnicowe i parafialne oraz doroczne święto miasta, przypadające w ostatni weekend czerwca. Chorzów promuje się również poprzez współorganizację wielu wydarzeń. Wydarzenia, rozumiane jako „coś wyjątkowego”, „niecodziennego”, to zazwyczaj imprezy masowe, służące realizacji określonych celów firmy, instytucji wobec otoczenia⁵⁸. Mogą być klasyfikowane według miejsca realizacji, czasu trwania, powtarzalności, grup odbiorców oraz dostępności dla uczestników i zasięgu. Dzielą się wówczas na: objazdowe, stacjonarne, jednodniowe, wielodniowe, jednorazowe, cykliczne, zewnętrzne, wewnętrzne, zamknięte, otwarte, kameralne, masowe i globalne⁵⁹. W marketingu terytorialnym traktowane są jako element promocji, będącej całokształtem działań

<https://docplayer.pl/4642745-Wdrażanie-polityk-publicznych-przez-samorzady-szczebla-regionalnego-powiatowego-i-gminnego-w-województwie-podlaskim.html>, 2.01.2015.

⁵⁷ K. Serafin, *Skuteczna komunikacja w podmiotach administracji publicznej*, „Studia Ekonomiczne” 2013, nr 141, s. 136-151.

⁵⁸ M. Florek, *Podstawy marketingu terytorialnego*, Poznań 2006, s. 84.

⁵⁹ D. Kolber, *Event – bliskie spotkanie marketingowe*, „Marketing w Praktyce” 2003, nr 9, s. 7-10.

związanych z komunikowaniem się jednostki terytorialnej z otoczeniem⁶⁰. Chorzów współuczestniczy między innymi w organizacji Memoriału im. Kamili Skolimowskiej na Stadionie Śląskim, wyścigu Tour de Pologne, którego trasa przebiega przez centrum miasta, oraz Ogólnopolskiego Festiwalu Cheerleaderek, będącego jedną z wizytówek miasta poza granicami województwa. Wydarzenia, jako forma długofalowego oddziaływania na świadomość odbiorcy przekazu, stanowią jedną z najskuteczniejszych form promocji⁶¹.

Konkluzje

Zarówno administracja publiczna, jak i samorządowa, aby skutecznie informować o swoich działaniach, muszą podążać za postępem technologicznym i informatycznym. Biuletyny informacyjne, nieaktualizowane strony internetowe oraz gabloty z komunikatami w urzędach nie spełniają już wymagań obywateli, zwłaszcza młodych, którzy wiedzę o świecie i otoczeniu czerpią głównie z Internetu dostępnego we własnym smartfonie. Obserwując przemiany zachodzące w otoczeniu, by trafić z informacją do obywateli, niezbędnym jest dostosowanie sposobów komunikacji do zmieniających się warunków⁶². W Chorzowie przebudowano strukturę biura prasowego, opierając się na zawodowych dziennikarzach, po czym zreformowano wszystkie kanały komunikacji z mieszkańcami: w mediach, Internecie, w przestrzeni publicznej. Raz do roku, na zlecenie Biura Prasowego Urzędu Miasta w Chorzowie, firma specjalizująca się w badaniach sondażowych przeprowadza ankietę wśród chorzowian, w której mieszkańcy wskazują, skąd czerpią informacje o otoczeniu. Badania prowadzone są na reprezentatywnej grupie 600 osób zameldowanych w mieście. Każdy z ankietowanych odpowiada na to samo pytanie: co jest dla niego

⁶⁰ M. Florek, *dz. cyt.*, s. 80.

⁶¹ Zob. A. Grzegorzczak, *Event jako nowa forma organizacji procesów komunikacyjnych*, Warszawa 2009, s. 215.

⁶² W. Budzyński, *Public relations*, Warszawa 2000, s. 11.

źródłem informacji o mieście? Odpowiedź można wybrać z 20 możliwych kanałów komunikacyjnych. Są to:

- 1) strona internetowa Urzędu Miasta;
- 2) oficjalny *fanpage* Chorzowa na Facebooku;
- 3) oficjalny kanał miasta w serwisie YouTube;
- 4) oficjalny kanał Chorzowa na Instagramie;
- 5) oficjalny kanał Chorzowa na Twitterze;
- 6) tygodnik „Twój Chorzów”;
- 7) gazety regionalne
 - a) „Dziennik Zachodni”,
 - b) katowicka „Gazeta Wyborcza”,
 - c) „Gazeta Parkowa”,
 - d) „Gość Niedzielny”;
- 8) Telewizja Katowice;
- 9) Telewizja TVS;
- 10) Polskie Radio Katowice;
- 11) Radio Piekary;
- 12) Radio Fest;
- 13) prywatny portal www.chorzowianin.pl;
- 14) prywatna gazeta „Chorzowianin”;
- 15) spotkania dzielnicowe z Prezydentem Miasta;
- 16) imprezy;
- 17) reklamy uliczne i bilbordy;
- 18) tablice ogłoszeń;
- 19) rodzina;
- 20) znajomi.

Badania sondażowe przeprowadzono w Chorzowie w latach: 2015, 2016 i 2017. W 2015 r. mieszkańcy jako główne źródła informacji wskazywali „Dziennik

Zachodni”, Telewizję Katowice oraz Radio Fest. Regionalną gazetę za główne źródło informacji uznało w 2015 r. 45% respondentów, 21% wskazało Telewizję Katowice, a 13% badanych – Radio Fest. Rok później za najlepsze źródło informacji o mieście 43% ankietowanych uznało wydawany przez miasto tygodnik „Twój Chorzów”, 26% wskazało na bezpośrednie spotkania z urzędnikami, a 19% na profil miasta na Facebooku. Tendencja ta utrzymała się także w kolejnym badaniu sondażowym, przeprowadzonym w 2017 r.: na pierwszym miejscu z 44-procentowym poparciem uplasowała się miejska gazeta, 35% ankietowanych za podstawowe źródło informacji o mieście uznało bezpośrednie spotkania z urzędnikami, 16% – media społecznościowe⁶³. Na podstawie wyników ankiet Urząd Miasta w Chorzowie całkowicie zrezygnował z płatnych kronik miejskich, emitowanych w poprzednich latach na antenie Telewizji Katowice, koncentrując się na organizowaniu spotkań urzędników z mieszkańcami podczas dzielnicowych festynów oraz na udoskonalaniu komunikatów generowanych przez biuro prasowe. Zaowocowało to licznymi materiałami o mieście w regionalnej prasie, telewizyjnych serwisach informacyjnych oraz lokalnych rozgłośniach radiowych. Chorzów pojawia się w lokalnych mediach co najmniej raz w tygodniu. Większą wagę przyłożono też do miejskiej strony internetowej, fanpage’a na Facebooku oraz rozbudowy miejskiego kanału na portalu YouTube. Skoncentrowano się również na zwiększeniu atrakcyjności gazety samorządowej poprzez urozmaicenie szaty graficznej i rozbudowę artykułów z ciekawostkami dotyczącymi miasta i jego mieszkańców, kierując się zasadą, że to obywatel jest najważniejszym odbiorcą generowanych przez administrację publiczną informacji, a dobre funkcjonowanie samorządu zależne jest między innymi od skutecznej komunikacji z mieszkańcami. Wszystkie kanały komunikacyjne są na bieżąco uaktualniane i dostosowywane do potrzeb mieszkańców, co sprawia, że przepływ informacji jest szybszy i skuteczniejszy.

⁶³ Wyniki badań sondażowych prowadzonych w mieście w latach 2015-2017 dostępne są w Biurze Prasowym Urzędu Miasta w Chorzowie.

Abstrakt

Tablice, biuletyny, ulotki, plakaty i ogłoszenia to standardowe formy komunikacji między obywatelami a władzami miasta. W Urzędzie Miejskim w Chorzowie dokonano wielu usprawnień, by komunikacja ta była bardziej skuteczna. Zmiany objęły nie tylko strukturę i zadania biura prasowego Urzędu Miasta, ale i formę oraz sposób dystrybucji gazet podległych samorządowi. Chorzów zaistniał w mediach społecznościowych, przebudowano stronę internetową miasta, utworzono miejski kanał informacyjny na portalu YouTube i uruchomiono specjalny system powiadamiania mieszkańców o najważniejszych dla chorzowian sprawach. Informacje przekazywane są również podczas bezpośrednich spotkań prezydenta Chorzowa i innych urzędników z mieszkańcami. W artykule przedstawiono przedsięwzięcia administracji samorządowej w Chorzowie, które usprawniają komunikację między obywatelami a urzędem, gotowe do wykorzystania w innych instytucjach, firmach i organizacjach zarówno prywatnych, jak i państwowych.

CLOSER TO CITIZENS. COMMUNICATING LOCAL GOVERNMENT ADMINISTRATION WITH CITIZENS BASED ON THE EXAMPLE OF THE CITY HALL IN CHORZÓW

Abstract

Bulletin boards, flyers, posters and announcements are standard forms of communication between citizens and the city's government. In the City Hall of Chorzow, improvements are made to ensure that the communication between citizens and administration is as effective as possible. The changes included changing the structure and tasks of the city hall's press office. The form and method of distribution of newspapers subordinated to the local government was also reevaluated, the city is now active on social media, the city's website was rebuilt, an informational channel was created on YouTube and a special notification system was launched to inform residents about the most important matters. Direct meetings with Chorzow's Pres-

ident and local social gatherings with local government officials were also attributed to more effective exchange of information. The article presents all the changes Chorzów's authorities made to the city's administration to make the communication between citizens and their government easier and clearer, ready for use in other institutions, companies and organizations, both private and public.

Bibliografia

Artykuły i opracowania

- A. Adamus-Matuszyńska, *Tożsamość a proces komunikowania tożsamości*, [w:] K. Doktorowicz (red.), *Tożsamość w wieku organizacji. Media. Internet. Kino*, Katowice 2015.
- S. Black, *Public relations*, Kraków 2003.
- W. Budzyński, *Public relations*, Warszawa 2015.
- W. Dudek, *Zarys teorii procesów i środków komunikowania masowego*, Katowice 1985.
- D. Fleszer, *Rola polityki informacyjnej w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas „Zarządzanie” 2015, nr 3.
- M. Florek, *Podstawy marketingu terytorialnego*, Poznań 2006.
- M. Ganczar, *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, Warszawa 2009.
- J. Gitomer, *Spółecznościowy boom*, Gliwice 2011.
- R. Gluza, *Dziennikarstwo wizualne*, „Press” 2002, nr 3.
- T. Goban-Klas, *Teoria komunikowania jako fundament public relations*, „Marketing i Rynek” 1997, nr 4.
- T. Goban-Klas, *System informacji w państwie a system komunikacji społecznej*, „Przekazy i Opinie” 1999, nr 2.
- W. Gogołek, *Komunikacja sieciowa. Uwarunkowania, kategorie i paradoksy*, „Media Polskie” 2010, t. 4.
- A. Grzegorzczak, *Event jako nowa forma organizacji procesów komunikacyjnych*, Warszawa 2009.
- L. H. Haber, *Od społeczeństwa analogowego do digitalnego – w kierunku samoidentyfikacji*, [w:] L. H. Haber, M. Niezgoda (red.), *Spółeczństwo informacyjne. Aspekty funkcjonalne i dysfunkcjonalne*, Kraków 2006.
- T. Harrower, *Podręcznik projektanta gazet*, przekł. W. Horabik, Z. Domaniewska, Warszawa 2006.
- B. Iwankiewicz-Rak, *Public relations w instytucjach publicznych i organizacjach pozarządowych*, [w:] J. Olędzki, D. Kurzydło (red.), *Public relations. Znaczenie społeczne i kierunki rozwoju*, Warszawa 2015.
- K. Jastrzębska, *Polityka informacyjna władz lokalnych w zakresie możliwości zdobywania i podnoszenia kwalifikacji przez mieszkańców*, Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego „Zarządzanie Publiczne” 2010, nr 4.
- Z. Knecht, *Public relations w administracji publicznej. Teoria. praktyka, badania*, Warszawa 2006.

- D. Kolber, *Event – bliskie spotkanie marketingowe*, „Marketing w Praktyce” 2003, nr 9.
- P. Kopyść, *Wybrane metody oceny użyteczności stroni aplikacji internetowych. Biała księga*, Kraków 2014.
- Ph. Kotler, *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Warszawa 1994.
- J. Kozłowski, *Polityka informacyjna gminy*, [w:] J. Regulska (red.), *Grochem o ścianę. Polityka informacyjna samorządów terytorialnych*, Warszawa 1997.
- B. Kudrycka, *Dylematy urzędników administracji publicznej. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Białystok 1995.
- M. Łosiewicz, *Nowe media w trzecim sektorze. Krytyczna analiza tendencji i uwarunkowań*, Gdańsk 2018.
- A. Łuczak, *Wizerunek miasta jako element strategii marketingowej*, [w:] T. Markowski (red.), *Marketing terytorialny*, Warszawa 2002.
- A. Monarcha-Matlak, *Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej*, Warszawa 2008.
- J. Mikułowski-Pomorski, *Prasa a społeczność lokalna. Zadania oczekujące na spełnienie*, [w:] J. Mądry (red.), *Społeczne funkcje tygodników lokalnych*, Katowice 1985.
- H. Mruk, *Komunikowanie się w biznesie*, Poznań 2002.
- J. Nielsen, *Projektowanie funkcjonalnych serwisów internetowych*, przekł. A. Bulandra, Gliwice 2003.
- B. Paczyńska, A. Stolarczyk, *Praktyka public relations. Organizacja działu public relations i biura prasowego w firmie*, [w:] J. Olędzki, D. Kurzydło (red.), *Public relations. Znaczenie społeczne i kierunki rozwoju*, Warszawa 2015.
- W. Pisarek, *Tajemnice nagłówków prasowych*, [w:] S. Urbańczyk (red.), *Język polski. Po-prawność – piękno – ochrona*, Bydgoszcz 1969.
- A. Pawluczuk, P. Drożdżewicz, E. Grudzińska, K. Hołubowicz, *Strony internetowe urzędów gmin jako element wsparcia e-administracji w gminie*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 5.
- A. Rak, *Kreowanie wizerunku marki w mediach społecznościowych*, [w:] A. Kaleta, K. Moszkowicz (red.), *Zarządzanie strategiczne w praktyce i teorii*, Wrocław 2002.
- A. Sadowska, *Tytuły prasowe – ich budowa i funkcja*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Litteraria Polonica” 2007, t. 9.
- M. Sakowicz, *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, Warszawa 2007.
- M. Sakowicz, *Zarządzanie informacją w gminie – podejście strategiczne czy marketingowe*, [w:] S. Michałowski, W. Micha (red.), *Władza lokalna a media. Zarządzanie informacją – public relations – Promocja jednostek samorządu terytorialnego*, Lublin 2006.
- K. Serafin, *Skuteczna komunikacja w podmiotach administracji publicznej*, „Studia Ekonomiczne” 2013, nr 141.
- B. Stopczyński, *Specyfika wykorzystania mediów społecznościowych na polskich uczelniach na przykładzie SAN*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2014, t. XV, nr 3.
- Z. Strzelecki, *Gospodarka regionalna i lokalna*, Warszawa 2008.
- M. Suchanek, *Komunikowanie społeczne w administracji publicznej. Wybrane zagadnienia*, „Studia Administracyjne” 2016, nr 2.
- Ł. Sułkowski, *Alternatywne paradygmaty współczesnego marketingu*, [w:] J. Otto, Ł. Sułkowski (red.), *Metody zarządzania marketingowego*, Warszawa 2014.

- A. Szromnik, *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*, Kraków 2008.
M. Ślawska, *Tytuł – najmniejszy tekst prasowy*, „Rocznik Prasoznawczy” 2008, nr 2.
W. Taras, *Informowanie obywateli przez administrację*, Wrocław 1992.
J. Tkaczyk, J. Rachwalska, *Wszystko jest obrazem. Kształtowanie wizerunku firmy*, „Marketing i Rynek” 1997, nr 5.
A. Wojciechowski, *Usługi w sieciach informatycznych*, Warszawa 2006.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. z 2018 r. poz. 1330 z późn. zm.
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych, Dz. U. z 2017 r. poz. 2247.

Dokumenty

- Wyniki badań sondażowych prowadzonych w mieście w latach 2015-2017.
Komunikat Biura Prasowego Urzędu Miasta w Chorzowie rozesłany do mediów 30.04.2016.

Źródła internetowe

- T. Besz, *Ponad 80 usług urzędowych w jednym miejscu*,
<http://www.nasZRaciborz.pl/site/art/1-aktualnosci/0-/44714-portal-obywatel-gov-pl---ponad-80-uslug-urzedowych-w-jednym-miejscu.html>, 1.09.2015.
K. Miernik, *Komunikacja gmin z obywatelami*,
<http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/komunikacja-gmin-z-obywatelami/>, 22.02.2013.
J. Ruszewski, P. Sitniewski, *Wdrażanie polityk publicznych przez samorządy szczebla regionalnego, powiatowego i gminnego w województwie podlaskim*,
<https://docplayer.pl/4642745-Wdrażanie-polityk-publicznych-przez-samorządy-szczebla-regionalnego-powiatowego-i-gminnego-w-województwie-podlaskim.html>, 2.01.2015.
J. Sędek, *Tak wygląda czytelnictwo dzienników i tygodników w każdym z województw – interaktywna mapa*, <https://www.press.pl/tresc/38908,tak-wyglada-czytelnictwo-dziennikow-i-tygodnikow-w-kazdym-z-województw---interaktywna-mapa.html>, 7.03.2015.
Strona Urzędu Miasta w Chorzowie, <http://www.chorzow.eu>, 21.02.2019.
W. Zawadzki, *Miasto stawia na ruch*, <http://www.chorzowianin.pl/news-2724.html>, 26.03.2012.

Jakub Parnes

Wykorzystanie komunikowania internetowego w procesach budżetu partycypacyjnego przez miasta wojewódzkie

Słowa kluczowe:

budżet partycypacyjny, partycypacja obywatelska, samorządy lokalne, ICT, komunikowanie internetowe

Wprowadzenie

Mechanizm budżetu partycypacyjnego (dalej: BP) stał się w ostatnich latach powszechnie wykorzystywanym przez miasta wojewódzkie¹ instrumentem dialogu obywatelskiego. Podczas gdy w 2012 r. wspomniany proces realizowany był w czterech miastach o takim statusie, to w 2014 r. – już we wszystkich. Odnotować należy przy tym, że w przypadku Polski gminne edycje BP angażują na ogół znacznie większą liczbę obywateli niż inne lokalne konsultacje społeczne. Prawidłowość tę zilustrować można na przykładzie Łodzi, gdzie w 2016 r. w głosowaniu nad propozycjami zadań do BP udział wzięło blisko 150 tys. mieszkańców². Dla porównania, w realizowanych w tym samym roku konsultacjach społecznych dotyczących całego budżetu Łodzi uczestniczyło zaledwie 86 osób³. Relatywnie duże zainteresowanie mieszkańców udziałem w BP organizowanym w ich mieście wynika z trzech kluczowych cech rozpatrywanego mechanizmu. Po pierwsze, angażuje on obywateli już

¹ W niniejszym artykule kategoria „miasto wojewódzkie” używana jest w odniesieniu do miast, w których siedzibę mają wojewoda i/lub marszałek województwa.

² Urząd Miasta Łodzi, *Raport z konsultacji społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego na 2017 rok*, Łódź 2016, s. 433, <http://uml.lodz.pl/get.php?id=20807>, 12.06.2018.

³ Urząd Miasta Łodzi, *Raport z konsultacji społecznych projektu budżetu miasta Łodzi na 2017 rok oraz projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej miasta Łodzi na lata 2017-2040*, Łódź 2016, s. 1, <http://uml.lodz.pl/get.php?id=20975>, 12.06.2018.

na wczesnym etapie procesu decyzyjnego, gdyż mogą oni samodzielnie zgłaszać własne propozycje zadań budżetowych. Po drugie, decyzje mieszkańców dotyczące sposobu wykorzystania środków z BP co do zasady są respektowane przez władze lokalne, co daje obywatelom poczucie realnego wpływu na funkcjonowanie ich społeczności. Po trzecie, w przeciwieństwie do niektórych innych form lokalnego dialogu obywatelskiego, proces BP jest otwarty na osoby niezwiązane z żadnymi formalnymi strukturami społeczeństwa obywatelskiego.

Ze względu na fakt, że aż do 2018 r. mechanizm BP nie był w żaden sposób zdefiniowany na gruncie polskiego prawodawstwa, każda stosująca go jednostka samorządu terytorialnego (dalej: JST) przyjmowała jego własne zasady, które mogły się od siebie istotnie różnić⁴. Na potrzeby prezentowanego badania przyjęto, że pod pojęciem tym rozumiane będą środki wyodrębnione z budżetu JST, przeznaczone na projekty wyłaniane w realizowanym cyklicznie procesie decyzyjnym, w którym każda pełnoletnia osoba zameldowana na terenie danego samorządu ma prawo

⁴ Wiele polskich miast realizujących proces BP określa go mianem „budżetu obywatelskiego”. Wspomniany termin wprowadzony został też nowelizacją z dnia 11 stycznia 2018 r. do ustawy o samorządzie gminnym. W niniejszym artykule zdecydowano się jednak posługiwać kategorią „budżetu partycypacyjnego”, która powszechnie wykorzystywana jest w światowej literaturze naukowej w odniesieniu do mechanizmów umożliwiających mieszkańcom decydowanie o wydzielonej części budżetu samorządu lokalnego. Za posługiwaniem się terminem „budżet partycypacyjny” przemawia również fakt, że we wspomniany proces często mogą angażować się wszyscy członkowie społeczności lokalnej, w tym także osoby nieposiadające obywatelstwa danego kraju. W. Kęłowski, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Warszawa 2013, s. 8, http://instytutobywatelski.pl/wp-content/uploads/2013/03/budzet_partycypacyjny.pdf, 18.12.2018. Zob. B. Wampler, *Participatory budgeting in Brazil: Contestation, cooperation, and accountability*, University Park 2007; A. Shah (red.), *Participatory budgeting*, Washington 2012; R. Traub-Merz, Y. Sintomer, J. Zhang (red.), *Participatory budgeting in Asia and Europe: Key challenges of participation*, New York 2013; H. R. Gilman, *Democracy reinvented: Participatory budgeting and civic innovation in America*, Washington 2016.

proponować cele wydatkowania środków publicznych, brać udział w publicznej dyskusji nad nimi oraz bezpośrednio uczestniczyć w procedurze ich wyboru⁵. Gwarancję inkluzyjności tak rozumianego mechanizmu BP stanowi swobodny dostęp mieszkańców do informacji o jego zasadach, możliwych sposobach udziału w rozpatrywanym procesie, a także jego dotychczasowym przebiegu⁶. Integralny element wiążącej dla władz samorządowych procedury wyłaniania projektów przeznaczonych do realizacji w ramach BP stanowić powinny debaty mieszkańców, poświęcone potrzebom ich społeczności lokalnej, a także sposobowi realizacji BP w danym samorządzie⁷.

Należy zaznaczyć, że w przypadku miast wojewódzkich duża liczba mieszkańców ogranicza do pewnego stopnia efektywność bezpośrednich form dialogu władz lokalnych z mieszkańcami. W tej sytuacji istotnego znaczenia nabiera kwestia wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych (ang. *information and communication technologies*, dalej: ICT) w procesie BP. Celem prezentowanego badania było uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy – a jeśli tak – to w jaki sposób miasta wojewódzkie realizujące w 2017 r. własną edycję BP wykorzystywały ICT do stymulowania udziału obywateli w tym mechanizmie. Rozpatrzenie tak zdefiniowanego problemu badawczego wiązało się z koniecznością objęcia analizą publicznego

⁵ Por. Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Rocke, *Participatory budgeting in Europe: Potential and challenges*, „International Journal of Urban and Regional Research” 2008, nr 1, s. 168; A. Polko, *Models of participatory budgeting – the case study of Polish city*, „Journal of Economics and Management” 2015, nr 1, s. 36; K. Goś-Wójcicka i in., *Pozyskanie nowych wskaźników dot. realizacji usług publicznych z zakresu partycypacji społecznej*, Warszawa 2015, s. 132,

http://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultstro-naopisowa/5851/1/1/raport_partycypacja_spoleczna.pdf, 15.12.2018.

⁶ D. Kraszewski, K. Mojkowski, *Budżet obywatelski w Polsce*, Warszawa 2014, s. 4, <http://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2014/03/Budzet-obywatelski-w-Polsce-D.-Kraszewski-K.-Mojkowski.pdf>, 21.12.2018.

⁷ E. Serzysko (red.), *Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce*, Warszawa 2015, s. 9-10, <http://stocznia.org.pl/app/uploads/2016/01/broszura-budzety-partycypacyjne-wydanie2.pdf>, 25.12.2018.

komunikowania internetowego rozpatrywanych samorządów na poszczególnych etapach procesu BP, poczynając od konsultowania jego zasad, poprzez kampanię informacyjno-edukacyjną, nabór propozycji zadań budżetowych i ich prezentację, dyskusję nad przedłożonymi koncepcjami, procedurę wyboru projektów, a skończywszy na ewaluacji zakończonej edycji BP i raportowaniu postępów we wdrażaniu wyłonionych w jej trakcie projektów. Takie nakreślenie obszaru analizy umożliwić miało zweryfikowanie następujących hipotez badawczych:

- 1) Zakres, w jakim miasta wojewódzkie, realizujące w 2017 r. mechanizm BP, wykorzystywały komunikowanie internetowe do włączania obywateli w ten proces, miał związek z wielkością ich populacji (H1).
- 2) Większość miast wojewódzkich, realizujących w 2017 r. własną edycję BP, nie wykorzystywała narzędzi komunikacyjnych umożliwiających internautom publiczną dyskusję dotyczącą treści zgłoszonych przez mieszkańców propozycji zadań budżetowych (H2).
- 3) Wśród miast wojewódzkich, realizujących w 2017 r. mechanizm BP, powszechnej praktyki nie stanowiło wykorzystywanie ICT do konsultowania z mieszkańcami sposobu realizacji rozpatrywanego procesu oraz ewaluacji jego dotychczasowych edycji⁸ (H3).

Metodyka badania

Celem pierwszego etapu badania było zidentyfikowanie tych spośród 18 miast wojewódzkich, w których w 2017 r. realizowana była edycja procesu BP. Za kryterium selekcji przyjęto obecność na oficjalnej witrynie samorządu informacji o terminie naboru propozycji zadań budżetowych. W badaniu uwzględnione zostały przy tym zarówno te gminy, w których rozstrzygnięcia dotyczące wydatkowania środków

⁸ Uwzględnienie w ramach jednej hipotezy obu parametrów wynika z faktu, że w większości analizowanych miast ewaluacja danej edycji BP i konsultacje dotyczące następnej edycji tego procesu realizowane są równolegle, przy użyciu tych samych narzędzi i metod.

przeznaczonych na BP zapadały w drodze głosowania powszechnego, jak i te, w których taka decyzja mogła zostać podjęta w trakcie bezpośrednich spotkań mieszkańców. Analiza dokumentów urzędowych publikowanych przez samorządy na ich oficjalnych portalach internetowych, w tym przede wszystkim uchwał rad gmin oraz zarządzeń prezydentów miast, wykorzystana została następnie do pozyskania podstawowych danych dotyczących BP realizowanego w danej gminie. W tym zakresie uwzględnione zostały parametry odnoszące się do jego wielkości, struktury oraz sposobu wyłaniania zwycięskich projektów.

W ramach następnego etapu badania zrealizowana została ilościowa analiza zawartości mediów internetowych prowadzonych przez miasta wojewódzkie. Miała ona na celu zweryfikowanie, w jakim zakresie władze lokalne wykorzystywały ICT do włączania obywateli w proces BP. Podstawową jednostkę analizy stanowiła pojedyncza gmina. Każdej z nich przyporządkowywano parametry zgodnie z ośmioma sekcjami przyjętego arkusza kodowania. Pierwsza z nich pozwalała na ustalenie kanałów, używanych przez władze lokalne do udostępniania w Internecie materiałów dotyczących edycji BP realizowanych w 2017 r. Kolejne siedem sekcji arkusza odnosiło się do publicznego komunikowania internetowego JST na wskazanych w poprzednim podrozdziale etapach procesu BP⁹. Uzupełnienie wspomnianej analizy stanowiła analiza danych wtórnych, w tym zwłaszcza raportów podsumowujących zakończone edycje BP oraz raportów z konsultacji społecznych poświęconych rozpatrywanej formie lokalnego dialogu obywatelskiego.

⁹ Ze względu na fakt, że w większości analizowanych miast ewaluacja przebiegu procesu i BP w danym roku jest ściśle powiązana z konsultacjami dotyczącymi następnej edycji tego mechanizmu, w badaniu uwzględniono zarówno procedurę ewaluacji edycji BP z 2017 r., jak i tych z 2016 r. Analogicznie, w przypadku konsultacji społecznych dotyczących przebiegu procesu BP w danym samorządzie, uwzględniano zarówno te poprzedzające edycję BP z 2017 r., jak i te odnoszące się do sposobu realizacji tego mechanizmu w 2018 r.

Realizacja mechanizmu BP przez miasta wojewódzkie w 2017 r.

Pierwszy etap prezentowanego badania pozwolił na ustalenie, że w 2017 r. proces BP realizowany był we wszystkie 18 miastach wojewódzkich. Zaznaczyć należy przy tym, że rozpatrywane samorządy dysponowały w tym zakresie wieloletnim doświadczeniem. W połowie z nich w 2017 r. organizowana była piąta edycja BP (tabela 1). Mieszkańcy pozostałych miast mogli w 2017 r. korzystać z rozpatrywanej formy współdecydowania o społeczności lokalnej po raz czwarty (5 gmin) lub szósty (4 gminy).

Prowadzona w ramach drugiego etapu badania analiza dokumentów urzędowych, publikowanych przez samorządy na ich oficjalnych portalach internetowych, umożliwiła pozyskanie podstawowych danych dotyczących BP realizowanych w poszczególnych miastach. W 17 gminach procedura wyłaniania zwycięskich projektów bazowała w całości na mechanizmie głosowania powszechnego. Odmienne rozwiązanie przyjęto w Gorzowie Wlkp., w którym decyzja o wyborze zadań przeznaczonych do realizacji w poszczególnych rejonach mogła być podjęta jednomyślnie w trakcie spotkań mieszkańców. Scenariusz taki zrealizowany został w 9 z 10 obszarów konsultacyjnych tego miasta, w ostatnim rejonie przeprowadzono głosowanie powszechne. W tym ostatnim trybie podejmowano także decyzję o wyborze zadań ogólnomiejskich.

Tabela 1. Struktura i wielkość BP miast wojewódzkich w 2017 r.

gmina	liczba ludności wg stanu z 31.12.2016 r.	nr edycji BP realizowanej w 2017 r.	wielkość BP (w zł)	wielkość BP per capita (w zł)	struktura BP*
Białystok	296 628	V	10 000 000	33,71	P
Bydgoszcz	353 938	VI	9 470 000	26,76	L
Gdańsk	463 754	V	14 000 000	30,19	P
Gorzów Wlkp.	123 995	VI	5 730 000	46,21	P
Katowice	298 111	IV	24 521 598	82,26	P
Kielce	197 704	V	5 000 000	25,29	K
Kraków	765 320	IV	12 145 000	15,87	P
Lublin	340 466	IV	15 000 000	44,06	K
Łódź	696 503	V	40 000 000	57,43	P
Olsztyn	172 993	V	3 730 000	21,56	P
Opole	118 722	IV	2 500 000	21,06	K
Poznań	540 372	VI	18 000 000	33,31	P
Rzeszów	187 422	V	7 650 000	40,82	P
Szczecin	404 878	V	8 000 000	19,76	P
Toruń	202 521	V	7 050 000	34,81	P
Warszawa	1 753 977	IV	61 419 912	35,02	L
Wrocław	637 683	V	25 000 000	39,20	P
Zielona Góra	139 330	VI	6 000 000	43,06	P

* P – projekty osiedlowe/dzielnice i ogólnomiejskie; L – tylko projekty osiedlowe/dzielnice;
K – podział środków oparty na kryterium kosztów realizacji projektów.

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji publikowanych na portalach JST oraz danych GUS¹⁰.

Analizowane miasta znacząco różniły się pod względem struktury swoich BP. Dwie trzecie samorządów umożliwiło zgłaszanie projektów ogólnomiejskich przy jednoczesnym wydzieleniu osobnych kwot przeznaczonych na projekty realizowane na terenie poszczególnych dzielnic lub osiedli (tabela 1). Nieco odmienne rozwiązanie przyjęto w Rzeszowie, gdzie przyjmowano wprowadzić zarówno propozycje projek-

¹⁰ Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik demograficzny*, Warszawa 2017, s. 48.

tów ogólnomiejskich jak i osiedlowych, ale nie wyznaczono puli środków przeznaczonych na realizację zadań na terenie poszczególnych osiedli. W rezultacie projekty osiedlowe z całego miasta *de facto* konkurowały ze sobą w ramach tej samej puli środków. W przypadku Bydgoszczy i Warszawy nie przewidziano natomiast możliwości realizacji zadań o charakterze ogólnomiejskim, przypisując wszystkie środki do konkretnych obszarów konsultacyjnych. W Kielcach, Lublinie i Opolu podział środków w ramach BP nie odnosił się tymczasem do kwestii lokalizacji poszczególnych projektów, lecz opierał się na kryterium kosztów ich realizacji. W dwóch miastach zastosowano dodatkowo kryterium tematyczne, wydzielając osobną pulę środków przewidzianych na zadania oświatowe (Gorzów Wlkp.) lub przedsięwzięcia o charakterze prospołecznym, edukacyjnym, kulturalnym lub sportowym (Rzeszów).

Zróżnicowanej strukturze BP analizowanych miast towarzyszyły znaczące różnice w ich wielkości *per capita* (tabela 1). Podczas gdy w Krakowie na jednego mieszkańca przypadało w tym zakresie niespełna 16 zł, w przypadku Katowic wspomniana kwota była przeszło pięciokrotnie wyższa. Zaznaczyć należy przy tym, że wielkość BP determinowana była nie tyle przez liczbę ludności danego samorządu i jego kondycję finansową, co przez stopień zainteresowania miejscowych władz taką formą dialogu obywatelskiego. Wspomnianą prawidłowość zilustrować można na przykładzie Olsztyna i Rzeszowa. Mimo iż obie gminy miały w 2016 r. porównywalną liczbę mieszkańców (173 tys. wobec 187 tys.) i zbliżony poziom zamożności¹¹ *per capita* (4673 zł wobec 4424 zł¹²), to mieszkańcy Olsztyna mieli do dyspozycji przeszło dwukrotnie mniejszy BP.

¹¹ Przytoczony parametr zamożności JST uwzględnia wyłącznie dochody własne samorządu i otrzymywane przez niego subwencje, pomijając wpływy z dotacji celowych. P. Swianiewicz, J. Łukomska (red.), *Bogactwo samorządów. Ranking dochodów JST 2016*, Warszawa 2016, s. 4, http://wspolnota.org.pl/fileadmin/user_upload/Ranking/Ranking_-_Zamoznosc_samorzadow_2016_r_OK.pdf, 13.06.2018.

¹² *Tamże*, s. 22.

Wyniki analizy wykorzystania ICT przez miasta wojewódzkie na poszczególnych etapach realizacji edycji BP z 2017 r.

Ilościowa analiza zawartości mediów internetowych prowadzonych przez miasta wojewódzkie wykazała, że trzy czwarte z nich dysponowało osobną witryną poświęconą edycji BP z 2017 r., co piąta gmina (22%) korzystała w tym zakresie z zewnętrznych platform internetowych, dedykowanych do wspierania realizacji tego procesu (tabela 2). Blisko połowa (44%) samorządów udostępniała materiały dotyczące BP na łamach odrębnego działu portalu miejskiego, co czwarte miasto (28%) stosowało równoległe oba wspomniane rozwiązania. Jedynie w przypadku Zielonej Góry informacje o realizacji edycji BP z 2017 r. prezentowane były w sposób rozproszony, w formie artykułów publikowanych w dziale aktualności miejskiego portalu.

Niemal wszystkie (89%) uwzględnione w badaniu samorzady publikowały materiały dotyczące BP na łamach Biuletynu Informacji Publicznej (dalej: BIP), przy czym za jego pośrednictwem udostępniano zazwyczaj jedynie odnoszące się do rozpatrywanego mechanizmu uchwały rad gmin i zarządzenia prezydentów miast (tabela 2). Odmienna sytuacja miała miejsce w Rzeszowie, gdzie poświęcona BP sekcja BIP stanowiła główny kanał komunikacyjny służący informowaniu miejscowych internautów o zasadach i przebiegu tego procesu. Co drugie miasto wojewódzkie prowadziło w 2017 r. na łamach mediów społecznościowych profile poświęcone BP. W każdym z tych przypadków wykorzystywano *fanpage* na portalu Facebook (dalej: FB), w Katowicach i Krakowie dodatkowo prowadzono konto w ramach serwisu Twitter.

Tabela 2. Kanály wykorzystywane przez miasta wojewódzkie do udostępniania w Internecie materiałów dotyczących edycji BP realizowanych w 2017 r.

gmina	materiały dot. BP dostępne w BIP	sekcja portalu gminnego dedykowana BP	osobna witryna poświęcona BP	profile w mediach społecznościowych dedykowane BP	stały odsyłacz do materiałów dot. BP na stronie głównej portalu gminnego
Białystok	X	X	X	–	X
Bydgoszcz	–	–	X	FB	X
Gdańsk	X	X	X	FB	X
Gorzów Wlkp.	X	X	X	–	X
Katowice	X	–	X	FB Twitter	X
Kielce	X	–	X	–	X
Kraków	X	–	X	FB Twitter	X
Lublin	X	X	X	–	–
Łódź	X	X	X	–	X
Olsztyn	X	–	X	FB	X
Opole	X	X	–	FB	X
Poznań	X	–	X	FB	X
Rzeszów	X	–	–	–	X
Szczecin	X	–	X	–	–
Toruń	–	X	–	–	–
Warszawa	X	–	X	FB	–
Wrocław	X	X	–	FB	X
Zielona Góra	X	–	–	–	X

X – parametr występuje.**Źródło: opracowanie własne.**

O ile wszystkie analizowane miasta publikowały w Internecie informacje dotyczące BP, o tyle odnotować należy zróżnicowany poziom eksponowania wspomnianych zagadnień na łamach portalu samorządowych. Przeszło jedna piąta (22%) JST nie umieściła na stronie głównej swojego portalu stałego odsyłacza do materiałów związanych z BP (tabela 2). Powszechnej praktyki nie stanowiło także tworzenie hiperłączy między witrynami samorządowymi poświęconymi różnym formom dialogu

władz lokalnych z mieszkańcami. Spośród siedmiu miast, które prowadziły odrębne serwisy internetowe wspierające realizację konsultacji społecznych, jedynie w przypadku Bydgoszczy, Kielc, Krakowa i Olsztyna na łamach rozpatrywanych witryn zamieszczono odnośnik do materiałów dotyczących BP.

Przeprowadzona analiza wykazała, że miasta wojewódzkie w różnym zakresie wykorzystywały komunikowanie internetowe do zwiększania wiedzy obywateli o dostępnych formach włączenia się w proces BP (tabela 3). Przeszło połowa (56%) samorządów nie podjęła próby wyjaśnienia internautom, na czym polega mechanizm BP i czemu ma on służyć. O ile wszystkie gminy prezentowały na swoich witrynach zasady rozpatrywanej edycji BP, o tyle w przypadku jednej trzeciej z nich wspomniane informacje publikowane były jedynie w formie osobnych plików tekstowych lub zeskanowanych kopii uchwał i zarządzeń organów gminy. Jedynie w przypadku Warszawy jakiekolwiek informacje o mechanizmie BP dostępne były na witrynie samorządowej w języku angielskim. Ich zakres nie pozwalał jednak osobom nieznającym języka polskiego na samodzielny udział w rozpatrywanym procesie.

Przeszło co piąte (22%) miasto wojewódzkie nie zapewniało internautom żadnych informacji mogących ułatwić im przygotowanie propozycji zadań budżetowych. Najczęściej publikowanymi materiałami tego rodzaju były przykładowe kosztorysy projektów (72% gmin) oraz instrukcje sporządzania opisu projektu i wypełniania formularza zgłoszeniowego (72%). Co druga (55%) gmina oferowała mieszkańcom opcję skorzystania z geoportalu, pozwalającego ustalić numer i strukturę własnościową działki, na której realizowane miało być planowane zadanie. Tylko dwa miasta zapewniły mieszkańcom możliwość zadawania za pośrednictwem witryny BP pytań dotyczących zasad udziału w jego edycji z 2017 r., przy czym jedynie w Szczecinie treść pytań i odpowiedzi urzędników była udostępniana na łamach serwisu.

Tabela 3. Wykorzystanie przez miasta wojewódzkie witryn samorządowych w kampanii informacyjno-edukacyjnej dotyczącej edycji BP realizowanych w 2017 r.

gmina	informacja o celu procesu BP dostępna na poświęconej mu witrynie	zasady udziału w BP dostępne bezpośrednio na poświęconej mu witrynie	materiały ułatwiające przygotowanie propozycji zadania budżetowego dostępne na witrynie poświęconej BP			możliwość zadawania za pośrednictwem witryny BP pytań dot. zasad udziału w tym procesie
			instrukcja sporządzania opisu projektu	przykładowe kosztorysy projektów	mapa własności gruntu lub link do geoportalu	
Białystok	X	X	X	X	X	–
Bydgoszcz	–	–	X	X	X	–
Gdańsk	X	X	X	X	–	X
Gorzów Wlkp.	–	X	–	–	X	–
Katowice	X	X	X	X	X	–
Kielce	X	X	X	X	X	–
Kraków	X	X	X	X	X	–
Lublin	–	X	X	X	X	–
Łódź	–	–	X	X	X	–
Olsztyn	–	X	–	–	–	–
Opole	–	–	–	–	–	–
Poznań	–	–	X	X	–	–
Rzeszów	–	–	–	–	–	–
Szczecin	–	X	X	X	–	X
Toruń	X	X	X	X	–	–
Warszawa	X	X	X	X	X	–
Wrocław	X	X	X	X	X	–
Zielona Góra	–	–	–	–	–	–

X – parametr występuje.**Źródło: opracowanie własne.**

Zrealizowane badanie wykazało również, że media internetowe nie były wykorzystywane przez władze lokalne do rozszerzenia zasięgu społecznego poświęconych BP bezpośrednich spotkań z mieszkańcami. Ci ostatni nie mieli możliwości zdalnego udziału we wspomnianych wydarzeniach, nie były one także transmitowane online. Powszechnej praktyki nie stanowiło nawet udostępnianie w Internecie nagrań czy relacji z tego rodzaju spotkań. Działania takie podejmowane były jedynie w co

czwartym (28%) samorządzie. W Białymstoku udostępniono prezentację przygotowaną na spotkanie konsultacyjne, w Gorzowie Wlkp. opublikowano streszczenia przebiegu zebrań rejonowych, w Lublinie i Wrocławiu upubliczniono uwagi wypracowane przez uczestników warsztatów. Mieszkańcy Bydgoszczy mieli natomiast możliwość zapoznania się z nagraniem prezentującym pełny przebieg spotkania ewaluacyjnego po edycji BP z 2017 r., ale wspomniany film udostępniony został dopiero po zakończeniu konsultacji społecznych.

Tabela 4. Wykorzystanie ICT przez miasta wojewódzkie podczas naboru propozycji zadań do edycji BP z 2017 r. oraz wyboru projektów przeznaczonych do realizacji.

gmina	zgłaszanie propozycji zadań budżetowych drogą elektroniczną			głosowanie na propozycje zadań budżetowych przy użyciu elektronicznego formularza lub aplikacji
	możliwe do realizacji bez wizyty w urzędzie	wymaga przesłania zeskanowanych dokumentów	wymaga użycia poczty elektronicznej	
Białystok	X	X	X	X
Bydgoszcz	X	–	–	X
Gdańsk	–	–	–	X
Gorzów Wlkp.	X	X	X	X
Katowice	–	–	–	X
Kielce	X	X	–	X
Kraków	–	–	–	X
Lublin	–	–	–	X
Łódź	X	X	–	X
Olsztyn	X	X	–	X
Opole	X	X	X	X
Poznań	X	–	–	X
Rzeszów	X	X	X	X
Szczecin	X	–	–	X
Toruń	–	–	–	X
Warszawa	X	X	–	X
Wrocław	X	–	–	X
Zielona Góra	X	X	X	X

X – parametr występuje.

Źródło: opracowanie własne.

W przypadku 13 z 18 analizowanych samorządów procedura zgłoszenia propozycji zadania budżetowego mogła być w całości zrealizowana przez Internet (tabela 4).

W pięciu miastach niezbędne było w tym celu skorzystanie z poczty elektronicznej, w pozostałych przypadkach udostępniono internetowy formularz. Jedynie w Bydgoszczy, Poznaniu, Szczecinie i Wrocławiu mieszkańcy mieli do dyspozycji aplikację internetową, która nie wymagała załączania zeskanowanych kopii dokumentów. Skomplikowanej procedurze naboru propozycji zadań budżetowych w wielu gminach towarzyszył mało przejrzysty sposób prezentowania opisów przedłożonych projektów (tabela 5). W co trzecim samorządzie wspomniane informacje można było jedynie pobrać w postaci odrębnego pliku tekstowego lub zeskanowanej kopii papierowego formularza. Tylko co czwarta (28%) gmina oferowała opcję wyszukiwania zadań budżetowych według zadanych kryteriów, co piąte (22%) miasto zapewniało możliwość przeglądania propozycji zadań budżetowych z poziomu interaktywnej mapy, pozwalającej na porównywanie lokalizacji projektów. Dwie trzecie samorządów zdecydowało się natomiast na uwzględnianie w opisie poszczególnych projektów planu wskazującego na ich położenie w obrębie miasta. Blisko 90% gmin udostępniało na swoich witrynach materiały graficzne odnoszące się do przynajmniej niektórych z propozycji zgłoszonych do BP.

Spośród miast wojewódzkich, jedynie cztery wdrożyły na witrynie poświęconej BP narzędzia komunikacyjne pozwalające mieszkańcom na publiczne odniesienie się do zgłoszonych propozycji zadań budżetowych. W Bydgoszczy internauci mogli skorzystać z opcji komentowania artykułów z witryny BP, przy czym nie zdecydowano się na utworzenie osobnych wątków dyskusji dla poszczególnych projektów. Te ostatnie funkcjonowały na witrynie Wrocławia, na której możliwość komentowania opisów projektów zarezerwowana była jednak wyłącznie dla użytkowników portalu FB. W przypadku Łodzi dyskusję o zgłoszonych propozycjach zadań utrudniał natomiast brak możliwości bezpośredniego odniesienia się do wypowiedzi innych internautów. Przytoczone problemy nie dotyczyły witryny warszawskiego BP, na której, po elektronicznym zgłoszeniu zadania budżetowego, automatycznie tworzony był wątek dyskusyjny w ramach internetowego forum. Zaznaczyć

należy jednak, że nie oferowało ono wielu funkcjonalności typowych dla tego rodzaju platform, takich jak narzędzia wyszukiwawcze czy przeglądanie profili użytkowników.

Tabela 5. Sposób udostępniania w Internecie przez miasta wojewódzkie materiałów dotyczących projektów zgłoszonych do edycji BP realizowanych w 2017 r.

gmina	forma publikacji opisów projektów na witrynie poświęconej BP	obecność grafiki w opisach projektów	udostępnianie planu z lokalizacją projektu	opcja wyszukiwania projektów wg wskazanych kryteriów	opcja przeglądania projektów z poziomu mapy
Białystok	zeskanowane wnioski	X	X	–	–
Bydgoszcz	zbiorczy plik	X	–	–	–
Gdańsk	bezpośrednio	X	X	X	–
Gorzów Wlkp.	bezpośrednio	–	X	–	–
Katowice	bezpośrednio	X	X	–	X
Kielce	bezpośrednio / zeskanowany plik*	X	X	–	X
Kraków	bezpośrednio	X	X	X	X
Lublin	bezpośrednio	X	X	–	–
Łódź	bezpośrednio	X	X	X	–
Olsztyn	bezpośrednio	X	X	–	–
Opole	zeskanowane wnioski	X	–	–	–
Poznań	bezpośrednio	X	–	–	–
Rzeszów	zeskanowane wnioski	X	–	–	–
Szczecin	bezpośrednio	X	X	–	–
Toruń	zeskanowane wnioski	X	–	–	–
Warszawa	bezpośrednio	X	X	X	X
Wrocław	bezpośrednio	X	X	X	–
Zielona Góra	zbiorczy plik	–	–	–	–

* Bezpośrednio na witrynie dostępne tylko wnioski nadesłane drogą elektroniczną.

X – parametr występuje.

Źródło: opracowanie własne.

Jedynie co trzecie miasto wojewódzkie stworzyło internautom możliwość skontaktowania się z autorami poszczególnych propozycji budżetowych. W Warszawie i we Wrocławiu mieszkańcy mogli do nich przesłać wiadomość prywatną za pośrednictwem witryny poświęconej BP. W Katowicach i Poznaniu wszyscy projektodawcy musieli zgodzić się na umieszczenie na witrynie samorządowej swoich adresów

poczty elektronicznej i/lub numerów telefonów, w Białymstoku i Lublinie upublicznienie wspomnianych danych miało charakter opcjonalny. Większość miast wojewódzkich nie wykorzystywała także ICT do ułatwiania mieszkańcom promocji poszczególnych propozycji zadań budżetowych. Witryny BP w Gdańsku, Krakowie i Warszawie posiadały opcję udostępniania opisu danego projektu na łamach mediów społecznościowych, w Łodzi i Poznaniu internautom oferowano możliwość wygenerowania materiałów reklamowych dla wybranego projektu. Jedynie w Lublinie integralną część opisu propozycji zadania budżetowego stanowiła sekcja poświęcona promującym go witrynom internetowym, prowadzonym przez projektodawców.

W każdym z uwzględnionych w badaniu samorządów mieszkańcy mogli oddać głos na projekty zgłoszone do BP za pośrednictwem internetowego formularza lub aplikacji. W Rzeszowie z takiej opcji skorzystać mogli jednak tylko osoby zameldowane na terenie tego miasta. Tożsamość głosującego najczęściej weryfikowana była na podstawie numeru PESEL (83% gmin) lub kodu SMS (50%). W co piątej gminie kod autoryzacyjny przesyłano na wskazany adres poczty elektronicznej, a w co szóstym mieście konieczne było podanie nazwiska rodzowego matki.

Przeprowadzone badanie wykazało, że miasta wojewódzkie w różnym zakresie wykorzystywały komunikowanie internetowe do informowania mieszkańców o efektach poprzednich edycji BP (tabela 6). O ile przeszło połowa (55%) samorządów na witrynach poświęconych temu procesowi udostępniała informacje o stanie realizacji wszystkich projektów wybranych przez mieszkańców w 2016 r., o tyle w co czwartym (28%) mieście tego rodzaju wiadomości ukazywały się wyłącznie w dziale aktualności portalu miejskiego i dotyczyły jedynie niektórych przedsięwzięć. W przeszło połowie (55%) badanych gmin na witrynie BP wyodrębniono sekcję dotyczącą realizacji projektów wyłonionych w 2016 r. lub opublikowano odsyłać do materiałów związanych ze wspomnianą problematyką (tabela 6). W Katowicach dostęp do rozpatrywanych informacji był możliwy jedynie z poziomu opisów

poszczególnych zwycięskich projektów. W Gorzowie Wlkp. i Opolu zestawienia odnoszące się do statusu wszystkich projektów ukazały się w dziale aktualności witryny BP, przy czym w przypadku tego drugiego miasta ostatni wykaz opublikowano pod koniec października 2017 r., tj. jeszcze przed zakończeniem wdrażania niektórych zadań.

Tabela 6. Sposób i zakres udostępniania w Internecie przez miasta wojewódzkie informacji dotyczących realizacji projektów wybranych w ramach edycji BP z 2016 r.

gmina	informacje dostępne w dziale aktualności portalu gminy	zakres informacji dostępnych na witrynie BP	forma publikacji informacji na witrynie BP*	dane o aktualnym etapie realizacji poszczególnych projektów dostępne na witrynie BP	opcja publikowania na witrynie BP pytań i uwag dot. realizacji projektów
Białystok	X	wszystkie projekty	S	X	–
Bydgoszcz	X	wszystkie projekty	S	–	X
Gdańsk	X	–	–	–	–
Gorzów Wlkp.	X	wszystkie projekty	A	X	–
Katowice	–	wszystkie projekty	P	X	–
Kielce	X	–	–	–	–
Kraków	X	wszystkie projekty	S	X	–
Lublin	–	niektóre projekty	S	X	–
Łódź	X	wszystkie projekty	S	X	–
Olsztyn	X	niektóre projekty	S	–	–
Opole	X	wszystkie projekty	A	X	–
Poznań	X	wszystkie projekty	S	X	–
Rzeszów	X	–	–	–	–
Szczecin	X	niektóre projekty	S	X	–
Toruń	X	–	–	–	–
Warszawa	X	wszystkie projekty	S	X	X
Wrocław	X	wszystkie projekty	S	X	X
Zielona Góra	X	–	–	–	–

* S – osobna sekcja witryny lub link do danych dotyczących realizacji projektów; A – zestawienie w dziale aktualności witryny BP; P – informacje dostępne z poziomu opisów zwycięskich projektów.

X – parametr występuje.

Źródło: opracowanie własne.

Odnosić należy, że publikowane na witrynach BP dane dotyczące projektów wybranych przez mieszkańców w 2016 r. charakteryzowały się różnym poziomem

szczegółowości (tabela 6). Podczas gdy w Białymstoku, Katowicach i Wrocławiu mieszkańcom udostępniano kalendarium prac podejmowanych w związku z wdrażaniem poszczególnych zadań, w Bydgoszczy status danego projektu modyfikowany był dopiero po zakończeniu jego realizacji. Wszystkie analizowane samorządy, z wyjątkiem Opola, prezentowały na swoich witrynach internetowych zdjęcia ukazujące realizację przynajmniej niektórych zwycięskich projektów, w Krakowie opublikowano także materiały audiowizualne, dokumentujące wybrane przedsięwzięcia sfinansowane z BP. Żadne z miast wojewódzkich nie zachęcało natomiast mieszkańców do zgłaszania za pośrednictwem witryn poświęconych BP pytań i uwag dotyczących wdrażania zwycięskich projektów. Jedynie w trzech uwzględnionych w badaniu samorządach internauci sporadycznie wykorzystywali we wspomnianym celu mechanizm publikowania komentarzy pod opisami projektów (Warszawa, Wrocław) lub pod artykułami poświęconymi ich realizacji (Bydgoszcz). W większości przypadków podnoszone przez mieszkańców kwestie pozostawały jednak bez jakiegokolwiek odpowiedzi ze strony urzędników samorządowych.

W szerszym zakresie miasta wojewódzkie wykorzystywały komunikowanie internetowe na etapie ewaluacji zakończonych edycji BP i konsultowania ewentualnych zmian w sposobie realizacji tego procesu (tabela 7). Przeszło cztery piąte (83%) analizowanych samorządów pozyskiwało za pośrednictwem Internetu opinie obywateli na temat zakończonych i planowanych edycji BP, przy czym do najczęściej wykorzystywanych w tym celu rozwiązań należało udostępnianie ankiet online (72% miast) oraz umożliwianie mieszkańcom przesyłania uwag pocztą elektroniczną (39%).

Tabela 7. Wykorzystanie ICT przez miasta wojewódzkie podczas ewaluacji edycji BP z 2016 i 2017 r. oraz konsultowania zasad edycji BP z 2017 i 2018 r.

gmina	możliwość zgłaszania uwag pocztą elektroniczną	ankiety online	inne mechanizmy komunikacyjne	publikacja uwag zgłoszonych drogą elektroniczną
Białystok	X	X	–	X
Bydgoszcz	X	X	komentarze	–
Gdańsk	–	X	–	X
Gorzów Wlkp.	–	X	–	X
Katowice	X	–	–	–
Kielce	–	X	–	X
Kraków	–	X	–	X
Lublin	X	X	–	X
Łódź	X	–	forum	X
Olsztyn	–	X*	–	X
Opole	X	X	–	X
Poznań	–	X	–	X
Rzeszów	–	–	–	nd.
Szczecin	–	X	–	X
Toruń	–	–	–	nd.
Warszawa	X	X	forum	X
Wrocław	–	X	komentarze, formularz online	X
Zielona Góra	–	–	–	nd.

* Ankieta dostępna tylko dla uczestników Olsztyńskiego Panelu Obywatelskiego.

X – parametr występuje; nd. – zjawisko nie dotyczy.

Źródło: opracowanie własne.

Spośród 15 miast wojewódzkich, które pozyskiwały za pośrednictwem Internetu opinie obywateli o zakończonych i planowanych edycjach BP, wszystkie samorządy – z wyjątkiem Bydgoszczy i Katowic – opublikowały na swych witrynach zgromadzone w ten sposób dane. Odnotować należy jednak, że o ile powszechną praktyką było prezentowanie danych ilościowych pochodzących z ankiet, o tyle w przypadku odpowiedzi na pytania otwarte lub komentarzy nadsyłanych pocztą elektro-

niczną często ograniczano się do przytoczenia treści wybranych wypowiedzi mieszkańców (Gorzów Wlkp., Kraków) lub ogólnego przedstawienia ich rekomendacji (Poznań). Jedynie w Lublinie, po zakończeniu konsultacji społecznych dotyczących zasad edycji BP z 2018 r., władze lokalne nie tylko opublikowały pełną treść uwag zgłoszonych przez mieszkańców drogą elektroniczną, lecz również bezpośrednio ustosunkowały się do każdej z podniesionych kwestii.

Żadne z miast wojewódzkich nie wykorzystywało komunikowania internetowego do stymulowania dyskusji mieszkańców na temat kształtu procesu BP. W Bydgoszczy i Wrocławiu internauci mogli wprawdzie komentować artykuły publikowane na łamach witryn BP, ale władze lokalne nie zachęcały ich do takiej aktywności ani też nie rozpatrywały wspomnianego mechanizmu jako instrumentu konsultacji społecznych. Analogiczna sytuacja miała miejsce w Warszawie, w przypadku której funkcjonujące na witrynie BP forum nie posiadało sekcji przeznaczonej na rozmowy o zasadach tego procesu i sposobie jego realizacji. Użytkownicy mogli jedynie zwracać się do administratora platformy z prośbą o uruchomienie nowych wątków w obrębie działów forum poświęconych poszczególnym dzielnicom. W rezultacie dyskusje toczące na łamach serwisu koncentrowały się wokół poszczególnych projektów, a nie kształtu samego procesu BP. Ogólny wątek dyskusyjny poświęcony edycji BP z 2017 r. uruchomiono natomiast na internetowym Forum Konsultacji Społecznych (forum.samorząd.lodz.pl), prowadzonym przez łódzki samorząd. Zupełny brak promocji na witrynie BP takiej formy dialogu z lokalnymi urzędnikami sprawił jednak, że nie skorzystał z niej ani jeden mieszkaniec.

Większym zainteresowaniem internautów cieszyła się możliwość publikacji komentarzy na profilach poświęconych BP, prowadzonych w obrębie portalu FB przez co drugie miasto wojewódzkie (tabela 1). Tylko w przypadku Katowic udostępniono jednak opcję oceniania rozpatrywanego procesu przy użyciu mechanizmu recenzji. Żadna z gmin nie zdecydowała się natomiast na zachęcanie użytkow-

ników mediów społecznościowych do zgłaszania za ich pośrednictwem uwag dotyczących realizacji mechanizmu BP. O tym, że władze lokalne nie traktowały oficjalnych fanpage'ów BP jako istotnego instrumentu włączania mieszkańców w debatę na temat kształtu tego procesu, świadczyć może także pomijanie zgłaszanych za ich pośrednictwem uwag w raportach ewaluacyjnych. Dla porównania, w przypadku Warszawy i Krakowa w raportach oceniających przebieg edycji BP z 2017 r. odniesiono się do wypowiedzi internautów, publikowanych na łamach nieoficjalnych witryn BP, funkcjonujących w obrębie portalu FB¹³.

Wnioski

Przeprowadzona analiza pozytywnie zweryfikowała prawdziwość hipotezy H1, zgodnie z którą zakres, w jakim miasta wojewódzkie wykorzystywały komunikowanie internetowe do włączania obywateli w realizowaną w 2017 r. edycję BP, miał związek z wielkością ich populacji. Miasta liczące powyżej 250 tys. mieszkańców dwukrotnie częściej od mniejszych ośrodków decydowały się na prowadzenie na łamach mediów społecznościowych profili dotyczących BP (64% wobec 29%), przeszło dwukrotnie częściej od pozostałych samorządów posiadały również odrębne witryny poświęcone temu procesowi (91% wobec 43%). Największe gminy w szerszym zakresie wykorzystywały również komunikowanie internetowe do zwiększania wiedzy obywateli o dostępnych formach udziału w procesie BP. Podczas gdy wszystkie miasta liczące powyżej 250 tys. mieszkańców udostępniały informacje mogące ułatwić obywatelom przygotowanie własnych propozycji zadań budżetowych, takie jak przykładowe kosztorysy czy porady dotyczące sporządzania opisu projektu,

¹³ Zob. P. Huras i in., *Badanie ewaluacyjne IV edycji budżetu partycypacyjnego w kontekście mieszkańców zaangażowanych w proces*, Warszawa 2017, s. 22, http://twojbudzet.um.warszawa.pl/sites/twojbudzet.um.warszawa.pl/files/raport_koncowy_-_ewaluacja_iv_edycji.pdf, 28.12.2018; M. Leszczyńska i in., *Ewaluacja wdrażania IV edycji budżetu obywatelskiego w Krakowie*, Warszawa 2017, s. 10, <http://budzet.krakow.pl/zalacznik/298056>, 27.12.2018.

w przypadku mniejszych gmin odsetek ten był już przeszło dwukrotnie niższy (43%). Ponad dwie trzecie (71%) najmniejszych miast wojewódzkich, o populacji poniżej 250 tys. osób, nie podjęło próby wyjaśnienia internautom, na czym polega mechanizm BP i czemu ma on służyć. W przypadku ośrodków o populacji przekraczającej pół miliona osób takie zaniechanie dotyczyło 40% gmin. Istotne różnice odnotowano także w zakresie sposobu naboru propozycji zadań budżetowych. Podczas gdy w co trzecim mieście o populacji powyżej 250 tys. osób zgłoszenie projektu drogą elektroniczną nie wiązało się z koniecznością przesyłania zeskanowanych dokumentów lub korzystania z poczty elektronicznej, o tyle na tego rodzaju udogodnienia nie mogli liczyć mieszkańcy żadnego z mniejszych ośrodków.

W wielu miastach wojewódzkich czynnik zniechęcający mieszkańców do włączenia się w proces BP stanowić mógł brak pełnej i aktualnej informacji o realizacji zadań wyłonionych w ramach jego poprzedniej edycji. W tym zakresie odnotowano przy tym znaczące różnice między gminami o różnej wielkości. Podczas gdy wszystkie miasta liczące powyżej pół miliona mieszkańców umożliwiały internautom sprawdzenie bieżącego etapu realizacji każdego z projektów, w przypadku mniejszych ośrodków – tylko co czwarte (23%). Brak informacji o aktualnym statusie poszczególnych projektów, w połączeniu z długimi, często opóźniającymi się terminami ich realizacji, należy uznać za przesłankę podważającą zaufanie obywateli do BP jako procesu, w którym podjęte przez mieszkańców decyzje są respektowane i wdrażane przez władze lokalne. Rozwianiu wątpliwości mieszkańców w tym zakresie nie sprzyjał także fakt, że 83% analizowanych samorządów nie udostępniło na łamach witryn poświęconych BP mechanizmów pozwalających na publikowanie pytań i uwag dotyczących wdrażania zwycięskich projektów.

Zrealizowane badanie wykazało prawdziwość hipotezy H2, w myśl której większość miast wojewódzkich realizujących w 2017 r. własną edycję BP nie wykorzystywała narzędzi komunikacyjnych, umożliwiających internautom publiczną dyskusję dotyczącą zgłoszonych przez mieszkańców propozycji zadań budżetowych.

Tylko w czterech miastach na witrynach poświęconych BP uwzględniono rozwiązania pozwalające mieszkańcom na komentowanie treści projektów, przy czym we Wrocławiu wspomniana opcja dostępna była wyłącznie dla użytkowników portalu FB. Jedynie władze Warszawy aktywnie zachęcały internautów do komentowania na forum zgłoszonych propozycji budżetowych, uwzględniając jednocześnie w procedurze BP możliwość modyfikacji przez autora projektu jego założeń pod wpływem uwag zgłaszanych przez mieszkańców. Wspomniane czynniki przyczyniły się do relatywnie dużej popularności rozpatrywanej platformy komunikacyjnej. Według raportu ewaluacyjnego edycji BP z 2017 r., 5% ankietowanych uczestników głosowania wzięło udział w dyskusjach na forum, a 22% zadeklarowało, że śledziło toczące się na nim dyskusje¹⁴. O ile połowa badanych użytkowników forum przyznała, że internetowe konwersacje miały często emocjonalny charakter, o tyle blisko dwie trzecie respondentów pozytywnie oceniło poziom merytoryczny dyskusji toczonych na forum, a trzy czwarte było przekonanych, że przyczyniły się one do udoskonalenia propozycji budżetowych¹⁵.

Odnosząc się do tej ostatniej kwestii, należy odnotować, że zdecydowana większość miast wojewódzkich nie wykorzystywała ICT do stymulowania dialogu między projektodawcami a członkami lokalnej społeczności. Tylko co trzecia gmina udostępniła możliwość przesłania wiadomości do autorów poszczególnych propozycji budżetowych lub publikowała dane kontaktowe przynajmniej części projektodawców. Sytuacja taka ograniczała możliwość wycofania poszczególnych projektów lub modyfikacji ich założeń pod wpływem opinii prezentowanych przez mieszkańców. Rozwojowi debaty na temat priorytetów lokalnej społeczności nie sprzyjał także fakt, że w żadnym z miast internauci nie mieli możliwości zdalnego udziału w bezpośrednich spotkaniach z mieszkańcami, poświęconych prezentacji przedłożonych zadań budżetowych i dyskusji na ich temat. Sytuacja taka dotyczyła także

¹⁴ P. Huras i in., *dz. cyt.*, s. 103.

¹⁵ *Tamże*, s. 105.

Gorzowa Wlkp., w którym wybór przeznaczonych do realizacji projektów dokonany mógł być już w trakcie rejonowych spotkań konsultacyjnych. W rezultacie wiążące decyzje w sprawie inwestycji realizowanych na terenie poszczególnych osiedli tego miasta zapadały niekiedy w gronie zaledwie dwudziestu kilku osób.

Przeprowadzona analiza pozytywnie zweryfikowała prawdziwość hipotezy H3, w myśl której wśród miast wojewódzkich realizujących w 2017 r. mechanizm BP powszechnej praktyki nie stanowiło wykorzystywanie ICT do konsultowania z mieszkańcami zasad i sposobu realizacji rozpatrywanego procesu oraz ewaluacji jego dotychczasowych edycji. O ile tego rodzaju działania podejmowane były przez cztery piąte badanych gmin, o tyle na pozyskiwanie za pośrednictwem Internetu opinii obywateli dotyczących zakończonych i planowanych edycji BP zdecydowało się jedynie 57% miast liczących poniżej 250 tys. mieszkańców. Analiza katalogu narzędzi komunikacyjnych najczęściej wykorzystywanych w rozpatrywanym celu przez uwzględnione w badaniu samorządy (możliwość przesyłania uwag pocztą elektroniczną – 39% gmin, ankiety internetowe – 72% gmin) pozwala przy tym na stwierdzenie, że nie tylko wykluczały one pogłębiony dialog między instytucjami samorządowymi a obywatelami, lecz również pozbawiały internautów możliwości odniesienia się do pomysłów i opinii zgłaszanych przez innych mieszkańców. Tym samym władze lokalne, próbując wykorzystać ICT do włączenia obywateli w procesy BP, pomijały kluczowy aspekt tych ostatnich – stymulowanie publicznej dyskusji mieszkańców, dotyczącej priorytetów ich społeczności lokalnej i pożądanych kierunków jej rozwoju.

Abstrakt

W artykule zaprezentowano wyniki badania, którego celem było zweryfikowanie, w jaki sposób miasta wojewódzkie wykorzystywały komunikowanie internetowe do angażowania obywateli w edycję budżetu partycypacyjnego realizowaną w 2017 r. Przeprowadzona analiza wykazała, że zakres użycia ICT na poszczególnych etapach

tego procesu miał związek z liczbą ludności danego samorządu. Badanie wykazało także, że większość miast nie wykorzystywała ICT do stymulowania dyskusji dotyczącej treści zgłoszonych propozycji zadań budżetowych oraz do konsultowania z mieszkańcami sposobu realizacji rozpatrywanego mechanizmu dialogu obywatelskiego.

THE USE OF ICT IN PARTICIPATORY BUDGETING PROCESSES BY PROVINCIAL CAPITALS IN POLAND

Abstract

The main aim of the presented study was to determine the extent to which eighteen Polish cities with the status of provincial capitals used online communication to engage citizens in the participatory budgeting processes in 2017. The analysis indicated that the scope of ICT usage at particular stages of these processes was related to the population of a given municipality. The study also showed that the majority of the cities had not implemented communication tools that would allow Internet users to discuss publicly the proposals of budgetary tasks. It was not also a common practice to use ICT to consult the residents about the principles of the participatory budgeting process in their local community.

Bibliografia

- H. R. Gilman, *Democracy reinvented: Participatory budgeting and civic innovation in America*, Washington 2016.
- Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik demograficzny*, Warszawa 2017.
- K. Goś-Wójcicka i in., *Pozyskanie nowych wskaźników dot. realizacji usług publicznych z zakresu partycypacji społecznej*, Warszawa 2015,
http://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultstronaopisowa/5851/1/1/raport_partycypacja_spoleczna.pdf, 15.12.2018.
- P. Huras i in., *Badanie ewaluacyjne IV edycji budżetu partycypacyjnego w kontekście mieszkańców zaangażowanych w proces*, Warszawa 2017,
http://twojbudzet.um.warszawa.pl/sites/twojbudzet.um.warszawa.pl/files/raport_koncowy_-_ewaluacja_iv_edycji.pdf, 28.12.2018.

- W. Kęśbowski, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Warszawa 2013, http://instytutobywatelski.pl/wp-content/uploads/2013/03/budzet_partycypacyjny.pdf, 18.06.2018.
- D. Kraszewski, K. Mojkowski, *Budżet obywatelski w Polsce*, Warszawa 2014, <http://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2014/03/Budzet-obywatelski-w-Polsce-D.-Kraszewski-K.-Mojkowski.pdf>, 21.12.2018.
- M. Leszczyńska i in., *Ewaluacja wdrażania IV edycji budżetu obywatelskiego w Krakowie*, Warszawa 2017, <http://budzet.krakow.pl/zalacznik/298056>, 27.12.2018.
- A. Polko, *Models of participatory budgeting – the case study of Polish city*, „Journal of Economics and Management” 2015, nr 1.
- E. Serzysko (red.), *Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce*, Warszawa 2015, <http://stocznia.org.pl/app/uploads/2016/01/broszura-budzety-partycypacyjne-wydanie2.pdf>, 25.12.2018.
- A. Shah (red.), *Participatory budgeting*, Washington 2012.
- Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Rocke, *Participatory budgeting in Europe: Potential and challenges*, „International Journal of Urban and Regional Research” 2008, nr 1.
- P. Swianiewicz, J. Łukomska (red.), *Bogactwo samorządów. Ranking dochodów JST 2016*, Warszawa 2016, http://wspolnota.org.pl/fileadmin/user_upload/Ranking/Ranking_-_Zamoznosc_samorzadow_2016_r_OK.pdf, 13.06.2018.
- R. Traub-Merz, Y. Sintomer, J. Zhang (red.), *Participatory budgeting in Asia and Europe: Key challenges of participation*, New York 2013.
- Urząd Miasta Łodzi, *Raport z konsultacji społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego na 2017 rok*, Łódź 2016, <http://uml.lodz.pl/get.php?id=20807>, 12.06.2018.
- Urząd Miasta Łodzi, *Raport z konsultacji społecznych projektu budżetu miasta Łodzi na 2017 rok oraz projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej miasta Łodzi na lata 2017-2040*, Łódź 2016, <http://uml.lodz.pl/get.php?id=20975>, 12.06.2018.
- B. Wampler, *Participatory budgeting in Brazil: Contestation, cooperation, and accountability*, University Park 2007.

Irena Wolska-Zogata

O pożytkach z bezpłatnego czasu antenowego dla Organizacji Pożytku Publicznego

Słowa kluczowe:

Organizacja Pożytku Publicznego, media publiczne, czas antenowy, kampania społeczna

Wprowadzenie

W literaturze przedmiotu organizacje pozarządowe (NGO) definiowane są jako organizacje obywatelskie działające z własnej inicjatywy na rzecz interesu publicznego¹. W 2017 r. w Polsce zarejestrowanych było 8517 organizacji pożytku publicznego (OPP)². Organizacje pożytku publicznego to organizacje pozarządowe (stowarzyszenia i fundacje, a także spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością) niedziałające w celu osiągnięcia zysku, które funkcjonują na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³. Prawna definicja OPP wynika z ustawy o działalności pożytku publicznego. Działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje w sferze zadań publicznych i obejmuje ona:

- 1) pomoc społeczną, w tym pomoc rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej;

¹ J. Kossowski, *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, Warszawa 2012, s. 13.

² www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/pozytek/1%20procent/wykaz_organizacji_pozytku_publicznego_uprawnionych_do_1_X.pdf, 15.04.2019.

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 450 z późn. zm. Zob.: *Co to są organizacje pożytku publicznego?*, <http://poradnik.ngo.pl/co-to-sa-organizacje-pozytku-publicznego>, 1.03.2018.

- 2) wspieranie rodziny i system pieczy zastępczej;
- 3) działalność na rzecz integracji i reintegracji narodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym;
- 4) działalność charytatywną;
- 5) podtrzymywanie i upowszechnianie tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości;
- 6) działanie na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych;
- 7) ochronę i promocję zdrowia;
- 8) działalność na rzecz osób niepełnosprawnych;
- 9) promocję zatrudnienia i aktywizacji osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy;
- 10) działalność na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn;
- 11) działalność na rzecz osób w wieku emerytalnym.

Instytucje społeczeństwa obywatelskiego funkcjonują w obrębie porządku prawnego danego państwa⁴, a aby mogły funkcjonować, państwo powinno spełniać trzy warunki brzegowe. Po pierwsze, w państwie powinna istnieć przestrzeń publiczna, umożliwiająca swobodną instytucjonalizację sił społecznych. Po drugie, powinien istnieć rynek, na którym dokonuje się transakcji wymiany dóbr i usług, wraz z ochroną prywatnej własności. Po trzecie w końcu, możliwa jest, niekontrolowana przez państwo, komunikacja społeczna⁵. Komunikacja społeczna, jak podaje Edmund Wnuk-Lipiński, *służy do definiowania i uzgadniania interesów grupowych, a także do uzgadniania wspólnych wartości i celów działania różnych grup społecznych, co w konsekwencji umożliwia ich instytucjonalizację. Jest ona także instrumentem pozyskiwania i mobilizacji zwolenników, rozproszonych na poziomie mikro-strukturalnym*⁶. Skuteczność komunikowania organizacji pozarządowych zależy od

⁴ E. Wnuk-Lipiński, *Socjologia życia publicznego*, Warszawa 2005, s. 158.

⁵ *Tamże*, s. 122-123.

⁶ *Tamże*.

czterech czynników: wiarygodności, obecności w dyskursie publicznym, autorytetu oraz umiejętnego kształtowania relacji z innymi aktorami społecznymi⁷. Osiągnięcie sukcesu, czyli skuteczności komunikowania się organizacji pozarządowych, wymaga zaistnienia i wzajemnego oddziaływania wszystkich czterech czynników. Media masowe należą do podstawowych, ale nie jedynych kanałów komunikacji w sferze publicznej, które wywierają wpływ na opinię publiczną, a jednocześnie wspierają komunikację między obywatelami a administracją publiczną⁸. Z danych GUS za rok 2015⁹ wynika, że zdecydowana większość organizacji posiadających status pożytku publicznego informowała o swojej działalności (90%) – odsetek ten był zbliżony do lat poprzednich. Najczęściej wykorzystywanym w tym celu narzędziem był Internet (74%) oraz takie środki przekazu, jak ulotki, plakaty, książki, wiece i happeningi (62%). Znacznie rzadziej komunikowano się poprzez media tradycyjne – prasę, radio i telewizję (42%). Analiza sprawozdań merytorycznych za rok 2015, które OPP złożyły do MRPIPS, wskazuje, że tylko 5% skorzystało z możliwości nieodpłatnego informowania przez media publiczne o prowadzonej przez siebie działalności pożytku publicznego¹⁰.

Wizerunek organizacji pozarządowych w badaniach społecznych

W 2006 r. tylko 7% badanych Polaków deklarowało zaufanie do organizacji pozarządowych¹¹, ale zgodnie z danymi zebranymi dla Edelman Trust Barometr w 2018 r.

⁷ A. Hess, *Mediatyzacja organizacji pozarządowych w procesie komunikacji politycznej*, „Zeszyty Prasoznawcze” 2014, nr 2, s. 254.

⁸ *Tamże*.

⁹ *Organizacje pożytku publicznego i 1%. Notatka informacyjna*, http://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5490/4/3/1/organizacje_pozytku_publicznego_i_jeden_procent.pdf, 4.06.2018.

¹⁰ Odsetek OPP korzystających z bezpłatnego czasu antenowego w 2015 podobny w roku 2013 i 2014.

¹¹ M. Wenzel, *Zaufanie do rządu, przedsiębiorstw, ONZ i organizacji pozarządowych w 20 krajach świata*, http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2006/K_004_06.PDF, 3.04.2018.

odsetek ten wzrósł do 54%¹². Był to wzrost rok do roku o 6 punktów procentowych. Z badań wynika, że o działaniach organizacji pozarządowych respondenci najczęściej dowiadują się z mediów – 40% Polaków zna organizacje z telewizji, radia, Internetu¹³. Obraz organizacji w świadomości społecznej kształtują przede wszystkim ogólnopolskie fundacje zajmujące się niesieniem pomocy potrzebującym. Badania stowarzyszenia Klon/Jawor z 2013 r. ujawniły, że 72% badanych jest przekonanych, że organizacje pozarządowe zajmują się pomaganiem chorym i potrzebującym, chociaż obszarem tym zajmuje się tylko 6% polskich stowarzyszeń i fundacji¹⁴. Najliczniejsze są organizacje sportowe i hobbystyczne oraz kulturalne, choć w świadomości społecznej te obszary najrzadziej łączone są z działalnością organizacji pozarządowych. Jedna trzecia badanych uważa, że sektor pozarządowy dysponuje pieniędzmi od prywatnych darczyńców, a 24% że środki pochodzą z odpisu 1% PIT. Dane te wskazują, że duży wpływ na społeczny odbiór finansowania trzeciego sektora mają kampanie medialne. W rzeczywistości najważniejsza część środków, jakimi dysponują organizacje, pochodzi ze źródeł rządowych i samorządowych – stanowią one aż 37% ich budżetu¹⁵.

Zaufanie do organizacji kształtują głównie rezultaty ich działań, o których Polacy też dowiadują się z mediów. Łatwiej wspiera się te działania, które powszechnie uznawane są za ważne dla całego społeczeństwa, oraz te organizacje, które są obecne w mediach (rozpoznawalność marki). W ten sposób media pełnią

¹² M. Gumkowska, *Polacy przodują w zaufaniu do... organizacji*, <http://publicystyka.ngo.pl/polacy-przoduja-w-zaufaniu-do-organizacji>, 15.04.2019.

¹³ *Co o organizacjach myślą Polacy. Badania zrealizowane na zlecenie Stowarzyszenia Klon/Jawor na próbie 1000 dorosłych Polaków przez firmę Realizacja sp. z o.o. w styczniu 2017 roku*, <http://fakty.ngo.pl/wiadomosc/2117169.html>, 15.03.2018.

¹⁴ P. Adamiak, *Zaangażowanie społeczne Polek i Polaków. Wolontariat, filantropia, 1% i wizerunek organizacji pozarządowych*. Raport z badania 2013. Stowarzyszenie Klon/Jawor, s. 77, <http://bibliotekawolontariatu.pl/tag/badania/>, 1.06.2018.

¹⁵ *Tamże*.

rolę uwiarygadniającą działalność organizacji pozarządowej¹⁶. Chociaż, jak sugeruje Agnieszka Hess, *sama obecność w dyskursie mediów nie musi przekładać się na wiarygodność organizacji pozarządowych w oczach opinii publicznej (...), ale pozostaje ważnym czynnikiem nadawania im znaczenia w debacie publicznej*¹⁷.

Wartym podkreślenia jest fakt, że Polacy chcą obecności fundacji i stowarzyszeń w telewizji, radiu, prasie – bo chcą informacji, co udało im się osiągnąć. Natomiast mają wątpliwości, czy ta obecność w mediach powinna być kupowana za pieniądze¹⁸.

Krystalizacja warunków formalnych realizacji art. 26

Artykuł 26 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie umożliwia organizacjom pożytku publicznego nieodpłatne informowanie o swoich działaniach w jednostkach publicznej radiofonii i telewizji. Szczegółowe rozwiązania w kwestii art. 26 ustawy miało regulować rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT). Niestety przez kolejne siedem lat KRRiT nie skorzystała z tego formalnego upoważnienia¹⁹.

W 2011 r. ukazało się rozporządzenie KRRiT²⁰, które nałożyło na nadawców publicznych obowiązek ustanowienia wewnętrznych regulacji dotyczących udostępniania czasu antenowego organizacjom pożytku publicznego. Pierwszy projekt

¹⁶ P. Adamiak, *Wizerunek organizacji pozarządowych*, Raport z badania, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2015, https://files2.ngo.pl/files/civicpedia.pl/public/wizerunek/raport_wizerunek.pdf, 15.04.2019.

¹⁷ A. Hess, *Spółeczni uczestnicy medialnego dyskursu politycznego w Polsce. Mediatyzacja i strategii komunikacyjne organizacji pozarządowych*, Kraków 2013, s. 138.

¹⁸ P. Adamiak, *Wizerunek organizacji pozarządowych*, Raport z badania, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2015, s. 49.

¹⁹ M. Dobranowska-Wittels, *OPP w mediach: najpierw selekcja*, <https://publicystyka.ngo.pl/opp-w-mediach-najpierw-selekcja> (15.03.2018).

²⁰ Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 29 kwietnia 2011 r. w sprawie trybu postępowania związanego z nieodpłatnym informowaniem w programach jednostek

rozporządzenia nie regulował, kto i na podstawie jakich kryteriów przyznaje prawo do emisji w mediach publicznych informacji o OPP, co stwarzało ryzyko całkowitej uznaniowości. Przewidywał natomiast, że każda wzmianka o OPP zaliczać się będzie do bezpłatnego limitu czasu przyznanego organizacjom. Włączenie się Rady Działalności Pożytku Publicznego²¹ oraz organizacji pozarządowych w prace nad rozporządzeniem doprowadziły do korzystniejszych rozwiązań.

Ostateczne rozporządzenie KRRiT określało precyzyjnie czas, jaki organizacje mają do wykorzystania, rodzaje audycji, w których mogą się pojawić informacje o OPP, oraz kto i na jakich warunkach je przygotowuje. Ważnym założeniem było opracowanie procedur sprawiedliwych i czytelnych, jednakowych dla wszystkich OPP, jak również jawność składu komisji podejmującej decyzje o emisji gotowych kampanii. Postulowano także możliwość przedstawiania komisji projektów kampanii, a nie wyłącznie gotowych już produkcji. Z bezpłatnego czasu antenowego korzystałyby kampanie społeczne, których celem jest edukacja opinii publicznej, zmiana świadomości i postaw w istotnych kwestiach, zwrócenie uwagi opinii publicznej (lub specyficznej grupy) na dany problem, zachęcenie do aktywnego włączenia się w działanie na rzecz danej sprawy²². Kampanie społeczne przygotowane przez same organizacje pożytku publicznego miały być emitowane nie krócej niż 9 minut w dobowym czasie nadawania. Szczegółowe zasady przygotowania i rozpowszechniania kampanii społecznych zrealizowanych przez organizacje, kryteria podziału czasu

publicznej radiofonii i telewizji o prowadzonej przez organizacje pożytku publicznego nieodpłatnej działalności pożytku publicznego, Dz. U. z 2014 r. poz. 283 z późn. zm.

²¹ Rada Działalności Pożytku Publicznego jest organem opiniodawczo-doradczym ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego powołanym na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 października 2015 r. w sprawie Rady Działalności Pożytku Publicznego, Dz. U. poz. 1706; <http://www.ekonomiaspooleczna.gov.pl/Podstawowe,informacje,768.html>, 15.03.2018.

²² M. Dobranowska-Wittels, *dz. cyt.*

miały być dokonywane przez jednostki publicznej telewizji i radiofonii, ale po konsultacjach z przedstawicielami wskazanymi przez Radę Działalności Pożytku Publicznego.

W 2013 r. ukazało się Obwieszczenie przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w sprawie trybu postępowania związanego z nieodpłatnym informowaniem w programach jednostek publicznej radiofonii i telewizji o prowadzonej przez organizacje pożytku publicznego nieodpłatnej działalności pożytku publicznego²³. Czas przeznaczony na emisje określony został na nie mniej niż 9 minut w dobowym czasie nadawania, z czego:

a) w programie telewizyjnym w następujących porach:

- w godzinach 6.00-12.00 – nie mniej niż 3 minuty,
- w godzinach 12.01-18.00 – nie mniej niż 3 minuty,
- w godzinach 18.01-22.00 – nie mniej niż 1 minuta,
- w godzinach 22.01-2.00 – nie mniej niż 2 minuty;

b) w programie radiowym w następujących porach:

- w godzinach 6.00-9.00 – nie mniej niż 3 minuty,
- w godzinach 9.01-15.00 – nie mniej niż 2 minuty,
- w godzinach 15.01-20.00 – nie mniej niż 3 minuty,
- po godzinie 20.01 – nie mniej niż 1 minuta.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, rozporządzeniem z dnia 19 maja 2017 r.²⁴, ponownie zmieniła tryb postępowania związanego z nieodpłatnym informowaniem w programach jednostek publicznej radiofonii i telewizji o prowadzonej przez organizacje pożytku publicznego nieodpłatnej działalności pożytku publicz-

²³ Dz. U. z 2014 r. poz. 283.

²⁴ Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 19 maja 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie trybu postępowania związanego z nieodpłatnym informowaniem w programach jednostek publicznej radiofonii i telewizji o prowadzonej przez organizacje pożytku publicznego nieodpłatnej działalności pożytku publicznego, Dz. U. poz. 1097.

nego. Rozporządzenie to mówi o trzech rodzajach audycji. Pierwszy rodzaj to audycje informacyjne, publicystyczne i dokumentalne, przygotowywane przez samą telewizję czy radio publiczne. Organizacje pożytku są bohaterami tych audycji. Drugi to audycje informujące o zasadach przekazywania 1%. Trzeci rodzaj to audycje prezentujące kampanie społeczne, realizowane i dostarczane przez samą organizację pozarządową. Czas antenowy dla OPP to w praktyce trzy rodzaje audycji, chociaż żaden nie daje gwarancji na skorzystanie z bezpłatnego czasu antenowego.

Na gruncie poprzedniej regulacji prowadzenie działalności informacyjnej mogło mieć miejsce wyłącznie w jednym z ogólnopolskich programów. W znowelizowanym rozporządzeniu przekaz w mediach ogólnopolskich nie jest limitowany, o ile publiczni nadawcy zdecydują się na skorzystanie z uprawnienia przewidzianego rozporządzeniem. Wydłużeniu uległ też czas antenowy dla OPP, w programach telewizyjnych nie mniej niż 270 minut miesięcznie, w radiu nie mniej niż 60 minut. Jednocześnie informacje mogą być rozpowszechniane jedynie między godziną 6.00 a 23.00. Poprzednie brzmienie rozporządzenia pozwalało na emisję kampanii społecznych do godziny 2 w nocy w TVP, a dla publicznej radiofonii KRRiT nie określiła żadnych ram czasowych, co prowokowało nadawcę do emitowania materiałów o OPP w nieatrakcyjnych godzinach. Rozporządzenie otwiera lokalnym OPP drogę do intensywniejszego promowania swojej działalności w lokalnych programach radiowych i telewizyjnych. Jednocześnie należy podkreślić, że KRRiT zaproponowała miesięczne limity w miejsce dziennych i tygodniowych (w § 2 ust. 3), co z jednej strony może zmienić dynamikę publikacji takich informacji, ale z drugiej strony może pozwolić w praktyce na emisję dłuższych form²⁵. Choć teoretycznie każda z kilku tysięcy organizacji pożytku publicznego ma prawo do czasu antenowego, to w praktyce jest to niemożliwe²⁶.

²⁵ <https://watchit.org.pl/nowe-rozporzadzenie-krrit/>, 15.03.2018.

²⁶ http://wiadomosci.ngo.pl/files/wiadomosci.ngo.pl/public/filespublic/2012/20120810141523_propozycja_procedury_kampanie_spoeczne_fi-nal_RDPP.pdf, 15.03.2018.

Realizacja art. 26 przez nadawców publicznych w praktyce

Uchwałą z dnia 24 września 2013 r. TVP zmieniła (pierwsze zasady zostały wprowadzone uchwałą z kwietnia 2012 r.) zasady przygotowania i rozpowszechniania w programach Telewizji Polskiej audycji informujących o prowadzonej przez organizacje pożytku publicznego nieodpłatnej działalności pożytku publicznego. Telewizja Polska i Rada Organizacji Pożytku Publicznego powołały w tym celu Komisję ds. Kampanii Społecznych, która weryfikuje spoty i planuje ich emisję w poszczególnych antenach²⁷.

Jednym z trzech rodzajów audycji informujących o działaniach OPP, zdefiniowanych w rozporządzeniu KRRiT, jest informacja o zasadach przekazywania 1%. W tym wypadku nadawca mediów publicznych sformułował zastrzeżenia, że informacje takie mogą powstać wyłącznie z inspiracji telewizji i przez nią być zrealizowane. Organizacje pożytku publicznego są odpowiedzialne za realizację spotów kampanii społecznych i ponoszą koszty ich produkcji, a o dopuszczeniu spotów do emisji decyduje Komisja ds. Kampanii Społecznych. Podczas VII Ogólnopolskiego Forum Inicjatyw Pozarządowych w 2014 r. sporządzono raport, dotyczący dostępu do mediów publicznych przez OPP. Możemy w nim przeczytać, że pierwotnie zakładano równy udział reprezentantów telewizji (3 osoby) i NGO (3 osoby) w Komisji rozpatrującej wpływające propozycje spotów. Ostatecznie składa się ona z 15 osób, z czego tylko 3 reprezentują III sektor. Osoby te są wybierane przez Radę Działalności Pożytku Publicznego na dwuletnią kadencję²⁸, natomiast pozostałe są wskazywane przez TVP. Taki sam schemat wyboru miał obowiązywać w stosunku do komi-

²⁷ <http://centruminformacji.tvp.pl/15783199/spoty-kampanii-spoecznych-organizacji-pozytku-publicznego>, 15.03.2018.

²⁸ https://files2.ngo.pl/files/wiadomosci.ngo.pl/public/filespublic/2012/20120810141523_propozycja_procedury_kampanie_spoeczne_finał_RDPP.pdf, 18.04.2019.

sji regionalnych, które jednak ostatecznie nie zostały powołane. Założenie o jawności składu osobowego Komisji jest realizowane i informacje te można znaleźć na stronie TVP S.A.²⁹, ale decyzje wydane przez Komisję są niejawne.

Komisja ocenia zgłoszony spot pod względem zastosowania się do zasad określonych w Załączniku do Uchwały nr 481/2013 Zarządu Spółki TVP S.A. z dnia 24 września 2013 r. Podobne wytyczne dotyczą spotów radiowych. Czas antenowy jest dzielony przy uwzględnieniu kolejności wpływu i akceptacji wniosków oraz tematyki audycji. Preferowane są kampanie:

- 1) na rzecz kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego;
- 2) na rzecz pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą;
- 3) na rzecz osób niepełnosprawnych;
- 4) na rzecz podtrzymania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej;
- 5) na rzecz ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego;
- 6) na rzecz pomocy społecznej, w tym rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób;
- 7) na rzecz upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji;
- 8) dotyczące przedsięwzięć ogólnopolskich, najważniejszych problemów o szerokim znaczeniu społecznym, wydarzeń i dzieł o znacznej wartości artystycznej;

²⁹ Komisja ds. Kampanii Społecznych (dane z 2018 r.) spotyka się w składzie: Telewizja Polska – 11 osób, Rada Działalności Pożytku Publicznego – 3 osoby, <https://centruminformacji.tvp.pl/15783199/spoty-kampanii-spoecznych-organizacji-pozytku-publicznego>, 3.03.2018.

- 9) zrealizowane wspólnie przez kilka organizacji pożytku publicznego, tzw. koalicje związane wokół problemów³⁰.

Paragraf 9 głosi, że treść audycji dotyczącej kampanii społecznej musi być zgodna z zadaniami publicznej radiofonii określonymi w art. 21 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji³¹ i powinna dotyczyć w szczególności:

- 1) popierania twórczości artystycznej, literackiej, naukowej oraz działalności oświatowej;
- 2) upowszechniania wiedzy o języku polskim;
- 3) działań służących rozwojowi kultury, nauki i oświaty, ze szczególnym uwzględnieniem polskiego dorobku intelektualnego i artystycznego;
- 4) działań służących umacnianiu rodziny, kształtowaniu postaw prozdrowotnych, zwalczaniu patologii społecznych³².

Kampanie nie mogą propagować działań sprzecznych z prawem, dobrymi obyczajami i dobrem społecznym, zagrażających zdrowiu, bezpieczeństwu i środowisku naturalnemu, nawoływać do nienawiści czy przemocy na tle wyznaniowym, rasowym lub etnicznym, naruszać przekonania religijnych odbiorców i nadużywać wizerunku osób starszych, chorych czy dzieci. Ale także nakłaniać do przekazania środków pieniężnych na rzecz organizacji pożytku publicznego, za wyjątkiem kampanii organizowanych na rzecz ofiar klęsk żywiołowych oraz promować organizację, kreować jej wizerunek, informować o konkretnym wydarzeniu. W praktyce zatem OPP nie mogą nieodpłatnie korzystać z czasu antenowego celem informowania o 1%, bo to jest zbiórka, która jest zakazana.

³⁰ Regulamin rozpowszechniania audycji prezentujących kampanie społeczne przygotowanych i dostarczonych do Polskiego Radia S.A. przez organizacje pożytku publicznego, Załącznik do uchwały nr 88/VIII/2017 Zarządu Polskiego Radia S.A. z dnia 29 czerwca 2017 r., <https://static.prsa.pl/aa2ecd04-b866-45da-981e-ed2613fbac10.pdf>, 30.05.2018.

³¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 361 z późn. zm.

³² *Tamże*.

Komisja ocenia problem społeczny, jego skalę, istotę i obecność w debacie publicznej, informacje o grupie docelowej i spodziewanych efektach. Jeśli spot odsyła do strony internetowej, komisja weryfikuje także treści na niej zawarte. Poza treścią merytoryczną Komisja ocenia wartość artystyczną (pomysł, estetykę, scenariusz) i jasność przekazu. Ustala także, w jakim programie, terminie i godzinach będą nadawane spoty. Decyzja zależy od kolejności wpływu wniosku, tematyki kampanii oraz tego, czy czas emisji wpisuje się w kalendarz wydarzeń okolicznościowych. Kampanie o zasięgu ogólnopolskim są emitowane na antenach ogólnopolskich, a o zasięgu regionalnym – w Ośrodkach Regionalnych TVP³³.

W celu zwiększenia efektywnego wykorzystania przez OPP nieodpłatnego czasu antenowego w mediach publicznych w 2016 r. Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych zainaugurowała projekt „Watch it!”, wspierający tworzenie kampanii społecznych przez organizacje pożytku publicznego. Patronami projektu są kampaniespoleczne.pl, ngo.pl oraz Stowarzyszenie Agencji Reklamowych. Projekt „Watch it!” jest dofinansowany ze środków Funduszu Inicjatyw Obywatelskich³⁴.

Nadawcy publiczni są zobligowani do składania Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji sprawozdań z realizacji zapisu o nieodpłatnym czasie antenowym dla OPP³⁵. Ewaluacja realizacji tego prawa odnosi się przede wszystkim do czasu emisji.

Na podstawie sprawozdań nadawców publicznych z I i II kwartału 2016 r. z realizacji obowiązków wynikających z rozporządzenia KRRiT wynika, że nadawcy wywiązywali się z obowiązku głównie w zakresie audycji własnych, nie mniej niż 30 min. tygodniowo. Nadawcy radiowi i telewizyjni mieli problemy z emisją spotów

³³ <https://watchit.org.pl/zasady-tvp/>, 15.03.2018.

³⁴ <http://warszawa.ngo.pl/wiadomosc/1988760.html>, 15.03.2018.

³⁵ Pomimo kilkukrotnie wysyłanych próśb do TVP i do KRRiT celem uzyskania dostępu do danych na temat zgłaszanych spotów przez OPP, nie uzyskałam dostępu do informacji. Zamieszczone dane pochodzą z oficjalnych komunikatów zamieszczonych na stronach internetowych nadawców oraz KRRiT.

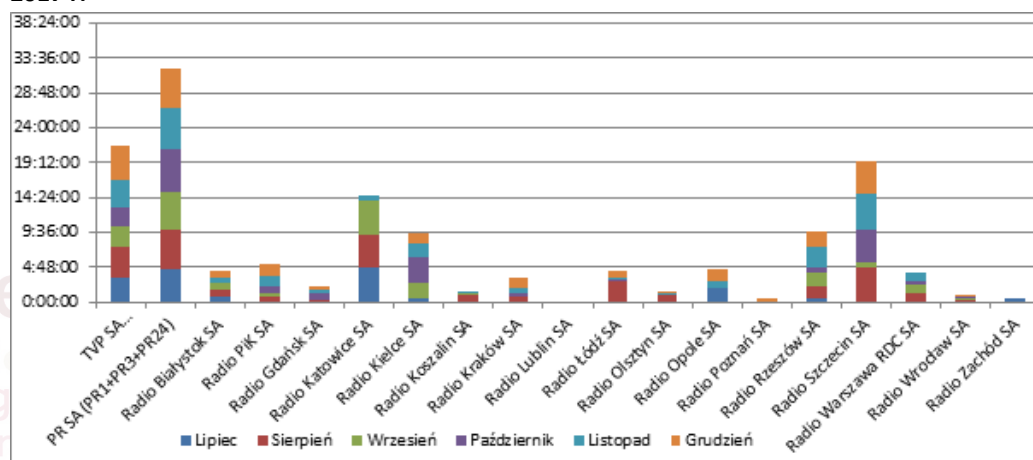
dostarczonych przez same OPP. Żadna ze spółek nie zrealizowała norm w tym zakresie, a odpowiedzialnością za ten stan rzeczy obarczono organizacje, które takich spotów nie dostarczyły³⁶.

Dane z II półrocza 2017 r., już po znowelizowaniu przepisów rozporządzenia KKRiT, wprowadzających elastyczne normy czasowe oraz możliwość emisji w kilku programach, wskazują na wzrost efektywności. Sprawozdania jednostek mediów publicznych wykazały, że po raz pierwszy od roku 2011 wszystkie spółki wykonały normy w zakresie audycji własnych. Problemem w dalszym ciągu jest realizacja norm czasowych dla kampanii społecznych. Według nadawców winę ponownie ponoszą same OPP, które takich spotów nie dostarczają. Normę miesięczną realizują głównie rozgłośnie radiowe, chociaż odnotowano również poprawę w oddziałach terenowych TVP SA. Na uwagę zasługuje fakt, że wszystkie oddziały wyemitowały spoty kampanii społecznych³⁷.

³⁶ Informacja o realizacji przez nadawców publicznych obowiązków wynikających z rozporządzenia KKRiT z dnia 29 kwietnia 2011 r. w sprawie trybu postępowania związanego z nieodpłatnym informowaniem w programach jednostek publicznej radiofonii i telewizji o prowadzonej przez organizacje pożytku publicznego nieodpłatnej działalności pożytku publicznego I i II kwartał 2016 roku.

³⁷ KKRiT skontrolowała realizację w mediach publicznych Rozporządzenia dotyczącego audycji o Organizacjach Pożytku Publicznego, <http://www.kkrit.gov.pl/kkrit/aktualnosci/news,2623,kkrit-skontrolowala-realizacje-w-mediach-publicznych-rozporzadzenia-dotyczacego-audycji-o-organizacjach-pozytku-publicznego.html>, 22.05.2018.

Tabela 1. Emisja kampanii społecznych OPP przez jednostki mediów publicznych w II półroczu 2017 r.



Źródło: <http://www.krrit.gov.pl/krrit/aktualnosci/news,2623,krrit-skontrolowala-realizacje-w-mediach-publicznych-rozporzadzenia-dotyczacego-audycji-o-organizacji.html> (15.04.2019)

Kampanie społeczne w publicznych rozgłośniach radiowych

W całym 2016 r. zgłoszono tylko 60 spotów do emisji w mediach publicznych³⁸.

W ciągu drugiego półroczu 2017 r. 23 fundacje i organizacje skorzystały z czasu antenowego Polskiego Radia. Łączna suma emisji w trzech programach: Program 1, Program 3, Program PR24, wyniosła 3831. W każdym analizowanym miesiącu najwięcej spotów wyemitowano w Programie PR24, w drugiej kolejności w Programie 1³⁹, przy czym nic nie wskazuje na to, aby wybór programu był podyktowany chęcią dotarcia do grupy docelowej. Być może decydujące znaczenie ma ekwiwalent reklamowy. Według badania Radio Track Millward Brown, przeprowadzonego na repre-

³⁸ <http://ofip.eu/wydarzenia/kampanie-spoleczne-wspolpracy-agencja-reklamowa-bez-platnej-emisji-mediach-publicznych/>, 26.06.2018.

³⁹ Informacja o kampaniach społecznych organizacji pożytku publicznego na antenach Polskiego Radia S.A., <https://www.polskieradio.pl/13/53/Artykul/1788366,Regulamin>, 1.06.2018.

zentatywnej grupie osób w wieku 15-75 lat, w pierwszym kwartale 2017 r. słuchalność radia dla powyższych rozgłośni była następująca: Program 1 PR: 10,5%, Program 3 PR: 9,4%, Program PR24: 1,2%⁴⁰.

Czas trwania i okres nadawania spotów jest skorelowany z kalendarzem wydarzeń (np. spoty związane ze szczepieniami przeciw grypie, zbiórką pieniędzy dla ofiar wojny w Syrii, czy pamięcią o żołnierzach Powstania Warszawskiego). Z perspektywy interesu OPP im mniej wniosków wpływa do nadawcy publicznego, tym więcej emisji spotu przypada w ciągu miesiąca. Dla przykładu w lipcu i sierpniu 2017 r. Polskie Radio nadawało spoty 7 organizacji o łącznej sumie emisji odpowiednio 553 oraz 652, podczas gdy w listopadzie wyemitowano spoty 16 organizacji o łącznej sumie emisji 674. Aktywność OPP wzrasta w miesiącach poprzedzających rozliczenia podatkowe – w kwietniu 2018 r. aż 32 organizacje zgłosiły swoje spoty do Polskiego Radia. Wzmoczona aktywność może być wynikiem chęci zaistnienia w świadomości podatników i skorzystania z mechanizmu 1% PIT.

Spośród zadań społecznie użytecznych wymienionych w ustawie o działalności pożytku publicznego w analizowanym okresie realizowano tematy dotyczące:

- 1) pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej;
- 2) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
- 3) działalności charytatywnej;
- 4) ochrony i promocji zdrowia.

Z kolei biorąc pod uwagę preferowaną przez Komisję ds. kampanii społecznych tematykę, zrealizowano kampanie na rzecz:

- 1) pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą;

⁴⁰ http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/kontrola/program/radio/kwartalne/radio_woj_lip2017wrz2017.pdf, 1.06.2018. Według danych portalu wirtualnemedi.pl słuchalność była niższa i przedstawiała się następująco: Program 1 PR – 8,4%, Trójka – 6,5%, Dwójka – 0,5% PR24 – 0,5%.

- 2) podtrzymania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej;
- 3) ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego;
- 4) pomocy społecznej, w tym rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób;
- 5) upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji.

Odpowiadając na pytanie, jakie zmiany społeczne wywołują OPP, autorka dokonała kategoryzacji kampanii społecznych nadawanych w kanałach Polskiego Radia w drugim półroczu 2017 r.

Tabela 2. Emisja kampanii społecznych w PR wg tematów.

Temat kampanii	Liczba emisji
Wspieranie rodziny	1020
Edukacja obywatelska	608
Pomoc społeczna	605
Pomoc ofiarom konfliktów zbrojnych	563
Edukacja zdrowotna	327
Zmiana postaw wobec osób chorych	299
Ochrona zwierząt	249
Pozostałe – upamiętnienie i uhonorowanie uczestników Powstania Warszawskiego	160
Razem	3831

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Informacja o kampaniach społecznych organizacji pożytku publicznego na antenach Polskiego Radia S.A.

Z danych zawartych w powyższej tabeli wynika, że najbardziej aktywne, a jednocześnie uzyskujące najwięcej czasu antenowego organizacje to te, które w swoich przekazach nawiązywały do rodziny (ochrona rodziny, wzmocnienie roli mamy, taty). Ta tematyka wpisuje się w klimat, jaki od kilku lat kreują politycy i znaczący aktorzy życia publicznego. To też dwa razy więcej, niż kampanii z zakresu edukacji obywatelskiej. Drugim tematem kampanii, co do częstości, były te związane z pomocą społeczną i pomocą ofiarom wojen. Jak zostało już wspomniane, Polakom działalność

organizacji pożytku publicznego kojarzy się z pomaganiem innym. Tak duży udział spotów tej kategorii tylko wzmacnia powyższy wizerunek OPP. Odwołując się do słów Petera Druckera o istocie organizacji pozarządowych jako inkubatorów zmian społecznych⁴¹, dominujące kampanie społeczne w 2017 r. wzmacniały rolę rodziny oraz postawy profilantropijne.

Konkluzje

Państwo, zapewniając bezpłatny czas antenowy OPP, oddało sposób jego realizacji nadawcom publicznym. Media publiczne są dysponentem czasu antenowego, to od nich zależy, w jakim wymiarze, w jakich godzinach i programach będą nadawane spoty OPP. Organizacje medialne działają w interesie ekonomicznym. Dla organizacji medialnych największe znaczenie przy doborze treści ma atrakcyjność medialna. U podstaw konstruowania rzeczywistości medialnej leżą także ideologiczne i kulturowe interesy środków komunikowania masowego⁴². Media publiczne zobowiązane są dodatkowo wypełniać misję wynikającą z ustawy o radiofonii i telewizji. Do komisji ds. kampanii społecznych należy też decydujący głos w sprawie orzekania o istotności problemu, a w nich większy udział mają przedstawiciele nadawcy publicznego. Analiza zasad dopuszczania spotów OPP do emisji oraz analiza wyemitowanych w rozgłoszeniach Polskiego Radia kampanii wskazuje, że raczej podtrzymuje się tradycyjne wartości niż wywoływanie zmian społecznych.

Realizacja art. 26 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zdaje się nie zadowalać ani KRRiT, ani strony społecznej. Niewystarczające wykorzystanie przez OPP prawa do czasu antenowego potwierdza istnienie i powstawanie nowych podmiotów edukujących organizacje w tym zakresie. Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych od 2016 r. realizuje program „Watch it!”, którego

⁴¹ P. F. Drucker, *Zarządzanie organizacją pozarządową. Teoria i praktyka*, Warszawa 1995, s. 19.

⁴² A. Hess, *Społeczni uczestnicy...*, s. 138.

celem jest popularyzacja mechanizmu bezpłatnego czasu antenowego dla organizacji w mediach publicznych oraz animacja partnerstw między organizacjami a agencjami reklamowymi służących tworzeniu kampanii społecznych. Promuje się nie tylko wchodzenie OPP we współpracę z agencjami reklamowymi, ale także z podmiotami nieposiadającymi statusu organizacji pożytku publicznego. Jak możemy przeczytać w zaproszeniu Ogólnopolskiego Forum Inicjatyw Pozarządowych: *choć mechanizm bezpłatnego czasu antenowego w mediach publicznych jest skierowany dla organizacji posiadających status OPP, to jednak dzięki możliwości wchodzenia w partnerstwa – możliwość emisji kampanii społecznych jest w zasadzie otwarta dla wszystkich organizacji*⁴³.

Z drugiej strony istnieje jednak zależność pomiędzy korzystaniem z prawa do bezpłatnego informowania o działalności a przychodami fundacji i stowarzyszeń. Chociaż organizacje pożytku publicznego są organizacjami *non profit*, to każda potrzebuje pieniędzy na swoją działalność, dlatego chęć zwiększenia rozpoznawalności marki może mieć kluczowe znaczenie przy podejmowaniu decyzji o realizacji kampanii społecznej przez OPP. Im większe przychody OPP, tym częściej korzysta ona z prawa do bezpłatnego czasu antenowego. Najczęściej nieodpłatnie korzystanie z mediów publicznych deklarowały OPP, które otrzymały powyżej 1 mln zł z 1% PIT (15%), a najrzadziej podmioty, których wpływy z tego tytułu nie przekroczyły 1 tys. zł (2%)⁴⁴. Jest to o tyle logiczne, że przygotowanie samego spotu wymaga nakładów finansowych. Jednocześnie organizacje o największych przychodach inwestują też największe pieniądze w płatne kampanie 1% PIT. W 2016 r. 17 organizacji z pierwszej 30-stki, które miały najwyższe przychody z 1% PIT (co najmniej 3 mln), wydało na płatną kampanię 1% PIT 7 120 878 zł, co średnio daje koszt 418 875 zł na

⁴³ <http://ofip.eu/wydarzenia/kampanie-spoleczne-wspolpracy-agencja-reklamowa-bezplatnej-emisji-mediach-publicznych/>, 26.06.2018.

⁴⁴ Organizacje pożytku publicznego i 1%, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoleczna-wolontariat/gospodarka-spoleczna-trzeci-sektor/organizacje-pozytku-publicznego-i-1,4,3.html>, 1.06.2018.

jedną organizację. Udział tych kosztów w ogólnej kwocie środków uzyskanych z 1% PIT stanowi 2,4%. Z tych 17 organizacji, które przeznaczyły środki na płatną kampanię informacyjną, 7 skorzystało również z bezpłatnego czasu antenowego. Wśród pierwszych 100 organizacji o największych przychodach z 1% PIT jedna piąta skorzystała z prawa do bezpłatnego czasu antenowego⁴⁵. Zasadna wydaje się teza, że wielkie zainteresowanie emisją spotów w ciągu roku, a wzrost kampanii społecznych realizowanych przez OPP w ramach bezpłatnego czasu antenowego w kwietniu (w roku podatkowym miesiąc rozliczania się podatników z fiskusem) świadczy o strategii komunikacyjnej w celu pozyskania przez te organizacje i stowarzyszenia przychodów w ramach mechanizmu 1% PIT.

Analiza raportu Ministerstwa Finansów dotycząca przychodów z 1% PIT wskazuje, że najwięcej pieniędzy otrzymują te fundacje i stowarzyszenia, które prowadzą alternatywne formy komunikacji, są firmowane przez znane osoby, a w spotach, na billboardach czy plakatach, apelują o wsparcie i pomoc. Coraz więcej fundacji i stowarzyszeń prowadzi interaktywne formy zachęt do wspierania finansowego w Internecie, a także tzw. „twarde” mechanizmy, czyli wpisywanie się „na sztywno” w programy do rozliczania PIT, z bezpłatnych płyt z programem do rozliczania czy darmowych programów do wypełniania zeznań podatkowych⁴⁶.

Z roku na rok zwiększa się widoczność OPP w mediach publicznych i zwiększa się zaufanie Polaków do organizacji pozarządowych. Ale odpowiedź na pytanie, jakie pożytki z art. 26 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie mają organizacje pożytku publicznego, zależy od określenia, jaki cel przyświecał

⁴⁵ Opracowanie własne na podstawie:

<https://www.mf.gov.pl/documents/766655/6084784/Wykaz+organizacji+po%C5%BCytku+publicznego%2C+kt%C3%B3re+w+2017+otrzyma%C5%82y+kwoty+1+proc>,

1.06.2018, z dniem 20 lutego 2019 roku strona przestała istnieć.

⁴⁶ *Tylko jeden, a procentuje. Raport na temat mechanizmu 1% podatku dochodowego*, <https://inspro.org.pl/bankwiedzy/2015/10/15/tylko-jeden-a-procentuje-raport-o-mechanizmie-1/>, 1.06.2018.

ustawodawcy. Jeśli założymy, że celem miało być pobudzenie społeczeństwa obywatelskiego i wspieranie działalności pozarządowej, to warto sobie uświadomić, że w 2003 r. rynek medialny w Polsce wyglądał inaczej niż dziś. Wprowadzone ustawowo prawo do bezpłatnego czasu antenowego przez 8 lat było martwe, a przez 6 kolejnych ewoluowało. W tym czasie większego znaczenia nabrało komunikowanie się organizacji z otoczeniem zewnętrznym poprzez Internet. Wykorzystanie sieci do celów informacyjnych, edukacyjnych, pozyskiwania funduszy, jest praktycznie bezkosztowe i zapewnia kontrolę nad zasięgiem.

Abstrakt

W 2003 r. uchwalono w Polsce ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Artykuł 26 tej ustawy głosi, że jednostki publicznej radiofonii i telewizji umożliwiają organizacjom pożytku publicznego nieodpłatne informowanie o ich działalności na zasadach określonych w przepisach odrębnych. Nie wdając się w dyskusję ani o istocie, ani o naturze społeczeństwa obywatelskiego, autorka podjęła się próby analizy realizacji art. 26 w zakresie emisji kampanii społecznych oraz korzyści z jego realizacji dla OPP. Problem badawczy został zrealizowany za pomocą analizy danych zastanych, z uwzględnieniem trzech pytań szczegółowych: Jak z obowiązku ustawowego wywiązuje się nadawca mediów publicznych? Czy wprowadzone prawo zwiększyło skuteczność komunikacji medialnej OPP? Z jakim efektem OPP wykorzystują prawo do bezpłatnego czasu antenowego?

ABOUT THE BENEFITS OF FREE AIRTIME FOR NON-PROFIT ORGANIZATIONS

Abstract

In 2003, the Act on Public Benefit and Volunteer Work was passed in Poland. Article 26 of this Act states that public radio and television units enable public benefit organizations to provide free information on their activities on the terms set out in separate regulations. Without going into a discussion about either the essence or

the nature of society, the author undertook an attempt to analyze the realization of Article 26 in the field of social campaign broadcasting and benefits from its implementation for NGOs and the civil society. The research problem was carried out with the help of the analysis of existing data, including three specific questions: how does the public service broadcaster comply with the statutory obligation? Has the introduced law increased the effectiveness of the NGOs media communication? With what effect do NGOs use the right to free airtime?

Bibliografia

Opracowania i artykuły

- P. Adamiak, *Wizerunek organizacji pozarządowych*, Raport z badania, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2015,
https://files2.ngo.pl/files/civicpedia.pl/public/wizerunek/raport_wizerunek.pdf, 15.04.2019.
- P. Adamiak, *Zaangażowanie społeczne Polek i Polaków. Wolontariat, filantropia, 1% i wizerunek organizacji pozarządowych*. Raport z badania 2013,
<http://bibliotekawolontariatu.pl/tag/badania/>, 1.06.2018.
- M. Dobranowska-Wittels, *OPP w mediach: najpierw selekcja*,
<https://publicystyka.ngo.pl/opp-w-mediach-najpierw-selekcja>, 15.03.2018.
- Drucker, *Zarządzanie organizacją pozarządową. Teoria i praktyka*, Warszawa 1995.
- A. Hess, *Mediatyzacja organizacji pozarządowych w procesie komunikacji politycznej*, „Zeszyty Prasoznawcze” 2014, nr 2.
- A. Hess, *Spółeczni uczestnicy medialnego dyskursu politycznego w Polsce. Mediatyzacja i strategie komunikacyjne organizacji pozarządowych*, Kraków 2013.
- J. Kossowski, *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, Warszawa 2012.
- M. Wenzel, *Zaufanie do rządu, przedsiębiorstw, ONZ i organizacji pozarządowych w 20 krajach świata*, http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2006/K_004_06.PDF, 3.04.2018.
- E. Wnuk- Lipiński, *Socjologia życia publicznego*, Warszawa 2005.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, Dz. U. z 2019 r. poz. 361 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. z 2018 r. poz. 450 z późn. zm.
- Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 29 kwietnia 2011 r. w sprawie trybu postępowania związanego z nieodpłatnym informowaniem w programach jednostek publicznej radiofonii i telewizji o prowadzonej przez organizacje pożytku

publicznego nieodpłatnej działalności pożytku publicznego, Dz. U. z 2014 r. poz. 283 z późn. zm.

Obwieszczenie przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 22 listopada 2013 r. w sprawie trybu postępowania związanego z nieodpłatnym informowaniem w programach jednostek publicznej radiofonii i telewizji o prowadzonej przez organizację pożytku publicznego nieodpłatnej działalności pożytku publicznego, Dz. U. z 2014 r. poz. 283.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 października 2015 r. w sprawie Rady Działalności Pożytku Publicznego, Dz.U. poz. 1706.

Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 19 maja 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie trybu postępowania związanego z nieodpłatnym informowaniem w programach jednostek publicznej radiofonii i telewizji o prowadzonej przez organizację pożytku publicznego nieodpłatnej działalności pożytku publicznego, Dz. U. poz. 1097.

Źródła internetowe

Co o organizacjach myślą Polacy, <http://fakty.ngo.pl/wiadomosc/2117169.html>, 15.03.2018.

Co to są organizacje pożytku publicznego?, <http://poradnik.ngo.pl/co-to-sa-organizacje-pozytku-publicznego>, 1.03.2018.

Informacja o kampaniach społecznych organizacji pożytku publicznego na antenach Polskiego Radia S.A.,

<https://www.polskieradio.pl/13/53/Artykul/1788366,Regulamin>, 1.06.2018.

<http://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/Podstawowe,informacje,768.html>, 15.03.2018.

http://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/pozytek/1%20procent/wykaz_organizacji_pozytku_publicznego_uprawnionych_do_1_X.pdf, 15.04.2019.

<http://warszawa.ngo.pl/wiadomosc/1988760.html>, 15.03.2018.

<https://watchit.org.pl/nowe-rozporzadzenie-krrii/>, 15.03.2018.

<https://watchit.org.pl/zasady-tvp/>, 15.03.2018.

http://wiadomosci.ngo.pl/files/wiadomosci.ngo.pl/public/filespublic/2012/20120810141523_propozycja_procedury_kampanie_spoeczne_final_RDPP.pdf, 15.03.2018.

<http://ofip.eu/wydarzenia/kampanie-spoeczne-wspolpracy-agencja-reklamowa-bezplatnej-emisji-mediach-publicnych/>, 26.06.2018.

http://www.krrii.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/kontrola/program/radio/kwartalne/radio_woj_lip2017wrz2017.pdf, 1.06.2018.

KRRiI skontrolowała realizację w mediach publicznych Rozporządzenia dotyczącego audycji o Organizacjach Pożytku Publicznego,

<http://www.krrii.gov.pl/krrii/aktualnosci/news,2623,krrii-skontrolowala-realizacje-w-mediach-publicznych-rozporzadzenia-dotyczacego-audycji-o-organizacjach-pozytku-publicznego.html>, 22.05.2018.

Organizacje pożytku publicznego i 1%. Notatka informacyjna,

http://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5490/4/3/1/organizacje_pozytku_publicznego_i_jeden_procent.pdf, 4.06.2018.

Regulamin rozpowszechniania audycji prezentujących kampanie społeczne przygotowanych i dostarczonych do Polskiego Radia S.A. przez organizacje pożytku publicznego, Załącznik do uchwały nr 88/VIII/2017 Zarządu Polskiego Radia S.A. z dnia 29 czerwca 2017 r.,

<https://static.prsa.pl/aa2ecd04-b866-45da-981e-ed2613fbac10.pdf>, 30.05.2018.

Spoty kampanii społecznych Organizacji Pożytku Publicznego

<https://centruminformacji.tvp.pl/15783199/spoty-kampanii-spoecznych-organizacji-pozytku-publicznego%20>, 1.06.2018.

Tylko jeden, a procentuje. Raport na temat mechanizmu 1% podatku dochodowego,

<https://inspro.org.pl/bankwiedzy/2015/10/15/tylko-jeden-a-procentuje-raport-o-mechanizmie-1/>, 1.06.2018.



Jakub Żurawski

Formalno-instytucjonalne ramy uczestnictwa obywateli w dyskursie parlamentarnym w Polsce

Słowa kluczowe:

parlament, Sejm, komunikowanie, dialog, obywatel

Wprowadzenie

Ze swej natury demokracja jest ustrojem opartym na możliwie swobodnej komunikacji obywateli. Nie jest to oczywiście jej jedyny filar, ale już w ustaleniach klasyków filozofii polityki, badaczy systemów i form rządów, jak np. Alexisa de Tocqueville’a czy Jeremy’ego Benthama, wskazywano, że swoboda komunikowania jest jednym (choć nie jedynym) z warunków istnienia państwa prawdziwie demokratycznego, czy też „nie-despotycznego”¹. Zagwarantowanie swobody komunikowania, pojmowanej głównie w kontekście nieingerencji instytucji państwa w działalność obywateli (w tym tworzonych przez nich instytucji medialnych), jest warunkiem koniecznym, acz samodzielnie niewystarczającym dla zaistnienia demokracji.

Komunikacja o sprawach publicznych we współczesnym państwie demokratycznym przebiega na wielu płaszczyznach. Dość powszechnie przyjmowane jest, że główna z nich to płaszczyzna obywatele–politycy. Środki masowego przekazu, jako zinstytucjonalizowane zespoły ludzkie, nie tylko pośredniczą w relacjach komunikacyjnych na tej płaszczyźnie (jako kanały), lecz przyjmują również na siebie rolę aktywnych podmiotów komunikowania

¹ J. Keane, *Media a demokracja*, London 1992, s. 18-19.

politycznego (jako uczestnicy)². Zasadniczo tak właśnie w swych koncepcjach postrzegają media m.in. Brian McNair, Robert E. Denton, Gary C. Woodward czy Richard M. Perloff. Autorzy ci wskazują na złożoność grupowych uczestników komunikowania politycznego (heterogeniczne społeczeństwo, różnorodność aktorów politycznych, dużą liczbę organizacji medialnych) i skomplikowanie wzajemnych relacji między nimi³. Richard M. Perloff ujął złożoność komunikowania politycznego w postać układu zależności, któremu nadał nazwę „złotego trójkąta”. Koncepcja ta wskazuje, że procesy wymiany i interpretacji przekazów politycznych zachodzą zasadniczo pomiędzy trzema elementami: liderami politycznymi, obywatelami i mediami masowymi (umieszczonymi w centrum układu)⁴. Jednakże nie jest to jedyna płaszczyzna komunikacji pomiędzy społeczeństwem a elitami politycznymi, albowiem obywatele posiadają również pewne sformalizowane możliwości bezpośredniego udziału w dialogu z posłami i senatorami⁵. Jest to komunikacja osobista, a zatem ograniczona co do miejsca i czasu (muszą być współdzielone przez interlokutorów) jej przebiegu. I choć w obliczu współczesnej rzeczywistości medialno-politycznej płaszczyzna taka może wydawać się mało znacząca, to jest to również działanie będące przejawem komunikowania instytucjonalnego, stanowiącego część procesów tworzenia prawa i realizacji obywatelskich, konstytucyjnych uprawnień do bezpośredniego sprawowania władzy, wynikających polskiej ustawy zasadniczej⁶. Na podstawie poglądów części badaczy można również stwierdzić, że taki bezpośredni dialog jest najbardziej pożądanym rodzajem komunikowania politycznego, rozumianym jako procesy

² D. McQuail, *Teoria komunikowania masowego*, Warszawa 2007, s. 511, 514.

³ B. Dobek-Ostrowska, *Komunikowanie polityczne i publiczne*, Warszawa 2011, s. 150-151, 154.

⁴ *Tamże*, s. 152-153.

⁵ Dla jasności od początku przyjmuję tu kontekst polskiego systemu politycznego, choć oczywiście także w innych państwach takie możliwości komunikowania istnieją.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.; art. 4 ust. 2.

dochodzenia do porozumienia między rządzonymi a rządzącymi, gdyż przedmiotem dyskusji są tu *sprawy publiczne, interes obywateli i działania oraz decyzje elit politycznych*⁷. W niniejszym opracowaniu skupiono się właśnie na formalnych aspektach organizowania i przebiegu procesów komunikowania politycznego w Sejmie na „mikropoziomie” w odróżnieniu od „mezopoziomu” – komunikacja grup, instytucji i „makropoziomu” – komunikacja elit i społeczeństwa jako całości⁸.

Celem artykułu jest przeanalizowanie i opisanie warunków włączania się obywateli bezpośrednio w prace Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Ze względu na rozwiązania ustrojowe to Sejm pełni rolę kluczowego organu władzy ustawodawczej, a możliwości bezpośredniego sprawowania władzy przez obywateli (nie przez przedstawicieli) są bardzo ograniczone. Niemniej jednak obywatele posiadają w wymiarze komunikacyjnym pewne możliwości bezpośredniego wpływu na prace parlamentu i ich potencjalne efekty, właśnie poprzez udział w dyskursie parlamentarnym. Są to:

- 1) mechanizm uczestnictwa w posiedzeniach komisji sejmowych;
- 2) mechanizm obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej (zakładającej na pewnym etapie procedowania możliwość uczestnictwa w obradach z prawem zabrania głosu);
- 3) mechanizm wnoszenia petycji (dotyczy także Senatu);
- 4) mechanizm uczestnictwa w wysłuchaniu publicznym (dotyczy także Senatu).

Prace przeprowadzono na podstawie analizy stosownych aktów prawnych normujących funkcjonowanie czterech wymienionych mechanizmów, a ponadto na podstawie analizy regulacji wewnętrznych Sejmu i Senatu RP. Ponadto analiza została uzupełniona ustaleniami Barbary Zamącińskiej, a opracowanie autorstwa Mariusza Rutkowskiego było kluczową ramą do sformułowania końcowych wniosków, sytuujących się na pograniczu nauk o polityce i nauk o komunikowaniu.

⁷ B. Dobek-Ostrowska, *dz. cyt.*, s. 154.

⁸ *Tamże*, s. 155.

W całości postępowania zastosowano elementy metod monograficznej i badania dokumentów.

Na potrzeby niniejszego artykułu należy wskazać, że stanowiące przedmiot analiz włączanie się obywateli w prace parlamentu rozumiane jest jako bezpośrednie uczestnictwo w dyskursie parlamentarnym, to znaczy w komunikacji odbywającej się w siedzibie parlamentu i z udziałem parlamentarzystów, jako współuczestnikami. Skupiono się na sformalizowanych sytuacjach komunikacyjnych, w których obie strony (i deputowani – co oczywiste, i obywatele – co oczekiwane) mają prawnie określone (choć niekoniecznie zapewnione) możliwości i warunki wypowiedzania się na forum obrad parlamentu lub obrad jego jednostek.

Nie wszystkie z analizowanych mechanizmów gwarantują powstanie faktycznego parlamentarnego dialogu między obywatelami i deputowanymi, gdyż przebieg dyskursu uzależniony jest niejednokrotnie od interpretacji regulacji prawnych będących podstawą działań parlamentarzystów (np. przewodniczących komisji sejmowych, którzy decydują o możliwości zabrania głosu w dyskusji na forum danej komisji). Ponadto komunikacja między obywatelem a parlamentem może ograniczać się do przekazów jednostronnych i wysoce sformalizowanych (składanie wniosków, petycji, formularzy, dochowywanie terminów itp.), lecz mimo wszystko możliwości włączania się w dyskurs sejmowy istnieją. Teza niniejszego artykułu brzmi zatem następująco: dyskurs parlamentarny *sensu stricto* nie jest ograniczony personalnie wyłącznie do posłów, senatorów, członków Rady Ministrów, prezydenta (lub jego uprawnionych przedstawicieli), ale ulega rozszerzeniu o udział obywateli jako dyskutantów. Wyłączam spod swego zainteresowania sytuacje szczególne, w rodzaju występowania w sali posiedzeń specjalnie zaproszonych osób, np. głów innych państw, jak również sytuacje biernej obecności obywateli w Sejmie (np. obserwacja obrad z galerii sali posiedzeń).

Dyskurs obywateli – parlamentarzyści w ramach uczestnictwa w posiedzeniach komisji parlamentarnych

Obywatele chcący uczestniczyć w parlamentarnym dialogu mogą czynić to przede wszystkim poprzez udział w posiedzeniach komisji sejmowych. Jest to możliwość wyodrębniona od tych przewidzianych w mechanizmie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej i mechanizmie wysłuchania publicznego (które opisane są w następnych podrozdziałach). Regulamin Sejmu RP⁹ (dalej: reg.sejm.) w art 153 ust. 2 stwierdza, że prezydium lub przewodniczący komisji może zaprosić inne osoby niż wymienione w ust. 1 do wzięcia udziału w posiedzeniu w celu złożenia informacji i wyjaśnień w sprawach będących przedmiotem obrad lub badań komisji¹⁰.

W art. 154 ust. 2a dopuszczono do uczestnictwa w pracach komisji zarejestrowanych lobbystów. Ponadto w dalszej części art. 154 reg.sejm. stwierdzono, że w posiedzeniach *mogą uczestniczyć także zaproszeni przedstawiciele organizacji zawodowych i społecznych, eksperci i inne osoby* (ust. 3), a dziennikarze prasy, radia i telewizji (ust. 5 – nie ma wymienionych dziennikarzy mediów on-line!) mogą na posiedzeniach komisji *być obecni*, za zgodą przewodniczącego. Z każdego posiedzenia komisji sporządza się protokół (zamieszczany w Systemie Informacyjnym Sejmu, czyli na portalu sejm.gov.pl), a więc wypowiedzi zostają utrwalone i upublicznione¹¹. Co więcej, każda osoba uczestnicząca w posiedzeniu i zabierająca na nim głos (a więc także ewentualnie zaproszony obywatel) może zgłosić uwagi do protokołu (art. 166 ust. 3 reg.sejm.).

Mechanizm udziału obywatela w pracach komisji sejmowych (w Senacie nie przewidziano takich możliwości, z wyjątkiem uczestnictwa w wysłuchaniu

⁹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M. P. z 2012 r. poz. 32 z późn. zm.

¹⁰ W art. 153 ust. 1 mowa jest o: ministrach, kierownikach naczelnych organów administracji państwowej oraz kierownikach innych urzędów i instytucji państwowych.

¹¹ Wyjątek stanowią tu posiedzenia Komisji do Spraw Służb Specjalnych i posiedzenia, w czasie których operuje się dokumentami niejawnymi.

publicznym przed komisją) wymaga zgody lub zaproszenia wystosowanego przez władze danej komisji. Właśnie w tym miejscu ujawnia się sygnalizowany już we wstępie problem, że oto możliwości dialogu istnieją, są zapisane w Regulaminie Sejmu, ale ich ostateczne zaistnienie zależy od decyzji gremium politycznego, przede wszystkim szefa danej komisji. Obywatele zainteresowani pracami danej komisji i chcący wziąć w niej udział jako dyskutanci są, w związku z analizowanymi regulacjami, zobligowani do działania w roli petentów. Kwestią interesującą jest to, na ile sytuację zmieniają unormowania konstytucyjne, w których mowa jest o prawie do *wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów* (art. 61 ust. 2 Konstytucji RP). Nie ma w nich co prawda mowy o mowy o dialogu czy uczestnictwie, a jedynie o *wstępie*, ale jednak stwierdzono, że chodzi o *kolegialne organy władzy*. Takim organem jest na pewno Sejm i obserwowanie przez obywateli obrad Sejmu, z galerii sali posiedzeń, Regulamin Sejmu przewiduje w art. 172 ust. 1 pkt 3. Pytanie jednak brzmi, czy komisja sejmowa, jako organ Sejmu, jest też kolegialnym organem władzy pochodzącym z wyborów? Jeśli tak, to obywatel mógłby na podstawie uregulowań Konstytucji wejść na posiedzenie komisji, ale tylko jako obserwator (*wstęp*). Możliwości zabrania przez niego głosu byłyby nadal uzależnione od otrzymania zaproszenia od przewodniczącego lub prezydium. Z całości zapisów Regulaminu Sejmu wnioskować jednak można, że każdorazowo o tym, kto spoza członków komisji, posłów, europosłów i lobbystów w ogóle wejdzie na posiedzenie komisji, decydują jej władze.

Bezpośrednia konwersacja pomiędzy obywatelami a parlamentarzystami w ramach posiedzeń komisji sejmowych przebiega pomiędzy uczestnikami o odmiennych pozycjach komunikacyjnych. Władze komisji są usytuowane nadrzędnie względem pozostałych uczestników (innych parlamentarzystów, a nade wszystko wobec gości spoza parlamentu), a same zasady komunikacji ustanawiane

są przez parlament (Regulamin Sejmu), a nie w drodze porozumienia z partnerami w dyskusji.

Dyskurs obywateli – parlamentarzyści w ramach instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej

W demokratycznym państwie dyskurs parlamentarny toczy się przede wszystkim w ramach procesów legislacyjnych, do których prowadzenia powołana jest co do zasady władza ustawodawcza. Niewątpliwie działalność prawodawcza odbywa się *w dużym stopniu za zamkniętymi drzwiami, na podstawie skomplikowanych procedur, dokumentów i danych w niewielkim stopniu dostępnych i zrozumiałych dla osób postronnych*¹², jednakże nie jest absolutnie zamknięta dla obywateli, widzących swoją rolę jako uczestników procesów stanowienia prawa. Konstytucja w art. 118 ust. 2 stanowi bowiem o mechanizmie inicjatywy ustawodawczej przysługującej grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. To właśnie w ramach takiej inicjatywy przewidziano kolejne możliwości bezpośredniego, aktywnego udziału obywateli w debatach parlamentarnych. Szczegóły całej procedury są regulowane przez:

- 1) ustawę z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli¹³ (dalej: u.w.i.u.);
- 2) Regulamin Sejmu RP.

Wymieniona ustawa reguluje procedurę wnoszenia projektów do parlamentu przez zorganizowaną w komitet inicjatywy ustawodawczej grupę obywateli. Już na tym etapie, mimo że nie ma jeszcze bezpośrednio regulacji kwestii komunikowania *sensu stricto*, funkcjonują przepisy wskazujące na bardzo wysoki poziom sformalizowania całego dyskursu. Artykuł 4 ust. 1 u.w.i.u. mówi bowiem,

¹² M. Lakomy, L. Porębski, N. Szybut, *Polityka 2.0. Aktorzy polityczni w świecie nowych technologii*, Kraków 2014, s. 18.

¹³ Dz.U. z 2018 r. poz. 2120.

że projekt ustawy *powinien odpowiadać wymogom zawartym w Konstytucji i Regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w niniejszej ustawie*, zatem forma wstępna, rozpoczynająca całą komunikację, została obywatelom narzucona. Obywatele nie posiadają uprawnień do wymagania (łącznie z egzekwowaniem wykonania) od organów stanowiących opracowywania projektów i uchwalania odpowiednich regulacji. Jedyną formułą obligującą parlament do rozpoczęcia prac ustawodawczych nad konkretnymi rozwiązaniami (w tym zapoczątkowania dyskusji nad nimi) jest samodzielne, formalne zainicjowanie tych prac przez obywateli właśnie na podstawie u.w.i.u.

Także kwestia uczestników komunikacji została wyraźnie uregulowana. W art. 5 u.w.i.u. mowa jest bowiem o tym, że całość procedury, łącznie z udziałem w debacie parlamentarnej, organizowana jest przez powoływany komitet inicjatywy ustawodawczej, posiadający przewodniczącego i zastępcę. Wyłącznie te osoby występują w imieniu komitetu na forum parlamentu (art. 14 ust. 1 u.w.i.u.).

Szczegółowo kwestię samej komunikacji (dialogu, debaty nad projektami ustaw i uchwał) opisuje Regulamin Sejmu, do którego odsyła art 14 ust. 2 u.w.i.u. Regulamin częściowo powtarza i uszczegóławia kwestie: osoby upoważnionej do reprezentowania komitetu, wymogów formalnych odnośnie do pisemnego projektu ustawy wnoszonego przez komitet. Dodaje następnie regulacje dotyczące rodzaju i terminów poszczególnych czynności związanych z procedowaniem projektu zarówno po stronie komitetu, jak i Marszałka Sejmu oraz komisji parlamentarnej, do której projekt ostatecznie trafi¹⁴. W kontekście oczekiwanego uczestnictwa obywateli w dyskusji parlamentarnej nad składanym projektem należy zwrócić w tym miejscu szczególną uwagę na liczne możliwości przedłużania lub nawet zatrzymywania całej procedury, łącznie z uniemożliwieniem dialogu, przez Marszałka Sejmu, z powodu niedopełnienia przez wnioskodawców licznych

¹⁴ Poświęcono temu całość zapisów Rozdziału I w Dziale II reg.sejm.

wymogów formalnych, lub zaopiniowania go przez Komisję Ustawodawczą, jako sprzecznego z prawem UE lub zasadami techniki prawodawczej (art. 34 reg.sejm.).

Niezależnie od tego, czy pierwsze czytanie projektu wniesionego przez komitet inicjatywy ustawodawczej odbywa się przed odpowiednią komisją, czy na posiedzeniu Sejmu (art. 37 reg.sejm.), to zawsze obejmuje ono *uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę, debatę w sprawie ogólnych zasad projektu oraz pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy* (art. 39 ust. 1 reg.sejm.). Jest to kluczowy zapis stanowiący o możliwości udziału obywatela (przewodniczącego komitetu) w debacie sejmowej. Obywatel nie tylko uzasadnia projekt, ale też może wchodzić w bezpośrednią dyskusję z parlamentarzystami, a jeśli Prezydium Sejmu nie zdecyduje się na określenie limitu pytań (kolejny element formalizacji dyskursu), to w zasadzie nie ma też limitu czasu trwania debaty z udziałem przedstawiciela komitetu i może on występować wielokrotnie. Niemniej jednak to rozwiązanie dotyczy tylko pierwszego czytania, w czytaniu drugim i trzecim (zawsze na posiedzeniu Sejmu) możliwości występowania przedstawicieli wnioskodawcy-komitetu nie przewidziano (art. 44 i n. reg.sejm. – drugie czytanie zakłada przeprowadzenie debaty nad poprawkami komisji, ale w gronie posłów; art. 49 reg.sejm. – w trzecim czytaniu nie przewiduje się w ogóle debaty).

Natomiast kolejne możliwości udziału w dyskusji z parlamentarzystami występują w czasie prac nad złożonym projektem na posiedzeniach odpowiedniej komisji sejmowej. Przedstawiciel wnioskodawcy, a więc komitetu inicjatywy, ma obowiązek uczestniczyć w posiedzeniach komisji i podkomisji rozpatrujących projekt (np. pierwsze czytanie w komisji albo prace w komisjach po skierowaniu do niej projektu przez Sejm po pierwszym czytaniu; art. 42 reg.sejm.). W przepisie wyraźnie mowa jest o *uczestnictwie*, a nie tylko obecności na posiedzeniu, a zatem można oczekiwać, że przedstawiciel komitetu będzie miał możliwość zabrania głosu, a nawet że właśnie w tym celu jego uczestnictwo jest wymagane. Projekt do komisji może trafiać dwukrotnie (po pierwszym i po drugim czytaniu na posiedzeniu Sejmu;

lub pierwsze czytanie odbywa się w komisji i później, po drugim czytaniu na posiedzeniu Sejmu projekt trafia ponownie do komisji), a zatem na co najmniej dwóch etapach procedury ustawodawczej istnieje możliwość bezpośredniego dialogu obywatela (ale jako przedstawiciela grupy, choć nie deputowanego) z parlamentarzystami. Niemniej jednak Sejm (Marszałek, Prezydium, przewodniczący komisji, komisje, posłowie) zawsze może też działać w taki sposób, np. przyspieszając prace, że faktyczna możliwość dialogu nie zaistnieje (por. regulacje z art. 51 reg.sejm. o skróceniu procedury ustawodawczej). Nie ma bowiem obowiązku zadawania pytań wnioskodawcy ani wprowadzania poprawek przez komisje i cała procedura ustanawiania prawa, nawet zainicjowana przez obywateli, może toczyć się przy sprowadzeniu roli ich przedstawiciela do postaci biernego obserwatora.

Dyskurs obywateli – parlamentarzyści w ramach uczestnictwa w wysłuchaniu publicznym

Kolejna możliwość udziału obywateli w dyskursie parlamentarnym również związana jest z przebiegiem procedury legislacyjnej. Dialog może być bowiem prowadzony w związku z organizowanym „wysłuchaniem publicznym”. Jak pisze Barbara Zamaćńska: *wysłuchanie publiczne umożliwia obywatelom wypowiedanie się na temat projektowanych aktów prawnych. Przedstawienie swoich opinii i oczekiwań na forum komisji sejmowych [podkreślenie J. Ż.] angażuje obywateli do aktywnego udziału w życiu publicznym, w tym artykułowania oraz obrony własnych interesów. Z drugiej zaś strony upublicznia się proces tworzenia prawa*¹⁵. Podobnie jak w przypadku inicjatywy ustawodawczej, tak i w tym miejscu *dzięki wysłuchaniu publicznemu obywatel uczestniczy w tworzeniu prawa*¹⁶, z tym że wysłuchanie

¹⁵ B. Zamaćńska, *Wysłuchanie publiczne w polskim systemie prawnym – wybrane zagadnienia*, „Ekonomia i Zarządzanie” 2013, nr 3, s. 193-194.

¹⁶ *Tamże*, s. 194.

publiczne nie musi dotyczyć obywatelskiego projektu ustawy, lecz także projektów inicjowanych przez innych uprawnionych. Co jednak ciekawe, jak zauważa wspomniana autorka, w prawie polskim nigdzie formalnie nie zdefiniowano wysłuchania publicznego. Mimo to należy uznać, że na gruncie istniejących przepisów, głównie Regulaminu Sejmu, Regulaminu Senatu¹⁷ (dalej: reg.senat.) i ustawy o działalności lobbingsowej¹⁸ (dalej: u.dz.lob.), mamy w Polsce do czynienia z wąskim rozumieniem tego terminu, co oznacza, że regulacje dają możliwość organizowania wysłuchania publicznego jako elementu procedury stanowienia prawa i ustosunkowania się przez obywateli (w formie opinii) do proponowanych rozwiązań prawnych (ustaw bądź rozporządzeń).

Natomiast wysłuchanie publiczne nie istnieje w procesach konsultowania innych decyzji podejmowanych przez organy władzy. B. Zamącińska pisze również, że to wąskie rozumienie oznacza *dopuszczenie do głosu w sposób uporządkowany na etapie tworzenia prawa wszystkich, którzy będą dotknięci proponowanym prawem (...)*¹⁹. Instytucja wysłuchania publicznego, choć nie należy do reguł konstytucyjnych, to może być jednak uznana za mechanizm „wpisujący się” w idee Konstytucji (tak twierdzi Marek Safjan), gdyż jest swego rodzaju wprowadzeniem (w pewnym zakresie) elementów demokracji bezpośredniej (istniejącej Konstytucji) w ramach działalności organów przedstawicielskich²⁰. Dzięki wysłuchaniu publicznemu w dyskursie parlamentarnym zwiększa się różnorodność opinii i punktów widzenia, ponieważ możliwość wypowiedzi otrzymują również obywatele i tworzone przez nich organizacje.

Kluczowym aktem regulującym możliwość dyskusowania w ramach

¹⁷ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu, M. P. z 2018 r. poz. 846.

¹⁸ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, Dz. U. z 2017 r. poz. 248.

¹⁹ B. Zamącińska, *dz. cyt.*, s. 196.

²⁰ *Tamże.*

wysłuchania publicznego jest Regulamin Sejmu, w części także Regulamin Senatu. Komunikacja ponownie ulega tu znacznej formalizacji. W kolejnych przepisach (art. 70a, 70b, 70c reg.sejm. i 80a reg.senat.) sformułowane zostały liczne warunki wszczęcia i przebiegu całej procedury, takie jak: podejmowanie uchwał o wysłuchaniu publicznym i podawanie tego do wiadomości publicznej oraz terminy i sposoby zgłaszania chęci uczestnictwa (są one bardziej sformalizowane w Sejmie – obowiązuje tu jeden drukowany rodzaj formularza; mniej sformalizowane są w Senacie – obowiązuje po prostu zgłoszenie na piśmie), czy szczególny przypadek wysłuchania publicznego „pilnych” projektów ustaw (nie ma przewidzianej procedury zgłaszania się innych podmiotów, niż lobbysci, gdyż wykluczają to skrócone terminy zgłoszeń do udziału – art. 70a ust. 6 w powiązaniu z art. 70b reg.sejm. i art. 8 ust. 2 u.dz.lob.). Zgodnie bowiem z Regulaminem Sejmu (art. 70b ust. 2), ustawą o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (art. 8, 9) oraz Regulaminem Senatu (art. 60) możliwość udziału w wysłuchaniu publicznym i pracach komisji mają także zarejestrowani w parlamencie lobbysci. Należy podkreślić, że w przypadku prac Senatu mechanizm wysłuchania publicznego jest jedynym, który dopuszcza udział w dyskusji obywateli (jako niepełniących szczególnych, wymienionych w Regulaminie Senatu funkcji). Inne mechanizmy dotyczą tylko Sejmu.

Przebiegiem wysłuchania kieruje przewodniczący właściwej komisji sejmowej lub senackiej, (organizującej wysłuchanie), który ustala kolejność oraz czas wystąpień uczestników wysłuchania. Co ciekawe, w wysłuchaniu sejmowym każdy podmiot-obywatel (może być w roli reprezentanta podmiotów zbiorowych, instytucji) biorący w nim udział może wystąpić tylko raz (art. 70g ust. 2 reg.sejm.), w wysłuchaniu senackim nie ma takiego limitu (art. 80a ust. 5 reg.senat.), przy czym przewodniczący komisji sejmowej może zgodzić się na przedłużenie czasu takiego jednorazowego wystąpienia. B. Zamaćńska celnie wskazuje, że Regulamin Sejmu nie zawiera regulacji określających, jak należy traktować uwagi i postulaty zgłoszone

przez uczestników wysłuchania, a zatem zgodnie z orzeczeniem TK opinie wyrażane w czasie wysłuchania publicznego nie są dla organów parlamentu wiążące²¹. W przypadku kiedy z różnych przyczyn (także np. nieobecności) wystąpienie zgłoszonego podmiotu w czasie wysłuchania publicznego nie miało miejsca, istnieje możliwość (pod pewnym warunkami, np. dostarczenia w odpowiednim czasie) dołączenia do protokołu z posiedzenia komisji parlamentarnej pisemnych wersji wystąpień niewyłoszonych (art. 70i reg.sejm.). Z pewnością nie odpowiada to w pełni możliwości udziału obywatela w dyskusji, przysłuchiwania się jej, ewentualnego modyfikowania treści zaplanowanych wystąpień pod wpływem debaty, lecz umożliwia jednak włączenie do dyskursu i utrwalenie treści, na których zależało zainteresowanym podmiotom.

Sejmowe i senackie komisje organizujące wysłuchania publiczne mają też liczne możliwości ograniczania liczby uczestników wysłuchania, odwoływania wysłuchania, zmian terminów i miejsc wysłuchania, z przyczyn określanych w regulaminach jako: *lokalowe lub techniczne* (art. 70d i 70e reg.sejm., art. 80a ust. 3 i 6 reg.senat.). Te dość ogólnie sformułowania dają wiele możliwości kształtowania sytuacji komunikacyjnej (czasu, miejsca, liczebności gremium) przez instytucje parlamentarne i mogą (w skrajnych przypadkach) służyć do zdobywania swoistej (jeszcze większej) przewagi komunikacyjnej nad współuczestnikami spotkania²².

Barbara Zamącińska, pisząc o wysłuchaniu publicznym, trafnie zauważa, że *wielość regulacji prawnych sprawia, że jest to instytucja mało czytelna i skomplikowana z punktu widzenia obywatela (...), nie ma jednolitej (...) procedury wysłuchania publicznego*²³. Ponadto autorka ta dodaje, że *występują różnice pomiędzy wysłuchaniami publicznymi dotyczącymi projektów ustaw* [między

²¹ *Tamże*, s. 199.

²² *Tamże*, s. 200.

²³ *Tamże*, s. 202-203.

wysłuchaniem publicznym w Sejmie i w Senacie], a także *projektów rozporządzeń*²⁴.

Obywatel zamierzający skorzystać z uprawnienia wzięcia udziału i wygłoszenia własnego zdania jest zdany na dobrą wolę komisji parlamentarnych, czy zechcą w ogóle zorganizować wysłuchanie publiczne (inicjatywa nie należy tu do obywatela). A kiedy już wysłuchanie jest organizowane, to istnieją liczne możliwości uniemożliwiania (np. odwołanie z powodu zbyt licznych zgłoszeń i braku warunków lokalowych) bądź ograniczania udziału w nim (np. przerwanie posiedzenia – na podstawie art. 70h reg.sejm.). A zatem również w tym wypadku w debacie dominuje strona parlamentarna (organizuje komunikację, ustala reguły, decyduje o przebiegu) i jej przewaga komunikacyjna nad stroną obywatelską jest bezsporna.

Nawet mimo tego, że sama idea „wysłuchania publicznego” skłania do oczekiwań, że to obywatele komunikacyjnie pełnią tu rolę pierwszoplanową.

Dyskurs obywateli – parlamentarzyści w ramach mechanizmu wnoszenia petycji

Formułowanie petycji kierowanych do parlamentu sprowadza się w swej istocie do oficjalnego wywierania presji na władze publiczne. Z jednej strony przedmiotem petycji może być żądanie zmiany przepisów (a więc nacisk na podjęcie działań ustawodawczych), z drugiej – może to być postulowanie podjęcia w ogóle określonego działania względem podmiotu wnoszącego petycję, jak również podjęcia działania dotyczącego spraw publicznych, życia zbiorowego lub wartości uznanych (przez wnioskodawców) za wymagające ochrony. Petycja jest zatem prawnie umocowaną formą pisemnego, urzędowego zakomunikowania parlamentowi wezwania do działania.

Formuła składania petycji regulowana jest w Polsce w regulaminach izb parlamentu oraz w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach²⁵ (dalej: u.pet.). Ustawa stwierdza (art 2.), kto i w jakim celu może wnosić petycje do Sejmu i Senatu.

²⁴ *Tamże.*

²⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 870.

Zostawiając te kwestie bez szerszego omówienia, należy wskazać, że w przepisach nie ustanowiono szczegółowo formy zewnętrznej petycji, poza tym, że petycje składa się a piśmie (art. 3). To bowiem treść pisma (zawarte w nim żądanie – art. 2 ust. 3) decyduje o jego statusie. Z pewnością jest to rozwiązanie sprzyjające korzystaniu z prawa wnoszenia petycji przez obywateli. Zgodnie z art. 9 ust. 1 u.pet. petycja złożona do Sejmu lub Senatu jest rozpatrywana przez te organy, ale regulaminy izb mogą ten obowiązek przenosić na organy wewnętrzne. I tak jest w praktyce. W Sejmie funkcjonuje Komisja do Spraw Petycji (art. 9, 18 reg.sejm.), w Senacie – Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (art 90a i 90e reg.senat.).

W tym miejscu należy stwierdzić, że petycje stanowią w zasadzie wyłącznie element zakomunikowania władzy intencji i oczekiwań (żądań) obywateli. Petycja rozpoczynać może dyskusję, ale *de facto* jest to dyskusja wewnątrz instytucji, prawie bez możliwości aktywnego udziału obywateli (art. 126c, 126e, 126f reg.sejm. o sposobach procedowania spraw przez Komisję do Spraw Petycji w Sejmie, np. to poseł przedstawia petycję na forum komisji, a nie przedstawiciel autorów; art 90b, 90c, 90d, 90e reg.senat.). W przypadku petycji dotyczących żądań zmian ustawodawczych postępowanie może „przerodzić się” w postępowanie wewnętrzne, np. w poselską inicjatywę ustawodawczą, w inicjatywę ustawodawczą komisji, do której spłynęła petycja (komisja sejmowa – wykonuje inicjatywę, komisja senacka – wnioskuje o podjęcie inicjatywy ustawodawczej przez Senat). W mechanizmie petycji nie ma miejsca na dialog z obywatelami. Petycje są (mogą być) tylko inicjacją zmian, ale nie są inicjacją dialogu z władzą, nie „wymuszają” na władzy przystąpienia do dialogu. Natomiast istnieją możliwości udziału w pracach sejmowej Komisji do Spraw Petycji (nie senackiej) na podstawie regulacji nie dotyczących bezpośrednio spraw petycji, ale prac komisji sejmowych w ogóle (omówione wyżej w pkt *Dyskurs obywatele–parlamentarzyści w ramach instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej*). A zatem pośrednio dyskusja z twórcami

(współtwórcami, przedstawicielami) petycji jest możliwa, ale jej zaistnienie zależy wyłącznie od tego, czy władze sejmowej Komisji do Spraw Petycji zechcą na dane posiedzenie zaprosić osoby reprezentujące środowisko wnoszące petycję.

Obserwować można także niestandardowe, niesformalizowane próby inicjowania dialogu w parlamencie między obywatelami a władzą, który to dialog ma doprowadzić do podjęcia przez rządzących oczekiwanych przez grupę obywateli decyzji (ustawowych lub innych). To przede wszystkim organizowane w budynkach parlamentu akcje protestacyjne, do których należał protest opiekunów osób niepełnosprawnych i osób niepełnosprawnych rozpoczęty w Sejmie w kwietniu 2018 r. Działania takie mają na celu zmuszenie władz do podjęcia dialogu, ale zasadniczo zaburzają pracę instytucji także poprzez szczególne zaangażowanie i intensywność prac reporterów sejmowych i ich ekip. To nieraz właśnie obecność dziennikarzy ma gwarantować jawność bezpośrednich rozmów, lecz z pewnością stanowią także element presji na rządowych i sejmowych uczestników komunikacji. W czasie protestu opiekunów osób niepełnosprawnych w kwietniu 2018 r. media uznane zostały przez nich za niezbędnego kontrolera i świadka wydarzenia. Stanowiły więc w tym kontekście element instytucjonalny modyfikujący sytuację komunikacyjną i prawdopodobnie modyfikujący sam przebieg bezpośredniego dialogu obywateli z władzą (inaczej rozmawia się przy mediach, inaczej bez mediów), a nie tylko wpływający na dialog pośrednio, poprzez relacjonowanie i komentowanie jego przebiegu z pozycji oceniającego obserwatora (aktywnego komunikacyjnie w kontekście komunikowania masowego). Co istotne, ten „dialog-niedialog” toczył się fizycznie w Sejmie, ale angażował w zasadzie nie posłów, ale członków rządu.

Podsumowanie. Asymetria komunikacyjna w dyskursie parlamentarnym między obywatelami a ich przedstawicielami

W wyniku przeprowadzonych analiz sformułowana teza, że dyskurs parlamentarny w Polsce nie jest ograniczony personalnie wyłącznie do posłów, senatorów, członków Rady Ministrów, prezydenta (lub jego uprawnionych przedstawicieli), lecz ulega rozszerzeniu o udział obywateli jako dyskutantów, została jedynie w części zweryfikowana pozytywnie. Możliwości wystąpienia takiego dyskursu uzależnione są bowiem generalnie od decyzji samych polityków, a także od spełnienia przez obywateli licznych wymogów formalnych, co jednak i tak rozpoczęcia parlamentarnego dialogu nie gwarantuje.

Analizowane mechanizmy udziału obywateli w dyskursie powodują zaistnienie zjawisk typu komunikowania instytucjonalnego, charakteryzującego się pewną specyfiką. Po pierwsze, jest to komunikacja sformalizowana, oparta na procedurach (przepisach), schematach i standardach (wynikających z przepisów lub zwyczajowych), często prowadzona z wykorzystaniem stylu urzędowego, oparta również na jasnym podziale uczestników komunikowania (zasada agent–klient). Po drugie, co wynika z powyższych uwag, w dyskursie pomiędzy obywatelami a parlamentarzystami, będącym kwintesencją bezpośredniego włączania się obywateli w pracę parlamentu, występuje znacząca (wpływająca na jego przebieg) asymetria komunikacyjna. Nadrzędnie usytuowany przedstawiciel instytucji kontroluje dyskurs, mimo że formalnie przepisy prawa (co wynika z idei ich powstania) zakładają, że kluczowy jest interes jednostki (obywatela). I właśnie aby ten interes uwzględnić, aby zaspokoić jej potrzeby itp., istnieją przepisy umożliwiające taki dyskurs²⁶. Pojawia się w związku z tym pytanie, czy w obliczu różniących się jednak zasadniczo pozycji komunikacyjnych uczestników można w przypadku elementów procesu inicjatywy ustawodawczej, uczestnictwa

²⁶ M. Rutkowski, *Dyskurs urzędowy w ramach dyskursu instytucjonalnego*, [w:] B. Witosz, K. Sujkowska-Sobisz, E. Ficek (red.), *Dyskurs i jego odmiany*, Katowice 2016, s. 45.

w wysłuchaniu publicznym (w mniejszym stopniu w kwestii wnoszenia petycji) mówić o dialogu władzy z obywatelami w pełnym tego wyrażenia znaczeniu (jako realizacji konwersacyjnego modelu obiegu informacji), czy jednak o dialogu pozornym, w którym jeden z uczestników musi przyjąć zwierzchnią rolę instytucji i dostosować się do zasad ustalanych arbitralnie przez nią (jako realizacji rejestracyjnego modelu obiegu informacji)²⁷.

Obywatel komunikuje się, wchodzi w bezpośredni dyskurs z parlamentem incydentalnie, musząc godzić się na istniejące ramy, jest *de facto* (choć niekoniecznie *de iure*) petentem. Przedstawiciele władz natomiast przystępują do komunikowania z pozycji nadrzędnej, z pozycji decydentów. Mówiąc precyzyjniej, w kontekście bezpośredniego dialogu obywatel–parlament (jeśli już do dialogu dochodzi) występuje przewaga parlamentu na płaszczyznach:

- 1) administracyjno-prawnej – instytucja stanowi przepisy regulujące komunikację; decyduje o jej rozpoczęciu po spełnieniu warunków formalnych przez np. projektodawców, określa jej formy i przebieg poprzez wpasowanie dyskursu w ramy właściwe dla wewnętrznego dyskursu parlamentarnego, np. prace w komisjach, posiedzenia plenarne; określa role uczestników i możliwości ich działania (np. właśnie w przepisach)²⁸;
- 2) kompetencyjnej – przedstawiciele parlamentu (np. przewodniczący komisji) występują zawsze w roli ekspertów, są zaznajomieni z procedurami, posiadają wiedzę i często doświadczenie w podobnych sprawach; obywatel zatem także pod tym względem znajduje się w relacji z parlamentem na gorszej pozycji;
- 3) symbolicznej – instytucja ustanawia rytuały komunikowania, same tylko miejsca dyskursu to zasadniczo siedziby władz, a nie miejsca wybrane przez obywateli; np. sala obrad plenarnych Sejmu;

²⁷ D. McQuail, *dz. cyt.*, s. 159.

²⁸ M. Rutkowski, *dz. cyt.*, s. 47-48.

4) językowej – język dyskursu też narzucany jest przez instytucję i formułowane przez nią regulacje; komunikowanie zaczyna się w ogóle od form pisemnych (petycje, wnioski, podania, projekty wymagane są przepisami) i na nich opiera; ale także w formach ustnych, np. w czasie obrad komisji parlamentarnych, dominuje język urzędowy, prawniczy, sformalizowany, co w oczywisty sposób uprzywilejowuje przedstawicieli instytucji, którzy posługują się tymi stylami na co dzień²⁹.

Uwzględniając całość powyższych rozważań, należy uznać, że istnieje tylko jeden rodzaj mechanizmu umożliwiającego obywatelom (obywatelowi) bezpośredni udział w dyskursie parlamentarnym podejmowanym z inicjatywy obywateli. To mechanizm obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, a więc wpisujący się w szczególną procedurę i szczególny typ decyzji – stanowienia prawa. Rozpoczęcie dialogu wymaga tu zebrania 100 000 podpisów, spełnienia licznych wymogów formalnych, a i tak ostatecznie szanse na dialog ma tylko jeden przedstawiciel komitetu inicjatywy (wnioskodawców).

Z kolei wniesienie do parlamentu petycji nie daje żadnych gwarancji, że rozwiązanie przedmiotowego zagadnienia będzie poszukiwane w drodze dialogu ze składającymi petycję. Ewentualna dyskusja zależy tylko od woli władz komisji sejmowych (głównie Komisji do Spraw Petycji), czy zechcą zaprosić na posiedzenie kogoś z wnioskodawców i udzielić mu głosu. W obu przypadkach (inicjatywa i petycja) obywatele *de facto* proszą parlament o zajęcie się sprawami i ewentualnie o dopuszczenie do głosu (przy czym uruchomione przez parlament procedowanie projektu zgłoszonego w ramach inicjatywy obywatelskiej przynajmniej gwarantuje możliwość wypowiedzi na forum Sejmu lub sejmowych komisji; mechanizm petycji niczego takiego nie zapewnia).

Natomiast mechanizm wysłuchania publicznego to typowy przykład

²⁹ *Tamże*, s. 47-49.

hegemonicznej komunikacji instytucjonalnej³⁰, inicjowanej zawsze odgórnie, przez komisje Sejmu lub Senatu. Komisje parlamentarne mogą co prawda odpowiedzieć np. na oczekiwania czy postulaty obywateli dotyczące zorganizowania wysłuchania, ale nie są do niczego zobligowane, będąc niezależnymi w podejmowaniu takich decyzji. Niemniej jednak to tym przypadku możliwości zaistnienia dyskursu parlamentarnego angażującego potencjalnie największą (spośród omawianych mechanizmów) liczbę obywateli, są najszerze. To w przypadku instytucji wysłuchania publicznego istnieje największe prawdopodobieństwo pojawienia się znaczącej liczby wyrażonych bezpośrednio, różnorodnych opinii, potencjalnie wpływających na postępowanie parlamentu. Oddziaływanie takie będzie mogło wystąpić jednak jedynie pod warunkiem, że parlament w ogóle zorganizuje wysłuchanie publiczne, zgłaszane przez obywateli uwagi nie będą uznawane za niewiążące opinii, a całe wysłuchanie nie zostanie przez organizatora potraktowane jako konsultacje fasadowe.

Abstrakt

W artykule omówiono warunki włączania się obywateli w prace Sejmu RP, kluczowego organu władzy ustawodawczej w Polsce. Wskazano, że w wymiarze komunikacyjnym istnieją możliwości bezpośredniego udziału obywateli w pracach parlamentu. Na podstawie analizy regulacji prawnych dokonano opisu następujących mechanizmów: uczestnictwa w posiedzeniach komisji parlamentarnych, obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, uczestnictwa w wysłuchaniu publicznym oraz wnoszenia petycji. W artykule stwierdza się, że nie każdy analizowany mechanizm gwarantuje wystąpienie realnego dialogu obywateli z władzą. Dyskurs parlamentarny z udziałem obywateli to często komunikacja jednostronna i zawsze wysoce sformalizowana, w typie hegemonicznym.

³⁰ *Tamże*, s. 46.

FORMAL AND INSTITUTIONAL FRAMEWORKS FOR CITIZENS' PARTICIPATION IN PARLIAMENTARY DISCOURSE IN POLAND

Abstract

The study discusses the conditions of citizens' involvement in the work of the Sejm of the Republic of Poland, the key body of legislative power in Poland. It was pointed out that in the communication dimension, there are possibilities of direct participation of citizens in the work of the parliament. The following mechanisms have been analyzed (based on legal regulations): participation in meetings of parliamentary committees, a civic legislative initiative, participation in a public hearing and petitions. The article states that not every mechanism under analysis guarantees a real dialogue between citizens and the authorities. A parliamentary debate with citizens is often one-sided communication and always highly formalized, in a hegemonic type.

Bibliografia

Artykuły i opracowania

- B. Dobek-Ostrowska, *Komunikowanie polityczne i publiczne*, Warszawa 2011.
J. Keane, *Media a demokracja*, London 1992.
M. Lakomy, L. Porębski, N. Szybut, *Polityka 2.0. Aktorzy polityczni w świecie nowych technologii*, Kraków 2014.
D. McQuail, *Teoria komunikowania masowego*, Warszawa 2007.
M. Rutkowski, *Dyskurs urzędowy w ramach dyskursu instytucjonalnego*, [w:] B. Witosz, K. Sujkowska-Sobisz, E. Ficek (red.), *Dyskurs i jego odmiany*, Katowice 2016.
B. Zamącińska, *Wysłuchanie publiczne w polskim systemie prawnym – wybrane zagadnienia*, „Ekonomia i Zarządzanie” 2013, nr 3.

Akty prawne

- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M. P. z 2012 r. poz. 32 z późn. zm.
Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu, M. P. z 2018 r. poz. 846.
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, Dz.U. z 2018 r. poz. 2120.

Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa,
Dz. U. z 2017 r. poz. 248.

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, Dz. U. z 2018 r. poz. 870.



Aleksandra Galus

Polska Oficjalna Pomoc Rozwojowa (ODA) w zakresie wspierania mediów na Ukrainie¹

Słowa kluczowe:

oficjalna pomoc rozwojowa (ODA), pomoc demokratyzacyjna, Ukraina, wspieranie mediów

Wprowadzenie

W efekcie upadku komunizmu i względnie udanej integracji europejskiej, młode kraje demokratyczne, które jeszcze w latach osiemdziesiątych i na początku lat dziewięćdziesiątych same otrzymywały wsparcie ukierunkowane na rozwój demokracji, dziś angażują się we współpracę rozwojową w charakterze donatorów, realizując tym samym międzynarodowe postanowienia². Do takich państw należy Polska, która wraz z przystąpieniem do Unii Europejskiej (UE) zintensyfikowała swoje działania w obrębie udzielania pomocy rozwojowej krajom demokratyzującym się, szczególnie za wschodnią granicą. Udzielanie Oficjalnej Pomocy Rozwojowej (*Official Development Assistance*, ODA) może obejmować dofinansowanie wielu obszarów rozwoju, w tym pomoc demokratyzacyjną (*democracy assistance*), mającą za

¹ Badanie finansowane jest w ramach projektu badawczego: „Rola polskich organizacji pozarządowych we wspieraniu rozwoju mediów na Ukrainie”, Narodowe Centrum Nauki, Program PRELUDIUM UMO-2017/25/N/HS5/01404.

² J. Kucharczyk, J. Lovitt, *Re-energising Europe to Champion Democracy. The Visegrad Four Bring Fresh Transition Experience to the Donors' Side of the Table*, [w:] J. Kucharczyk, J. Lovitt (red.), *Democracy's New Champions. European Democracy Assistance after EU Enlargement*, Prague 2006, s. 15-17; T. Petrova, *From Solidarity to Geopolitics. Support for Democracy among Postcommunist States*, Cambridge 2006, s. 1-7; P. Pospieszna, *Democracy Assistance from the Third Wave. Polish Engagement in Belarus and Ukraine*, Pittsburgh 2014, s. 121-129.

zadanie wspieranie m.in. praw człowieka, społeczeństwa obywatelskiego, rządów prawa, dobrego rządzenia, budowania instytucji demokratycznych, niezależnych, pluralistycznych mediów oraz wzmacnianie dialogu obywatelskiego. Przykładem zaangażowania we wspieranie demokracji jest rządowa pomoc, którą Polska kieruje do sąsiadów zza wschodniej granicy, szczególnie na Ukrainę.

Działania w obrębie wspierania demokracji w państwach demokratyzujących się podejmowane były przez zmieniające się rządy w Polsce, nawet w sytuacji aktualnego odwrótu od wartości demokratycznych. Polski *backlash*, czyli regres demokratyczny, zauważany został przez organizacje monitorujące stan demokracji oraz zaowocował spadkiem pozycji Polski w rankingach jakości demokracji³. Pomimo postępującego spadku zaufania świata zachodniego do Polski, określanej wcześniej mianem „czempiona przemian demokratycznych”⁴, państwo polskie pozostało w pewnym stopniu aktywne w sferze udzielania pomocy demokratyzacyjnej w ramach ODA, a lista priorytetowych państw-odbiorców nie uległa zasadniczym zmianom na przestrzeni ostatnich lat. Warto zatem na omawianą tematykę wspierania demokracji spojrzeć przez pryzmat nasilających się na świecie tendencji antydemokratycznych, które *nota bene* nie ominęły Polski, oraz paradoksów i problemów z tym związanych w kontekście ODA⁵.

³ The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy*, http://www.nvo.lv/site/attachments/10/01/2019/demokrati-jas_indekss.pdf, 25.03.2019; Freedom House, *Freedom in the World 2016*, s. 6. https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FITW_Report_2016.pdf, 25.03.2019; Freedom House, *Freedom in the World 2017*, s. 1, https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FIW_2017_Report_Final.pdf, 25.03.2019; Freedom House, *Freedom in the World 2018*, s. 16. Raporty dostępne są na stronie internetowej Freedom House, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018>, 25.03.2019.

⁴ J. Kucharczyk, J. Lovitt, dz. cyt., s. 21-24.

⁵ W ostatnim dziesięcioleciu powstało wiele opracowań naukowych, które dotyczyły nasilających się tendencji autorytarnych, kwestionowania demokratycznych norm oraz związanych z tym konsekwencji m.in. dla wyborów, mediów czy społeczeństwa obywatelskiego w poszczególnych państwach. Zob. L. Diamond, M. F. Plattner, C. Walker (red.), *Authoritarianism Goes Global*, Baltimore 2016; A. Cooley, *Countering Democratic Norms*, „Journal of

W latach 2004-2018 we współpracy rozwojowej Polska – jako państwo rozwinięte – pełniło funkcję donatora, a Ukraina – jako państwo rozwijające się – odbiorcy ODA. Celem niniejszej pracy jest weryfikacja hipotezy, w myśl której polskie projekty pomocowe, realizowane ze środków budżetowych w ramach pomocy demokratyzacyjnej, obejmowały wsparcie adresowane do ukraińskich mediów, co odpowiadało dokumentom programowym MSZ RP. Osiągnięcie celu badawczego dokonane zostanie za pomocą metody instytucjonalno-prawnej, która wykorzystana zostanie do określenia ram programowych polskiej pomocy. Ponadto technika analizy i krytyki piśmiennictwa, uzupełniona o badanie opracowań źródłowych, posłuży ustaleniu praktyki realizowanych projektów pomocowych⁶. Po pierwsze, w artykule zostaną przywołane argumenty z literatury przedmiotu na temat roli mediów w procesie demokratyzacji, które tłumaczą motywacje donatorów do podejmowania działań w obrębie wspierania dziennikarzy w państwach rozwijających się. Po drugie, wskazane zostaną ramy polskiej pomocy demokratyzacyjnej, kluczowe obszary wsparcia medialnego (*media assistance*) oraz podmioty, które pomoc tę w praktyce realizują. Dzięki temu możliwe będzie lepsze zrozumienie istoty wspierania mediów jako elementu promowania demokracji oraz ocenienie kompatybilności założeń programowych MSZ RP z faktycznie wdrażaną pomocą demokratyzacyjną kierowaną do mediów na Ukrainie.

Democracy” 2015, nr 3; T. Carothers, S. Brechenmacher, *Closing Space: Democracy and Human Rights Support Under Fire*, Washington 2014.

⁶ R. Bäcker, L. Czechowska, G. Gadomska, J. Gajda, K. Gawron-Tabor, M. Giedz, D. Kaspro-wicz, M. Mateja, B. Płotka, J. Rak, A. Seklecka, W. Szewczak, M. Winćawska, J. Wojciechow-ska, *Metodologia badań politologicznych*, Warszawa 2016, s. 65; J. Apanowicz, *Metodolo-gia ogólna*, Gdynia 2002, s. 72.

Media a demokratyzacja

Jednym z procesów, na który media masowe mają pośredni wpływ, jest demokratyzacja, czyli stopniowa, kilkietapowa zmiana systemu rządów i formy sprawowania władzy na bardziej demokratyczną⁷. Demokratyzacja jest elementem transformacji systemowej, która oprócz zmian politycznych obejmuje przemiany społeczne (np. rozwój społeczeństwa obywatelskiego) oraz gospodarcze (wprowadzanie oraz rozwój mechanizmów wolnorynkowych). Badając transformację systemową i demokratyzację jako jej rezultat, badacze zwracają uwagę na uwarunkowania funkcjonowania środków masowego przekazu w różnych systemach politycznych, a szczególnie na problem dostępu do informacji i wolności prasy. Panuje względna zgoda co do przekonania o pełnieniu przez media wielu ważnych społecznie funkcji, takich jak informowanie, interpretowanie, kontrolowanie władzy, zapewnianie ciągłości oraz mobilizowanie społeczeństwa⁸.

Choć media uznawane są za aktywnych uczestników komunikowania politycznego⁹, w dalszym ciągu nie została jasno rozstrzygnięta kwestia tego, czy wywołują one przemiany społeczne i polityczne, w tym demokratyzację, czy jedynie podążają za tymi procesami¹⁰. Fakt zróżnicowania form udziału środków masowego przekazu w procesach społeczno-politycznych przemian zauważono na przykładzie Chin, Rosji, państw, które przeszły przez tzw. trzecią falę demokratyzacji – również z obszaru Europy Środkowo-Wschodniej¹¹. Przyglądanie się poszczególnym studiom

⁷ R. Gunther, N. P. Diamandouros, H. J. Puhle, *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore–London 1995, s. xvii.

⁸ D. McQuail, *Teoria komunikowania masowego*, Warszawa 2007, s. 110-111.

⁹ B. McNair, *Wprowadzenie do komunikowania politycznego*, Poznań 1998, s. 74-92.

¹⁰ N. Jebril, V. Stetka, M. Loveless, *Media and Democratisation: What is Known about the Role of Mass Media in Transitions to Democracy*, Oxford 2013, s. 2-3.

¹¹ B. Dobek-Ostrowska, *Political parallelism or political bias? Consequences for the quality of democracy in Poland*, [w:] B. Dobek-Ostrowska, M. Głowacki (red.), *Making Democracy in 20 Years*, Wrocław 2011, s. 193-212; K. Jakubowicz, M. Sükösd, *Finding the right place on the map: Central and Eastern European media change in a global perspective*, Bristol 2008, s. 31.

przypadku, różniącym się od siebie warunkami, w których zachodziły zmiany, utrudnia jednoznaczne określenie roli, jaką odgrywają media w procesie przemian. Z tego powodu popularny jest pogląd, że media były i do dziś są ważnym elementem demokratyzacji, choć nie decydują one o jej sukcesie czy porażce¹².

M. E. Price, B. Rozumilowicz, S. G. Verhulst uważają, że proces przemian jest dwutorowy – przemiany polityczne mają wpływ na struktury mediów, a ewoluujące media na przemiany polityczne¹³. Na kolejnych etapach demokratyzacji dochodzi więc do wielu reform mediów, których celem jest możliwie jak największe zbliżenie się od kontroli mediów i ich zależności od grup władzy do ideału wolności słowa i pluralizmu¹⁴. W praktyce to, na ile dziennikarze mogą przekazywać społeczeństwu obiektywne informacje oraz tworzyć platformę do debaty, zależy w dużej mierze od stopnia wolności słowa akceptowanego przez władze. O ile brakuje badań porównawczych, które wiązałyby stan wolności prasy z rezultatami poszczególnych etapów demokratyzacji, o tyle dane na temat poziomu wolności słowa są łatwo dostępne i publikowane przez międzynarodowe organizacje pozarządowe, takie jak Freedom House, Reporters without Borders czy IREX¹⁵. Istnienie niezależnych mediów traktowane jest także jako jedna z ważnych zmiennych w wiodących wskaźnikach jakości demokracji, takich jak np. Polity IV czy Bertelsmann Transformation Index.

¹² K. Voltmer, *The Media in Transitional Democracies*, Cambridge 2013, s. 1-10.

¹³ M. E. Price, B. Rozumilowicz, S. G. Vehrlust, *Introduction*, [w:] M. E. Price, B. Rozumilowicz, S. G. Vehrlust (red.), *Media Reform: Democratizing the Media, Democratizing the State*, London–New York 2002, s. 1, 6-7.

¹⁴ B. Rozumilowicz, *Democratic Change. A Theoretical Perspective*, [w:] M. E. Price, B. Rozumilowicz, S. G. Vehrlust (red.), *Media Reform: Democratizing the Media, Democratizing the State*, London–New York 2002, s. 17-23.

¹⁵ Terminy „wolność prasy”, „wolność mediów” oraz „niezależność mediów” będą stosowane w niniejszym artykule jako synonimy. Wolność mediów bazuje na wolności słowa, która stanowi rozszerzenie prawa do informacji, czyli jednego z podstawowych praw człowieka. Zob. J. Sobczak, *Wolność prasy. Złudzenia – oczekiwania – rzeczywistość*, [w:] M. Sołowski (red.), *Media w Polsce. Pierwsza władza IV RP?*, Warszawa 2007, s. 305-314.

W obliczu przedstawionych wyżej argumentów sensu nabiera fakt zaangażowania donatorów we wspieranie demokracji, w tym rozwoju niezależnych, pluralistycznych mediów w państwach przechodzących przez proces transformacji systemowej. Przekonanie o tym, że realizacja prawa do informacji jest warunkiem koniecznym do zaistnienia zdrowej demokracji¹⁶, legło u podstaw przeznaczania środków na międzynarodową współpracę na rzecz rozwoju mediów nie tylko przez państwa zachodnie. Działania takie, często finansowane ze środków publicznych, adresowane są do dziennikarzy i pracowników mediów w państwach rozwijających się oraz realizowane w ramach ODA. Warto bliżej przyjrzeć się temu, na czym dokładnie polega międzynarodowe zaangażowanie donatorów we współpracę rozwojową, wliczając w to pomoc demokratyzacyjną, której jednym z celów jest wspieranie rozwoju dziennikarzy oraz instytucji medialnych.

Oficjalna pomoc demokratyzacyjna i wsparcie medialne

Najczęściej omawianą na łamach literatury przedmiotu kwestią, dotyczącą działań donatorów w celu poprawy sytuacji społeczno-ekonomicznej w państwach rozwijających się, jest wsparcie *stricto* rządowe, nazywane Oficjalną Pomocą Rozwojową (ODA, *Official Development Assistance*). Mianem donatora określać można *podmiot oferujący wsparcie rozwojowe państwu-odbiorcy; donatorem może być niepodległe państwo, organizacja multilateralna lub jakakolwiek inny, oficjalny podmiot, które udziela wsparcia rozwojowego państwom-odbiorcom*¹⁷. Oficjalna Pomoc Rozwojowa jest terminem wyprowadzonym przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), który pozwolił na ujęcie systemu globalnego wsparcia rozwojowego w pewne ramy. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju określa jako ODA *darowizny i pożyczki przekazywane przez instytucje rządowe lub organizacje*

¹⁶ R. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Warszawa 1995, s. 310-311.

¹⁷ TUFF Glossary, <http://aiddata.org/pages/tuff-glossary>, 25.03.2019.

międzynarodowe, mające na celu wsparcie rozwoju gospodarczego i dobrobytu w państwach rozwijających się¹⁸.

Biorąc pod uwagę bardzo szeroki cel wsparcia w ramach pomocy rozwojowej (dobrobyt i wzrost gospodarczy), OECD z czasem dookreśliła granice ODA. Po pierwsze, zwyczajowo wsparcie traktuje się jako rozwojowe w sytuacji, gdy przynajmniej 25% przekazanej kwoty to darowizna, a adresat pomocy znajduje się na liście odbiorców ODA, którą określa Komitet Pomocy Rozwojowej (DAC), działający przy OECD. Aby spełnić formalne warunki, ODA świadczona musi być przez władze rządowe, federalne lub dawców lokalnych afiliowanych z władzą państwową¹⁹. Wprowadzono także pewne ograniczenia sektorowe. Jako pomoc rozwojową kwalifikuje się również takie transakcje, w których środki przekazuje się za pośrednictwem instytucji międzynarodowych lub organizacji pozarządowych (NGO)²⁰. Z zaangażowanie NGO w proces udzielania pomocy rozwojowej polega przede wszystkim na wdrażaniu rządowych programów pomocowych na zasadzie outsourcingu – jako zewnętrznego partnera wyłonionego w rezultacie konkursu ogłoszonego przez przykładowo ministerstwo.

Jednym z rodzajów ODA jest tzw. pomoc demokratyzacyjna (wsparcie demokracji, *democracy assistance*), której celem jest promowanie demokratycznych idei i postaw²¹ oraz demokracji jako systemu politycznego²². Do najważniejszych filarów pomocy demokratyzacyjnej zaliczyć należy wspieranie m.in. praw człowieka,

¹⁸ Polska Pomoc, *Pomoc rozwojowa*, <https://www.polskapomoc.gov.pl/Pomoc,rozwojowa,1938.html>, 25.03.2019.

¹⁹ D. Kopiński, *Pomoc rozwojowa. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011, s. 43-46.

²⁰ Development Initiatives, *Private Development Assistance: Key Facts and Global Estimates*, Bristol i Nairobi 2016, s. 1, <http://devinit.org/wp-content/uploads/2016/08/Private-development-assistance-key-facts-and-global-estimates.pdf>, 25.03.2019; OECD, *DAC Statistical Reporting Directives*, Paris 2010, s. 5, 9-10.

²¹ P. Pospieszna, *Pomoc demokratyzacyjna polskich organizacji pozarządowych skierowana do Białorusi i Ukrainy: przesłanki oraz różne formy wsparcia*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2016, nr 3, s. 236.

²² T. Carothers, *Democracy Assistance: Political vs. Developmental?*, „Journal of Democracy” 2009, nr 1, s. 6-7.

społeczeństwa obywatelskiego, rządów prawa, rozwiązywania konfliktów, wolnych wyborów, dobrego rządzenia, budowania instytucji demokratycznych oraz niezależnych, pluralistycznych mediów²³. Sarah Bush definiuje wspieranie demokracji jako działania państw, organizacji międzynarodowych i innych donatorów, podejmowane w celu zachęcenia innych państw do demokratyzacji – zarówno poprzez wyjście z autorytaryzmu, jak i poprzez konsolidację nowych lub niestabilnych demokracji. Jest to jedna z metod promowania demokracji (*democracy promotion*) obok dyplomacji, nacisków społecznych, warunkowości, zachęt gospodarczych, a nawet interwencji militarnej²⁴.

Na popularności zyskują badania nad wycinkiem pomocy demokratyzacyjnej, jaką jest wsparcie rozwoju mediów (*media assistance, media development*). Pomoc rozwojowa skierowana do mediów w państwach rozwijających się, jako forma pomocy demokratyzacyjnej, w założeniu ma prowadzić do poprawy sytuacji dziennikarzy, wytworzenia lepszych rozwiązań w zakresie prawa medialnego, wzrostu jakości dziennikarstwa, zwiększenia zakresu wolności słowa, a finalnie do demokratyzacji mediów²⁵. W praktyce pomoc medialna polega m.in. na udzielaniu finansowego, technicznego i prawnego wsparcia dla dziennikarzy oraz instytucji medialnych, na szkoleniach dla dziennikarzy czy też działaniach z zakresu edukacji medialnej i na rzecz prawa do informacji²⁶. Donatorzy wspierają dziennikarzy w sytuacji

²³ S. S. Bush, *The Taming of Democracy Assistance. Why Democracy Promotion Does Not Confront Dictators*, Cambridge 2015, s. 235-237; K. Kumar, *Promoting Independent Media: Strategies for Democracy Assistance*, Boulder 2006, s. 1.

²⁴ S. S. Bush, dz. cyt., s. 4.

²⁵ D. Higgins, *The Western Way? Democracy and the Media Assistance Model*, „Global Media Journal” 2014, nr 2, s. 2; K. Kumar, dz. cyt., s. 4-5; UNDP, *A Guide to Measuring the Impact of Right to Information Programmes: Practical Guidance Note*, New York 2006, s. 4, 7-8.

²⁶ K. Irion, T. Jusić, *International Assistance and Media Democratization in the Western Balkans: A Cross-National Comparison*, „Global Media Journal – German Edition” 2002, nr 2, s. 1.

konfliktu, zakładając, że odpowiadają oni za komunikowanie społeczeństwu sukcesów i porażek wiążących się z demokratyzacją²⁷.

Warto również podkreślić bliskość i kompatybilność działań z zakresu wspierania rozwoju mediów i innych gałęzi pomocy demokratyzacyjnej²⁸. W procesie udzielania pomocy – oprócz dziennikarzy jako bezpośrednich beneficjentów wsparcia – uczestniczą również aktorzy społeczeństwa obywatelskiego, jako organizatorzy projektów medialnych²⁹, oraz aktorzy polityczni³⁰. Aktywizację społeczeństwa obywatelskiego oraz elit politycznych w ramach pomocy demokratyzacyjnej, stanowiącą niezbędne uzupełnienie wsparcia dla dziennikarzy, określa się mianem budowania potencjału (*capacity building*)³¹. Choć Oficjalna Pomoc Rozwojowa, w tym wsparcie dla demokracji, od samego początku była i jest do dziś krytykowana z powodu podporządkowania działań pomocowych celom politycznym³², niektórzy autorzy zwracają uwagę na fakt względnej niezależności w tej kwestii organizacji pozarządowych, które często realizują rządową pomoc dla państw rozwijających się³³. James Miller w krytycznym artykule poświęconym zachodniemu wsparciu medialnemu zauważył, że NGO, jako praktycy pomocy medialnej, często kierują się szczerym altruizmem, a w wielu przypadkach w niesprzyjającym środowisku podejmują się działań, które przyczyniają się do modernizacji i demokratyzacji mediów³⁴.

²⁷ I. Drefs, B. Thomass, *Supporting Journalism in Conflict Societies*, Leeds 2016, s. 6.

²⁸ I. Drefs, B. Thomass, *Literature Review: Research Findings about Organisations Engaging in Media*, Leeds 2015, s. 18-19.

²⁹ J. Miller, *NGOs and 'modernization' and 'democratization' of media: Situating media assistance*, „Global Media and Communication” 2009, nr 1, s. 9.

³⁰ I. Drefs, B. Thomass, *Literature Review...*, s. 18.

³¹ *Tamże*, s. 19.

³² A. Alesina, D. Dollar, *Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?*, „Journal of Economic Growth” 2000, nr 5, s. 33; D. Kopiński, dz. cyt., s. 32.

³³ Warto zwrócić uwagę na istnienie wielu wyzwań związanych z zaangażowaniem NGO w ODA zarówno po stronie donatora, jak i państwa docelowego. Do problemów takich należy zaliczyć m.in. tworzenie się „sztucznego społeczeństwa obywatelskiego”, uzależnienie od zagranicznych grantów oraz nadmierną profesjonalizację NGO. Zob. A. Ishkanian, *Democracy Building and Civil Society in Post-Soviet Armenia*, Abingdon–New York 2008.

³⁴ J. Miller, dz. cyt., s. 27.

Inwestowanie w rozwój bardziej demokratycznych mediów oraz jakościowego dziennikarstwa obrazuje przekonanie donatorów o dużej roli mediów masowych w procesie demokratyzacji³⁵. Międzynarodowe wsparcie medialne, szczególnie to oferowane przez państwa zachodnie, bywa krytykowane za idealizowanie społecznych funkcji mediów, które leżą u podstaw projektów medialnych, oraz za niedopasowanie do realiów państw-odbiorców³⁶. Pojawia się zatem pytanie o to, w jaki sposób podmioty zaangażowane w pomoc demokratyzacyjną postrzegają rolę prasy, radia, telewizji oraz nowych mediów w zachodzących przemianach społeczno-politycznych. Innymi słowy – dlaczego należy kierować pomoc rozwojową do mediów. Próby odpowiedzi na wyżej wymienione pytania można dokonać na podstawie analizy polskiej ODA, którą rząd dedykuje Ukrainie.

ODA w praktyce – polskie wsparcie medialne

Jednym ze stałych odbiorców polskiego wsparcia jest Ukraina jako istotny dla Polski partner w stosunkach międzynarodowych. Oba państwa mają komunistyczną przeszłość oraz zaczynały drogę ku demokracji z względnie podobnych pozycji. Rezultaty demokratyzacji Polski i Ukrainy, wliczając w to przemiany rynku medialnego, są jednak odmienne. Choć Polska jako nowy donator zaangażowała się we współpracę rozwojową już w latach dziewięćdziesiątych, dopiero przystąpienie do UE w 2004 r. rozpoczęło proces uchwalania odpowiednich aktów prawnych oraz zwiększania ministerialnych nakładów finansowych na pomoc rozwojową³⁷. Jednym z filarów polskiej ODA od samego początku realizacji uczyniono pomoc demokratyzacyjną, ponieważ w polskiej polityce obecne było przeświadczenie o tym, że nasz kraj posiada

³⁵ W. Hume, *Caught in the Middle: Central and Eastern European Journalism at a Crossroads*, Washington 2011, s. 9-10.

³⁶ D. Higgins, *dz. cyt.*, s. 11-12; K. Irion, T. Jusić, *dz. cyt.*, s. 25-26.

³⁷ Polska Pomoc, *O polskiej pomocy*, <https://www.polskapomoc.gov.pl/O,polskiej,pomocy,906.html>, 25.03.2019.

bogate doświadczenie z zakresu transformacji systemowej, budowy demokratycznych instytucji oraz przeobrażeń gospodarczych, dzięki czemu jest odpowiednim partnerem we współpracy rozwojowej³⁸.

Zapisy o ważnej roli polskich doświadczeń transformacji systemowej i konieczności wspierania demokracji w państwach partnerskich odnaleźć można zarówno w dokumentach programowych na temat polskiej pomocy rozwojowej, jak i w rocznych raportach z wykonania planów pomocowych³⁹. Główną ideę polskiej ODA, powtarzaną konsekwentnie przez MSZ RP na przestrzeni lat, oddaje wiernie cytata z „Planu współpracy rozwojowej z 2012 roku”: *Kluczowy horyzontalny obszar zaangażowania Polski w ramach współpracy rozwojowej stanowią demokracja, prawa człowieka i transformacja systemowa. Rozwój nie może następować z pominięciem procesów demokratycznych*⁴⁰. Podobny zapis uwzględniono w aktualnym „Wieloletnim programie współpracy rozwojowej na lata 2016-2020”, a wspomniane doświadczenia transformacyjne oraz umiejętności i wiedza interesariuszy polskiej współpracy rozwojowej zostały określone przez MSZ RP jako *przewaga komparatywna Polski*⁴¹. Promowanie i wspieranie rozwoju demokracji oraz społeczeństwa obywatelskiego zawarto w definicji pomocy rozwojowej w ustawie z dnia 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej⁴².

³⁸ E. Kaca, *Pomoc demokratyzacyjna w polskiej współpracy rozwojowej*, Warszawa 2011, s. 21.

³⁹ Dokumenty strategiczne, m.in. Programy polskiej pomocy zagranicznej udzielanej za pośrednictwem MSZ RP (lata 2007-2011), Plany współpracy rozwojowej (lata 2012-2018), Wieloletni Program Współpracy Rozwojowej na lata 2012-2015, Wieloletni Program Współpracy Rozwojowej na lata 2016-2020, oraz raporty roczne (lata 2004-2016) dostępne są w bazie wiedzy Polskiej Pomocy, portalu internetowym działającym przy Departamencie Współpracy Rozwojowej w ramach MSZ RP, http://polskapomoc.gov.pl/Dokumenty_i_publicacje,83.html, 25.03.2019.

⁴⁰ MSZ RP, *Plan współpracy rozwojowej z 2012 r.*, Warszawa 2012, s. 4.

⁴¹ MSZ RP, *Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2016-2020*, Warszawa 2016, s. 4.

⁴² Dz. U. z 2019 r. poz. 291.

Ukraina od początku zaangażowania Polski w udzielanie ODA była ważnym partnerem we współpracy rozwojowej, co znalazło wyraz zarówno w dokumentach strategicznych, jak i w corocznych planach współpracy rozwojowej⁴³. Choć w latach 2004-2005 państwo to było jednym z największych odbiorców polskiej ODA⁴⁴, na listę priorytetowych odbiorców Ukraina w dokumentach strategicznych została wpisana w 2006 r.⁴⁵ i bez zmian na liście tej pozostaje do dziś. Polska współpraca rozwojowa od początków swojego istnienia realizowana była przez organy administracji publicznej, jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe, instytucje badawcze, PAN, publiczne i niepubliczne szkoły wyższe, ambasady i konsulaty RP. W praktyce polskie wsparcie demokratyzacyjne – w tym wsparcie medialne – dla państw partnerskich wdrażały w życie w największym stopniu NGO⁴⁶. W 2010 r. 60% wszystkich projektów finansowanych przez MSZ RP w ramach pomocy dwustronnej zrealizowały organizacje pozarządowe⁴⁷, co podkreśla nie tylko znaczenie trzeciego sektora w polskiej pomocy, ale także fakt prowadzenia dialogu obywatelskiego przez współpracujące ze sobą strony (MSZ RP i polskie NGO). O kooperacji organizacji pozarządowych i polskiego rządu w obszarze pomocy rozwojowej pisze Galia Chimiak, wskazując przy tym pozytywne aspekty takiego współdziałania, m.in. osiągnięty efekt synergii⁴⁸.

⁴³ Lista corocznych planów współpracy rozwojowej dostępna jest na stronie Polskiej Pomocy, <https://www.polskapomoc.gov.pl/Dokumenty,i,publikacje,83.html>, 25.03.2019.

⁴⁴ Przy odliczeniu kredytów i pomocy związanej, kierowanej do Serbii i Czarnogóry, Ukraina w 2005 r. znalazłaby się na pierwszym miejscu pod względem kwoty otrzymanej pomocy rozwojowej. Zob. MSZ RP, *Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2004*, Warszawa 2004; MSZ RP, *Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2005. Streszczenie*, Warszawa 2005.

⁴⁵ MSZ RP, *Informacja publiczna nt. kierunków i priorytetów polskiej pomocy zagranicznej i współpracy rozwojowej w 2006 r.*, Warszawa 2006, s. 7-8.

⁴⁶ G. Chimiak, *The Growth of Non-Governmental Development Organisations in Poland and Their Cooperation with Polish Aid*, Warszawa 2016, s. 9-14; P. Pospieszna, *Pomoc demokratyzacyjna...*, s. 259-260.

⁴⁷ MSZ RP, *Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2010*, Warszawa 2010, s. 11.

⁴⁸ G. Chimiak, *dz. cyt.*, s. 7-8.

Rzeczony rozwój mediów konsekwentnie był traktowany przez MSZ RP jako element wspierania demokracji, w które aktywnie angażował się trzeci sektor. Świadczy o tym ujmowanie w planach i raportach ODA w jednej kategorii pomocy dla społeczeństwa obywatelskiego oraz mediów oraz delegowanie realizacji programów medialnych polskim NGO. W dokumentach wyraźnie zaznaczano, że przy opracowywaniu planów rozwojowych kierowano się założeniem *wspierania inicjatyw przyczyniających się do rozwoju gospodarczego i społecznego państw biorców, (...) realizacji zasady dobrego rządzenia (good governance), działań promujących demokrację, a także rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, praw człowieka i wolnych mediów*⁴⁹. Podobne zapisy odnaleźć można w dokumentach programowych z 2004, 2006, 2007 (zapis na temat wspierania wolności słowa), 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 (w odniesieniu do Białorusi), 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 i 2018 r.⁵⁰ Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP podkreślało rolę NGO we współpracy rozwojowej, a w odniesieniu do Ukrainy jako państwa docelowego – istotność prowadzenia działań z zakresu *wzmocnienia dialogu między organami administracji a organizacjami pozarządowymi*⁵¹. W 2013 r. dostrzeżono konieczność zwiększenia dostępu społeczeństwa [w państwach, które otrzymują pomoc] *do informacji*⁵², a w 2015 r. zadanie realizacji przedsięwzięć z zakresu wsparcia *procesów demokratyzacyjnych ze szczególnym uwzględnieniem budowania kompetencji demokratycznych młodych środowisk opiniotwórczych, wsparcia niezależnych mediów (...) przydzielono Fundacji Solidarności Międzynarodowej jako fundacji Skarbu Państwa*⁵³.

⁴⁹ MSZ RP, *Program polskiej pomocy zagranicznej udzielanej za pośrednictwem MSZ RP w roku 2010*, Warszawa 2010, s. 3.

⁵⁰ Wykaz dokumentów (programy współpracy, plany roczne, sprawozdania) MSZ RP znajduje się na stronie Polskiej Pomocy, <http://polskapomoc.gov.pl/Dokumenty,i,publikacje,83.html>, 25.03.2019.

⁵¹ MSZ RP, *Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2012*, Warszawa 2013, s. 36.

⁵² MSZ RP, *Plan współpracy rozwojowej w 2013 r.*, Warszawa 2013, s. 4.

⁵³ MSZ RP, *Plan współpracy rozwojowej w 2015 r.*, Warszawa 2015, s. 4.

Współpraca rozwojowa w zakresie wspierania demokracji i praw człowieka, włączając w to wsparcie dla mediów na Ukrainie, finansowana była ze środków rezerwy celowej na pomoc zagraniczną ze środków MSZ RP i innych resortów działających w obszarze współpracy rozwojowej⁵⁴. Choć pomoc dla mediów mieściła się w ramach wsparcia dla demokracji jako priorytetowego obszaru polskiej ODA, wymieniana była jedynie jako jeden z elementów pomocy demokratyzacyjnej, a w przypadku Ukrainy (w odróżnieniu od Białorusi) nie stanowiła jej filaru. Mimo tego zaobserwować można było, że z rozwojem polskiej ODA ewoluowało również ministerialne podejście do wsparcia medialnego. O ile w 2004 r. dość lakonicznie odnotowano konieczność dofinansowania „rozwoju mediów” w państwach w okresie transformacji⁵⁵, o tyle w 2014 r. zainaugurowano Polsko-Kanadyjski Program Wsparcia Demokracji, czyli trójstronną inicjatywę adresowaną do Ukrainy, której celem było dofinansowanie dwóch obszarów rozwoju – ukraińskiego samorządu i niezależnych mediów⁵⁶. Trzyletni budżet programu wynosił 6,3 mln dolarów kanadyjskich, a w ramach obu ścieżek rozwojowych dofinansowanie uzyskało czterdzieści rocznych lub dwuletnich projektów, które zrealizowane zostały przez partnerów z Polski i Ukrainy (NGO, samorządy, media)⁵⁷. Polsko-Kanadyjski Program Wsparcia Demokracji nie tylko podkreślił znaczenie Ukrainy jako odbiorcy pomocy, lecz także jako pierwszy w historii polskiej ODA koncentrował się na wsparciu dla rozwoju niezależnych mediów, akcentował kwestię polskiego zaangażowania w promowanie demokracji, a nawet odbił się echem w ogólnopolskich mediach jako program

⁵⁴ MSZ RP, *Plan współpracy rozwojowej w 2014 r.*, Warszawa 2014, s. 1, 3, 8-9; MSZ RP, *Plan współpracy rozwojowej w 2018 r.*, Warszawa 2018, s. 1, 8-9, 16.

⁵⁵ MSZ RP, *Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2004...*, s. 20.

⁵⁶ Polsko-Kanadyjski Program Wsparcia Demokracji, <http://solidarityfund.pl/2014/04/24/polsko-kanadyjski-program-wsparcia-demokracji/>, 25.03.2019.

⁵⁷ Polsko-Kanadyjski Program Wsparcia Demokracji, <http://solidarityfund.pl/co-robimy/demokratyzacja/program-polsko-kanadyjski-program-wsparcia-demokracji/>, 25.03.2019.

umożliwiający Ukrainie wykorzystanie polskich doświadczeń transformacji systemowej⁵⁸.

Aktywnością w obszarze wsparcia medialnego wykazały się polskie NGO, placówki dyplomatyczne i samorządy, które realizowały rządową pomoc demokratyzacyjną⁵⁹. Na przykładzie ODA adresowanej do Ukrainy zauważalny był wzrost zainteresowania wsparciem medialnym. Polskie wsparcie dla ukraińskich mediów – choć niewielkie w porównaniu do innych obszarów współpracy rozwojowej ukierunkowanej na wsparcie demokracji (dobre rządzenie itd.) – obejmowało szerokie spektrum tematyczne projektów, wdrażanych po 2004 r. W ramach konkursów MSZ RP corocznie od 2006 r. dotowano co najmniej jeden projekt medialny, a w latach 2015-2016, czyli w okresie polsko-kanadyjsko-ukraińskiej współpracy, było ich kilkanaście rocznie⁶⁰. Na poruszaną w ramach współpracy rozwojowej tematykę wpływ miały bezpośrednio NGO jako pomysłodawcy projektów, które otrzymały dofinansowania. Nacisk na prasę regionalną, powiązania mediów ze społeczeństwem obywatelskim i polskie doświadczenia uwidaczniały przykładowe tytuły projektów: *Wsparcie prywatnych regionalnych gazet informacyjnych we wschodniej Ukrainie* (2006), *Relacje media – władza miejscowa: doświadczenie Polski i Ukrainy* (2007), *Prasa lokalna instrumentem demokratyzacji Ukrainy w kontekście standardów UE* (2009), *Media regionalne na Ukrainie dla wolnych i sprawiedliwych wyborów* (2014), *Dziennikarstwo śledcze w ukraińskich mediach regionalnych i lokalnych na straży reform* (2014), *Obywatelska fala na Kijowszczyźnie i Donbasie* (2015),

⁵⁸ Polska Agencja Prasowa, 4.04.2015, *Ruszył polsko-kanadyjski program wspierania demokracji* <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/ruszy-l-polsko-kanadyjski-program-wspierania-demokracji/41pcdx>, 25.03.2019.

⁵⁹ Polska Pomoc, *Repozytorium projektów*, http://polskapomoc.gov.pl/Repository_of_projects_1945.html, 25.03.2019.

⁶⁰ Opracowanie własne na podstawie analizy corocznych raportów MSZ RP na temat polskiej współpracy rozwojowej (2004-2016), wyników konkursów grantowych 2014/2015, 2015/2016 w ramach Polsko-Kanadyjskiego Programu Wsparcia Demokracji oraz repozytorium projektów Polskiej Pomocy.

Wschód i Zachód razem – budowanie potencjału ukraińskich mediów lokalnych (2016).

Większość dofinansowanych projektów medialnych koncentrowała się wokół wymiany polsko-ukraińskich doświadczeń oraz roli mediów lokalnych, co w założeniach organizatorów miało wspierać nie tylko *stricte* rozwój mediów, lecz także przyczyniać się do wzmacniania dialogu obywatelskiego na Ukrainie poprzez angażowanie ukraińskich NGO, a czasem także przedstawicieli władzy. Główne idee, które przyświecały inicjatywom na rzecz rozwoju mediów, dobrze oddają fragmenty sprawozdań ze zrealizowanych projektów. Jako cele przyjmowano m.in. *wymianę doświadczeń w zakresie funkcjonowania wolnych mediów, wolności słowa oraz wsparcie organizacji pozarządowych w walce z korupcją*⁶¹, *wsparcie niezależnych regionalnych mediów na Ukrainie w wypełnianiu ich roli i wspieraniu przejrzystości procesów wyborczych w Ukrainie*⁶² czy też *zmotywowanie dziennikarzy śledczych mediów regionalnych i lokalnych do podejmowania czaso- i kosztochłonnnych śledztw dot. zagadnień związanych z patologiami procesu reform na szczeblu lokalnym*⁶³. Istotnym założeniem części programów medialnych było także wspieranie współpracy i wymiany informacji pomiędzy przedstawicielami mediów oraz władzy na Ukrainie⁶⁴. W szczegółowych programach projektów uwzględniano cykliczne

⁶¹ Fundacja Solidarności Międzynarodowej, *Współpraca i wsparcie dla organizacji dziennikarskich*, <http://solidarityfund.pl/2012/03/19/wspolpraca-i-wsparcie-dla-organizacji-dziennikarskich/>, 25.03.2019.

⁶² Stowarzyszenie Wschodnioeuropejskie Centrum Demokratyczne, *Podsumowanie projektu „Media regionalne na Ukrainie dla wolnych i sprawiedliwych wyborów”*, <https://www.eedc.org.pl/?p=5613>, 25.03.2019.

⁶³ Towarzystwo Demokratyczny Wschód, *Dziennikarstwo śledcze w ukraińskich mediach regionalnych i lokalnych na straży reform (2015-2016)*, <http://www.tdw.org.pl/materiał,dziennikarstwo-sledcze-w-ukrainskich-mediach-regionalnych-i-lokalnych-na-strazy-reform-2015-2016,253.html>, 25.03.2019.

⁶⁴ Fundacja Solidarności Międzynarodowej, *Ukraińskie media i Umowa Stowarzyszeniowa UE–Ukraina*, <http://solidarityfund.pl/co-robimy/media/ukrainskie-media-i-umowa-stowarzyszeniowa-ue-ukraina/>, 25.03.2019.

szkolenia dla dziennikarzy z Ukrainy, seminaria metodologiczne, konkursy dziennikarskie, wyjazdy studyjne do polskich redakcji, tworzenie mechanizmów konsultacji, przekazywanie wsparcia technicznego (m.in. zakup sprzętu) i prawnego.

Wiele inicjatyw pomocowych odwoływało się do społecznych funkcji mediów oraz roli dziennikarzy w procesie demokratyzacji. Świetnym przykładem zgodności wdrażanej pomocy z założeniami programowych MSZ RP jest opis jednego z projektów: *Niezależne media zatrudniające kompetentnych dziennikarzy to jeden z filarów demokratycznego państwa. Ich szczególna rola ujawnia się zwłaszcza w czasach poważnych reform albo wobec konfliktów rozgrywających się na poziomie lokalnym czy międzynarodowym*⁶⁵. Retorykę dokumentów strategicznych MSZ RP oraz opisów projektów medialnych (NGO, samorządów itd.) można uznać za spójną, ponieważ zarówno donator, jak i realizatorzy pomocy medialnej odwoływali się do polskich doświadczeń transformacji systemowej, wartości demokratycznych, jako punkt wyjścia przyjmując istotną (choć wyidealizowaną) rolę niezależnych, pluralistycznych mediów w procesie demokratyzacji. Na podstawie analizy ministerialnych dokumentów programowych oraz materiałów udostępnianych m.in. przez organizacje pozarządowe należy zatem uznać, że wdrażane inicjatywy medialne odpowiadały założeniom ujętym w dokumentach strategicznych MSZ RP. Zupełnie odrębną kwestią jest natomiast skuteczność polskiego wsparcia oferowanego ukraińskim mediom. Aby udzielić odpowiedzi na pytanie o to, czy zakładane przez MSZ RP i polskie NGO cele projektowe (wspieranie rozwoju demokracji poprzez poprawę jakości mediów, w tym mediów regionalnych, dziennikarstwa śledczego, usprawnianie dialogu itd.) w praktyce przynoszą wymierne rezultaty, należałoby się bliżej przyrzeć faktycznemu zapotrzebowaniu po ukraińskiej stronie. Problem dopasowania oferowanej przez Polskę pomocy demokratyzacyjnej, zarówno na poziomie programowym, jak i wdrożeniowym, wymaga przeprowadzenia dalszych badań.

⁶⁵ Fundacja Solidarności Międzynarodowej, *Ukraińska Szkoła Dziennikarstwa*, <http://solidarityfund.pl/2015/09/28/inicjatywa-wolna-bialorus-2/>, 25.03.2019.

Warto również zauważyć, że praktyka finansowania pomocy rozwojowej dla mediów w państwach rozwijających się, w tym dla ukraińskich dziennikarzy, zmieniła się po 2015 r. Po zakończeniu Polsko-Kanadyjskiego Programu Wsparcia Demokracji nie został uruchomiony żaden alternatywny, kompleksowy program, który byłby dedykowany dziennikarzom i rozwojowi mediów, choć *Plan współpracy rozwojowej w 2018 r.* zakładał *poszerzanie dostępu obywateli państw Partnerstwa Wschodniego do rzetelnej i obiektywnej informacji, dzięki rozwojowi niezależnych mediów, zwłaszcza elektronicznych*⁶⁶. Pomimo wzmianek o konieczności wspierania rozwoju niezależnych mediów w corocznych planach współpracy rozwojowej MSZ RP, w latach 2016-2017 żaden projekt medialny nie otrzymał finansowania w ramach ministerialnego konkursu na pomoc rozwojową. W 2018 r. środki w konkursie „Współpraca w dziedzinie dyplomacji publicznej” przyznano na realizację inicjatywy pt. Zapobieganie wywoływaniu napięć w relacji Polski z sąsiadami – StopFake.pl (2018), której celem było *przeciwdziałanie dezinformacji oraz budowanie nowej formuły współpracy międzynarodowej środowisk dziennikarskich i eksperckich*⁶⁷, nie zaś wspieranie demokratyzacji jako takiej. Można zatem stwierdzić, że MSZ RP konsekwentnie w ramach pomocy demokratyzacyjnej – choć z różnym natężeniem – wspierało ze środków budżetowych rozwój niezależnych mediów na Ukrainie w latach 2004-2015, natomiast okres od 2016 r. przyniósł pewne zmiany, którym należałoby dalej obserwować w celu uzyskania pełniejszego obrazu polskiej pomocy demokratyzacyjnej.

Ze względu na niedostępność raportów rocznych na temat realizacji polskiej pomocy rozwojowej z 2016 i 2017 r., na chwilę obecną trudno jednoznacznie ocenić, czy brak dofinansowania dla projektów *stricto* medialnych po 2015 r. wynikał

⁶⁶ MSZ RP, *Plan współpracy rozwojowej w 2018 r....*, s. 15.

⁶⁷ Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich, *Projekt „Stop Fake – skuteczne przeciwdziałanie propagandzie i manipulacji”*, <http://www.sdp.pl/informacje/14409,projekt-stop-fake-skuteczne-przeciwdzialanie-propagandzie-i-manipulacji,1500021405>, 25.03.2019.

ze zmniejszenia zainteresowania tematyką wspierania rozwoju mediów wśród podmiotów dotychczas wdrażających polską pomoc, czyli NGO, samorządów, ambasad i konsulatów RP itd. (czyli z braku zgłaszanych projektów), czy też ze zmiany priorytetowych obszarów wsparcia rozwojowego w polityce zagranicznej MSZ RP. Na poziomie deklaracyjnym w dokumentach strategicznych zarówno kluczowe sektory wsparcia demokratyzacyjnego, jak i obecność Ukrainy jako jednego z priorytetowych partnerów we współpracy rozwojowej, pozostały bez większych zmian.

Podsumowanie

Polska, jako nowy donator pomocy rozwojowej (ODA), wykazała się udokumentowaną aktywnością od 2004 r., co wynikało ze zobowiązań międzynarodowych i widocznego w wydawanych po 2003 r. dokumentach strategicznych MSZ RP przekonania o konieczności wspierania demokracji za granicą. Elementem pomocy demokratyzacyjnej było wsparcie dla mediów w państwach w okresie transformacji systemowej, które obejmowało m.in. podnoszenie standardów dziennikarskich, wsparcie dla mediów lokalnych i ogólnokrajowych, promowanie wolności słowa oraz dostępu do informacji, wspieranie dialogu obywatelskiego. Projekty medialne na Ukrainie nie stanowiły priorytetowego obszaru polskiego wsparcia, choć były konsekwentnie realizowane z inicjatywy MSZ RP od 2006 r. Najwięcej uwagi poświęcono budowaniu niezależnych mediów w latach 2015-2016 w ramach Polsko-Kanadyjskiego Programu Wsparcia Demokracji, po którego wygaśnięciu nastąpiła stagnacja w obrębie pomocy medialnej.

Wspólnym mianownikiem realizowanych projektów medialnych były odniesienia do założeń programowych MSZ RP oraz łączenie na etapie celów projektów rozwoju mediów z rozwojem demokracji. Ponadto istotnym elementem pomocy było odwoływanie się do polskich doświadczeń transformacji systemowej i wiary w wartości demokratyczne w dokumentach strategicznych oraz w wynikach mini-

sterialnych konkursów z lat 2004-2015. W obliczu bieżącej, szerokiej krytyki pod adresem Polski i szeregu zarzutów o łamanie praworządności, ograniczania niezależności sądów oraz mediów, należy postawić ważne pytanie o aktualność legitymacji Polski jako donatora wspierającego w państwach partnerskich rozwój demokracji, w tym niezależnych, pluralistycznych mediów.

Warto również zaznaczyć, że polska ODA w dużej mierze opiera się na inicjatywach NGO, które – oprócz korzystania ze środków ministerialnych – realizują projekty w ramach pomocy wielostronnej. Ponadto polskie NGO wspierają demokrację poza granicami Polski także poza Oficjalną Pomocą Rozwojową, bazując na różnych źródłach finansowania. To trzeci sektor odgrywa niezwykle istotną rolę w wyznaczaniu celów projektowych i ich późniejszej realizacji, próbując dopasować działania do lokalnych potrzeb. Krajobraz pomocy demokratyzacyjnej, obejmującej współpracę z Ukrainą i wsparcie dla rozwoju mediów, jest zatem znacznie bardziej złożony, nie ogranicza się jedynie do działań MSZ RP i konkursów ministerialnych. Dokonanie pełnej oceny stabilności polskiej pomocy w zakresie wspierania dziennikarzy i instytucji medialnych wymagałoby pogłębienia stanu wiedzy na temat wydatków na ODA w latach 2016-2018, a także uwzględnienia innych niż rządowe inicjatyw pomocowych.

Abstrakt

Wspieranie demokracji (*democracy assistance*) obejmuje działania donatorów, które mają przyczynić się do dobudowania społeczeństwa obywatelskiego, demokratycznych instytucji państwowych, niezależnych mediów itd., a także wspierać dialog obywatelski w państwie partnerskim. Celem artykułu jest analiza wsparcia medialnego (*media assistance*) jako elementu polskiej pomocy demokratyzacyjnej kierowanej na Ukrainę w latach 2004-2018. Problem badawczy koncentruje się na ustaleniu poziomu spójności założeń programowych polskiej Oficjalnej Pomocy Rozwojowej (ODA) z realizowanymi projektami medialnymi.

POLISH OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE (ODA) FOR MEDIA DEVELOPMENT IN UKRAINE

Abstract

Democracy assistance includes donors' activities aimed at contributing to building civil society, democratic state institutions, independent media, etc., and supporting civil dialogue in the partner country. The aim of this article is to analyze media assistance as an element of Polish democratic aid dedicated to Ukraine in 2004-2018.

The research problem focuses on establishing the level of coherence between program assumptions of Polish Official Development Assistance (ODA) and implemented media projects.

Bibliografia

Artykuły i opracowania

- J. Apanowicz, *Metodologia ogólna*, Gdynia 2002.
- A. Alesina, D. Dollar, *Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?*, „Journal of Economic Growth 2000”, nr 5.
- R. Bäcker, L. Czechowska, G. Gadomska, J. Gajda, K. Gawron-Tabor, M. Giedz, D. Kaspro-
wicz, M. Mateja, B. Płotka, J. Rak, A. Seklecka, W. Szewczak, M. Winclawska, J. Woj-
ciechowska, *Metodologia badań politologicznych*, Warszawa 2016.
- S. S. Bush, *The Taming of Democracy Assistance. Why Democracy Promotion Does Not Con-
front Dictators*, Cambridge 2015.
- T. Carothers, *Democracy Assistance: Political vs. Developmental?*, „Journal of Democracy”
2009, nr 1.
- T. Carothers, S. Brechenmacher, *Closing Space: Democracy and Human Rights Support Un-
der Fire*, Washington 2014.
- G. Chimiak, *The Growth of Non-Governmental Development Organisations in Poland and
Their Cooperation with Polish Aid*, Warsaw 2016.
- A. Cooley, *Countering Democratic Norms*, „Journal of Democracy” 2015, nr 3.
- R. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Warszawa 1995.
- L. Diamond, M. F. Plattner, C. Walker (red.), *Authoritarianism Goes Global*, Baltimore 2016.
- B. Dobek-Ostrowska, *Political parallelism or political bias? Consequences for the quality of
democracy in Poland*, [w:] B. Dobek-Ostrowska, M. Głowacki (red.), *Making Democ-
racy in 20 Years*, Wrocław 2011.
- I. Drefs, B. Thomass, *Literature Review: Research Findings about Organisations Engaging in
Media*, Leeds 2015.
- I. Drefs, B. Thomass, *Supporting Journalism in Conflict Societies*, Leeds 2016.
- R. Gunther, N. P. Diamandouros, H. J. Puhle, *The Politics of Democratic Consolidation:
Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore–London 1995.

- D. Higgins, *The Western Way? Democracy and the Media Assistance Model*, „Global Media Journal” 2014, nr 2.
- W. Hume, *Caught in the Middle: Central and Eastern European Journalism at a Crossroads*, Washington 2011.
- K. Irion, T. Jusić, *International Assistance and Media Democratization in the Western Balkans: A Cross-National Comparison*, „Global Media Journal – German Edition” 2002, nr 2.
- A. Ishkanian, *Democracy Building and Civil Society in Post-Soviet Armenia*, Abingdon–New York 2008.
- K. Jakubowicz, M. Sükösd, *Finding the right place on the map: Central and Eastern European media change in a global perspective*, Bristol 2008.
- N. Jebril, V. Stetka, M. Loveless, *Media and Democratisation: What is Known about the Role of Mass Media in Transitions to Democracy*, Oxford 2013.
- E. Kaca, *Pomoc demokratyzacyjna w polskiej współpracy rozwojowej*, Warszawa 2011.
- D. Kopiński, *Pomoc rozwojowa. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011.
- J. Kucharczyk, J. Lovitt, *Re-energising Europe to Champion Democracy. The Visegrad Four Bring Fresh Transition Experience to the Donors’ Side of the Table*, [w:] J. Kucharczyk, J. Lovitt (red.), *Democracy’s New Champions. European Democracy Assistance after EU Enlargement*, Prague 2006.
- K. Kumar, *Promoting Independent Media: Strategies for Democracy Assistance*, Boulder 2006.
- B. McNair, *Wprowadzenie do komunikowania politycznego*, Poznań 1998.
- D. McQuail, *Teoria komunikowania masowego*, Warszawa 2007.
- J. Miller, *NGOs and ‘modernization’ and ‘democratization’ of media: Situating media assistance*, „Global Media and Communication” 2009, nr 1.
- MSZ RP, *Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2004*, Warszawa 2004.
- MSZ RP, *Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2005. Streszczenie*, Warszawa 2005.
- MSZ RP, *Informacja publiczna nt. kierunków i priorytetów polskiej pomocy zagranicznej i współpracy rozwojowej w 2006 r.*, Warszawa 2006.
- MSZ RP, *Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2010*, Warszawa 2010.
- MSZ RP, *Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2012*, Warszawa 2013.
- MSZ RP, *Program polskiej pomocy zagranicznej udzielanej za pośrednictwem MSZ RP w roku 2010*, Warszawa 2010.
- MSZ RP, *Plan współpracy rozwojowej z 2012 r.*, Warszawa 2012.
- MSZ RP, *Plan współpracy rozwojowej w 2013 r.*, Warszawa 2013.
- MSZ RP, *Plan współpracy rozwojowej w 2014 r.*, Warszawa 2014.
- MSZ RP, *Plan współpracy rozwojowej w 2015 r.*, Warszawa 2015.
- MSZ RP, *Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2016-2020*, Warszawa 2016.
- MSZ RP, *Plan współpracy rozwojowej w 2018 r.*, Warszawa 2018.
- OECD, *DAC Statistical Reporting Directives*, Paris 2010.
- T. Petrova, *From Solidarity to Geopolitics. Support for Democracy among Postcommunist States*, Cambridge 2006.
- P. Pospieszna, *Democracy Assistance from the Third Wave. Polish Engagement in Belarus and Ukraine*, Pittsburgh 2014.

- P. Pospieszna, *Pomoc demokratyzacyjna polskich organizacji pozarządowych skierowana do Białorusi i Ukrainy: przesłanki oraz różne formy wsparcia*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2016, nr 3.
- M. E. Price, B. Rozumilowicz, S. G. Vehrlust, *Introduction*, [w:] M. E. Price, B. Rozumilowicz, S. G. Vehrlust (red.), *Media Reform: Democratizing the Media, Democratizing the State*, London–New York 2002.
- B. Rozumilowicz, *Democratic Change. A Theoretical Perspective*, [w:] M. E. Price, B. Rozumilowicz, S. G. Vehrlust (red.), *Media Reform: Democratizing the Media, Democratizing the State*, London–New York 2002.
- J. Sobczak, *Wolność prasy. Złudzenia – oczekiwania – rzeczywistość*, [w:] M. Sokołowski (red.), *Media w Polsce. Pierwsza władza IV RP?*, Warszawa 2007.
- UNDP, *A Guide to Measuring the Impact of Right to Information Programmes: Practical Guidance Note*, New York 2006.
- K. Voltmer, *The Media in Transitional Democracies*, Cambridge 2013.

Akty prawne

Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej, Dz. U. z 2019 r. poz. 291.

Źródła internetowe

- Development Initiatives, *Private Development Assistance: Key Facts and Global Estimates*, Bristol i Nairobi 2016, <http://devinit.org/wp-content/uploads/2016/08/Private-development-assistance-key-facts-and-global-estimates.pdf>, 25.03.2019.
- Freedom House, *Freedom in the World 2016*, https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FITW_Report_2016.pdf, 25.03.2019.
- Freedom House, *Freedom in the World 2017*, https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FIW_2017_Report_Final.pdf, 25.03.2019.
- Freedom House, *Freedom in the World 2018*, https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FITW_Report_2018_Final_SinglePage.pdf, 25.03.2019.
- Fundacja Solidarności Międzynarodowej, *Ukraińska Szkoła Dziennikarstwa*, <http://solidarityfund.pl/2015/09/28/inicjatywa-wolna-bialorus-2/>, 25.03.2019.
- Fundacja Solidarności Międzynarodowej, *Ukraińskie media i Umowa Stowarzyszeniowa UE–Ukraina*, <http://solidarityfund.pl/co-robimy/media/ukrainskie-media-i-umowa-stowarzyszeniowa-ue-ukraina/>, 25.03.2019.
- Fundacja Solidarności Międzynarodowej, *Współpraca i wsparcie dla organizacji dziennikarskich*, <http://solidarityfund.pl/2012/03/19/wspolpraca-i-wsparcie-dla-organizacji-dziennikarskich/>, 25.03.2019.
- Polska Agencja Prasowa, 4.04.2015, *Ruszył polsko-kanadyjski program wspierania demokracji* <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/ruszy-polsko-kanadyjski-program-wspierania-demokracji/41pcdx>, 25.03.2019.
- Polska Pomoc, *Materiały informacyjne*, <http://polskapomoc.gov.pl/Dokumenty,i,publikacje,83.html>, 25.03.2019.
- Polska Pomoc, *O polskiej pomocy*, <https://www.polskapomoc.gov.pl/O,polskiej,pomocy,906.html>, 25.03.2019.
- Polska Pomoc, *Pomoc rozwojowa*, <https://www.polskapomoc.gov.pl/Pomoc,rozwojowa,1938.html>, 25.03.2019.
- Polsko-Kanadyjski Program Wsparcia Demokracji,

<http://solidarityfund.pl/2014/04/24/polsko-kanadyjski-program-wsparcia-demokracji/>, 25.03.2019.

Polsko-Kanadyjski Program Wsparcia Demokracji, <http://solidarityfund.pl/co-robimy/demokratyzacja/program-polsko-kanadyjski-program-wsparcia-demokracji/>, 25.03.2019.

Polska Pomoc, *Repozytorium projektów*, http://polskapomoc.gov.pl/Repository_of_projects,1945.html, 25.03.2019.

Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich, *Projekt „Stop Fake – skuteczne przeciwdziałanie propagandzie i manipulacji”*, <http://www.sdp.pl/informacje/14409,projekt-stop-fake-skuteczne-przeciwdzialanie-propagandzie-i-manipulacji,1500021405>, 25.03.2019.

Stowarzyszenie Wschodnioeuropejskie Centrum Demokratyczne, *Podsumowanie projektu „Media regionalne na Ukrainie dla wolnych i sprawiedliwych wyborów”*, <https://www.eedc.org.pl/?p=5613>, 25.03.2019.

The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy*, http://www.nvo.lv/site/attachments/10/01/2019/demokratiijas_indekss.pdf, 25.03.2019.

Towarzystwo Demokratyczny Wschód, *Dziennikarstwo śledcze w ukraińskich mediach regionalnych i lokalnych na straży reform (2015-2016)*, <http://www.tdw.org.pl/material,dziennikarstwo-sledcze-w-ukrainskich-mediach-regionalnych-i-lokalnych-na-strazy-reform-2015-2016,253.html>, 25.03.2019.

TUFF Glossary, <http://aiddata.org/pages/tuff-glossary>, 25.03.2019.

Paulina Depczyńska

Rola i znaczenie modelu kompetencji obywatelskich w nurcie dydaktyki i kształcenia politycznego (*Politische Bildung*) w krajach niemieckiego obszaru językowego

Słowa kluczowe:

edukacja obywatelska, Politische Bildung, kompetencje obywatelskie, dydaktyka polityczna

Dylematy definicyjne

Na wstępie należy zaznaczyć, że w literaturze przedmiotu zarówno polsko-, jak i niemieckojęzycznej nie ma pełnej jasności oraz wyznaczonych granic i zasad w odniesieniu do stosowania pojęć: edukacji obywatelskiej i kształcenia politycznego. Termin „kształcenie polityczne” jest pojęciem zapożyczonym z języka niemieckiego i zakłada jako proces wykształcenie wśród zainteresowanych określonych kompetencji oraz postaw obywatelskich. Badacze są zgodni co do tego, że wszystkie powyższe odpowiedniki językowe kształcenia politycznego, w tym i niemieckie *Politische Bildung*, dysponują również ekwiwalentem w języku angielskim – *civic education*.

Użycie powyższego terminu w polskojęzycznej literaturze przedmiotu nie jest ujednolicone i konsekwentne, występuje tu szereg ekwiwalentów o różnym odcieniu znaczeniowym („edukacja obywatelska”, „edukacja polityczna”, „wiedza o społeczeństwie”, „kształcenie polityczne”, „polityka historyczna”). Analiza publikacji pozwala wyswobodzić się jednak z nieładu semantycznego, wyrastającego z nałożenia się podobnych zakresów znaczeniowych tych samych pojęć funkcyj-

jących w różnych systemach kształcenia. Pozwala również określić, jakie są przesłanki przemawiające za użyciem wybranych terminów. Odnosząc się do rozwiązań z zakresu edukacji obywatelskiej w krajach niemieckiego obszaru językowego, na potrzeby niniejszego opracowania stosuje się pojęcie kształcenia politycznego¹, natomiast gdy mowa o polskim systemie, wówczas w opisie i analizie używa się terminu „edukacja obywatelska”.

Rozważając zakres znaczeniowy pojęcia „kształcenie polityczne”, gdzie kształcenie jest zdobywaniem określonego kwantum wiedzy i umiejętności, uczeniem, w tym również uczeniem się, należy zagłębić się w pojęcie *Bildung* wyprowadzone z języka niemieckiego, które jest wielosektorowe i składa się z trzech przecinających się i wzajemnie uzupełniających płaszczyzn. A należą doń: po pierwsze, płaszczyzna kognitywna, będąca płaszczyzną poznania; po drugie, sfera normatywna, obejmująca wartości, sądy, zapatrywania czy nachylenie ideologiczne, potwierdzająca subiektywny wymiar pojęcia; po trzecie, płaszczyzna emotywności. To klarowne rozgraniczenie i w pełni świadome zarysowanie granicy, także językowej, pozwala na wyeksponowanie pojęcia *Bildung* (kształcenia), które obejmuje nie tylko składniki wiedzy potrzebnej do wykonywania zawodu aktora politycznego, ale również wiedzy dotyczącej całego stanu aksjologicznego, ideologicznego i normatywnego stanu umysłu. *Bildung* jako kształcenie nie może być więc stosowane jako pojęcie równoznaczne do wykształcenia (*Ausbildung*), gdyż nie zawsze zdobyte wykształcenie jest miarodajnym odzwierciedleniem stanu wiedzy i umysłu obywatela.

Bildung jest zatem pojęciem wielopłaszczyznowym, interdyscyplinarnym, właściwym dla niemieckiego obszaru językowego, można nawet zaryzykować tezę, że w pewnym sensie jest to pojęcie nieprzetłumaczalne, gdyż nawet jeśli ekwiwalentem pojęcia *Bildung* stanie się „edukacja”, wówczas z zakresu znaczeniowego zostaje pominięta warstwa emotywności. *Bildung* nie jest też aktywnością mającą

¹ Z języka niemieckiego – *politische Bildung*.

na celu zdobywanie wiedzy, jest swego rodzaju procesem permanentnym, „działającym się” nieprzerwanie, w którym to procesie podmiot edukacji jest jej sprawcą. *Bildung* może być rozumiane zatem nie tylko jako proces, ale również jako rezultat, efekt².

W niemieckojęzycznej literaturze przedmiotu funkcjonuje pojęcie kształcenia kategoryalnego (*kategoriale Bildung*), które charakteryzują następujące właściwości: kontrowersyjność, zorientowanie na problem, sytuację, wiedzę i przyszłość. Kształcenie to krytykuje Wolfgang Sandner, ponieważ twierdzi, że pojęć-kategorii nie można jednoznacznie zdefiniować, gdyż z natury rzeczy poruszają się one w próżni definicyjnej oraz przenikają intra- i interdyscyplinarnie, a mobilność ta uniemożliwia, ale nie wyklucza, ich definiowania. Model kształcenia kategoryalnego znajduje jednak poparcie u innych teoretyków kształcenia politycznego (Joachim Detjen, Peter Massing, Carl Deichmann)³.

² W ekspertyzie opracowanej przez Związek Gospodarki Bawarskiej opublikowanej w Münster w 2015 r., zatytułowanej *Bildung. Mehr als Fachlichkeit*, mowa o jeszcze jednej perspektywie rozumienia pojęcia *Bildung*, a mianowicie w nawiązaniu do Wilhelma von Humboldta kształcenie nie prowadzi tylko do doskonałości człowieka, ale doskonałość człowieka uzyskana w procesie kształcenia wnosi istotny wkład do rozwoju ludzkości. Wkład ten to pytanie również o miejsce jednostki, obywatela w społeczeństwie, to pytanie o warunki ramowe działalności edukacyjnej w systemie politycznym państwa, to pytanie o rolę państwa w edukacji obywatelskiej. Kształcenie jest zatem ściśle osadzone w sytuacji historyczno-społecznej, zależne od relacji i struktur władzy w państwie. W takim rozumieniu można dalej wnioskować, że istnieje pewien paradoks związany z procesem kształcenia uwzględniającym podmiotowość zarówno obywatela (jednostki), jak i władzy, ponieważ z jednej strony w procesie kształcenia rozumianego jako *Bildung* człowiek dąży do zachowania jak największej wolności i uniezależniania się od relacji władzy, z drugiej natomiast proces kształcenia, będący częścią innych procesów społecznych, politycznych, kulturowych, wpada niejako samoistnie w zależności wynikające ze sprawowania władzy, z kolei sprawowanie władzy nie istnieje bez podmiotu zależnego – obywateli.

³ Por. C. Deichmann, *Der neue Bürger. Politische Ethik, politische Bildung und politische Kultur*, Wiesbaden 2015; C. Deichmann, Ch. K. Tischner (red.), *Handbuch. Dimensionen und Ansätze in der politischen Bildung*, Schwalbach/Ts. 2013; J. Detjen, *Politische Bildung*, München–Wien 2007; P. Massing, G. Weißen, *Politik als Kern der politischen Bildung. Wege zur Überwindung unpolitischen Politikunterrichts*, Opladen 1995.

Na pojęcie kształcenia politycznego składają się również emocje i myślenie polityczne obywateli, które jest częścią kultury politycznej; w tym aspekcie akcentowany jest subiektywny wymiar kształcenia politycznego. Każde społeczeństwo generuje pewien porządek polityczny, nierozzerwalnie wiążący się z wartościami wpływającymi z wychowania. Zadaniem wychowania jest wprowadzenie poszczególnych grup społecznych w ramy wyżej wymienionego porządku oraz przygotowanie ich do świadomego działania politycznego. Każda jednostka w społeczeństwie podlega procesom socjalizacji politycznej, w której kształtuje własne sądy i opinie, przyśwaja wartości i postawy polityczne. „Socjalizacją polityczną można kierować świadomie (np. przez zorganizowane kształcenie polityczne) i/lub nią nie sterować, wtedy gdy proces ten odbywa się nieświadomie”⁴. Proces socjalizacji politycznej może mieć miejsce na płaszczyźnie jednostkowo-rodzinnej, obejmującej najbliższą sferę życia jednostki (np. wielopokoleniowe środowisko domu rodzinnego, sąsiedztwo, współlokatorzy). W interakcjach z tymi osobami jednostka kształtuje swą tożsamość, uzyskuje punkty odniesienia i skalę wartości światopoglądu politycznego, wzorców kulturowych, dziedzictwa duchowego i materialnego. W koncepcji lokalno-regionalnej, obejmującej środowiska lokalne, mikroregiony, jednostka kształtuje pojęcie tożsamości i identyfikacji regionalnej, poznaje atrakcyjność lokalnej kultury, i znaczenie małych ojczyzn dla rozwoju wspólnot narodowych i ponadnarodowych. Na płaszczyźnie narodowej wyznaczone jest środowisko danego narodu lub państwa o ukształtowanej tożsamości historycznej, charakterze narodowym i określonym statusie w kontekście międzynarodowym. Nadrzędnym celem praktyki edukacyjnej realizowanej w tych środowiskach będzie budzenie i wzmacnianie tożsamości narodowej i postaw obywatelskich na podstawie racji stanu danego państwa czy jego polityki wewnętrznej. Płaszczyzna ponadnarodowa uczy rozumienia global-

⁴ G. Meyer, S. Sulowski, W. Łukowski (red.), *Kultura polityczna w Polsce i w Niemczech*, Warszawa 2007, s. 12-13.

nego, obejmuje sferę ponadpaństwową oraz szeroko rozumiane stosunki międzyludzkie. Jednostka zaczyna pojmować w szerszym kontekście zależności, przykłada wagę do współpracy ponadnarodowej oraz wspólnej realizacji celów, osiągananej poprzez instytucje międzynarodowe, i wie, jak ważne jest utrzymanie pokoju politycznego i równowagi międzynarodowej.

Wzajemne zależności dydaktyki politycznej i kształcenia politycznego

Założenia teoretyczne kształcenia politycznego w Niemczech, Austrii i Szwajcarii mają swoje korzenie w naukach pedagogicznych i politycznych, które po roku 1945 nabrały nowego wymiaru i nowej perspektywy, nie tylko jako przedmioty akademickie, ale jako wzajemnie uzupełniające się dziedziny nauki. Nauką pomocniczą w tym obszarze jest dydaktyka, a zwłaszcza dydaktyka polityczna. Nie należy jej rozumieć jako teoretycznej dydaktyki nauczania, która ma związek z procesami czy instytucjami zajmującymi się kształceniem, nie jest też ona odzwierciedleniem wyobrażeń o nauczaniu pedagogów, polityków czy nauczycieli.

Dydaktyka, jak twierdzi Walter Gagel, jest nauką pomocniczą, która realizuje w praktyce teoretyczne treści kształcenia⁵. Badacz rozumie kształcenie jako indywidualny rozwój człowieka, przy czym wprowadza rozróżnienie na kształcenie społeczno-naukowe, którego celem jest kognitywna orientacja w rzeczywistości (*sozialwissenschaftliche Bildung*) oraz kształcenie polityczne, służące ewaluacji orientacji w świecie oraz wypracowaniu zachowań właściwych ustrojowi demokratycznemu (*politische Bildung*) i te dwa komponenty tworzą szeroko pojętą świadomość polityczną (*politisches Bewusstsein*)⁶. Świadomość ta nie kształtuje się samoistnie, ale, zależna od wielu czynników, ewoluuje, ponieważ obywatele nie żyją tylko i wyłącznie w systemie politycznym, ale są częścią makro- i mikrosystemów gospodarczych,

⁵ Szerzej na ten temat: W. Gagel, *Geschichte der politischen Bildung in der Bundesrepublik Deutschland 1945-1989*, Opladen 1995.

⁶ W. Gagel, *Einführung in die Didaktik des politischen Unterrichts*, Opladen 2000, s. 15-17.

kulturowych, cywilizacyjnych, religijnych czy ideologicznych⁷. To „zawieszenie” w kompleksowości systemów powoduje, że proces kształtowania się świadomości politycznej, a tym samym proces kształcenia politycznego, będzie procesem permanentnym, a sam proces kształcenia straci swą właściwość celową na rzecz cech procesualnych, których intensywność, a nie tylko etapowość, można opisywać i analizować.

Dydaktyka polityczna w początkowej fazie kształtowania się wykraczała poza ramy, jakie w nauce zarysowała metodyka, jednak jak twierdzi Walter Gagel, uznawana była za dyscyplinę naukową⁸, przy czym podczas gdy poszczególne dyscypliny naukowe koncentrują się na wyjaśnianiu problemów, to dydaktyka, w tym również dydaktyka polityczna, próbuje wyjaśniać związki zjawisk i zdarzeń w relacji do uczącego się podmiotu. Walter Gagel próbuje odpowiedzieć na pytanie, jakie są wzajemne relacje między poszczególnymi dyscyplinami nauki a dydaktyką polityczną. Pomoc stanowią dwie perspektywy, poprzez które analizuje wzajemne relacje, tj. komunikacja i transformacja. W linearnym modelu komunikacyjnym informacja nadana bezpośrednio od nadawcy, zapośredniczona w mediach, instytucjach przekąźnikowych, trafia do odbiorcy. W model komunikacyjny Walter Gagel wpisuje rolę dydaktyki, która pełniąc rolę mediatora, pośredniczy w przekazywaniu wiedzy do uczącego się (tu: odbiorcy). W dydaktyce zawierać się zatem będą określone aspekty w komunikowaniu nauki, np. uwarunkowania edukacyjne oraz przede wszystkim kwestia treści i metod nauczania, które Walter Gagel przywołuje za Wolfgangiem Hilligenem, podnosząc argument o dwóch wymiarach dydaktyki politycz-

⁷ W. Fuchs-Heinritz stworzył pojęcie systemu sekundarnego, systemu alternatywnego wytworzonego na bazie przemysłowo-technicznej, który tworzy uwarunkowania do egzystencji człowieka. Cechami takiego społeczeństwa są racjonalność, abstrakcyjność, kompleksowość i tendencyjne wyobcowanie. Por. W. Fuchs-Heinritz (red.), *Lexikon zur Soziologie*, Op-laden 1995, s. 663.

⁸ W. Gagel, *Einführung in die Didaktik...*, s. 34.

nej, tj. nałożenia się na siebie warstwy treści, zawartości informacyjnej i merytorycznej oraz warstwy metodycznej, obejmującej organizację nauczania, procesy, metody, media itp.⁹ Transformację natomiast rozumie Walter Gagel jako proces transformacji form wiedzy, w którym dochodzi do przeformułowania w procesie uczenia się wiedzy do wiedzy szkolnej, natomiast wiedzy szkolnej do wiedzy użytku codziennego (*Alltagswissen*). Bardzo ważna jest tu sama świadomość niewiedzy, ponieważ tylko niewiedza uświadomiona (wiem, że nie wiem) może prowadzić do wiedzy (wiem, że wiem). Dydaktyka polityczna pozwala zatem usystematyzować wiedzę i jej przekazywanie osadzone w realiach socjo-kulturowych, politycznych, buduje relacje do innych dziedzin nauki. W niemieckojęzycznej literaturze przedmiotu można jednak spotkać się z zarzutem, że dydaktyka polityczna jest nauką nieposiadającą precyzyjne określonego przedmiotu badań, ponieważ nie zajmuje się ani analizą polityczną, ani analizą społeczną. Zarzut ów wydaje się być nieuzasadniony, ponieważ przedmiot ten, choć trudny do oznaczenia w swoim zakresie, to pośredniczenie w transferze wiedzy i budowanie refleksji wynikającej z tego procesu, to systematyzacja wiedzy o polityce w całym systemie dziedzin nauki.

Istniała potrzeba, by dydaktyka polityczna była interdyscyplinarna, tj. potrafiła odpowiedzieć na pytanie: jakie są cele nauczania, metody i środki, jak trafnie nazywać problemy badawcze, jak formułować hipotezy. Z uwagi na fakt, że przełom w dydaktyce z końca lat pięćdziesiątych¹⁰ miał miejsce w specyficznym momencie historycznym, kiedy formowało się państwo niemieckie oraz odnotowywano szybki rozwój wiedzy i nauki, tym ważniejsze stało się przeformułowanie jej zasad. Dydaktyka ma więc dużo większy zakres znaczeniowy niż metodyka.

⁹ Por. W. Hilligen, *Vorschläge für konsensfähige Optionen, Auswahlkriterien und Methoden für den politischen Unterricht*, [w:] K. G. Fischer (red.), *Zum aktuellen Stand der Theorie und Didaktik der Politischen Bildung*, Stuttgart 1980, cyt. za: W. Gagel, *Einführung in die Didaktik...*, s. 42.

¹⁰ Tzw. *didaktische Wende* nie tylko oznaczała przełom w kształceniu politycznym, ale także w całym systemie kształcenia.

Dydaktyka polityki składa się z dwóch integralnych części, tzn. z „filozofii przedmiotu”, obejmującej cele ogólne, implikacje normatywne, zakres zagadnień i treści, w tym teoretyczno-naukowych, oraz historię przedmiotu, a także z *tools*, tj. narzędzi wykorzystanych do planowania, realizacji i refleksji. Należą tutaj: założenia dydaktyczne, metody, media, kryteria obserwacji, analizy i ewaluacji procesów dydaktycznych.

W badaniach nad kształceniem politycznym truizmem stało się twierdzenie, że dydaktyka polityczna dostarczy gotowych recept i rozwiązań, których dokładne przestrzeganie zagwarantuje osiągnięcie założonych celów. Faktem bezspornym jest, że kształcenie polityczne korzysta bezpośrednio z dorobku dydaktyki, jednakże nie można bagatelizować tak wielu aspektów problemu, które odróżniać będą naukowe teorie od praktyki pedagogicznej. Działania praktyczne są jednostkowe, tymczasowe, nie ma możliwości ich powtórzenia, każda grupa docelowa: uczeń, klasa, instytucja zachowują swoją specyfikę. W obszarze kształcenia politycznego ta „jednostkowość” ma szczególne znaczenie, ponieważ czasem pojedyncze wydarzenie polityczne może zmienić interpretację danych zjawisk lub zainteresowania osób uczących się. Wiedza dydaktyczna ma rozwijać potencjał innowacyjny, tworzyć grunt dla praktyki. Po wtóre, należy mieć na uwadze, że praktyka i teoria są pojęciami komplementarnymi. Bernhard Sutor twierdzi, że *każda praktyka rozumiana jako specyficzne ludzkie działanie zawiera elementy teorii. Kieruje nią intencja i przenika element refleksji*¹¹. Innymi słowy nie można podejmować praktyki pedagogicznej bez znajomości celów i założeń, nauczanych treści czy metod. Dydaktyka jako nauka nie zajmuje się więc szczególnymi, pojedynczymi sytuacjami politycznymi, lecz tym, co ogólne, ponieważ nauka musi dysponować kryterium „uogólnienia”¹².

¹¹ B. Sutor, *Fachdidaktische Theorie und Unterrichtspraxis*, [w:] Bundeszentrale für politische Bildung (red.), *Zur Theorie und Praxis der politischen Bildung*, Schriftenreihe Band 290, Bonn 1990, s. 312-314.

¹² W. Sander (red.), *Handbuch der politischen Bildung*, Bonn 2002, s. 33.

Modele kompetencji obywatelskich w niemieckojęzycznej literaturze przedmiotu

Podmiotem kształcenia politycznego i edukacji obywatelskiej jest obywatel. Debata na temat treści, metod i celów w edukacji obywatelskiej otworzyła nowe przestrzenie do dyskusji, a przede wszystkim postawiła pytanie o rolę obywatela, a tym samym o rolę państwa w całym systemie edukacji, w tym również edukacji obywatelskiej. Należy mieć na uwadze, że precyzyjne zdefiniowanie koncepcji dobrego, dojrzałego czy krytycznego obywatela jest możliwe tylko przy określeniu warunków ramowych: sytuacji polityczno-gospodarczo społecznej kraju, indywidualnych cech jednostki, sprawności i wydajności systemu edukacji itp.

Joachim Detjen w artykule zatytułowanym *Politische Bildung. Die Demokratiekompetenz der Bürger* wskazuje, że celem kształcenia politycznego jest wypracowanie u ucznia kompetencji pomagających mu definiować swoją rolę w państwie demokratycznym. Badacz przyłącza się do Apelu z Darmstadt, sformułowanego przez grupę znaczących przedstawicieli nauk politycznych, społecznych oraz osób odpowiedzialnych za realizację kształcenia politycznego w 1995 r., który wnosi istotny wkład do określenia celów kształcenia politycznego¹³. Autor tym samym formułuje najważniejsze kompetencje, które charakteryzują dobrego obywatela, a należą tutaj: wiedza o systemie społeczno-politycznym oraz o jego instytucjach i przebiegu procesów politycznych ze znajomością obowiązujących reguł i norm, przyjmowanie określonych postaw i zachowań adekwatnych do sytuacji czy zdolność do działania i kształtowania rzeczywistości, przejawiająca się w partycypacji, oraz umiejętność podejmowania decyzji i rozwiązywania problemów¹⁴.

Kolejnym istotnym dokumentem zmieniającym definiowanie dobrego obywatela jest Manifest Monachijski, przyjęty w maju 1997 r. przez dyrektorów Fede-

¹³ *Darmstädter Appell. Aufruf zur Reform der Politischen Bildung in der Schule*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 1996, nr 47, s. 35.

¹⁴ J. Detjen, *Die Demokratiekompetenz der Bürger*, <http://www.bpb.de/apuz/25554/die-demokratiekompetenz-der-buerger>, 8.12.2018.

ralnej i Krajowych Centrali Kształcenia Politycznego, w którym zostało zawarte najważniejsze twierdzenie dotyczące cnót obywatelskich: demokratyczne państwo prawa może istnieć i funkcjonować tylko w oparciu o wsparcie i współdziałanie obywateli, który potrafią formułować dojrzałe sądy polityczne, respektować normy i wartości wynikające z konstytucji. Tym samym Joachim Detjen wyprowadza wniosek, że kształcenie polityczne przyczynia się w istotny sposób do funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego¹⁵.

Mimo że powyższe dokumenty różnią się co do perspektywy postrzegania i charakteryzowania dobrego obywatela – sygnatariusze z Darmstadt podkreślają znaczenie kompetencji i umiejętności, a przedstawiciele monachijscy nadają szczególne znaczenie fenomenowi społeczeństwa obywatelskiego – należy podkreślić, że w obu dokumentach celem edukacji obywatelskiej w demokracji jest wykształcenie postaw, które charakteryzują dojrzałego obywatela (*der mündige Bürger*) zdolnego do podejmowania świadomych decyzji oraz aktywnie uczestniczącego w życiu społecznym i politycznym, świadomego współodpowiedzialności za siebie i za grupę, do której należy, dysponującego wiedzą o zasadach funkcjonowania systemu demokratycznego, społeczeństwa obywatelskiego, gospodarki rynkowej, świadomego korzyści wynikających z przynależności do społeczeństwa, charakteryzującego się poczuciem odpowiedzialności za innych, za *bonum communae* oraz za wartości, jakie niesie ze sobą demokracja¹⁶.

Politolog Hubertus Buchstein wprowadza nieco więcej ładu w chaos terminologiczno-merytoryczny obecny w kręgach akademickich oraz w debacie publicznej, formułując kompetencje obywatelskie zgrupowane w następujących zestawieniach:

¹⁵ *Tamże*.

¹⁶ Jahresbericht der Bundeszentrale für politische Bildung 2000/2001, Bonn 2002, s. 18.

- 1) kompetencje kognitywne związane ze zdobywaniem wiedzy z zakresu instytucjonalnego porządku systemu politycznego, wiedza z zakresu relacji wewnętrznych oraz międzynarodowych oraz zależności gospodarczych. Kompetencje te wiążą się również z procesem uczenia się;
- 2) kompetencje proceduralne odnoszące się do procedur podejmowania decyzji politycznych, w tym np. znajomość procedur prawno-administracyjnych oraz zdolności strategiczne;
- 3) kompetencje habitualne, zwane również kompetencjami zorientowanymi na dobro wspólne, kierunkują się w stronę cech, które obywatel powinien posiadać dla dobra wspólnego, np. posłuszeństwo, tolerancja, zdolność do poświęceń.

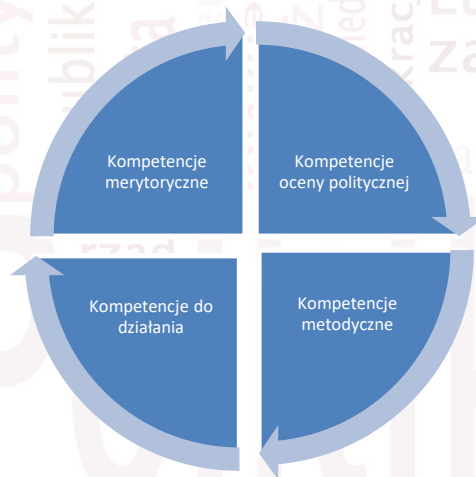
Kompetencje te odnoszą się zarówno do funkcjonowania obywatela w społeczeństwie, jak również do posiadanych przez niego wiadomości i umiejętności. Hubertus Buchstein twierdzi jednak, że tylko połączenie trzech powyższych kompetencji u obywatela stwarza obywatelowi, aktorowi czy podmiotowi właściwe ramy do działania¹⁷. Zarysowane są jednak na tyle ogólnie, że wymagane jest dalsze definiowanie typów i modeli obywatelskich. Na tej podstawie dydaktyk polityki Peter Massing wyprowadza trzy modele obywateli. Po pierwsze, jest to obywatel będący reflektującym widzem, dysponującym przede wszystkim kompetencjami kognitywnymi; po drugie, obywatel interweniujący, charakteryzujący się zarówno kompetencjami kognitywnymi, jak i proceduralnymi; po trzecie, aktywny obywatel łączący w swojej postaci zarówno kompetencje kognitywne, proceduralne, jak i habitualne¹⁸.

¹⁷ Por. H. Buchstein, *Die Zumutungen der Demokratie. Von der normativen Theorie des Bürgers zur institutionell vermittelten Präferenzkompetenz*, [w:] K. v. Beyme, C. Offe (red.), *Politische Theorie in der Ära der Transformation*, Sonderheft 26, Opladen 1996, s. 32.

¹⁸ P. Massing, *Bildungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Entwicklung – Kontroversen – Perspektiven*, Schwalbach/Ts. 2002, s. 112-113.

Najbardziej znanym i powszechnym modelem kompetencji opisanym w nie-mieckojęzycznej literaturze przedmiotu jest model przywoływany przez Wolfganga Sandera i Reinharda Krammera¹⁹, w którym wyróżnia się cztery rodzaje kompetencji: kompetencje merytoryczne, kompetencje oceny politycznej, kompetencje metodyczne, kompetencje do działania.

Rysunek 1. Model kompetencji według Wolfganga Sandera.



Źródło: opracowanie własne na podstawie „Informationen zur Politischen Bildung” 2008, nr 29, s. 6.

Kompetencje oceny politycznej zakładają zdobycie umiejętności i gotowości do racjonalnej i obiektywnej oceny rozumienia zjawisk politycznych, gospodarczych i społecznych, przy czym w kompetencjach tych zawiera się również umiejętność formułowania własnych sądów politycznych. Kompetencje oceny politycznej wymagają kompetencji metodycznych, tj. pozyskiwania informacji i ich krytyki, formułowania argumentów w uczestnictwie w dyskursie politycznym czy debacie publicznej, umiejętności analizy zagadnień specjalistycznych. Aldona Wiktorska-Święcicka

¹⁹ Por. J. Detjen, H.-W. Kuhn, D. Richter, W. Sandner, G. Weißeno, *Anforderungen an Nationale Bildungsstandards für den Fachunterricht in der Politischen Bildung an Schulen, Ein Entwurf*, Schwalbach/Ts. 2004, s. 13-18; R. Krammer, *Kompetenzen durch Politische Bildung. Ein Kompetenz-Strukturmodell*, „Informationen zur Politischen Bildung” 2008, nr 29, s. 5-14.

w publikacji *Od obywatela dobrego do dojrzałego* twierdzi, powołując się na kompetencje opisane przez Stowarzyszenie Dydaktyki Politycznej i Kształcenia Politycznego Młodzieży i Dzieci²⁰, stwierdza, że kompetencje metodyczne definiuje się jako instrumentarium metodyczne (techniki i metody) kształcenia uczniów, czyli w wąskim zakresie dydaktyczno-pedagogicznym²¹. Profesor Thomas Hellmuth, którego pogląd podzielam, rozumie jednak te kompetencje nieco szerzej, czyli do filaru dydaktyczno-metodycznego dołącza kompetencje bazowe, podstawowe, czyli np. kompetencje czytelnicze, umiejętność planowania czasu, zastosowanie zróżnicowanych form pracy (praca w grupach, praca projektowa itp.) czy odwołanie do multimediów²². W kompetencjach metodycznych zawiera się również umiejętność pozyskiwania danych (ten zakres pokrywa się z kompetencjami oceny politycznej), ich krytycznego osądu z zastosowaniem strategii komunikacyjnych oraz gotowość do krytycznej dyskusji z treściami prezentowanymi w mediach. U podstaw każdego rodzaju kompetencji znajdują się kompetencje merytoryczne, które – jak twierdzi Reinhard Krammer w artykule *Kompetenzen durch Politische Bildung. Ein Kompetenz-Strukturmodell* – obejmują umiejętności, zdolności i gotowość wymagane do rozumienia, stosowania i krytycznego rozwoju pojęć, koncepcji i kategorii tego, co polityczne²³. Nie zawierają się w niej li tylko definicje pojęć, ale istnieje postulat podnoszony przez wielu dydaktyków i politologów, by kompetencje merytoryczne obejmowały określone kwantum wiedzy, znajomości teorii, faktów, kategorii i koncepcji. Austriaccy dydaktycy polityczni – Christoph Kühberger czy Dagmar Richter – optują za rozwiązaniem, aby kompetencje wiedzy wyodrębnić jako osobny zestaw umiejętności, ponieważ bez wiedzy nie można ani przyswajać, ani realizować wyżej

²⁰ Z języka niemieckiego *Gesellschaft für Politikdidaktik und politische Jugend- und Erwachsenenbildung* (GPJE).

²¹ A. Wiktorska-Święcicka, *Od obywatela dobrego do dojrzałego*, Wrocław 2011, s. 402.

²² T. Hellmuth, C. Clepp, *Politische Bildung*, Wien–Köln–Weimar 2010, s. 108.

²³ R. Krammer, *dz. cyt.*, s. 5-14.

opisanych kompetencji²⁴. Każda z kompetencji realizowana jest w procesie działania, czyli umiejętności i gotowości do formułowania i wyrażania sądów z uwzględnieniem innych niż własne stanowisk i perspektyw, to umiejętność rozumienia odrębności, prowadzenia mediacji i wypracowywania kompromisów czy nawiązywania kontaktów z instytucjami i organizacjami działającymi w przestrzeni publicznej.

Kompetencje zakładają zatem, że obywatel dysponuje pewnym wolumenem wiedzy, który upoważnia go do wyrażania opinii i działania, natomiast literatura przedmiotu podkreśla również ważność koncepcji bazowych (*key-concepts*, *Basiskonzepte*), czyli specyficznych pojęć nadrzędnych, za pomocą których uczniowie, obywatele mogą ustrukturyzować i uporządkować swoją wiedzę polityczną.

Przyswajanie kompetencji politycznych przez pryzmat koncepcji postuluje Alfred Germ w swojej najnowszej publikacji *Konzeptuelles Lernen in der Politischen Bildung*²⁵. Wykorzystanie koncepcji bazowych, takich jak np. władza, geopolityka, może być obudowane w koncepcje specjalistyczne, tzn. pojęcie i funkcjonowanie władzy w państwie zostaje osadzone w konkretnym kontekście i/lub systemie. Niezwykle trudno jest zarysować linię podziału między kategoriami a koncepcjami, ponieważ wiele z nich posiada wspólny zakres znaczeniowy. Koncepcje bazowe oraz kategorie odnoszą się do trzech płaszczyzn polityki: do przestrzeni formalnej (*polity*), mającej ścisły związek z systemem politycznym i porządkiem społecznym (system sprawowania rządów, partie polityczne, grupy interesów, organizacje międzynarodowe) opartym na porządku prawnym (konstytucja, ustawy, rozporządzenia). W *polity* zawiera się również płaszczyzna normatywna, czyli płaszczyzna wartościowania i formułowania sądów. Kategorie i koncepcje zawierają się również w kolejnej płaszczyźnie – merytorycznej (*policy*), odnoszącej się do celów i zadań podejmowanych i realizowanych w obszarze kształcenia politycznego przez właściwe podmioty.

²⁴ Por. Ch. Kühberger, *Basiskonzepte der Politischen Bildung positionieren*, „Informationen zur Politischen Bildung“ 2008, nr 29, s. 69-72; D. Richter (red.), *Politische Bildung von Anfang an. Demokratie-Lernen in der Schule*, Schwalbach/Ts 2007.

²⁵ A. Germ, *Konzeptuelles Lernen in der Politischen Bildung*, Wien 2015.

Ta płaszczyzna ma ścisły związek z rozwiązywaniem problemów i konfliktów, z kształtowaniem relacji społecznych i artykulacją własnych potrzeb i interesów. Na płaszczyźnie procesualnej (*politics*) realizowane są procesy wyrażania woli politycznej w postaci np. udziału w wyborach czy lobbowania.

Model austriacki różni się nieco od modelu szwajcarskiego, w skład którego wchodzi kompetencje analizy i oceny, kompetencje metodyczne oraz kompetencje do działania i podejmowania decyzji politycznych. Oznacza to, że model szwajcarski nie odwołuje się bezpośrednio do kompetencji merytorycznych, ale kładzie je u podstaw teoretycznych praktycznego działania realizowanego w pozostałych kompetencjach. Kompetencje analizy i oceny zakładają umiejętność analizy i oceny wydarzeń i problemów politycznych w nurcie rozwoju społeczno-gospodarczego; kompetencje metodyczne to umiejętność odbierania i stosowania informacji oraz komunikacji i zastosowanie działań metodycznych umożliwiających aktywny udział w życiu państwa i społeczeństwa; kompetencje do działania i podejmowania decyzji politycznych koncentrują się wokół umiejętności formułowania i wyrażania osądów politycznych, oceny zjawisk politycznych, zdolności zawierania kompromisu i partycypacji politycznej²⁶. Należy nadmienić, że austriacki model kompetencji wzorowany był z kolei na modelu niemieckim.

Nie ma pełnej jednomyślności w niemieckojęzycznej literaturze przedmiotu w sprawie kategoryzacji i typologii kompetencji. Natomiast istnieje przekonanie, że pojęcie kompetencji jest nieodzowne w prowadzeniu badań nad socjalizacją i partycypacją polityczną, w tym również w obszarze kształcenia politycznego. Z pojęciem kompetencji wiąże się nierozzerwalnie pojęcie standardów kształcenia, w tym oceny jego skuteczności i efektywności. Kompetencje stały się również istotnym punktem odniesienia w oświatowej polityce europejskiej, kiedy Unia Europejska, pracując nad wprowadzeniem strategii lisbońskiej, powiązała pojęcie kompetencji

²⁶ Por. R. Gollob (red.), *Politik und Demokratie leben und lernen. Politische Bildung in der Schule – Grundlagen für Aus- und Weiterbildung*, Bern 2007.

z funkcjonowaniem na rynku i szerzej: w obszarze gospodarki. Formułuje wówczas kompetencje kluczowe, do których należą m.in. umiejętność uczenia się, znajomość technologii informacyjnej, kompetencje obywatelskie czy integracja społeczna. Kompetencje te zostały dokładniej omówione w niemieckim raporcie z 2001 r., który powstał na zakończenie projektu OECD *Definition and Selection of Competencies*; zawierają w sobie wszystkie kompetencje, które nie są związane bezpośrednio z przedmiotem nauczania, a składają się na całokształt postaw, wartości, wiedzy i umiejętności. Obejmują tym samym potencjał i gotowość do działania, czyli siły sprawcze oraz umiejętności niebezpośrednio związane z obszarem nauki czy działań obywatelskich, np. umiejętność komunikacji, podejmowania mediacji, rozwiązywania sytuacji konfliktowych czy pracy w zespole²⁷. Debata europejska rozbudowuje modele kompetencyjne w formalno-instytucjonalnych koncepcjach edukacyjnych. Franz E. Weinert wyróżnia np. kompetencje, czyli zdolności wykorzystywane w określonej sytuacji, kompetencje kluczowe, czyli kompetencje ogólne związane z określonymi obszarami (np. kompetencje czytelnicze czy kompetencje medialne), metakompetencje, czyli umiejętność wykorzystywania kompetencji i kompetencji kluczowych oraz kompetencje do działania związane bezpośrednio z działaniem w określonej sytuacji²⁸. Peter Henkenborg natomiast twierdzi, że pełny model kompetencji ma cztery obszary, w których wyróżnia się następujące kompetencje: kompetencje przedmiotowe, czyli wiedza polityczna i umiejętność interpretacji politycznej, kompetencje społeczne, czyli umiejętności i gotowość do przejmowania odpowiedzialności, komunikacja, kooperacja czy zdolność rozwiązywania konfliktów,

²⁷ A. Wiktorska-Święcicka, *dz. cyt.*, s. 394.

²⁸ F. E. Weinert (red.), *Leistungsmessungen in Schulen*, Weinheim–Basel 2001, s. 17-31, cyt. za: A. Wiktorska-Święcicka, *dz. cyt.*, s. 396.

kompetencje metodyczne, obejmujące zdobywanie i krytykę informacji, w tym również metawiedzę, oraz samokompetencje, czyli zdolność do kreatywnego realizowania potrzeb, samorealizacji²⁹.

Jednak jak twierdzą Thomas Hellmuth i Cornelia Clepp w publikacji zatytułowanej *Politische Bildung*, aby rzetelnie opisywać i analizować wzorzec idealnego obywatela, nie można wyłączyć go ze środowiska, uwarunkowań, relacji, tym samym ukazując zależność jednostki od następujących płaszczyzn.

Tabela 1. Model strukturalny płaszczyzn socjalizacji według Dietera Geulena Klausa Hurrelmann.

Płaszczyzna	Komponenty
(4) Ogół społeczeństwa	Struktura polityczna, ekonomiczna, społeczna i kulturowa
(3) Instytucje	Rodzina, przedszkola, szkoły, uniwersytety, zakłady pracy, związki, kościoły itp.
(2) Interakcje	Relacja rodzic-dziecko, zajęcia edukacyjne, komunikacja między przyjaciółmi itp.
(1) Podmiot i tożsamość	Doświadczenia, wiedza, postawy, kompetencje, schematy, struktury emocjonalne itp.

Źródło: T. Hellmuth, C. Clepp, *Politische Bildung*, Wien–Köln–Weimar 2010, s. 95.

Pierwsza płaszczyzna to sfera będąca bazą do generowania zachowań i postaw, ważna z punktu widzenia kształtowania się cech osobowości oraz tożsamości, które powstają i kształtują się w sferze drugiej, to jest w interakcjach z innymi ludźmi w środowisku domowym, zawodowym, w przestrzeni kulturowej, ideologicznej czy religijnej. Trzeci poziom to poziom instytucjonalny, obejmujący szereg instytucji rozumianych jako sub- lub mikrosystemy systemu społecznego, np. instytucje związane z edukacją czy pracą zawodową. I ostatecznie poziom czwarty, łączący jednostkę wraz z instytucjami z przestrzenią ogólnospołeczną, w której zachodzą procesy globalizacyjne³⁰, ponieważ przygotowanie do odpowiedzialnego obywatel-

²⁹ P. Henkenborg, *Elemente einer demokratischen Topik*, [w:] W. Beutel, P. Fauser (red.), *Demokratiepädagogik. Lernen für Zivilgesellschaft*, Schwalbach/Ts 2007, s. 86-109, cyt. za: A. Wiktorska-Świącicka, dz. cyt., s. 405.

³⁰ T. Hellmuth, C. Clepp, dz. cyt., s. 93-94.

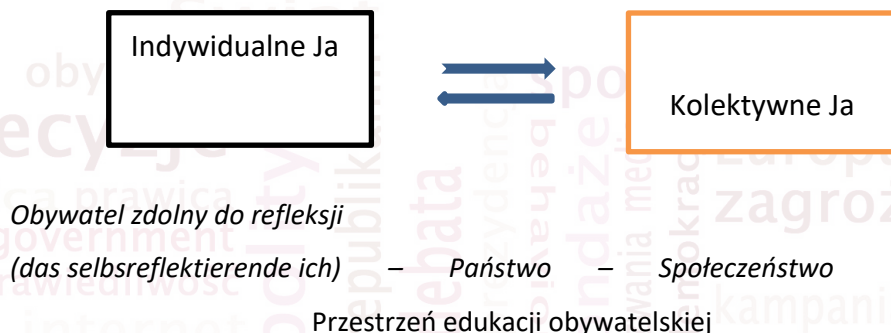
stwa, jako jeden z celów kształcenia politycznego, zakłada odnalezienie się człowieka w świecie globalnym, nie tylko jako uczestnika i członka społeczności lokalnej, regionalnej czy narodowej, ale właśnie jako Europejczyka czy obywatela świata. Przeniesienie punktu ciężkości z perspektywy lokalnej i narodowo-państwowej wiąże się z kształtowaniem świadomości człowieka, który jest odpowiedzialnym i aktywnym uczestnikiem systemu globalnego.

Thomas Hellmuth w swoich rozważaniach dotyczących miejsca i roli obywatela w państwie demokratycznym idzie krok dalej, tzn. z jednej strony podkreśla znaczenie obustronnej relacji między obywatelem a państwem, która realizowana jest na dwóch poziomach. Po pierwsze, wzorzec obywatela definiowany i ograniczony jest granicami systemu, w tym również społeczeństwa demokratycznego. To znaczy obywatel uczy się i nabywa cechy „dobrego obywatela” poprzez działanie i obecność wewnątrz systemu, a tym samym staje się również „realizatorem” kultury politycznej. Dwukierunkowość w relacji obywatel–państwo zawiera się zatem nie tylko w wzajemnej zależności obu tych podmiotów, ale również w oddziaływaniu systemu na obywatela, które może spotkać się z zarzutem indoktrynacji. Dlatego celem edukacji obywatelskiej powinno być wykształcenie obywatela zdolnego do refleksji (*das selbstreflektierte Ich*), który będzie potrafił wypracować balans między własnymi potrzebami a normami i regułami obowiązującymi wewnątrz systemu, tj., jak pisze Thomas Hellmuth, równowagi między „indywidualnym Ja” a „Ja kolektywnym”. W przypadku kiedy taka równowaga zostaje osiągnięta, można przejść do dyskusji o wymiernych efektach kształcenia politycznego. Jednak bardzo często skutek zbyt silnej chęci dostosowania się do uwarunkowań, braku dostatecznej świadomości i odpowiedzialności za określone zachowania, postawy, opinie, równowaga ta zostaje zaburzona, wówczas w powstałą w ten sposób przestrzeń wchodzi niejako edukacja obywatelska i tę przestrzeń wypełnia działaniem³¹.

³¹ *Tamże*, s. 96-97.

Zachwianie równowagi może przejawiać się w postawach oportunistycznych i negujących.

Rysunek 2. Model relacji obywatel–państwo według Thomasa Hellmutha.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: T. Hellmuth, *Das „selbstreflektierte Ich” – Beiträge zur Theorie und Praxis politischer Bildung*, Innsbruck–Wien–Bozen 2009, s. 16-17.

Obywatela zdolnego do refleksji charakteryzować zatem będą następujące obszary, zakresy zawierające się w kształceniu politycznym: autonomia indywidualna rozumiana jako przestrzeń i swoboda do działania, umiejętność prowadzenia krytyki jako zdolność formułowania sądów i ocen, emancypacja, które wpływają na kształtowanie się postaw partycypacji – uczestnictwa w procesach demokratycznych i społecznych³².

Koncepcja obywatela zdolnego do refleksji, zakładająca prezencję i działanie w obszarze uwarunkowań demokratycznych, odnosi się do rozwoju obywatela i zasadza się na otwartym dyskursie, który obywatel ma prawo prowadzić. Dyskurs ten ma miejsce w obrębie systemu demokratycznego, który dopuszcza przekraczanie granic. Przykładem przekraczania granic mogą być akty nieposłuszeństwa obywatelskiego, rozumianego jako pozytywny element funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Akt nieposłuszeństwa obywatelskiego wyrasta ze świadomości

³² Por. T. Hellmuth, *Das „selbstreflektierte Ich” – Beiträge zur Theorie und Praxis politischer Bildung*, Innsbruck–Wien–Bozen 2009, s. 16-17.

obywatela i jest swoistą formą informacji zwrotnej, komunikatu wysyłanego w przestrzeń publiczną celem wyrażenia niezgody na określony stan rzeczy. Zatem z jednej strony jawi się aktywny obywatel, który poprzez działanie np. w organizacjach pozarządowych, w wolontariacie czy aktywne uczestnictwo w życiu politycznym, np. biorąc udział w wyborach, pragnie modyfikacji, zmiany, ulepszenia. Sam akt sprzeciwu nie może być zatem traktowany jako zamach stanu, próba obalenia systemu czy rebelia, której celem jest destrukcja i dekonstrukcja, w akcie tym o wiele silniej wyraża się świadomość praw i obowiązków, świadomość uczestnictwa oraz akt ten wpisany jest niejako w proces partycypacji, w tym również politycznej, która jest nie tylko procesem obecnym w edukacji obywatelskiej, ale stanowi również jego cel. Z drugiej zaś strony jawi się materia, tj. normy, reguły, zasady, prawidłowości, z którymi aktywny obywatel ma prawo i chce oraz potrafi dyskutować, wchodząc w wielu przypadkach w spory, konflikty czy nieporozumienia.

Podsumowanie

Zdobywanie i kształtowanie kompetencji obywatelskich jest procesem permanentnym, wpisanym w kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego, procesem, którego warunkiem *sine qua non* jest ustrój demokratyczny. Kraje niemieckojęzyczne, a zwłaszcza Republika Federalna Niemiec, wykształciły sprawnie funkcjonujący instytucjonalny system kształcenia politycznego, za którego realizację odpowiedzialne jest państwo. Integralną częścią tego systemu jest teoretyczny model kompetencji obywatelskich, który mimo spójności, w odpowiedzi na zmieniające się uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne, ewoluuje i poszerza swój zakres znaczeniowy (teoria, praktyka, działanie).

Powstaje zatem pytanie, w jaki sposób umiejętnie łączyć zdobytą wiedzę z kształtowaniem postaw. Pośrednikiem między wyważeniem punktu ciężkości między dwoma komponentami jest edukacja obywatelska, której celem jest wytworzenie kompetencji krytycznej, krytycznej postawy wobec rzeczywistości,

umiejętności samodzielnego kształtowania sądów i zaangażowania w życie polityczne. Centralnym pojęciem staje się zatem pojęcie zaangażowania, które zakłada, że jednostka jest głównym podmiotem polityki, to ona kształtuje i ma wpływ na środowisko zewnętrzne, na mikro- i makrosystemy społeczne, polityczne, gospodarcze. U podstaw zaangażowania leży świadomość, pojęcie i zaczyn wszelkich postaw obywatelskich, zatem punktem odniesienia w analizie zachowań powinien być raczej stan świadomości i umysłu obywatela, a dopiero później warunki brzegowe, które tworzyć będą czynniki warunkujące kształtowanie świadomości, tj. wykształcenie, środowisko, osobowość itp.

Analizując zależność między świadomym obywatelem, zaopatrzonym w wiedzę i kompetencje, a środowiskiem i państwem, w którym żyje, warto zwrócić uwagę na fakt, że w powyższej relacji obowiązuje zasada ścisłej wzajemności, tzn. że demokracja tworzy obywatela, stwarzając uwarunkowania do działania, ale i obywatel tworzy i konstruuje demokrację, która nie może istnieć tylko i wyłącznie jako idea czy wyobrażenie. Między sferą idealnego wyobrażenia o funkcjonowaniu państwa demokratycznego a rzeczywistością istnieje przecież przestrzeń, rodzaj przepaści, luki, a zadaniem kształcenia politycznego jest jej niwelowanie. Można również twierdzić, że ta zależność między świadomym obywatelem a demokracją jest swego rodzaju transakcją wymienną, z której korzystają obie strony, ale i obie strony są za jej powodzenie współodpowiedzialne.

Abstrakt

W artykule został poddany analizie model kompetencji obywatelskich jako konstrukcji teoretycznej ujętej w perspektywie niemieckojęzycznej literatury przedmiotu. Rozważania osadzone są w nurcie badań nad edukacją obywatelską. Zakłada się, że istnieje określony, zastany stan wiedzy na temat kompetencji obywatelskich w niemieckojęzycznej literaturze przedmiotu, usystematyzowany i opisany w modelu poruszającym się w sferze dydaktyki politycznej, który wzmacnia skuteczność

edukacji obywatelskiej. Celem artykułu jest oznaczenie roli kompetencji obywatelskich w procesie edukacji obywatelskiej i kształcenia politycznego w drodze analizy, z wykorzystaniem metody systemowej i porównawczej oraz krytyki źródeł. We wstępie omówiono dylematy terminologiczne, w dalszej kolejności – wzajemne zależności dydaktyki politycznej i kształcenia politycznego oraz w części głównej teoretyczny model kompetencji obywatelskich. Na zakończenie opracowania przytoczono wnioski z analizy, które w obliczu internacjonalizacji mogą okazać się przydatne w badaniach nad społeczeństwem i systemami edukacji obywatelskiej.

ROLE AND IMPORTANCE OF THE MODEL OF CIVIC COMPETENCES IN DIDACTICS AND POLITICAL EDUCATION (POLITISCHE BILDUNG) IN THE GERMAN-SPEAKING COUNTRIES

Abstract

The article analyses the model of civic competences as a theoretical construction in the perspective of German literature on the subject. The considerations are based on the study of civic education. It is assumed that there is a definite, existing state of knowledge about civic competences in German literature on the subject, systematized and described in a model moving in the sphere of political didactics that strengthens the effectiveness of civic education. The aim of the article is to mark the role of civic competences in the process of civic education and political education through analysis, using the system and comparative method and criticizing the scientific publications. This paper also outlines the terminological problems in civic education from the Polish and German language perspective, the mutual relation of political theory of teaching and civic education. The main subject of discussion in the article is the evolving model of civic competences. The conclusions from the analysis formulated at the end of the paper can be useful in social studies or in the implementation of innovative system solutions in civic education.

Bibliografia

- H. Buchstein, *Die Zumutungen der Demokratie. Von der normativen Theorie des Bürgers zur institutionell vermittelten Präferenzkompetenz*, [w:] K. v. Beyme, C. Offe (red.), *Politische Theorie in der Ära der Transformation*, Sonderheft 26, Opladen 1996.
- Darmstädter Appell. *Aufruf zur Reform der Politischen Bildung in der Schule*, „Aus Politik und Zeitgeschichte“ 1996, nr 47.
- C. Deichmann, *Der neue Bürger. Politische Ethik, politische Bildung und politische Kultur*, Wiesbaden 2015.
- C. Deichmann, Ch. K. Tischner (red.), *Handbuch. Dimensionen und Ansätze in der politischen Bildung*, Schwalbach/Ts. 2013.
- J. Detjen, *Die Demokratiekompetenz der Bürger*, <http://www.bpb.de/apuz/25554/die-demokratiekompetenz-der-buerger>, 8.12.2018.
- J. Detjen, *Politische Bildung*, München–Wien 2007.
- J. Detjen, H.-W. Kuhn, D. Richter, W. Sandner, G. Weißeno, *Anforderungen an Nationale Bildungsstandards für den Fachunterricht in der Politischen Bildung an Schulen, Ein Entwurf*, Schwalbach/Ts. 2004.
- W. Fuchs-Heinritz (red.), *Lexikon zur Soziologie*, Opladen 1995.
- W. Gagel, *Einführung in die Didaktik des politischen Unterrichts*, Opladen 2000.
- W. Gagel, *Geschichte der politischen Bildung in der Bundesrepublik Deutschland 1945-1989*, Opladen 1995.
- A. Germ, *Konzeptuelles Lernen in der Politischen Bildung*, Wien 2015.
- R. Gollob (red.), *Politik und Demokratie leben und lernen. Politische Bildung in der Schule – Grundlagen für Aus- und Weiterbildung*, Bern 2007.
- T. Hellmuth, *Das „selbstreflektierte Ich“ – Beiträge zur Theorie und Praxis politischer Bildung*, Innsbruck–Wien–Bozen 2009.
- T. Hellmuth, C. Clepp, *Politische Bildung*, Wien–Köln–Weimar 2010.
- Jahresbericht der Bundeszentrale für politische Bildung 2000/2001, Bonn 2002.
- R. Krammer, *Kompetenzen durch Politische Bildung. Ein Kompetenz-Strukturmodell*, „Informationen zur Politischen Bildung“ 2008, nr 29.
- Ch. Kühberger, *Basiskonzepte der Politischen Bildung positionieren*, „Informationen zur Politischen Bildung“ 2008, nr 29.
- P. Massing, *Bildungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Entwicklung – Kontroversen – Perspektiven*, Schwalbach/Ts. 2002.
- P. Massing, G. Weißeno, *Politik als Kern der politischen Bildung. Wege zur Überwindung unpolitischen Politikunterrichts*, Opladen 1995.
- G. Meyer, S. Sulowski, W. Łukowski (red.), *Kultura polityczna w Polsce i w Niemczech*, Warszawa 2007.
- D. Richter (red.), *Politische Bildung von Anfang an. Demokratie-Lernen in der Schule*, Schwalbach/Ts 2007.
- W. Sander (red.), *Handbuch der politischen Bildung*, Bonn 2002.
- B. Sutor, *Fachdidaktische Theorie und Unterrichtspraxis*, [w:] Bundeszentrale für politische Bildung (red.), *Zur Theorie und Praxis der politischen Bildung*, Schriftenreihe Band 290, Bonn 1990.
- A. Wiktorska-Świąćicka, *Od obywatela dobrego do dojrzałego*, Wrocław 2011.

Agnieszka Ziętek

Dialog obywatelski. Czy potrzebujemy redefinicji pojęcia?

Słowa kluczowe:

dialog obywatelski, ruchy nieformalne, trzeci sektor, partycypacja

Wprowadzenie

Idea uczestnictwa obywateli w procesie podejmowania decyzji przez władze na poziomie krajowym, ale także lokalnym/samorządowym, nie jest zjawiskiem nowym.

Towarzyszy jej szereg rozważań teoretycznych, ale jest także systematycznie realizowana w praktyce działania organów państwowych i samorządowych od co najmniej kilkunastu (Polska), czy nawet kilkudziesięciu lat (Europa Zachodnia).

Współdział obywateli w podejmowaniu istotnych decyzji może dotyczyć różnych obszarów funkcjonowania państwa (lub wspólnoty lokalnej), jak chociażby polityka mieszkaniowa, lokalna infrastruktura drogowa/komunikacyjna, plany zagospodarowania przestrzennego itp. Może ono również przybierać różne formy, w zależności od poziomu zaangażowania obywateli w proces decyzyjny. Jedną z najbardziej rozpowszechnionych systematyzacji zjawiska partycypacji jest tzw. „drabina partycypacji”, stworzona jeszcze w latach sześćdziesiątych przez Sherry Arnstein. Wyróżnia ona osiem typów partycypacji społecznej, ułożonych w ramach trzech głównych poziomów. Najniższy poziom to w zasadzie brak uczestnictwa, zawierający w sobie terapię i manipulację. Poziom drugi – działania pozorne – odnosi się do

informowania, konsultacji oraz tzw. „ugłaskiwania”. Na najwyższym, trzecim poziomie umieszcza autorka partnerstwo, delegowanie i kontrolę obywatelską, składające się na „uspołecznienie władzy”¹.

Jedną z form partycypacji jest również dialog obywatelski, któremu poświęcony jest niniejszy artykuł. Nie wpisuje się bezpośrednio w „drabinę partycypacji”, jest bowiem dialog obywatelski sytuowany w różnych jej miejscach. Występuje jako forma konsultacji społecznych lub rodzaj partnerstwa², ale także jako forma manipulacji społecznej³. Niezależnie jednak od umiejscowienia dialogu obywatelskiego na „drabinie partycypacji” zaproponowanej przez S. Arnstein, istnieją zarówno w literaturze przedmiotu, jak również na płaszczyźnie prawno-normatywnej określone, przyjęte sposoby jego definiowania.

Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie o możliwość „poszerzenia” pola znaczeniowego pojęcia dialogu obywatelskiego. Prowadzone analizy wskazują bowiem, że w obliczu zmian dokonujących się w ostatnich latach w obszarze praktyki społecznej oraz sposobów funkcjonowania sfery publicznej, dotychczasowy sposób definiowania tego „zjawiska” może wydawać się nie w pełni adekwatny i może nie odpowiadać zmieniającej się rzeczywistości społecznej.

Artykuł składa się z czterech zasadniczych części. W pierwszej przypominam definicje dialogu obywatelskiego, jednocześnie wskazując jego cechy dystynktywne istotne z punktu widzenia niniejszego artykułu. Część druga to zwrócenie uwagi na przekształcenia dokonujące się w ostatnich latach w obszarze tzw. trzeciego sektora, czyli organizacji pozarządowych. W części trzeciej analizuję możliwość przekształcenia istniejących już definicji dialogu obywatelskiego, a także ewentualne wątpliwości związane z redefinicją pojęcia. Ostatnia część stanowi podsumowanie i prezentację wniosków.

¹ S. R. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, „Journal of the American Planning Association” 1969, vol. 35, No. 4, s. 216-224.

² M. Mendza-Drozd, *Co z tym dialogiem obywatelskim?*, „Federalista” 2010, nr 1, s. 71-72.

³ P. Frączek, *Temat do dyskusji*, „Federalista” 2010, nr 1, s. 58.

Dialog obywatelski – ujęcie prawno-normatywne i teoretyczne

Przypomnienie definicji dialogu obywatelskiego wymaga odwołania do dwóch płaszczyzn, w ramach których kategoria ta funkcjonuje. Z jednej strony są to regulacje prawne określające formalne ramy praktycznej realizacji idei dialogu obywatelskiego (nie pozostaje on przecież jedynie kategorią analityczną, ale jest konkretnym mechanizmem i sposobem działania oraz formą relacji określonych grup obywateli z władzami publicznymi). Z drugiej strony, jest to również pewnego rodzaju konstrukt teoretyczny, nieodłączny element rozważań dotyczących społeczeństwa obywatelskiego czy mechanizmów partycypacyjnych.

W ujęciu instytucjonalno-prawnym dialog obywatelski to forma konsultacji pomiędzy organami i przedstawicielami władzy a obywatelami. Zalecenia dotyczące dialogu obywatelskiego pojawiają się na poziomie unijnym, w konkretnych przepisach i dokumentach. Należy jednak stwierdzić, że w przeciwieństwie do dialogu społecznego, zasady dialogu obywatelskiego nie mają w prawie unijnym mocnego umocowania i nie charakteryzują się wysokim poziomem instytucjonalizacji. Świadczy o tym m.in. brak w ustawodawstwie europejskim precyzyjnej i jednoznacznej definicji dialogu obywatelskiego⁴. Niemniej, pomimo owego „niedookreślenia” można wskazać na poziomie aktów prawa europejskiego pewne ogóle wytyczne i wskazania podkreślające potrzebę angażowania społeczności państw Unii Europejskiej w proces podejmowania decyzji na różnych szczeblach administracji (zarówno unijnej, jak też krajowej i lokalnej/samorządowej).

Jedną z instytucji unijnych działających niejako na pograniczu dialogu społecznego i obywatelskiego jest na poziomie Unii Europejskiej Komitet Ekonomiczno-Społeczny, utworzony w 1957 r. na mocy Traktatu Rzymskiego. Składa się z trzech grup przedstawicieli: pracodawców, związków zawodowych⁵ oraz przedstawicieli

⁴ W. Misztal, *Dialog obywatelski we współczesnej Polsce*, Lublin 2011, s. 163-165.

⁵ Te dwie grupy wyraźnie wskazują na nawiązanie do instytucji dialogu społecznego, w ramach którego mamy do czynienia z przedstawicielami trzech stron: pracodawców, pracowników (np. związki zawodowe) oraz strony rządowej.

szeroko rozumianej strony społecznej (rolnicy, konsumenci, grupy interesu, a tym także organizacje społeczeństwa obywatelskiego). Pełni on funkcje doradcze i opiniodawcze wobec Parlamentu Europejskiego, Rady UE oraz Komisji Europejskiej, podejmując działania m.in. z własnej inicjatywy⁶.

Istotnym dokumentem w tym zakresie jest Europejska Karta Samorządu Terytorialnego⁷ przyjęta w październiku 1985 r. Podkreśla ona, że *prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jest jedną z demokratycznych zasad, wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Europy* oraz że *istnienie społeczności lokalnych wyposażonych w rzeczywiste uprawnienia stwarza warunki dla zarządzania skutecznego i pozostającego zarazem w bezpośredniej bliskości obywatela*⁸. Podkreśla zatem wagę i znaczenie podejścia partycypacyjnego w *kierowaniu sprawami publicznymi*, a także potrzebę tworzenia odpowiednich narzędzi ową partycypację umożliwiających. Nie wskazuje jednak szczegółowych warunków oraz zasad i metod, według których omawiany „współdział obywatelski” miałby się w praktyce realizować.

Dokumentem unijnym wyraźnie określającym ideę dialogu obywatelskiego jest „Report on the Communication from the Commission on promoting the role of voluntary organizations and foundations in Europe” z maja 1998 r. Określa on tę formę partycypacji mianem *ustrukturyzowanej, regularnej komunikacji pomiędzy organizacjami pozarządowymi a instytucjami UE*⁹.

⁶ Strona Komitetu Ekonomiczno-Społecznego UE:

https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-economic-social-committee_pl, 29.01.2019.

⁷ Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.

⁸ *Tamże*.

⁹ *From now on the term 'civil dialogue' will be used to 'mean civil dialogue' will be used to mean structured, regular talks between the NGOs and the European Union's institutions* – Report on the Communication from the Commission on promoting the role of voluntary organizations and foundations in Europe”, 27 May 1998, COM(97)0241 – C4-0546/97, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A4-1998-0203+0+DOC+XML+V0//EN>, 20.01.2019.

Nawiązanie do dialogu obywatelskiego można odnaleźć także w dokumencie „Opinia Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie współpracy ze stowarzyszeniami charytatywnymi jako partnerami gospodarczymi i społecznymi w dziedzinie pomocy społecznej” z dnia 10 marca 1998 r., podkreślającego rolę tych organizacji i stowarzyszeń w kształtowaniu dialogu obywatelskiego¹¹.

Na potrzebę uregulowania relacji pomiędzy instytucjami UE, rządami krajów członkowskich oraz organizacjami pozarządowymi wskazywały także zapisy Zielonej Księgi Europejskiej Polityki Społecznej z 1993 r. oraz Białej Księgi Europejskiej Polityki Społecznej z 1994 r.¹², które w pewnym sensie położyły podwaliny dla Białej Księgi Dobrego Rządzenia z 2001 r. Wyznaczyła ona kierunek partycypacyjnego, włączającego modelu rządzenia, zarówno na poziomie unijnym, ale także krajowym państw członkowskich. Wskazywała ona wartości i zasady o charakterze uniwersalnym, tj. obowiązujące wszystkie państwa członkowskie, oraz w pewnym sensie „wymuszała” na nich zarówno umieszczanie tych zasad, jak i ich stosowanie na poziomie krajowych aktów prawnych¹³.

Na poziomie krajowym wskazać można dość liczną grupę aktów prawnych podkreślających znaczenie szeroko rozumianej partycypacji społecznej w urzeczy-

¹⁰ Opinion of the Economic and Social Committee on Cooperation with charitable associations as economic and social partners in the field of social welfare, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52000AC0811>, 21.01.2019.

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A51997IE1398>, 20.01.2019.

¹² T. Schimanek, *Dialog obywatelski Polska 2007. Ocena wybranych instytucji dających obywatelom możliwość wpływania na podejmowanie decyzji publicznych*, Warszawa 2007, s. 8.

¹³ G. Makowski, *Przegląd prawno-instytucjonalnych ram konsultacji społecznych na poziomie samorządu terytorialnego*, [w:] *Cele, granice, metody i koszty lokalnych konsultacji społecznych*, Warszawa 2012, s. 36-62; zob. też *European Governance. A white paper* – https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-white-paper-governance-com2001428-20010725_en.pdf, 20.01.2019.

wistnieniu idei demokracji i społeczeństwa obywatelskiego, jak również bezpośrednio wskazujących na konieczność wprowadzania konkretnych rozwiązań w tym zakresie¹⁴.

Za początki procesu urzeczywistniania idei mechanizmów dialogu obywatelskiego uznać można przyjęte w 2002 r. przez rząd (choć *de facto* nigdy niewdrożone) „Zasady dialogu społecznego. Dokument Programowy Rządu przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 października 2002 r.” Określają one dialog obywatelski jako odnoszący się do formalnych organizacji pozarządowych, przede wszystkim fundacji i stowarzyszeń: *Rząd jest zainteresowany wyłonieniem się reprezentatywnych przedstawicieli środowisk organizacji pozarządowych, z którymi mógłby prowadzić efektywny dialog. Brak takich przedstawicielstw utrudnia współdziałanie administracji rządowej w ramach podejmowanego dialogu obywatelskiego*¹⁵. Pomimo że dokument ten nie został bezpośrednio wdrożony, to należy zwrócić uwagę, że po raz pierwszy w tak przejrzysty i bezpośredni sposób zostały w nim przedstawione ramy wyznaczające dialog obywatelski.

Jedną z najważniejszych regulacji określających działanie organizacji pozarządowych, ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁶, wskazuje na konieczność informowania i konsultacji z organizacjami pozarządowymi planowanych przez administrację publiczną kierunków działań i decyzji odpowiadających obszarowi prowadzonej przez nie działalności. Choć nie wymienia ona bezpośrednio kategorii „dialog obywatelski”¹⁷, to przewidziane

¹⁴ Zob. np. G. Makowski, *Przegląd prawno-instytucjonalnych ram...*, s. 36-62, który podaje kilkanaście krajowych aktów prawnych, w których odnaleźć można zalecenia dotyczące procesu prowadzenia konsultacji społecznych na poziomie lokalnym.

¹⁵ *Zasady Dialogu Społecznego. Dokument Programowy Rządu przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 października 2002 r.*, Warszawa 2002.

¹⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 450 z późn. zm.

¹⁷ T. Schimanek, *dz. cyt.*, s. 15.

w ustawie formy i mechanizmy działania mogą stanowić jego praktyczną egzemplifikację, np.: Rada Działalności Pożytku Publicznego, ocena skutków regulacji, wysłuchanie publiczne czy zasady konsultacji społecznych.

Aktualną definicję dialogu obywatelskiego podaje m.in. Departament Ekonomii Społecznej i Solidarnej przy Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (wcześniej funkcjonujący jako Departament Pożytku Publicznego oraz Departament Ekonomii Społecznej i Pożytku Publicznego): *dialog obywatelski to forma kontaktu między władzą państwową a organizacjami trzeciego sektora, polegająca na wzajemnym przekazywaniu sobie opinii, informacji czy ustaleń dotyczących celów, instrumentów i strategii wdrażania polityki publicznej. Nie należy go mylić z dialogiem społecznym, rozumianym jako komunikacja między władzami publicznymi, związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców dotycząca zbiorowych stosunków pracy (zbiorowego prawa pracy). Uczestnikami dialogu obywatelskiego – obok władz publicznych – są bowiem nie tylko tradycyjnie rozumiani partnerzy społeczni, ale także organizacje pozarządowe, działające na różnych płaszczyznach: społecznej, ekonomicznej, światopoglądowej, zawodowej lub terytorialnej. Z tego względu przedmiotem dialogu obywatelskiego nie są wyłącznie problemy związane z miejscem pracy (zakładu, branży, sektora gospodarki), ale wszelkie zagadnienia związane z miejscem grup obywateli w państwie i społeczeństwie¹⁸.*

¹⁸ <http://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/Podstawowe,pojecia,380.html>, 22.01.2019.

Definicja ta wskazuje na główne podmioty konstytuujące dialog obywatelski, istotne z punktu widzenia niniejszego artykułu¹⁹. Są to, z jednej strony, władza państwowa²⁰, z drugiej – organizacje trzeciego sektora, ale także tradycyjnie rozumiani partnerzy społeczni (czyli, podobnie jak w dialogu społecznym, np. związki zawodowe). Problematyka prowadzonych rozważań każe zwrócić uwagę przede wszystkim na „społeczną” stronę konsultacji oraz na fakt, że na wskazane w powyższej definicji organizacje pozarządowe zwracają uwagę także inni podejmujący tę tematykę badacze²¹. Można wśród nich wskazać chociażby Tomasza Piróga, według którego w ramach instytucji społecznej, jaką jest dialog obywatelski, współdziałają ze sobą i komunikują się organizacje pozarządowe oraz administracja publiczna²². Z kolei Agnieszka Hess pisze: *Dialog obywatelski to forma kontaktu między władzą publiczną na różnych szczeblach a organizacjami trzeciego sektora, polegająca na wzajemnym przekazywaniu sobie opinii, informacji czy ustaleń dotyczących celów, instrumentów i strategii wdrażania polityki publicznej*²³, a zatem jako strona dialogu

¹⁹ Należy także wspomnieć, że w literaturze przedmiotu można również spotkać rozróżnienie wprowadzające „wąskie” i „szerokie” ujęcie dialogu obywatelskiego, jednak w porównaniu z definicjami niedokonującymi takiego rozróżnienia są one wprowadzane do analiz znacznie rzadziej, zob. np. T. Schimanek, dz. cyt., s. 8: *Dialog obywatelski to pojęcie używane w dwóch znaczeniach: szerszym i węższym. W szerszym ujęciu, dialog obywatelski to różne formy udziału obywateli w komunikowaniu się z władzą publiczną. W węższym zaś ujęciu, zwanym instytucjonalnym, dialog obywatelski rozumiany jest jako udział zorganizowanych grup obywateli w procesie podejmowania przez władze decyzji publicznych*; zob. także W. Misztal, *Dialog obywatelski w demokracji lokalnej*, [w:] B. Lewenstein (red.), *Lokalny dialog obywatelski. Refleksje i doświadczenia*, Warszawa 2011, s. 35.

²⁰ Stroną w dialogu obywatelskim mogą być zarówno władze na poziomie krajowym, jak też samorządowym.

²¹ Nie będę w tym miejscu wymieniać wszystkich badaczy zajmujących się tematyką dialogu obywatelskiego, doczekała się już ona znacznej liczby opracowań, wskażę natomiast kilku wybranych, w moim przekonaniu najważniejszych.

²² *Dialog obywatelski jest instytucją społeczną, która otwiera administrację publiczną na interakcje z organizacjami pozarządowymi oraz Definicja dialogu obywatelskiego obejmuje wszelką komunikację administracji publicznej z organizacjami obywatelskimi zaliczanymi do sektora pozarządowego* – T. Piróg, *Dialog obywatelski w perspektywie socjologicznej. Mity i realia dobrego rządzenia*, Kraków 2016, s. 10-11.

²³ A. Hess, E. Bogacz-Wojtanowska, K. Gad, S. Wrona, E. Góral, *Dialog obywatelski w Krakowie. Formy i współdziałanie z organizacjami pozarządowymi*, Kraków 2016, s. 10.

obywatelskiego ponownie wskazywane są organizacje pozarządowe. Na kwestię uspołecznienia tej formy działania administracji publicznej wskazuje również Marek Rymsza, podkreślając rolę i znaczenie „sformalizowanych struktur reprezentujących obywateli”, czyli, organizacji trzeciego sektora²⁴. W opinii Wojciecha Misztala dialog obywatelski *stwarza szansę dla organizacji pozarządowych na odegranie istotnej roli w sferze funkcji przypisywanych społeczeństwu obywatelskiemu (...) Jest narzędziem umacniania roli organizacji pozarządowych (...)*²⁵.

W perspektywie analizowanego w artykule problemu najważniejszym elementem przytoczonych definicji jest tzw. strona społeczna dialogu obywatelskiego. Będą to zatem organizacje pozarządowe (NGO – *non-governmental organization*), czyli tzw. trzeci (obok państwowego i prywatnego) sektor, określany także najbardziej zinstytucjonalizowanym elementem społeczeństwa obywatelskiego²⁶. Najpełniejszą ich definicję podaje ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która określa organizacje pozarządowe jako niebędące jednostkami sektora finansów publicznych lub przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, w tym fundacje i stowarzyszenia.

²⁴ *Istotą dialogu obywatelskiego jako rozwiązania instytucjonalnego jest uspołecznienie procesów podejmowania decyzji publicznych przez umożliwienie obywatelom (a zwłaszcza sformalizowanym strukturalom reprezentującym obywateli, w tym organizacjom pozarządowym) systematycznego wpływu na proces stanowienia prawa i przygotowywania dokumentów państwowych, dotyczących bezpośrednio tychże obywateli. Oznacza to uzupełnianie instytucji demokracji przedstawicielskiej (demokratycznej legitymizacji władzy publicznej) przez mechanizmy demokracji uczestniczącej (bezpośrednie zaangażowanie obywateli w sprawy publiczne)* – M. Rymsza, *O polityce państwa wobec trzeciego sektora i instytucjonalizacji dialogu obywatelskiego*, [w:] M. Rymsza (red.), *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, Warszawa 2007, s. 8.

²⁵ W. Misztal, *Dialog obywatelski w demokracji...*, s. 35.

²⁶ G. Makowski, *Rozwój sektora organizacji pozarządowych*, „Studia BAS” 2015, nr 4, s. 58.

Zmiana kontekstu i kryzys organizacji pozarządowych

Na podstawie powyższych analiz można zatem postawić pytanie, czy wyłącznymi parterami i uczestnikami dialogu obywatelskiego mogą być sformalizowane organizacje pozarządowe? Pytanie to staje się szczególnie istotne w sytuacji, z jednej strony, intensywnych przemian trzeciego sektora, których jesteśmy świadkami, a które dokonują się nie tylko w Polsce²⁷. Z drugiej zaś, przemianom tym towarzyszy intensywny rozwój organizacji o charakterze nieformalnym oraz grup i ruchów niezinstytucjonalizowanych, niespełniających warunków definicji organizacji pozarządowej.

O ile na przykład w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w początkowych latach po transformacji społeczno-ustrojowej trzeci sektor symbolizował pewnego rodzaju „otwarcie” i nowe możliwości w zakresie realizacji określonych celów społecznych, o tyle po ponad dwudziestu latach funkcjonowania jego „ramy” i praktyka działania zostały znacznie ograniczone. Wpłynęła na to m.in. postępująca profesjonalizacja sektora, prowadząca nawet, w swojej skrajnej formie, do instrumentalizacji organizacji pozarządowych i pewnego rodzaju wyabstrahowania z rzeczywistości społecznej, w której funkcjonują, a także do pomijania potrzeb i oczekiwań społecznych, które miały realizować²⁸. Z pewnością jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest zjawisko, które wśród przedstawicieli trzeciego sektora zostało określone jako „grantoza”²⁹, czyli aktywność (rodzaj i tematyka oraz forma realizowanych projektów) narzucona przez ściśle określone ramy wytycznych konkursowych będących źródłem finansowania projektów. Tymczasem *gorset, który nakładały ramy działania organizacji pozarządowych był zbyt ciasny, żeby pomieścić wszystkie pomysły*

²⁷ Zob. np. A. Ziętek, O polityce i nowej metodologii jej badań. Przykład nieformalnych ruchów społecznych, [w:] W. Bulira (red.), Granice teorii polityki. Świat zachodni w stanie zagrożenia, Lublin 2018, s. 297-312.

²⁸ Oczywiście nie mówimy tu o wszystkich organizacjach pozarządowych, ale o pewnej tendencji i kierunku dokonujących się zmian.

²⁹ A. Graff, *Urzędasy, bez serc, bez ducha. Organizacje pozarządowe. Spojrzenie z wewnątrz*, „Gazeta Wyborcza” z 6.01.2010 r., s. 19.

*i zaspokoić i zaspokoić wszystkie potrzeby (...)*³⁰. A zatem profesjonalizacja sektora w połączeniu ze zbyt dużym skoncentrowaniem na procesie pozyskiwania (i rozliczania) grantów – środków na realizację kolejnych projektów – choć oczywiście ważna i niezbędna do realizacji celów, stała się dla części organizacji wartością autoteliczną.

Innym problemem staje się również wykorzystywanie działalności organizacji pozarządowych m.in. przez władze lokalne/samorządowe do egemplifikacji realizowanego postulatu partycypacji obywatelskiej w procesach decyzyjnych rozgrywających się na szczeblu lokalnym. Mowa tu na przykład o konsultacjach społecznych, które, zamiast stanowić platformę szerokiej dyskusji społecznej nad bieżącymi kwestiami istotnymi z punktu widzenia mieszkańców, mogą, dzięki obecności wybranych (zaproszonych) do konsultacji organizacji pozarządowych, stać się jedynie namiastką, bądź, w skrajnej postaci, swoistą karykaturą dialogu obywatelskiego³¹.

Z drugiej strony, opisanym wyżej zjawiskom towarzyszy równocześnie proces oddolnego powstawania i funkcjonowania ruchów społecznych o charakterze nieformalnym, określanym także mianem „organizacji nierejestrowanych” lub „czwartym sektorem”³². Ich „rozkwit” spowodowany jest zarówno słabościami sektora formalnych organizacji pozarządowych, ale także procesem odradzania się wspólnot lokalnych, działających na określonym (często niewielkim) obszarze, realizujących istotne z punktu widzenia grupy cele i zadania. Często są to grupy powoływane *ad hoc* o charakterze inkluzywnym, płynnym, o zmiennym składzie, horyzontalnej strukturze i demokratycznym sposobie podejmowania decyzji (nierzadko

³⁰ J. Erbel, *Ruchy miejskie jako nowa forma zaangażowania społecznego*, „Władza Sądzenia” 2014, nr 4, s. 37-47, <http://wladzasadzenia.pl/2014/4/ruchy-miejskie-jako-nowa-forma-zaangazowania-spoecznego.pdf>, 20.01.2019.

³¹ Zob. np. A. Celiński, *(Nie)prawdziwy ruch miejskich aktywistów*, „Respublica” z 17.02.2012 r., <http://publica.pl/teksty/nieprawdziwy-ruch-miejskich-aktywistow-27823.html>, 5.12.2018.

³² G. Makowski, *Rozwój sektora...*, s. 59-60.

także charakteryzujące się dążeniem do pełnej jednomysłowości członków)³³. Przykładami tego typu formacji są lokalne wspólnoty sąsiedzkie, kooperatywy, grupy lokalnych aktywistów i aktywistek.

Rozwój nieformalnych, oddolnych ruchów i działań społecznych często kojarzony jest z przyspieszonym rozwojem technologicznym, a jednocześnie nowymi (szybszymi i łatwiejszymi) możliwościami komunikowania społecznego³⁴. Podkreślana jest tym samym rola nowoczesnych narzędzi komunikowania społecznego w wydarzeniach rozgrywających się u progu drugiego dziesięciolecia XXI wieku, takich jak na przykład tzw. Arabska Wiosna, ruch Occupy w Stanach Zjednoczonych czy hiszpański ruch Indignados). Jednym z głównych wyznaczników tych wydarzeń był, poza istotną rolą nowych technologii i platform komunikacji, udział i pierwszoplanowa rola społecznych ruchów oddolnych. Na ich podstawie Manuel Castells wskazał cechy charakteryzujące tego typu działania/ruchy. Są to m.in. brak jednolitej i niezmiennej struktury wewnętrznej, poziomy styl komunikowania bez wyraźnych przywódców, antypartyjność i aideologiczność, a także – w sposobach i formach działania – spontaniczność, czy zajmowanie (okupowanie) publicznych placów i przestrzeni³⁵.

W przypadku krajów byłego bloku socjalistycznego (np. państw Europy Środkowo-Wschodniej) istnienie ruchów nieformalnych ma dłuższą tradycję, wynikającą m.in. z ograniczeń systemu politycznego w zasadzie uniemożliwiającego funkcjonowanie wolnych i niezależnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego (jak chociażby związków zawodowych czy organizacji pozarządowych). W tym kontekście

³³ R. Wałkuski, *Czwarty sektor, czyli społecznicy 2.0*, <http://inicjatywywysiedzkie.pl/czwarty-sektor-czyli-spolescnicy-2-0/>, 23.01.2019; zob. także A. Ziętek, M. Lewicki, M. Rogaczewska, *Kultura i rozwój – podsumowanie projektu badawczego*, [w:] J. Hausner, I. Stokfiszewski, I. Jasińska, M. Lewicki (red.), *Kultura i rozwój. Analizy, rekomendacje, studia przypadków*, Warszawa–Kraków 2016.

³⁴ Zob. np. J. Nowak, *Aktywność obywateli online*, Lublin 2011.

³⁵ M. Castells, *Sieci oburzenia i nadziei. Ruchy społeczne w erze internetu*, Warszawa 2013, s. 21.

istotny staje się również udział tzw. nowych ruchów społecznych w przemianach dokonujących się w Europie pod koniec lat dziewięćdziesiątych. XX wieku³⁶. Nieco wcześniej, bo w połowie lat osiemdziesiątych, pojęcie nowych ruchów społecznych wprowadził do dyskursu niemiecki socjolog Clause Offe, podając m.in. ich cechy dystynktywne. Będą to m.in.: zacieranie granic między prywatnym a publicznym („upolitycznienie społeczeństwa obywatelskiego”³⁷), „płaskie”, niehierarchiczne i nieformalne struktury organizacyjne, inkluzywny charakter, demokratyczne mechanizmy działania i podejmowania decyzji, „nowatorskie” i spontaniczne sposoby działania (manifestacje, marsze, happeningi) oraz podejmowana tematyka (prawa człowieka, kobiet i mniejszości, ekologia, ruchy antywojenne)³⁸.

Podkreślając rolę grup niesformalizowanych, badacze wskazują, że to *właśnie inicjatywy oddolne, które często bywają niesformalizowane na początku swej działalności, budują fundamenty autentycznego społeczeństwa obywatelskiego, zarówno w sytuacji gdy wolności obywatelskie są zagwarantowane, jak i w kontekście braku demokracji*³⁹. Wyrazem tego jest coraz częstsze podejmowanie analiz dotyczących funkcjonowania niezinstytucjonalizowanych oddolnych ruchów i grup społecznych, aktywnie realizujących w swych działaniach idee społeczeństwa obywatelskiego⁴⁰.

³⁶ Chodzi tu głównie o ruch „Solidarności” w Polsce oraz jego znaczenie dla transformacji społeczno-ustrojowej roku 1989 – zob. np. A. Tourain, *Solidarność. Analiza ruchu społecznego 1980-1981*, Gdańsk 2011; na temat roli ruchów „społecznikowskich” w Polsce przed 1989 r. zob. np. S. Mocek (red.), *Nieodkryty wymiar III sektora. Wprowadzenie do badań nad nowym społecznikostwem*, Warszawa 2014.

³⁷ I. Kapsa, *Nowe ruchy społeczne i ich wpływ na funkcjonowanie systemów politycznych*, [w:] K. Kamińska-Korolczuk, M. Mielewczyk, R. Ożarowski (red.), *Uczestnictwo polityczne w ujęciu teoretycznym i praktycznym*, Gdańsk 2017, s. 235.

³⁸ C. Offe, *Nowe ruchy społeczne, przekraczanie granic polityki instytucjonalnej*, [w:] P. Sztompka, M. Kucia (red.), *Socjologia. Lektury*, Kraków 2005, s. 220-225.

³⁹ G. Chimiak, *Nieodkryty wymiar III sektora. Badania niezinstytucjonalizowanych przejawów społecznikostwa – przegląd literatury*, [w:] S. Mocek (red.), *Nieodkryty wymiar III sektora. Wprowadzenie do badań nad nowym społecznikostwem*, Warszawa 2014, s. 84.

⁴⁰ Zob. np. S. Mocek (red.), *Nieodkryty wymiar III sektora...*; K. Herbst, *Ruchy nieformalne a kierunki rozwoju ekonomii społecznej. Rekomendacje dla polityk publicznych*, Warszawa

Redefinicja pojęcia

W literaturze przedmiotu coraz częściej pojawiają się głosy, na podstawie których można wnioskować o potrzebie zmodyfikowania, tj. poszerzenia definicji dialogu obywatelskiego, głównie w zakresie sposobu definiowania tzw. partnerów społecznych, którzy, przypomnijmy, w myśl przytoczonych powyżej definicji, mają charakter formalny i zinstytucjonalizowany. Są to zatem zazwyczaj oficjalnie „zarejestrowane” tzw. organizacje pozarządowe (np. fundacje lub stowarzyszenia).

Jako przykład wskazać można chociażby badania dotyczące dialogu obywatelskiego realizowane w Krakowie, o przedmiocie których autorzy piszą, że jest to: *komunikowanie i obieg informacji pomiędzy uczestnikami procesów negocjowania i dialogu obywatelskiego (instytucje miejskie, organizacje pozarządowe, ruchy społeczne itp.)*⁴¹.

Na ten problem wskazuje również Barbara Lewenstein we wstępie do publikacji *Lokalny dialog obywatelski. Refleksje i doświadczenia*, wskazując, że *coraz częściej jednak do dialogu z władzą aspirują również powstające ad hoc niezrzeszone grupy obywateli (...) wzmacnia się udział nieinstytucjonalnych aktorów społeczeństwa obywatelskiego*⁴², czyli m.in. ruchów społecznych, komitetów społecznych, grup obywateli, czy wspólnot lokalnych.

Wojciech Misztal jako uczestników dialogu obywatelskiego, poza formalnymi organizacjami trzeciego sektora, wskazuje także ruchy obywatelskie: *dialog*

2013; B. Martela, *Aktywność obywatelska w ramach inicjatyw nieformalnych. Przyczynek do refleksji*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Sociologica” 2011, t. 38, s. 105-120; D. V. Polanska, *Motywacje osób niezinstytucjonalizowanego sektora społecznościowego*, [w:] G. Chimiak, K. Iwinska (red.), *Krajobraz społecznościowy Polska 2014*, Warszawa 2015, s. 27-46; D. V. Polanska, G. Chimiak, *Organizing without organizations: Unexpected and unexplored dimensions of social activism in post-socialist context*, „International Journal of Sociology and Social Policy” 2016, nr 36, s. 662-679; D. V. Polanska, *Going against institutionalization: New forms of urban activism in Poland*, „Journal of Urban Affairs” 2018.

⁴¹ A. Hess, E. Bogacz-Wojtanowska, K. Gad, S. Wrona, E. Góral, dz. cyt., s. 7.

⁴² B. Lewenstein, *Wstęp*, [w:] B. Lewenstein (red.), *Lokalny dialog obywatelski. Refleksje i doświadczenia*, Warszawa 2011, s. 12.

*obywatelski odnosi się głównie do organizacji pozarządowych i ruchów obywatelskich*⁴³.

Mając na uwadze powyższe, należałoby zatem rozważyć i być może zgodzić się ze stwierdzeniem M. Mendzy-Drozd, że: *o ile zgadzam się bowiem, że dialog z zorganizowanymi podmiotami, występującymi w imieniu swoich członków (albo swoich beneficjentów, którzy z różnych względów sami występować nie mogą) może być w praktyce łatwiejszy, nie chciałabym przyjąć definicji, która z dialogu obywatelskiego wyłącza głos obywateli niezorganizowanych*⁴⁴. Jeżeli bowiem dialog obywatelski jest, jak zauważa P. Frączek, współdecydowaniem⁴⁵, to można postawić pytanie, dlaczego owo współdecydowanie miałyby być ograniczone wyłącznie do organizacji formalnych i na jakiej podstawie wykluczone miałyby pozostawać ruchy nieformalne, szczególnie w sytuacji ich rosnącego udziału w (lokalnej) sferze publicznej? Dlaczego zatem nie poszerzyć pola definicyjnego i nie wprowadzić inkluzywnej definicji dialogu obywatelskiego?

Odpowiedź na to pytanie mogłaby zostać udzielona na podstawie analizy czterech poniższych kwestii. Można je również określić mianem wątpliwości wpływających na słabość propozycji redefinicji, które jednak po głębszej analizie przestają być argumentami na „nie”. Są to zatem, po pierwsze, pytanie o kwestię reprezentatywności. Dotyczy ono niejako relacji zewnętrznych, czyli kogo i na jakiej podstawie nieformalna grupa reprezentuje, w czym imieniu się wypowiada lub podejmuje decyzje? Druga wątpliwość odnosi się do kwestii organów przedstawicielskich. Nie wystarczy bowiem odpowiedzieć na pytanie o to, kto (jaka społeczność/grupa itp.) jest reprezentowany przez ruch nieformalny. Konieczne jest również ustalenie

⁴³ W. Misztal, *Dialog obywatelski i innowacyjny rozwój demokracji*, [w:] W. Misztal, A. Kościański, G. Chimiak (red.), *Obywatele wobec kryzysu. Uśpieni czy innowatorzy?*, Warszawa 2015, s. 124.

⁴⁴ Por. M. Mendza-Drozd, *dz. cyt.*, s. 67.

⁴⁵ P. Frączek, *dz. cyt.*, s. 58.

(w jaki sposób się ono dokona?), kto, w jakiej formie i na jakich zasadach jest wyrazicielem decyzji podejmowanych w ramach grupy nieformalnej, a jednocześnie, kto jest upoważniony do podejmowania owych decyzji. Należy przy tym zauważyć, że brak oficjalnych, prawnie usankcjonowanych struktur wewnętrznych (często spotykany w przypadku grup nieformalnych) może utrudniać udzielenie odpowiedzi na to pytanie. Po trzecie, wynikający z poprzedniego, problem odpowiedzialności za podejmowane zobowiązania i decyzje. Jeśli nie jest do końca jasne, kto jest upoważniony do podejmowania (wiążących) decyzji, nie wiadomo również, kto ponosi za nie odpowiedzialność. Wreszcie, po czwarte, to problem odpowiedniej wiedzy, kompetencji i doświadczenia przedstawicieli omawianych grup i organizacji nieformalnych. Istotne jest bowiem również merytoryczne przygotowanie członków i przedstawicieli grup nieformalnych do udziału w procesie dialogu obywatelskiego. Czy posiadane przez nich kwalifikacje oraz doświadczenie będą wystarczające do przyjęcia roli równorzędnego partnera dialogu?

Odpowiadając na powyższe niejasności oraz przyjmując za M. Mendzą-Drozd oraz, w pewnym stopniu, za P. Frączkiem istnienie problemu reprezentatywności organizacji pozarządowych (w czym imieniu występuje organizacja? kogo reprezentuje poza „sobą samą”?)⁴⁶, w zasadzie upada wątpliwość pierwsza, tj. problem braku reprezentatywności grup i ruchów nieformalnych. Jeżeli bowiem o reprezentatywności trudno mówić nawet w przypadku NGO-sów, to niewątpliwie tym bardziej jest to trudne w przypadku ruchów nieformalnych. Biorąc również pod uwagę problemy dotyczące współczesny sektor organizacji pozarządowych,

⁴⁶ *Tak długo, jak długo odpowiedź na pytanie: co to znaczy być reprezentatywnym w odniesieniu do organizacji pozarządowych nie zostanie uzgodniona, trudno będzie skutecznie domagać się zagwarantowania im odpowiedniej pozycji w negocjacjach* – M. Mendza-Drozd, dz. cyt., s. 70.

a także ich fragmentaryczność i brak wypracowanych mechanizmów tworzenia reprezentacji (na co wskazują niektórzy badacze⁴⁷), można zadać pytanie o potrzebę utrzymywania ekskluzywnej definicji dialogu obywatelskiego, dopuszczającej do głosu wyłącznie organizacje o charakterze formalnym i jednocześnie wykluczającej grupy obywateli niezrzeszonych, ruchy nieformalne itp. Wspomniane „słabości” wynikające z braku sformalizowania/institucjonalizacji (takie jak wspomniane już brak lub niejasne organy przedstawicielskie i wynikające z tego trudności z przypisaniem odpowiedzialności za podejmowane decyzje i prowadzone działania, pytanie o reprezentatywność) mogą również dotyczyć tzw. trzeciego sektora (będący stroną dialogu obywatelskiego). Ponadto, jeżeli powody nieuczestniczenia przedstawicieli poszczególnych grup mieszkańców (w postaci np. braku wiedzy i kompetencji dotyczących głównych obszarów polityki lokalnej⁴⁸) zostałyby usunięte lub – co możemy coraz częściej obserwować⁴⁹ – w ogóle nie występowały, aspekt posiadania przez organizacje formalne większej wiedzy, jako jednego z czynników ograniczających definicję do organizacji formalnych, w zasadzie traci rację bytu.

Jednocześnie grupy i nieformalne ruchy społeczne mogą pozostawać wolne od słabości przypisanych organizacjom trzeciego sektora, takich jak już wspomniane skoncentrowanie na procesie pozyskiwania grantów i zapewnienia finansowania

⁴⁷ M. Rymsza, *Wprowadzenie*, [w:] T. Schimanek, *Dialog obywatelski Polska 2007. Ocena wybranych instytucji dających obywatelom możliwość wpływania na podejmowanie decyzji publicznych*, Warszawa 2007, s. 6.

⁴⁸ Zob. także E. M. Boryczka, *Partycypacja społeczna*, [w:] A. Rzeńca, A. Nowakowska, Z. Przyg (red.), *EkoMiasto#Społeczeństwo: Zrównoważony inteligentny i partycypacyjny rozwój miast*, Łódź 2016, s. 131.

⁴⁹ Coraz częściej do głosu na poziomie lokalnym dochodzą aktywiści i aktywistki, niezwiązani z żadnym ugrupowaniem partyjnym, czy organizacją formalną (np. NGO-sem), ale wykazujący żywe zainteresowanie decyzjami podejmowanymi przez władze lokalne, jak również posiadający znaczącą wiedzę np. w zakresie regulacji prawnych, możliwych dróg i sposób działania itp., w określonym obszarze polityki lokalnej (np. polityka mieszkaniowa, budownictwo społeczne, infrastruktura drogowa/rowerowa, lokalne plany zagospodarowania itp.). Zob. np. A. Ziętek, R. Czekaj, *Inicjatywa sąsiedzka „Kultura na Sielcach”*, [w:] J. Hausner, I. Stokfiszewski, I. Jasińska, M. Lewicki (red.), *Kultura i rozwój. Analizy, rekomendacje, studia przypadków*, Warszawa–Kraków 2016.

projektów (tzw. „grantoza”), czy nadmierna biurokratyzacja i instrumentalizacja. Jak zauważa T. Schimanek: *słaba pozycja przedstawicieli organizacji pozarządowych względem rządu wynika w jakiejś mierze z zależności tychże organizacji od sektora publicznego. Przedstawicielom organizacji pozarządowych, które korzystają z pieniędzy rządowych, trudno jest krytykować rząd lub przynajmniej się z nim nie zgadzać. Wydaje się, niestety, że rząd stara się niekiedy tego typu zależności wykorzystywać, a przynajmniej o nich przypominać w tak zwanych trudnych dla siebie momentach*⁵⁰. Ruchy społeczne i grupy nieformalne wydają się od tego typu zależności wolne⁵¹.

Podsumowanie

Dokonane w artykule analizy wskazują na, z jednej strony, intensywne przeobrażenia w zakresie form obywatelskiej aktywności, z drugiej zaś na, w zasadzie niezmienny od wielu lat, sposób definiowania kategorii dialogu obywatelskiego, opierający się głównie na „klasycznie” rozumianych uczestnikach społeczeństwa obywatelskiego, czyli organizacjach pozarządowych. Definicja ta wydaje się nie odzwierciedlać w pełni ani sytuacji w obszarze aktywności obywatelskiej, ani też sposobów partycypacji mieszkańców w decyzjach podejmowanych przez władze lokalne, ale też krajowe.

Jednocześnie w literaturze przedmiotu pojawiają się, wprawdzie nieliczne, przykłady wskazujące na konieczność poszerzenia pola definicyjnego omawianego pojęcia i uwzględnienia w nim również „organizacji nierejestrowanych”⁵². Wydaje się, że jest to nie tylko proces możliwy, ale również, z racji zachodzących zmian i dy-

⁵⁰ T. Schimanek, *dz. cyt.*, s. 46.

⁵¹ Na korzyści z włączania ruchów społecznych do aktywnej partycypacji wskazuje także E. M. Boryczka, *dz. cyt.*, s. 131.

⁵² Pojęcie używane przez G. Makowskiego dla określenia ruchów nieformalnych – zob. G. Makowski, *Rozwój sektora...*, s. 59.

namiki życia społecznego, niezwykle potrzebny, a wręcz konieczny. Dlaczego bowiem znaczna część faktycznych uczestników współtworzących dzisiejsze społeczeństwo obywatelskie oraz prowadzony w jego ramach dialog obywatelski miałyby być z nich (formalnie) wykluczona?

Otwarta, inkluzywna definicja dialogu obywatelskiego, realizująca postulat poszerzonego pola znaczeniowego, mogłaby brzmieć następująco: dialog obywatelski to forma komunikacji pomiędzy różnymi szczeblami administracji publicznej (na poziomie władz centralnych lub lokalnych) a przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, zarówno o charakterze formalnym (np. organizacje pozarządowe), jak też nieformalnym (grupy obywateli, oddolne ruchy społeczne), realizowana według określonych zasad i procedur, mająca na celu zwiększenie aktywnego udziału przedstawicieli szeroko rozumianej strony społecznej w procesach decyzyjnych. Odpowiedź na pytanie postawione w tytule artykułu jest zatem twierdząca, a jej elementem może być zaproponowana inkluzywna definicja dialogu obywatelskiego.

Abstrakt

Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie o możliwość „poszerzenia” pola znaczeniowego pojęcia dialogu obywatelskiego oraz zaproponowanie własnej definicji tego pojęcia. Autorka w swoich rozważaniach odwołuje się zarówno do regulacji prawnych, jak i rozważań o charakterze teoretycznym. Prowadzone analizy wskazują, że – w obliczu zmian dokonujących się w ostatnich latach w obszarze praktyki społecznej oraz sposobów funkcjonowania sfery publicznej (pewnego rodzaju kryzys organizacji pozarządowych oraz rozwój oddolnych ruchów społecznych) – dotychczasowy sposób definiowania dialogu obywatelskiego może wydawać się nie w pełni adekwatny i nie odpowiadać zmieniającej się rzeczywistości społecznej.

CIVIL DIALOGUE. DO WE NEED A REDEFINITION OF THE CONCEPT?

Abstract

The article aims to answer the question about the possibility of broadening the meaning of the concept of civil dialogue and to propose a working definition of the concept. To do this, the author refers to both legal regulations and theoretical considerations. The analyzes indicate that in the face of changes taking place in recent years in the area of social practice and ways of functioning of the public sphere (a kind of crisis of non-governmental organizations and the development of grassroots social movements), the current method of defining civil dialogue may not seem fully adequate and may not correspond to the changing social reality.

Bibliografia

Artykuły i opracowania

- S. R. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, „Journal of the American Planning Association” 1969, Vol. 35, No. 4.
- E. M. Boryczka, *Partycypacja społeczna*, [w:] A. Rzeńca, A. Nowakowska, Z. Przyg (red.), *EkoMiasto#Społeczeństwo. Zrównoważony inteligentny i partycypacyjny rozwój miast*, Łódź 2016.
- M. Castells, *Sieci oburzenia i nadziei. Ruchy społeczne w erze internetu*, Warszawa 2013.
- A. Celiński, *(Nie)prawdziwy ruch miejskich aktywistów*, „Respublica” z 17.02.2012 r., <http://publica.pl/teksty/nieprawdziwy-ruch-miejskich-aktywistow-27823.html>, 5.12.2018.
- G. Chimiak, *Nieodkryty wymiar III sektora. Badania niezinstytucjonalizowanych przejawów społecznikostwa – przegląd literatury*, [w:] S. Mocek (red.), *Nieodkryty wymiar III sektora. Wprowadzenie do badań nad nowym społecznikostwem*, Warszawa 2014.
- J. Erbel, *Ruchy miejskie jako nowa forma zaangażowania społecznego*, „Władza Sądzenia” 2014, nr 4, <http://wladzasadzenia.pl/2014/4/ruchy-miejskie-jako-nowa-forma-zaangazowania-spoecznego.pdf>, 20.01.2019.
- P. Frączek, *Temat do dyskusji*, „Federalista” 2010, nr 1.
- A. Graff, *Urzędasy, bez serc, bez ducha. Organizacje pozarządowe. Spojrzenie z wewnątrz*, „Gazeta Wyborcza” z 6.01.2010 r.
- K. Herbst, *Ruchy nieformalne a kierunki rozwoju ekonomii społecznej. Rekomendacje dla polityk publicznych*, Warszawa 2013.
- A. Hess, E. Bogacz-Wojtanowska, K. Gad, S. Wrona, E. Góral, *Dialog obywatelski w Krakowie. Formy i współdziałanie z organizacjami pozarządowymi*, Kraków 2016.
- I. Kapsa, *Nowe ruchy społeczne i ich wpływ na funkcjonowanie systemów politycznych*, [w:] K. Kamińska-Korolczuk, M. Mielewczyk, R. Ożarowski (red.), *Uczestnictwo polityczne w ujęciu teoretycznym i praktycznym*, Gdańsk 2017.

- B. Lewenstein, *Wstęp*, [w:] B. Lewenstein (red.), *Lokalny dialog obywatelski. Refleksje i doświadczenia*, Warszawa 2011.
- G. Makowski, *Przegląd prawno-instytucjonalnych ram konsultacji społecznych na poziomie samorządu terytorialnego*, [w:] *Cele, granice, metody i koszty lokalnych konsultacji społecznych*, Warszawa 2012.
- G. Makowski, *Rozwój sektora organizacji pozarządowych*, „Studia BAS” 2015, nr 4.
- B. Martela, *Aktywność obywatelska w ramach inicjatyw nieformalnych. Przyczynek do refleksji*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Sociologica” 2011, t. 38.
- M. Mendza-Drozd, *Co z tym dialogiem obywatelskim?*, „Federalista” 2010, nr 1.
- W. Misztal, *Dialog obywatelski i innowacyjny rozwój demokracji*, [w:] W. Misztal, A. Kościński, G. Chimiak (red.), *Obywatele wobec kryzysu. Uśpieni czy innowatorzy?*, Warszawa 2015.
- W. Misztal, *Dialog obywatelski w demokracji lokalnej*, [w:] B. Lewenstein (red.), *Lokalny dialog obywatelski. Refleksje i doświadczenia*, Warszawa 2011.
- W. Misztal, *Dialog obywatelski we współczesnej Polsce*, Lublin 2011.
- S. Mocek (red.), *Nieodkryty wymiar III sektora. Wprowadzenie do badań nad nowym społecznikiem*, Warszawa 2014.
- J. Nowak, *Aktywność obywateli online*, Lublin 2011.
- C. Offe, *Nowe ruchy społeczne, przekraczanie granic polityki instytucjonalnej*, [w:] P. Sztompka, M. Kucia (red.), *Socjologia. Lektury*, Kraków 2005.
- T. Piróg, *Dialog obywatelski w perspektywie socjologicznej. Mity i realia dobrego rządzenia*, Kraków 2016.
- D. V. Polanska, *Going against institutionalization: New forms of urban activism in Poland*, „Journal of Urban Affairs” 2018.
- D. V. Polanska, *Motywacje osób niezinstytucjonalizowanego sektora społecznościowego*, [w:] G. Chimiak, K. Iwińska (red.), *Krajobraz społecznościowy Polska 2014*, Warszawa 2015.
- D. V. Polanska, G. Chimiak, *Organizing without organizations: Unexpected and unexplored dimensions of social activism in post-socialist context*, „International Journal of Sociology and Social Policy” 2016, nr 36.
- M. Rymśa, *O polityce państwa wobec trzeciego sektora i instytucjonalizacji dialogu obywatelskiego*, [w:] M. Rymśa (red.), *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, Warszawa 2007.
- M. Rymśa, *Wprowadzenie*, [w:] T. Schimanek, *Dialog obywatelski Polska 2007. Ocena wybranych instytucji dających obywatelom możliwość wpływania na podejmowanie decyzji publicznych*, Warszawa 2007.
- T. Schimanek, *Dialog obywatelski Polska 2007. Ocena wybranych instytucji dających obywatelom możliwość wpływania na podejmowanie decyzji publicznych*, Warszawa 2007.
- A. Tourain, *Solidarność. Analiza ruchu społecznego 1980-1981*, Gdańsk 2011.
- R. Wałkuski, *Czwarty sektor, czyli społecznicy 2.0*, <http://inicjatywywspolczesne.pl/czwarty-sektor-czyli-spolecznicy-2-0/>, 23.01.2019.
- A. Ziętek, *O polityce i nowej metodologii jej badań. Przykład nieformalnych ruchów społecznych*, [w:] W. Bulira (red.), *Granice teorii polityki. Świat zachodni w stanie zagrożenia*, Lublin 2018.

- A. Ziętek, R. Czekaj, *Inicjatywa sąsiedzka „Kultura na Sielcach”*, [w:] J. Hausner, I. Stokfiszewski, I. Jasińska, M. Lewicki (red.), *Kultura i rozwój. Analizy, rekomendacje, studia przypadków*, Warszawa–Kraków 2016.
- A. Ziętek, M. Lewicki, M. Rogaczewska, *Kultura i rozwój – podsumowanie projektu badawczego*, [w:] J. Hausner, I. Stokfiszewski, I. Jasińska, M. Lewicki (red.), *Kultura i rozwój. Analizy, rekomendacje, studia przypadków*, Warszawa–Kraków 2016.

Akty prawne

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego z dnia 15 października 1995 r., Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. z 2018 r. poz. 450 z późn. zm.

Dokumenty

European Governance. A white paper,

https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-white-paper-governance-com2001428-20010725_en.pdf, 20.01.2019.

Komitet Ekonomiczno-Społeczny UE: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-economic-social-committee_pl, 29.01.2019.

Opinion of the Economic and Social Committee on Cooperation with charitable associations as economic and social partners in the field of social welfare, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52000AC0811>, 21.01.2019.

Opinia Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie współpracy ze stowarzyszeniami charytatywnymi jako partnerami gospodarczymi i społecznymi w dziedzinie pomocy społecznej” z dnia 10 marca 1998 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A51997IE1398>, 20.01.2019.

Report on the Communication from the Commission on promoting the role of voluntary organizations and foundations in Europe, 27 May 1998, COM(97)0241 – C4-0546/97, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A4-1998-0203+0+DOC+XML+V0//EN>, 20.01.2019.

Zasady Dialogu Społecznego. Dokument Programowy Rządu przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 października 2002 r., Warszawa 2002.

Źródła internetowe

<http://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/Podstawowe,pojecia,380.html>, 22.01.2019.

Autorzy

Paulina Depczyńska – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt na Uniwersytecie Jana Kochanowskiego (filia w Piotrkowie Trybunalskim).

Katarzyna Forst – doktor nauk humanistycznych, pracownik dydaktyczny w Zakładzie Zarządzania Mediami i Organizacji Produkcji Filmowej i Telewizyjnej Uniwersytetu Śląskiego.

Aleksandra Fudala-Barańska – doktor, wykładowca dziennikarstwa w Katedrze Dziennikarstwa Ekonomicznego i Nowych Mediów Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.

Aleksandra Galus – doktorantka na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.

Jakub Parnes – doktor nauk politycznych, medioznawca, adiunkt w Katedrze Dziennikarstwa Ekonomicznego i Nowych Mediów Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.

Irena Wolska-Zogata – doktor, adiunkt w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Wrocławskiego.

Agnieszka Ziętek – doktor, adiunkt w Zakładzie Filozofii i Socjologii Polityki na Wydziale Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.

Jakub Żurawski – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego.



Kwartalnik Naukowy OAP UW „e-Politikon” – Instrukcje dla Autorów

Kwartalnik Naukowy OAP UW „e-Politikon” jest elektronicznym czasopismem naukowym (ISSN: 2084-5294) i z liczbą 8 punktów znajduje się na liście czasopism punktowanych MNiSW (grudzień 2016 r.)

Serdecznie zapraszamy do zgłaszania propozycji artykułów obejmujących swoją tematyką sześć obszarów badawczych, na których koncentruje się Ośrodek Analiz Politologicznych: Jakość rządzenia, Społeczeństwo obywatelskie, Integracja europejska, Współczesne wyzwania i zagrożenia, Stosunki Międzynarodowe oraz Komunikacja polityczna.

Uprzejmie informujemy, iż nadesłane teksty muszą mieć charakter politologiczny. Pragniemy zainteresować Państwa także numerami tematycznymi kwartalnika – informacje o kolejnych wydaniach dedykowanych wybranemu tematowi znajdują się każdorazowo na stronie internetowej Ośrodka ([tutaj](#)) oraz w wysłanym newsletterze OAP UW.

Zgłoszone prace zostaną poddane selekcji redakcyjnej i analizie merytorycznej redaktorów tematycznych. Po wstępnym zatwierdzeniu zgłoszonych artykułów przez Redaktora Naczelnego czasopisma zostaną one przekazane do zewnętrznej recenzji, prowadzonej w formule *double-blinded*.

Więcej informacji na temat procedury redakcyjnej oraz recenzji znajduje się na stronie www.epolitikon.pl.

Artykuły należy przysyłać **w formacie .doc lub .docx** na adres:

epolitikon@oapuw.pl

Układ tekstu:

1. Imię i nazwisko Autora

2. Język publikacji: polski lub angielski

3. Tytuł: w językach polskim i angielskim, wyśrodkowany, pogrubiony

4. Abstrakt artykułu: w językach polskim i angielskim (oba do 600 znaków)

5. Słowa kluczowe: 5

6. Tekst podstawowy: czcionka Calibri „12”, wyjustowany

7. Ustawienia strony: standardowe

8. Akapit: pierwszy wiersz – wcięcie 1,25 cm, 1,5 odstępu między wierszami

9. Przypisy: na dole strony, wyjustowane, numeracja ciągła, czcionka „11”, według wzoru:

¹ J. Baszkiewicz, *Powszechna historia ustrojów państwowych*, Warszawa 2002, s. 67.

Tamże, s. 73.

¹ M. Cichosz, *Transformacja demokratyczna – przyczyny, przebieg i efekty procesu*, [w:] A. Antoszewski (red.), *Systemy polityczne Europy Środkowo-Wschodniej*, Wrocław 2006, s. 52.

¹ J. Baszkiewicz, *Powszechna historia...*, s. 155.

¹ T. Kowalski, *Formy i przesłanki obecności kapitału zagranicznego w mediach drukowanych*, „Zeszyty Prasoznawcze” 1998, Nr 1-2, s. 37.

¹ M. Górak, *Cyfrowa prasa: chwilowa moda czy przyszłość*,
<http://internetstandard.pl/artykuly/45301.html>, 6.12.2004.

10. Bibliografia:

wg wzoru:

P. Bourdieu, *O telewizji. Panowanie dziennikarstwa*, Warszawa 2011.

11. Nota o Autorze: nazwa instytucji, w której jest zatrudniony, tytuł naukowy, stopień naukowy (na końcu artykułu)

12. Objętość: od 0,6 do 1 arkusza

13. Wymagania zapory *ghostwriting*¹ i *guest authorship*²

Pragniemy podkreślić, że ***ghostwriting*** i ***guest authorship*** są przejawem nierzetelności naukowej, a wszelkie ich wykryte przypadki będą demaskowane, włącznie z powiadomieniem odpowiednich podmiotów (instytucje zatrudniające Autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edytorów naukowych itp.).

Po uzyskaniu obu pozytywnych recenzji do proponowanego artykułu należy dołączyć na prośbę Redakcji:

- a. oświadczenie o wkładzie poszczególnych Autorów w pracę
- b. oświadczenie o źródłach finansowania publikacji

Wzory oświadczeń są dostępne do pobrania na witrynie internetowej OAP UW ([Instrukcja dla Autorów](#))

Po otrzymaniu informacji o pozytywnej ocenie artykułu przez dwóch Recenzentów oba dokumenty należy przelać pocztą bądź złożyć w Redakcji Kwartalnika Naukowego „e-Politikon”:

ul. Nowy Świat 69 pok. 215, 00-927 Warszawa
tel. +48 604 737 015, 22 552 37 32

¹ Z ***ghostwriting*** mamy do czynienia wówczas, gdy ktoś wniósł istotny wkład w powstanie publikacji, bez ujawnienia swojego udziału jako jeden z autorów lub bez wskazania jego roli w podziękowaniach zamieszczonych w publikacji.

² Z ***guest authorship (honorary authorship)*** mamy do czynienia wówczas, gdy udział autora jest znikomy lub w ogóle nie miał miejsca, a pomimo tego jest on autorem/ współautorem publikacji.