

IZABELA KAPSA

Elektroniczna partycypacja obywatelska w miastach typu *smart*. Doświadczenia Polski na tle innych państw

Abstract

Citizen E-Participation in the *Smart Cities*. The Polish Experience Compared to Other Countries

Citizen participation is an essential element of democracy, the contemporary model is based on the participation of citizens in political decision-making processes. In many interpretations of participatory democracy it calls attention to the fact that the local level is conducive to the development of civic participation. Therefore, the city should be a pioneer in the development of electronic forms of participation, which in the era of digitalization and virtualization of life are becoming more common and desirable. Ambitious and modern cities, designed for the purpose of improving the life of citizens by using technology are called *Smart Cities*. This article is an attempt to critically analyze the functioning of electronic forms of civic participation in the Polish cities, mainly e-governance, but also the public consultation and participatory budgeting. The experience of other countries will be used in the comparative analysis (Japan, Germany, Spain), to identify the challenges and goals for our country. The author calls attention to the view that for the smooth and effective functioning of cities, it is necessary to involve citizens in the process of political decision-making, especially with the use of electronic tools, because then it ensures the criteria to be smart.

Wstęp

Partycypacja obywatelska stanowi istotny element demokracji. Wiele teorii demokracji uznaje poziom zaangażowania obywateli za jeden z podstawowych kryteriów wyznaczających jej siłę. Zgodnie z tym „silna” demokracja charakteryzuje się bezpośrednim, celowym i świadomym uczestnictwem szerokich

grup obywateli, podczas gdy „słaba” demokracja działa w oparciu o wiedzę i umiejętności liderów, którzy kształtują opinię publiczną i wpływają na media¹. Współcześnie coraz częściej uznaje się model demokracji oparty na udziale obywateli w procesie podejmowania decyzji politycznych (demokracja deliberyatywna, demokracja partycypacyjna). Ten udział może przybierać różne formy, od eksponowania haseł i symboli, przez udział w głosowaniu, konsultacjach społecznych, demonstracjach politycznych, po członkostwo w partiach politycznych czy organizowanie akcji nieposłuszeństwa obywatelskiego.

W wielu interpretacjach demokracji uczestniczącej zwraca się uwagę na fakt, że poziom lokalny sprzyja rozwojowi partycypacji obywatelskiej. Im mniejsza społeczność, tym większy udział jej członków w procesie podejmowania decyzji politycznych. Wydaje się więc, że to właśnie miasta powinny być pionierem w zakresie rozwoju elektronicznej partycypacji obywatelskiej, coraz bardziej powszechnej i pożądanej w dobie cyfryzacji oraz wirtualizacji życia, w tym również publicznego. Miasta ambitne i nowoczesne, mające za cel ulepszenie życia obywateli z wykorzystaniem technologii nazywa się miastami typu *smart*, czyli *smart cities*. Niniejszy artykuł to próba krytycznej analizy funkcjonowania elektronicznych form uczestnictwa obywatelskiego w polskich miastach. Nie analizuje się tu ani udziału w wyborach, w referendum czy inicjatywie uchwałodawczej, a inne formy partycypacji politycznej, jak konsultacje społeczne, budżet partycypacyjny czy korzystanie z e-administracji. W znacznej mierze zaprezentowane zostaną narzędzia elektronicznej administracji, której zastosowanie wynika zarówno z przepisów prawa, jak i coraz powszechniejszej praktyki w zarządzaniu miastem. W analizie porównawczej zostaną zaś przywołane doświadczenia innych państw, by wskazać na wyzwania i ewentualne cele dla dalszego rozwoju tej formy uczestnictwa w naszym kraju. Autorka poddaje pod rozwagę pogląd, że dla sprawnego i skutecznego funkcjonowania ośrodków miejskich typu *smart*, konieczne jest włączanie obywateli w proces podejmowania decyzji politycznych, zwłaszcza z wykorzystaniem narzędzi elektronicznych, bo tylko wówczas uda się spełniać kryteria miasta inteligentnego.

Elektroniczna partycypacja obywatelska

Użyte w tytule artykułu pojęcie *partycypacji obywatelskiej* w uproszczeniu rozumiem jako uczestnictwo obywateli w procesie podejmowania i realizacji decyzji politycznych. Elektroniczna będzie się o tyle różniła od tradycyjnej,

¹ A. Kavanaugh, S. Krishnan, M. Pérez-Quñones, J. Tedesco, K. Madondo, A. Ahuja, *Encouraging civic participation through local news aggregation*, „Information Polity” 2014, vol. 19, s. 37-38.

że wykorzystuje technologie informacyjne i komunikacyjne (ICT – *information and communication technologies*) w procesie partycypacji. W anglojęzycznej literaturze przedmiotu używa się głównie dwóch określeń: *political participation* i *civic engagement*, które coraz częściej występują łącznie, wprowadzając do użycia pojęcie *partycypacji obywatelskiej*. Aby uporządkować rozumienie tych terminów, przywołam definicję Daniela Midera, według którego partycypacja polityczna w szerokim ujęciu oznacza działanie instrumentalne lub ekspresywne, dobrowolne lub mobilizowane, zarówno legalne (legitymizowane), jak i nielegalne (nielegitymizowane), konwencjonalne (legitymowane) lub niekonwencjonalne (nielegitymowane), przeprowadzane z użyciem przemocy, jak też bez jej użycia, podejmowane przez jednostkę w roli obywatela lub sprawującej władzę polityczną, w celach ogólnospołecznych lub partykularnych, którego adresatem są organy państwa lub inne podmioty sprawujące władzę polityczną². Zaś *civic engagement* oznacza działanie w celu zmiany życia obywatelskiego wspólnoty i rozwoju wiedzy, umiejętności, wartości i motywacji do wprowadzania tej zmiany. Oznacza to promowanie jakości życia wspólnoty, zarówno metodami politycznymi, jak i niepolitycznymi³. Innymi słowy, współczesne rozumienie pojęć zawiera oczywiste i ukryte formy politycznej partycypacji, dzięki czemu możemy zrozumieć nowe formy zachowań politycznych oraz perspektywy politycznego uczestnictwa w różnych krajach⁴.

Idea partycypacji obywatelskiej narodziła się w latach 70. XX w. na zachodzie Europy i była odpowiedzią na poszukiwanie tak zwanej trzeciej drogi, pomiędzy państwem a rynkiem. W wielu krajach zachodnich odpowiedzią na niedoskonałości wolnego rynku było państwo opiekuńcze, które przejęło odpowiedzialność za zaspokajanie potrzeb społecznych obywateli⁵. Istnieją jednak także inne potrzeby, o które upomina się aktywizujące się społeczeństwo. Wzrost zaangażowania obywateli w życiu publicznym sprawił, że możemy mówić o demokracji partycypacyjnej, która stanowi swego rodzaju powrót do tradycyjnych form demokracji. W starożytnej Grecji, ze względu na stosunkowo nieliczną grupę uczestników, decyzje polityczne podejmowano w oparciu o zasady demokracji bezpośredniej. W wyniku ewolucji systemów politycznych, poszerzenia praw wyborczych, rozwoju instytucji publicznych, w nowoczesnej demokracji wybrano model przedstawicielski, oparty na sprawowaniu władzy przez

² D. Mider, *Partycypacja polityczna w Internecie. Studium politologiczne*, Warszawa 2008, s. 99.

³ *Civic Responsibility and Higher Education*, red. T. Ehrlich, http://www.nytimes.com/ref/college/collegespecial2/coll_aascu_defi.html, stan na dzień 07.06.2016.

⁴ J. Ekman, E. Amnå, *Political participation and civic engagement: towards a new typology*, „Human Affairs” 2012, vol. 22, s. 269.

⁵ T. Schimanek, *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, Warszawa 2015, s. 3.

reprezentantów. Obecnie, dzięki masowemu dostępowi do ICT, udział obywateli w procesie podejmowania decyzji politycznych wzrasta, istotnie przyczyniając się do rozwoju demokracji partycypacyjnej. Stanowi tym samym swoistą odpowiedź na kryzys demokracji, o którym mówi się od końca XX w., określając w ten sposób zjawiska i procesy związane ze spadkiem frekwencji wyborczej, malejącą liczbą członków partii politycznych, brakiem zaufania do instytucji władzy czy wręcz anomią społeczną.

W opinii wielu badaczy, korzystanie z nowoczesnych technologii w istotny sposób wpływa na wzrost poziomu zaangażowania obywateli w sprawy publiczne. Jan van Dijk i Kenneth Hacker wskazują wręcz, że zastosowanie ICT oraz komunikacji internetowej (CMC) we wszystkich rodzajach mediów w celu wzmocnienia politycznej demokracji lub udziału obywateli w procesie demokratycznym, prowadzi do demokracji cyfrowej (*digital democracy*)⁶. Na wykorzystanie technologii w ustroju demokratycznym, używa się też określeń *demokracja 2.0* lub *e-demokracja*. Jej cechy to: wpływ na mechanizmy demokracji bezpośredniej, rozwój dwustronnej komunikacji wyborca-polityk, wzrost zainteresowania procesami politycznymi (e-partycypacja) bądź wykorzystanie ICT do bieżącej pracy administracji publicznej (e-rząd)⁷. Istnieją opinie, że zjawisko e-rządu ma bezpośredni związek z partycypacją obywateli w debacie publicznej. Powstaje wówczas istotne podłoże dla rozwoju e-partycypacji, która obejmuje wszystkie formy aktywnego uczestnictwa obywateli w procesach politycznych przy wykorzystaniu Internetu i innych technologii ICT⁸. Z raportu OECD pt. „Citizens as Partners” z 2001 r. wynika, że demokratyczna partycypacja polityczna musi zawierać sposoby do bycia poinformowanym, mechanizmy brania udziału w procesie podejmowania decyzji i zdolność do uczestnictwa i wpływu na program polityczny⁹. Ujęto to w trzech następujących warunkach:

- Informacja, czyli jednokierunkowa relacja, w której rząd tworzy i dostarcza informacje obywatelom. Obejmuje ona zarówno „bierny” dostęp

⁶ K.L. Hacker, J. van Dijk, *Digital Democracy: Issues of Theory and Practice*, London 2000, s. 1.

⁷ M. Lakomy, *Demokracja 2.0. Interakcja polityczna w nowych mediach*, Kraków 2013, s. 148.

⁸ Termin e-rząd (*e-government*) odnosi się do dostarczania przez instytucje rządowe na szczeblu krajowym lub lokalnym informacji i usług za pośrednictwem Internetu lub innych środków cyfrowych obywatelom lub przedsiębiorstwom czy innym agencjom rządowym. Celem e-rządu jest ułatwienie dostarczania odpowiednich informacji rządowych w formie elektronicznej obywatelom w szybkim czasie; zapewnienie lepszej obsługi obywatelom; umożliwienie dostępu do informacji bez biurokracji; poprawa wydajności i oszczędność kosztów; zwiększenie uczestnictwa w publicznym procesie podejmowania decyzji politycznych. Zob. S.C.J. Palvia, S.S. Sharma, *E-Government and E-Governance: Definitions/Domain Framework and Status around the World*, https://www.academia.edu/6283380/E-Government_and_E-Governance_Definitions_Domain_Framework_and_Status_around_the_World, stan na dzień 07.06.2016.

⁹ <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4201141e.pdf>, stan na dzień 07.06.2016.

do informacji, jak i „aktywne” działania rządu w celu rozpowszechniania informacji obywatelom.

- Konsultacja to relacja dwukierunkowa, w której obywatele przekazują informację zwrotną dla rządu. Jest ona oparta na wcześniejszym przekazaniu istoty sprawy przez rząd, co do której obywatel wyraża swoją opinię.
- Aktywna partycypacja jako relacja dwukierunkowa, opiera się na współpracy obywateli z rządem, w której aktywnie angażują się oni w proces tworzenia polityki. Docenia się tu rolę obywateli w proponowaniu opcji politycznych i kształtowaniu dialogu politycznego, choć odpowiedzialność za ostateczną treść decyzji spoczywa na rządzie.

Warto zwrócić uwagę, że od informowania do konsultacji i aktywnego uczestnictwa rośnie wpływ, który obywatele mogą wywierać na kształtowanie polityki rządu. Dokonując oceny partycypacji obywatelskiej na poziomie lokalnym, wykorzystam te trzy warunki relacji rząd-obywatel, zatem raport ten stanie się punktem wyjścia dla dalszych rozważań w prezentowanym temacie.

Smart city jako miasto dla obywateli

W ostatnich latach pojęcie *smart city* budzi zainteresowanie nie tylko przedsiębiorców, informatyków, decydentów politycznych czy grup interesu, ale również badaczy. Wynika to z pewnych zjawisk o charakterze globalnym, których skutki odczuwają zwłaszcza miasta. Po pierwsze chodzi o intensywny proces urbanizacji. Obecnie około 60 proc. światowej ludności żyje w miastach, a około 10 proc. w miastach powyżej 5 milionów mieszkańców (choć liczby te napędzane są przez hiperurbanizację w Azji, zwłaszcza w Chinach). Drugi wskaźnik wynika z globalnej konkurencji w gospodarce. Miasta stały się ekonomicznymi centrami i napędzają rynek, o czym świadczy prognoza, że do 2025 r. 600 największych miast na całym świecie będzie stanowić około 60 proc. światowego produktu krajowego brutto. Zatem na treść idei *smart city* wpływają współcześnie trzy czynniki: demografia, rola miast w gospodarce i zrównoważony rozwój. Ich realizacja to wyzwanie dla lokalnych władz, przedsiębiorców i mieszkańców. Miasta przyszłości tworzone są dla pokolenia, dla którego takie narzędzia, jak smartfon i komunikacja internetowa, stanowią element codzienności. Proces ten wymaga więc dużej kreatywności i determinacji, opartej na ścisłej współpracy mieszkańców z władzami miejskimi i dostawcami określonych technologii.

Sposoby definiowania pojęcia *smart city* różnią się zarówno pod względem merytorycznym, jak i geograficznym. Inaczej definiują je bowiem mieszkańcy i organizacje europejskie (podkreśla się tu szczególną rolę ICT w gospodarce energetycznej i transportowej miast, np. European Initiative on Smart Cities),

inaczej odbywa się to w Stanach Zjednoczonych (gdzie zamiennie używa się pojęcia *smart growth*, czyli inteligentny wzrost miasta przy jednoczesnym ograniczaniu kosztów, np. American Planning Association), co innego proponują kraje azjatyckie (tu ze względu na różnice w rozwoju technologicznym, dochodzi do wielu rozbieżności interpretacyjnych¹⁰). Ewelina Szczech-Pietkiewicz, dokonując przeglądu definicji *smart city* zauważyła, że koncepcja miasta *smart* wykracza poza wąskie rozumienie rozwoju „inteligentnego” (opartego jedynie na technologiach ICT). W literaturze przedmiotu istnieją dwa główne nurty w definiowaniu tej koncepcji. Część autorów określa *smart city* jako miasto, gdzie ICT tworzy infrastrukturę wykorzystywaną w inicjatywach ekonomicznych i społecznych, których celem jest wzrost gospodarczy, tworzenie kapitału społecznego i wyższa efektywność wykorzystania zasobów miasta. Drugi nurt stanowią opracowania, które przyjmują, że ważną rolę odgrywają kapitał ludzki i społeczny, edukacja, środowisko naturalne, traktując *smart city* jako nowy paradygmat w rozwoju miejskim¹¹. Dostrzeganie znaczenia kapitału społecznego, wiedzy oraz zaawansowanych technologii, pozwalających oszczędzać zarówno czas, jak i energię dla rozwoju miast, staje się wyznacznikiem efektywnego zarządzania w tych jednostkach.

Uwzględniając dotychczasowe interpretacje, warto zwrócić uwagę na raport Wiedeńskiego Uniwersytetu Technologicznego pt. *Smart cities – ranking of European medium-sized cities*, w którym autorzy wskazali na sześć obszarów działań podejmowanych w przestrzeni miejskiej, świadczących o spełnianiu kryterium *smart*. Te obszary to: *smart economy* (konkurencyjność), *smart people* (kapitał

¹⁰ Obecnie nie ma jeszcze w pełni inteligentnego miasta, choć wiele z nich, np. Singapur, Londyn czy Barcelona, już wykorzystuje rozmaite technologie typu *smart*. Miastem, które wiedzie prym w większości rankingów oceniających stopień wdrażania koncepcji *smart city*, jest Wiedeń, który wyróżnia się pod względem wdrażanych rozwiązań mobilnych, jakości i warunków życia mieszkańców czy inteligentnych rozwiązań w zakresie sprawowania władzy. Głównym obszarem wdrażania koncepcji *smart* w Wiedniu jest poprawa i optymalizacja procesów związanych z komunikacją oraz mobilnością ludności. Zob. I. Chomiak-Orsa, P. Szurant, *W kierunku smart city – perspektywy polskie i światowe*, „Informatyka Ekonomiczna” 2015, nr 3 (37), s. 42. Warto w tym miejscu wymienić dwa projekty miast o wysokim zaangażowaniu technologicznym. Są to Songdo City na sztucznej wyspie w pobliżu miasta Incheon w Korei Południowej (<http://songdoibd.com/>) oraz Masdar City (<http://www.masdar.ae/>) w emiracie Abu Zabi w Zjednoczonych Emiratach Arabskich. Co ciekawe, socjolog miasta Richard Sennett zakwestionował logikę inteligentnego miasta w obu przypadkach oraz opinię, że powinniśmy coraz bardziej polegać na technologii cyfrowej w procesie planowania środowiska miejskiego. Uznał bowiem, że istnieje niebezpieczeństwo, że miasto technologiczne utrudni ludziom myślenie i komunikowanie. Tego typu miasta *smart* bowiem są, według niego, przykładem negatywnych skutków rozwoju technologii w miastach, a ich zdolności politycznego zaangażowania i kreatywności kulturowej są ograniczone. Zob. R.G. Hollands, *Critical interventions into the corporate smart city*, „Cambridge Journal of Regions, Economy and Society” 2015, vol. 8, s. 62.

¹¹ E. Szczech-Pietkiewicz, *Smart city – próba definicji i pomiaru*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 391, s. 73-74.

społeczny i ludzki), *smart governance* (partycypacja), *smart mobility* (transport i ICT), *smart environment* (zasoby naturalne), *smart living* (jakość życia)¹². Czasem lista ta skracana jest do czterech obszarów: gospodarki energetycznej, systemu transportu, bezpieczeństwa publicznego i e-administracji¹³. Brakuje w nich jednak najważniejszego czynnika, uwzględniania potrzeb i udziału obywateli w planowaniu życia w mieście. Zgadzam się bowiem z takim ujęciem *smart city*, które uznaje, że „inwestycje w kapitał ludzki i społeczny, infrastrukturę tradycyjną (transport) i nowoczesną (technologie informacyjne i komunikacyjne) są podstawą do zrównoważonego rozwoju gospodarczego i wysokiej jakości życia, przy jednoczesnym mądrym wykorzystaniu zasobów naturalnych i instrumentów demokracji uczestniczącej”¹⁴. Ponieważ zaangażowanie obywatelskie jest jednym z kluczowych elementów wielu definicji *smart city*, uznaje się, że technologie informacyjne i komunikacyjne mają potencjał do ułatwiania publicznej partycypacji.

Elektroniczna partycypacja obywatelska w polskich miastach

Dokonując analizy partycypacji elektronicznej w polskich miastach, w oparciu o przywołany wcześniej raport OECD, należy wskazać, że w zakresie jednokierunkowego przekazywania informacji przez rząd wyborcom, zarówno administracja centralna, jak i lokalna, funkcjonują dość dobrze. W związku z postępowaniem w dziedzinie informatyki oraz podjętym procesem ewolucji administracji w stronę elektronicznej administracji, w 2002 r. Sejm RP dokonał nowelizacji ustawy o działach administracji rządowej, wprowadzając nowy dział – Informatyzacja¹⁵. Tym samym uznał istotę zagadnień związanych z obecnością nowoczesnych narzędzi ICT w administracji publicznej, co pozwoliło utworzyć instytucjonalne podstawy do podejmowania skoordynowanych decyzji i działań w obszarze informatyzacji administracji publicznej¹⁶. Po kilkunastu latach od przyjęcia ustawy, proces informatyzacji administracji publicznej został tak mocno osadzony w bieżącej działalności władz, że w 2016 r., obecna minister

¹² http://www.smart-cities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf, stan na dzień 07.06.2016.

¹³ D. Sikora-Fernandez, *Koncepcja »smart city« w założeniach polityki rozwoju miasta – polska perspektywa*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 2013, 290, s. 87.

¹⁴ A. Caragliu, Ch. Del Bo, P. Nijkamp, *Smart Cities in Europe*, „Journal of Urban Technology” 2011, vol. 18, issue 2, s. 65-82.

¹⁵ Punkt 7a w art. 5 Ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U. 1999, nr 82, poz. 928 z późn. zm.

¹⁶ M. Ganczar, *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, Warszawa 2009, s. 59-60.

cyfryzacji Anna Streżyńska powiedziała: „Nikogo nie trzeba chyba przekonywać, że sprawna e-administracja to w XXI wieku synonim sprawnego państwa”¹⁷.

Dostęp do informacji publicznej stanowi jedną z kardynalnych zasad współczesnej demokracji i społeczeństwa obywatelskiego. Obowiązek udostępniania informacji publicznej ciąży na jednostkach samorządu terytorialnego jako na organach władzy publicznej i wynika z szeregu aktów prawnych o charakterze krajowym i międzynarodowym¹⁸. Jest on realizowany poprzez publikację Biuletynu Informacji Publicznej (BIP), czyli urzędowego publikatora teleinformatycznego w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej. Obecnie funkcjonuje on jako system stron www stworzonych przez każdy podmiot zobowiązany. Stronę główną z wykazem odnośników umożliwiającą połączenie z tymi stronami tworzy minister właściwy do spraw administracji publicznej¹⁹. Biuletyn pełni kilka funkcji, z których najbardziej powszechna jest funkcja informacyjna, identyfikowana ze stworzeniem obywatelom możliwości zapoznania się z informacjami dotyczącymi funkcjonowania administracji publicznej. Ponadto pojawia się też funkcja interakcyjna, polegająca na zapewnieniu komunikacji z konkretnym podmiotem publicznym, a także funkcja kontrolująca, wynikająca z dostępu do informacji, a przez to możliwości monitoringu sposobu i rzetelności załatwiania własnych spraw²⁰.

Podobne funkcje pełnią prowadzone przez organy rządowe lub podmioty administracji publicznej portale internetowe, takie jak: obywatel.gov.pl, emпатия.mpips.gov.pl, ePUAP.gov.pl, za pośrednictwem których można uzyskać informacje lub załatwić sprawy urzędowe, takie jak uzyskanie dowodu osobistego, zgłoszenie do urzędu pracy, uzyskanie materiałów geodezyjnych czy obsługę elektronicznych deklaracji podatkowych w systemie eDeklaracje. Z badań

¹⁷ <http://www.portalsamorzadowy.pl/spoleczenstwo-informacyjne/strezynska-sprawna-e-administracja-to-synonim-sprawnego-panstwa,80509.html>, stan na dzień 07.06.2016.

¹⁸ Są to m.in.: Powszechna Deklaracja Praw Człowieka uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych 10 grudnia 1948 roku, Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 roku, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku oraz Ustawa o dostępie do informacji publicznej z 6 września 2001 roku.

¹⁹ M. Dalka-Noga, *Biuletyn Informacji Publicznej jako forma dostępu do informacji publicznej*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2013, vol. 13, s. 27. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że mamy do czynienia w Polsce z dużą różnorodnością stron www prowadzonych przez podmioty zobowiązane. W związku z tym Minister Cyfryzacji uruchomił w połowie 2016 roku projekt systemu Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją (EZD RP), mający na celu ustanowienie jednolitego systemu elektronicznego zarządzania w administracji rządowej oraz standardu systemów klasy EZD w administracji publicznej RP. Zob. <https://mc.gov.pl/aktualnosci/rusza-projekt-ezd-rp>, stan na dzień 07.06.2016.

²⁰ M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, *Biuletyn Informacji Publicznej. Informatyzacja administracji*, Wrocław 2005, s. 12-13.

Małgorzaty Stec wynika, że większość urzędów na bieżąco odczytuje i odpowiada na korespondencję napływającą za pośrednictwem Internetu (78,4 proc. odpowiedzi na udzielenie informacji publicznej; 65,9 proc. z nich podanych terminowo). W co trzecim urzędzie działa system jakości ISO i Elektroniczny Obieg Dokumentów, a w 2010 r. nieznacznie wzrosła liczba urzędów załatwiających sprawy za pośrednictwem Elektronicznej Skrzynki Podawczej²¹. Można więc powiedzieć, że obsługa obywateli za pośrednictwem Internetu odbywa się w Polsce w sposób zadowalający, ale wymagający dalszego rozwoju²². Biorąc pod uwagę fakt, że województwo podkarpackie, którego dotyczyły badania, nie musi być reprezentatywne dla pozostałych części kraju, należy zauważyć, że w Polsce dostęp do Internetu rośnie, co zmusza do szerszego otwarcia się na kontakt z pententem *on-line* oraz udostępnienia większej liczby usług świadczonych tą drogą.

Wykorzystanie technologii w życiu miast, realizowane jest także poprzez mobilne aplikacje na telefon oraz Inteligentne Systemy Transportowe (ITS). Te pierwsze zawierają takie informacje, jak: mapa, trasy, miejsca, wydarzenia, gry miejskie, komunikacja, info, co powoduje, że ich użyteczność ma głównie charakter turystyczny. Wśród aplikacji dostępnych obecnie w miastach, znajdują się usługi zarówno w dużych, jak i mniejszych jednostkach: Bydgoszcz – Mobilny przewodnik, Gdynia – City Guide, Jelenia Góra – Karkonosze, Kraków (myKRK), Dzierżoniów, Kościerzyna, Częstochowa, Visit Szczecin, gdansk4u, Wrocław – oficjalny przewodnik, Łódź Insider, Przemyśl, Gliwice, Wirtualna Warszawa. Pesymistyczny wniosek, jaki płynie z analizy użyteczności tych aplikacji jest taki, że na przykład w Bydgoszczy, w której mieszka ok. 360 tys. mieszkańców, z aplikacji korzysta ok. 1 tys. osób; w Gdyni zamieszkiwanej przez ok. 250 tys. osób, aplikację pobrało 5 tys.; zaś popularny wśród turystów Kraków

²¹ M. Stec, *Ocena wybranych aspektów funkcjonowania elektronicznej administracji publicznej w województwie podkarpackim*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Społeczeństwo informacyjne – regionalne aspekty rozwoju” 2011, Zeszyt 23, s. 296.

²² W ocenie Najwyższej Izby Kontroli z kwietnia 2016 r., mimo dużych nakładów finansowych na platformy usług elektronicznych w urzędach, ich wykorzystanie jest znikome. Konieczne jest zatem zwiększenie liczby obywateli korzystających z elektronicznych usług administracji. Zob. <http://www.portalsamorzadowy.pl/spoleczenstwo-informacyjne/ministerstwo-cyfryzacji-nik-ma-racje-w-sprawie-e-urzedow,79366.html>, stan na dzień 7.06.2016. Podobne cele pojawiły się także w Strategii Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego Woj. Śląskiego 2020+, gdzie rozwój kompetencji cyfrowych mieszkańców, zwiększenie dostępności danych publicznych oraz rozwój elektronicznych usług publicznych wskazano jako priorytety działań władz samorządowych na kolejne lata. Zob. <http://www.portalsamorzadowy.pl/spoleczenstwo-informacyjne/slaskie-spoleczenstwo-informacyjne-radni-przyjeli-nowa-strategie-rozwoju,80624.html>, stan na dzień 7.06.2016. Z kolei raport Fundacji Widzialni wskazuje na wyzwania dotyczące wyrównywania szans w dostępie do usług elektronicznych dla osób niepełnosprawnych, bowiem niespełna 30 proc. serwisów internetowych administracji publicznej spełnia wymogi dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. Zob. <http://www.portalsamorzadowy.pl/spoleczenstwo-informacyjne/strony-internetowe-w-urzedach-wiekszosc-wciaz-niedostepna-dla-niepełnosprawnych,79852.html>, stan na dzień 07.06.2016.

ma 10 tys. pobrań. Popularność tych aplikacji pozostawia wiele do życzenia. Z kolei ITS są często krytykowane za awaryjność, usytuowanie w miejscach, w których lokalni kierowcy dobrze znają natężenie ruchu w poszczególnych porach dnia, co powoduje, że ich funkcjonalność w stosunku do wydanych środków finansowych rodzi spore wątpliwości.

Warto w tym miejscu zauważyć, że coraz bardziej popularną praktyką wśród włodarzy miast i gmin jest posiadanie profilu publicznego w mediach społecznościowych (np. Paweł Szczepankiewicz – wójt gminy Wierzbinek, Tomasz Ludwicki – burmistrz miasta i gminy Dąbie, Rafał Bruski – prezydent miasta Bydgoszczy). To narzędzie daje możliwość nie tylko bardziej bezpośredniego przekazywania informacji, zwłaszcza bieżących, użytkownikom serwisu, ale także umożliwia komentowanie i proponowanie działań przez obywateli. Stwarza też wrażenie bezpośredniości w kontakcie z władzami miasta.

Drugą formą relacji rząd-obywatel są dwukierunkowe konsultacje, polegające na większym uwzględnieniu w działaniach władz stanowiska społeczeństwa, wyrażanego za pomocą nowych kanałów komunikacji w sieci. Prawo do konsultacji w Polsce zapewniają tzw. ustawy samorządowe (z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa). Na stopniu gminy i powiatu ustawy przewidują konsultacje obowiązkowe i fakultatywne, natomiast w województwie – tylko fakultatywne, które mogą być przeprowadzane w sprawach ważnych dla jednostki samorządu terytorialnego. Obowiązkowe konsultacje dotyczą zaś spraw związanych ze zmianą granic powiatu lub gminy i poprzedzają wydanie rozporządzenia w tych sprawach przez Radę Ministrów²³. Konsultacje społeczne przeprowadzane są w Polsce stosunkowo rzadko. Wśród najczęściej konsultowanych spraw znajdują się plany rozwoju i zagospodarowania przestrzennego, ustalanie sieci szkół, sporządzanie programów współpracy z organizacjami pozarządowymi, programów ochrony środowiska, opracowywanie gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych²⁴. Jako narzędzie oceniane jest dobrze, ale w praktyce wykorzystywane rzadko.

Zaletą konsultacji społecznych jest z pewnością fakt, że mieszkańcy mogą przedstawiać swoje opinie i oczekiwania co do sposobu rozstrzygnięcia

²³ E. Ura, *Konsultacje w sprawie zmiany granic gminy jako forma partycypacji obywateli w rozstrzygnięciu spraw publicznych (na przykładzie Rzeszowa – miasta na prawach powiatu)*, [w:] *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2012, s. 216-217.

²⁴ M. Theiss, *System pozornie otwarty. O instytucjonalnych uwarunkowaniach lokalnej partycypacji politycznej w Polsce*, [w:] *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2012, s. 74.

określonych spraw. Dzięki temu można zapobiec wielu niewłaściwym decyzjom, które często mają źródło w braku pełnej, aktualnej wiedzy o oczekiwaniach ludności. Wyniki konsultacji nie są wprawdzie wiążące, ale mają duże znaczenie polityczne, gdyż obrazują stanowisko samego suwerena²⁵. Nie wszystkie przeprowadzane w Polsce konsultacje społeczne odbywają się *on-line*. W większości miast jedynie informacja o prowadzonych konsultacjach pochodzi z Internetu, zaś same opinie należy podpisać i dostarczyć do urzędu lub przybyć na spotkanie. Dobrym przykładem projektu konsultacyjnego jest częstochowski projekt „Jasne, że konsultacje”, zrealizowany przez urząd miasta oraz Polski Instytut Mediacji i Integracji Społecznej. Jego celem było zaktywizowanie mieszkańców do współuczestniczenia w życiu miasta przez czynny udział w procesie kształtowania budżetu obywatelskiego, zapoznanie ich z zasadami podziału finansów, uczenie mieszkańców współdecydowania o kierunku rozwoju Częstochowy oraz zacieśnianie więzi w społeczności lokalnej. Po przeprowadzeniu szkoleń dla mieszkańców powstała grupa robocza, która wypracowała zasady i procedury realizacji budżetu obywatelskiego w Częstochowie, które to narzędzie opisuje w kolejnym akapicie.

Ostatnią formą, choć z perspektywy badań nad partycypacją obywatelską – najważniejszą, jest dwukierunkowa partycypacja, polegająca na swoistym partnerstwie rząd-obywatele. Tego typu relacja obejmowałaby więc sytuacje, w których społeczeństwo miałoby dzięki sieci wpływ na proces decyzyjny. Wymagałoby to jednak określenia formalnych kanałów komunikacji oraz ram tego typu partnerstwa. Dobrą praktyką w tym zakresie są budżety partycypacyjne (zwłaszcza takie, w których możliwe jest prowadzenie głosowania przez Internet). Pierwszy raz tego rodzaju budżet został wprowadzony w brazylijskim mieście Porto Alegre w 1989 r., a w 2000 r. wprowadziło ją sześć miast europejskich. Obecnie jest ich ponad sto, przodują przede wszystkim miasta hiszpańskie, portugalskie, francuskie i brytyjskie. Najbardziej znane z zastosowania tej zasady metropolie europejskie to: Lizbona, Paryż, Rzym, Londyn, Sewilla, Cordoba i Berlin²⁶. W Polsce budżet partycypacyjny po raz pierwszy został zastosowany w Płocku, gdzie w latach 2003-2005 Urząd Miasta, PKN Orlen i ONZ stworzyły tak zwany „fundusz grantowy”, w ramach którego lokalne organizacje pozarządowe ubiegały się o dofinansowanie dla swoich projektów. W roku 2011 w Sopocie pojawił się jako „budżet obywatelski”, jak od tej pory zwykło się w Polsce

²⁵ M. Rachwał, *Konsultacje społeczne z mieszkańcami gminy jako forma partycypacji politycznej*, [w:] *Lokalny dialog obywatelski. Refleksje i doświadczenia*, red. B. Lewenstein, M. Dudkiewicz, Warszawa 2011, s. 127.

²⁶ A. Kuropatwa, *Budżet partycypacyjny – prezentacja, egzemplifikacja i ocena idei*, http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/37112/04_Alicja_Kuropatwa.pdf, stan na dzień 07.06.2016.

nazywać budżet partycypacyjny²⁷. Dziś budżet partycypacyjny staje się coraz bardziej powszechny.

Z ewaluacji dokonanej przez Wojciecha Kęblowskiego w 2014 r., w której ocenił 97 edycji budżetów partycypacyjnych w 72 samorządach wynika, że tylko co dziesiąty budżet obywatelski spełnia wszystkie kryteria wynikające z definicji budżetu partycypacyjnego²⁸. I tak na przykład tylko w jednej trzeciej badanych jednostek przeprowadzono spotkania mieszkańców w celu przeprowadzenia publicznej dyskusji nad projektem budżetu; warunek dotyczący konieczności precyzyjnego i wiążącego określenia ilości pieniędzy przeznaczonych do dystrybucji w ramach budżetu partycypacyjnego spełniało trzy czwarte jednostek; dwie trzecie budżetów partycypacyjnych nie były wiążące (w większości wynikało to z nieprecyzyjnych zasad weryfikacji pomysłów zgłaszanych przez mieszkańców). Zdecydowana większość polskich budżetów partycypacyjnych spełniała zaś warunek obejmowania swoim obowiązaniem obszar całego miasta, powiatu czy województwa. We wszystkich miastach zdecydowano powtórzyć budżet partycypacyjny w kolejnym roku.

Co istotne, liczba zwolenników budżetu partycypacyjnego jako jednej z form demokracji uczestniczącej wyraźnie rośnie w ostatnich latach. Z analizy powyższego raportu wynika, że zaangażowanie mieszkańców zdaje się być jednym z niewielu pozytywnych aspektów polskich budżetów partycypacyjnych. W sumie poprzez oddanie ważnego głosu wzięło w nich udział ponad 800 tysięcy osób. W niemal wszystkich badanych samorządach widoczna jest aktywność nie tylko ruchów miejskich oraz organizacji pozarządowych, ale też oddolnych grup i komitetów powstałych specjalnie z tej okazji. Zgłoszono ponad osiem tysięcy postulatów i projektów²⁹. Co ważne, w procesie głosowania nad projektami zgłoszonymi do budżetów partycypacyjnych, coraz powszechniej przeprowadza się głosowanie przez Internet. Wydaje się to o tyle istotne, że w Polsce właściwie nie ma debaty nad możliwością głosowania elektronicznego w wyborach powszechnych, a mimo to narzędzie to jest w użyciu.

Do największych zalet budżetu partycypacyjnego zalicza się przede wszystkim: jawność i przejrzystość zarządzania publicznymi pieniędzmi, ale także finansowanie tych rodzajów inwestycji publicznych, które wcześniej nie były zauważane przez urzędników. Dodatkowym pozytywnym efektem tej formy demokracji jest wzrost udziału mieszkańców w życiu społeczności lokalnej i wzrost ich odpowiedzialności za rozwój miasta. Wciąż jednak wydaje się, że nie jest ona

²⁷ W. Kęblowski, *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, Warszawa 2014, s. 4.

²⁸ Tamże, s. 10-20.

²⁹ Tamże, s. 35.

wystarczająco wykorzystywana. Jak ocenia Alicja Kuropatwa, prawdopodobnie przyczyną jest specyficzny stosunek polskich samorządowców, którzy wyraźnie nie są zainteresowani tym pomysłem i pobudzeniem obywatelskiej aktywności³⁰. Paradoksalnie jednak na budżecie partycypacyjnym władza tylko zyskuje, między innymi legitymizację, choć poprzedzoną długim i wymagającym zaangażowaniem dialogiem ze społeczeństwem.

Aspirując do miana miasta *smart*, władze samorządowe powinny urozmaicać formy komunikacji elektronicznej, sięgając po mobilne aplikacje na telefon, z których można kierować zgłoszenia i uwagi do urzędników. To narzędzie jednak nie znajduje się w powszechnym użyciu. Można wymienić zaledwie kilka przykładów. I tak, *Mobilne Legionowo* daje możliwość zgłaszania do urzędu ubytków w nawierzchniach dróg, uszkodzeń znaków drogowych, awarii oświetlenia ulicznego oraz innych komunikatów alarmowych oraz przeprowadzania głosowań czy badań ankietowych. Aplikacja jest aktualnie uruchamiana i ma około 100 pobrań, więc trudno oceniać jej funkcjonalność czy popularność. Inny przykład to *Alertownik*, który istnieje już kilka miesięcy i jest używany przez gminę Tarnowo Podgórne, jednak również posiada stosunkowo niewiele, bo ok. 1 tys. pobrań. Tu także można zgłaszać uwagi i zdarzenia w mieście, informować o swoich inicjatywach, a komunikaty napisane w aplikacji są przesyłane do innych użytkowników czy urzędu miasta lub gminy. To są dopiero pierwsze tego typu narzędzia wykorzystywane przez miasta, choć aplikacje mobilne dotyczące różnych sfer życia są już w kraju powszechnie dostępne³¹. Mimo dużej popularności aplikacji komercyjnych, aplikacje dedykowane samorządom stanowią wciąż jednostkowy wyjątek, niż regułę postępowania. Szerzej rozwijane mogłyby jednak skutecznie wypełnić lukę w narzędziach partycypacji elektronicznej.

W kontekście e-demokracji partycypacja elektroniczna posiada trzy główne zalety: wpływa na jakość decyzji politycznych; zwiększa poziom akceptacji działań rządu wśród społeczeństwa; oraz rozkłada odpowiedzialność za poszczególne inicjatywy na obywateli. Wydaje się, że poziom lokalny, a szczególnie miasta, stanowią najbardziej sprzyjającą przestrzeń do rozwijania tego typu działań. W zakresie e-administracji, ze względu na istniejące prawo i politykę władz

³⁰ A. Kuropatwa, *Budżet partycypacyjny...*, dz. cyt.

³¹ W 2015 r. w Polsce ponad 60% obywateli posiadało smartfony, a wraz z nimi mogło korzystać z aplikacji umożliwiających wykonanie szeregu czynności komercyjnych, jak np. zakup biletów na komunikację miejską lub parkingi (*moBILET* – 100 tys. pobrań, *SkyCash* – 1 milion pobrań); znalezienie najlepszej drogi dojazdu (*jakdojade.pl* – 1 milion pobrań); uzyskanie informacji o taksówkach (*Złap TAXI* – 100 tys. pobrań); czy rozkład jazdy komunikacji miejskiej (*mobileMPK* – 1 milion pobrań), <https://mobirank.pl/2015/05/28/nowy-raport-polska-jest-mobi-2015/>, stan na dzień 07.06.2016.

centralnych, proces informowania obywateli przez władze lokalne przebiega prawidłowo i sprawnie, polskie miasta mają też pewne doświadczenia związane z prowadzeniem konsultacji lub planowaniem budżetów obywatelskich. Wciąż jednak nowe narzędzia, jak aplikacje mobilne, nie są powszechnie wykorzystywane. W dalszej części artykułu zostaną zaprezentowane rankingi międzynarodowe i doświadczenia innych państw.

Doświadczenia innych państw

Dokonując oceny Polski na tle innych państw europejskich, warto przywołać raport Komisji Europejskiej z 2016 r., z którego wynika, że Polska nieznacznie poprawiła się pod względem wykorzystania narzędzi cyfrowych w stosunku do poprzedniego roku, uzyskując ogólną ocenę 0,43³². Z kolei tło porównawcze w skali światowej dostarcza raport Organizacji Narodów Zjednoczonych (ostatni dostępny za 2014 r.³³), z którego wynika, że w zakresie e-administracji Polska zajmowała 42 miejsce na 193 państw, jednak pod względem e-partycypacji oceniono nas na 65 miejscu. Ten drugi wskaźnik jest o tyle istotny, że opiera się na tych samych podstawach, które oceniane są w niniejszym artykule. Bowiem podstawą oceny e-partycypacji są: e-informacje (umożliwienie uczestnictwa poprzez dostarczanie obywatelom informacji publicznej oraz dostęp do informacji bez lub na żądanie); e-konsultacje (angażowanie obywateli do dyskusji na temat polityki i usług publicznych); e-decydowanie (zwiększenie roli obywateli we współtworzeniu decyzji politycznych). Z analizy tych danych wynika więc, że e-demokracja wciąż pozostaje w tyle za e-administracją. Marginalne wykorzystanie nowych technologii jako narzędzi służących konsultacji oraz

³² Dane z raportu Komisji Europejskiej pt. *European Digital Progress Report* z 2016 r. odnoszą się do *The Digital Economy and Society Index* (DESI) – indeksu, który powstaje z połączenia wskaźnika wydajności cyfrowej Europy i ewolucji państw członkowskich UE w dziedzinie konkurencyjności cyfrowej. Polska, na 28 państw członkowskich Unii Europejskiej nadal zajmuje 22. miejsce, ale ponieważ tempo postępu jest wolniejsze niż w innych krajach, została zdegradowana do grupy państw pozostających w tyle, czyli kategorii państw najsłabiej radzących sobie w klasyfikacji. Zob. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/poland>, stan na dzień 07.06.2016.

³³ Dane pochodzą z raportu United Nations Public Administration Country Studies (UPACS). *The E-Government Development Index* (EGDI) przedstawia stan rozwoju e-administracji w państwach członkowskich ONZ. Poza oceną posiadanych stron internetowych, indeks uwzględnia ich dostępność, wynikającą z poziomu infrastruktury i edukacji. EGDI stanowi więc zestaw trzech ważnych wymiarów e-administracji: świadczenie usług internetowych, łączności telekomunikacyjnej i potencjału ludzkiego. Z kolei *E-Participation Index* (EPI) to dodatkowy wskaźnik badania e-administracji w krajach ONZ. Jego celem jest ocena skali wykorzystania rządowych usług internetowych w ułatwianiu dostępu obywateli do informacji, interakcji z interesariuszami i zaangażowania w proces podejmowania decyzji. Zob. <https://publicadministration.un.org/egovkb/Data-Center>, stan na dzień 07.06.2016.

uczestnictwu obywateli, jak dotąd nie pozwala mówić o spodziewanej jakościowej zmianie w polityce. Jak twierdzi Anna Przybylska, realizacja tego projektu wzmocnienia tradycyjnych form partycypacji obywatelskiej za pośrednictwem Internetu jest więc wciąż kwestią przyszłości³⁴.

Pierwsze miejsce w rankingu UNPACS zajmuje Republika Korei. Rozwój Internetu w tym kraju dokonał się w szybkim tempie dzięki programowi rządowemu *Ten Million People Internet Education*, który był realizowany w latach 1999-2005. To wprowadzenie społeczeństwa koreańskiego w globalną sieć komunikacyjną spowodowało, że stało się ono mniej spolaryzowane, bardziej aktywne obywatelsko, stające wobec problemów nowego typu, jak *gender*, młodość, seksualność czy niepełnosprawność. Jednocześnie elity władzy dążyły do demokratycznej konsolidacji. Na styku tych procesów, dywersyfikacji działań politycznych i wzmocnienia sił społecznych, doszło do rozwoju kultury „netizen”, w której obywatel zmienił się w „siecioobywatela”, działającego głównie w Internecie³⁵.

Drugim ciekawym przykładem jest Japonia (szósta pod względem e-administracji i czwarta na liście e-partycypacji). Z badań Benoita Graniera i Hiroko Kudo, dotyczących partycypacji obywateli w tym kraju wynika, że japońska koncepcja *smart* bardziej niż do społeczności odnosi się do zarządzania, w którym obywatel nie oczekuje ani możliwości wyrażania opinii, ani podejmowania działań³⁶. Warto dodać, że istnieje powszechne przekonanie, że w Japonii bardziej niż gdziekolwiek narzędzia ICT istotnie zwiększają partycypację obywatelską. Jednak na przykładzie miasta Kitakyushu (około 970 tysięcy mieszkańców), którego koncepcja *smart* powstała przy współpracy samorządu i przedsiębiorstw Nippon Steel, IBM Japan, Fuji Electric Systems, autorzy wskazują na specyficzny typ partycypacji. Otóż, w procesie regionalnego zarządzania energią (głównie w celu redukcji emisji CO₂), udział obywateli jest zagwarantowany na dwa sposoby: jeden to spotkanie informacyjne z mieszkańcami przed rozpoczęciem projektu (autorzy projektu informują o jego założeniach i oczekiwanych zachowaniach obywateli), a drugi to spotkania w trakcie jego realizacji w celu uzyskania informacji zwrotnej. Nie zachodzi tu więc bezpośrednia partycypacja obywateli na etapie tworzenia projektu. Wykorzystanie technologii w tym mieście jest stymulowane przez podmioty gospodarcze i to one są największym beneficjentem tego procesu. Zdaniem badaczy, mechanizmy partycypacyjne

³⁴ A. Przybylska, *Internet i komunikowanie we wspólnocie lokalnej*, Warszawa 2010, s. 108.

³⁵ S. Park, *Inoperative Community in Post-Authoritarian South Korea: Football Fandom, Political Mobilization and Civil Society*, „Journal for Cultural Research” 2010, vol. 14, nr 2, s. 201.

³⁶ B. Granier, H. Kudo, *How are citizens involved in smart cities? Analysing citizen participation in Japanese “Smart Communities”*, „Information Polity” 2016, vol. 21, s. 69-70.

zostały wdrożone jedynie po to, by uniknąć sprzeciwu opinii publicznej, a nie by umożliwić wpływ obywatelom na podejmowane decyzje³⁷.

Podobnie krytyczne opinie odnoszą się do Stanów Zjednoczonych Ameryki. Jak wskazują Andrea H. Tapia i Julio Angel Ortiz, problemy społeczne na szczeblu samorządowym są rozwiązywane przez urzędników państwowych. Mimo wykorzystania technologii, decyzje są podejmowane z nadzieją lub frustracją albo są niedostatecznie finansowane, albo powstają w oparciu o niedostateczną wiedzę. Brak udziału obywateli w procesie podejmowania decyzji powoduje, że pogłębia się dystans i brak zaufania mieszkańców do władz samorządowych i urzędników³⁸.

Na kontynencie europejskim warto zwrócić uwagę na kilka przykładów pozytywnego wykorzystania technologii w procesie podejmowania decyzji politycznych. Najbardziej rozbudowaną platformą stosowaną w Niemczech jest *LiquidFeedback*³⁹. Jest to niezależny projekt *open source*, powstały w 2009 r. w celu promowania wykorzystania mediów elektronicznych w procesach demokratycznych, zwłaszcza zaś podejmowania decyzji w drodze referendum. Według twórców aplikacji, wszyscy użytkownicy mają zapewnione równe prawo do dyskusji, a mniejszościom gwarantuje się sprawiedliwą reprezentację. Pierwotnym odbiorcą platformy były partie polityczne. Partia Piratów w Niemczech zastosowała ją jako narzędzie do kształtowania polityki wewnątrzpartyjnej i politycznej dyskusji. Później aplikacja została włączona do użytku przez Ruch Pięciu Gwiazd we Włoszech⁴⁰. Poza partiami politycznymi, *LiquidFeedback* znalazła zastosowanie na poziomie miejskim w regionie RFN, który nosi nazwę Friesland (odtąd nazywany *Liquid Friesland*)⁴¹. Platforma służy członkom społeczności lokalnej jako narzędzie do przekazywania propozycji i wskazywania kierunków polityki regionu. Są one następnie poddawane głosowaniu, w którym biorą udział wszyscy użytkownicy systemu. Ponadto aplikacja pełni funkcję informacyjną, gdyż tą drogą władze lokalne informują mieszkańców o podejmowanych decyzjach.

³⁷ Tamże, s. 72-73.

³⁸ A.H. Tapia, J.A. Ortiz, *Network Hopes. Municipalities Deploying Wireless Internet to Increase Civic Engagement*, „Social Science Computer Review” 2010, vol. 28, no. 1, s. 93-94.

³⁹ <http://liquidfeedback.org/>, stan na dzień 07.06.2016.

⁴⁰ Przemówienie Beth Noveck podczas Personal Democracy Forum w 2013 roku, <https://personaldemocracy.com/media/what-politicos-need-know-about-tech>, stan na dzień 7.06.2016.

⁴¹ Przemówienie Beth Noveck podczas Personal Democracy Forum w 2013 roku, <https://personaldemocracy.com/media/what-politicos-need-know-about-tech>, stan na dzień 7.06.2016.

Z kolei w Hiszpanii, popularnym narzędziem wśród mniejszych partii politycznych, jest *Agora Voting*⁴². Jest to oprogramowanie służące do głosowania, pozwalające na przeprowadzenie bezpiecznych i przejrzystych proceduralnie wyborów. Jednak największą popularność w tym kraju, głównie dzięki partii Podemos, zyskuje aplikacja *Appgree*⁴³. Pozwala ona na realizację postulatów dotyczących demokracji bezpośredniej, gdzie zamiast cotygodniowych *circulos* na głównych placach miast, członkowie i sympatycy wykorzystują fora internetowe, *Facebook*, *Reddit*, a także *Appgree*, do cyfrowej partycypacji. Program partii na wybory parlamentarne w 2015 r. powstawał w systemie *open source*, każdy mógł napisać propozycję i umieścić ją na stronie partii, by tam nad nią dyskutować i ostatecznie głosować. W tej procedurze uczestniczyło 40 tys. osób. Sama aplikacja zaś ma 2,5 mln użytkowników, a za jej pośrednictwem oddano ok. 36 mln głosów. Ten wysoki wskaźnik uczestnictwa sprawia, że aplikacja *Appgree* jest zalecana do wykorzystania w procesach budżetu partycypacyjnego⁴⁴. Ze względu na olbrzymi potencjał partycypacyjny (użytkownicy mogą logować się do aplikacji zarówno z komputerów stacjonarnych, jak i z urządzeń mobilnych), aplikacja może zachęcić obywateli do udziału w budżecie partycypacyjnym, ponieważ znosi ograniczenia dostępności związane z miejscem i czasem.

Analiza wykorzystania narzędzi ICT w procesach budżetów partycypacyjnych na świecie wykazała, że oprócz podstawowych informacji, które można znaleźć na stronie internetowej niemal każdego tego typu procesu, jak np. informacji ogólnych, harmonogramów spotkań, dostępnych budżetów i form partycypacji, w niektórych przypadkach ICT stosuje się dla poprawy przepływu informacji i udostępniania ich w bardziej innowacyjny sposób: Lizbona (Portugalia, *Lisboa Participa*), Miraflores (Peru), Modena (Włochy, platforma *BiPart*), Porto Alegre (Brazylia, *Portal Orçamento Participativo*) czy Solo (Indonezja)⁴⁵. Poza tym, w wielu procesach budżetu partycypacyjnego korzysta się z narzędzi ICT w celu zmobilizowania większej liczby uczestników: Belo Horizonte (Brazylia, *Cyfrowy Budżet Partycypacyjny*) i Ipatinga (Brazylia), Nowy Jork (USA, *PBNYC Online Portal*), Jarabacoa (Dominikana) czy projekty Banku Światowego w Kamerunie i Kiwu Południowym (Demokratyczna Republika Konga). Trzecią główną funkcją wykorzystania ICT w tym procesie jest obniżenie kosztów transakcji związanych z partycypacją oraz poprawa mechanizmów partycypacyjnych.

⁴² <https://agoravoting.com/>, stan na dzień 07.06.2016.

⁴³ <http://www.appgree.com/appgree/en/>, stan na dzień 07.06.2016.

⁴⁴ V. Glab, M. Parés, *Narzędzia ICT w procesach budżetu partycypacyjnego*, transl. B. Zaborowska, Warszawa 2015, s. 53.

⁴⁵ Tamże, s. 8.

Ciekawym przykładem projektu badawczego tworzonoego w celu umożliwienia członkom społeczności lokalnych udziału w sprawach ich dotyczących i dostępu do informacji jest *Virtual Town Square* (VTS)⁴⁶. Jak go nazywają twórcy, jest to agregator w postaci platformy internetowej, który zbiera odpowiednie treści i wyświetla je poszczególnym użytkownikom w zależności od ich preferencji. Jego celem jest zwiększenie zaangażowania obywateli w sprawy lokalne i wywołanie społecznej interakcji między użytkownikami charakteryzującymi się wspólnymi cechami: miejscem zamieszkania, zainteresowaniami, prowadzoną działalnością. Zamiast tworzyć nową witrynę wypełnioną jakąś treścią, autorzy chcą skupić się na społeczności, której treść nadają użytkownicy⁴⁷. Przykład ten pokazuje, że elektroniczna partycypacja obywatelska będzie nadal rozwijać się oraz dostarczać pytań i przedmiotów badań dla wielu badaczy, obywateli i decydentów politycznych.

Wnioski

Analiza funkcjonowania elektronicznych form uczestnictwa obywatelskiego w polskich miastach, w oparciu o trzy kryteria: informacji, konsultacji i aktywnej partycypacji, wykazała, że w zakresie informacji polskie miasta wykorzystują narzędzia elektronicznej administracji, co wynika zarówno z przepisów prawa, jak i coraz powszechniejszej praktyki w zarządzaniu miastem. Z kolei w zakresie konsultacji, jak i aktywnej partycypacji, nadal jest wiele do zrobienia. Wprawdzie przeprowadza się konsultacje społeczne oraz realizuje budżety partycypacyjne, jednak wciąż nie wykorzystuje się w wystarczającej skali narzędzi ICT do realizacji tych zadań (zwłaszcza jeśli chodzi o aplikacje mobilne). Co więcej, należy wskazać, że w debacie publicznej w Polsce nie istnieje problem aktywnego udziału społeczeństwa w zarządzaniu państwem, nie wspominając już o braku projektów dotyczących elektronicznego głosowania. Uważam, że dla sprawnego i skutecznego funkcjonowania ośrodków miejskich konieczne jest włączanie obywateli w proces podejmowania decyzji politycznych, zwłaszcza z wykorzystaniem narzędzi elektronicznych, zaś bariery i braki w ich użyciu wynikają głównie z niechęci decydentów politycznych. Nie jest to zresztą jedynie cecha polskich polityków, co pokazały przykłady Japonii i Stanów Zjednoczonych, ale coraz częściej staje się ona przedmiotem krytyki i wyzwaniem dla elit politycznych. Ambasador Stuart W. Holliday, powołując się na spotkanie przywódców podczas szczytu Meridian Global Leadership Summit w 2014 r. stwierdził, że „rządy nie

⁴⁶ <http://vts.cs.vt.edu/research>, stan na dzień 07.06.2016.

⁴⁷ A. Kavanaugh i in., *Encouraging civic participation...*, s. 36-54.

mogą dłużej postrzegać swoich obywateli jako problemu do zarządzania i rozwiązania. (...) Przeciwnie, prawdziwy przywódca musi myśleć przyszłościowo i wyprzedzająco. Skuteczni liderzy światowi uznają, że obywatele są nie po to, by ich kontrolować, ale stanowią potencjał ludzki do podejmowania globalnych wyzwań i czynnego realizowania swoich dążeń. (...) A jest to możliwe tylko dzięki połączeniu technologii ze współpracą⁴⁸.

Zwiększenie partycypacji obywatelskiej to zatem wyzwanie dla państwa i samorządów, które powinny prowadzić odpowiednią edukację obywatelską, a także dbać o rzetelność i realność stosowanych mechanizmów partycypacji. Im bardziej władza lokalna dopuszcza różne segmenty społeczności i grupy interesu do decyzji politycznych i dialogu społecznego, tym bardziej aktywna obywatelsko jest społeczność, tym większy jest globalny sukces lokalny⁴⁹. Poza działalnością edukacyjną, należy oczekiwać również zmian o charakterze legislacyjnym, wspierających czy nawet wymuszających większą intensywność interakcji między władzami samorządowymi i poszczególnymi segmentami społeczności lokalnej. Dobre prawo umożliwia, a czasem nawet pobudza innowacyjne rozwiązania w tym zakresie⁵⁰. Wprowadzenie mechanizmów partycypacyjnych pozwala na zwiększenie społecznej akceptacji realizowanych polityk, a także na optymalizację podejmowanych decyzji. Przywołując raz jeszcze raport OECD, warto wskazać na trzy zalety większego zaangażowania obywateli w procesie decyzyjnym: lepszą jakość polityki; większe zaufanie i akceptację polityki władz; współodpowiedzialność za tworzenie polityki. Należy więc zmierzać do zwiększania partycypacji obywatelskiej w procesie podejmowania decyzji politycznych.

Bibliografia

- Bernaczyk M., Jabłoński M., Wygoda K., *Biuletyn Informacji Publicznej. Informatyzacja administracji*, Wrocław 2005.
- Caragliu A., Del Bo Ch., Nijkamp P., *Smart Cities in Europe*, „Journal of Urban Technology” 2011, vol. 18, issue 2.
- Chomiak-Orsa I., Szurant P., *W kierunku smart city – perspektywy polskie i światowe*, „Informatyka Ekonomiczna” 2015, nr 3 (37).

⁴⁸ S.W. Holliday, *How citizens around the world are dismantling barriers to their well-being through technology-driven collaboration*, „Diplomatic Courier” 2015, vol. 9, issue 1, s. 49.

⁴⁹ B. Lewenstein, *Zasoby lokalne: zarys koncepcji*, [w:] *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, red. P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, Warszawa 2004, s. 296.

⁵⁰ P. Swianiewicz, *Partycypacja społeczna w realizacji polityk miejskich*, [w:] *Partycypacja obywateli...*, s. 54-55.

- Civic Responsibility and Higher Education*, red. T. Ehrlich, http://www.nytimes.com/ref/college/collegespecial2/coll_aascu_defi.html, stan na dzień 07.06.2016.
- Dalka-Noga M., *Biuletyn Informacji Publicznej jako forma dostępu do informacji publicznej*, „*Studia Iuridica Toruniensa*” 2013, vol. 13.
- Ekman J., Amnå E., *Political participation and civic engagement: towards a new typology*, „*Human Affairs*” 2012, vol. 22.
- Ganczar M., *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, Warszawa 2009.
- Glab V., Parés M., *Narzędzia ICT w procesach budżetu partycypacyjnego*, transl. B. Zaborowska, Warszawa 2015.
- Holliday S.W., *How citizens around the world are dismantling barriers to their well-being through technology-driven collaboration*, „*Diplomatic Courier*” 2015, vol. 9, issue 1. <https://agoravoting.com/>, stan na dzień 07.06.2016.
- <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/poland>, stan na dzień 07.06.2016.
- <http://liquidfeedback.org/>, stan na dzień 07.06.2016.
- <https://mobirank.pl/2015/05/28/nowy-raport-polska-jest-mobi-2015/>, stan na dzień 07.06.2016.
- <https://personaldemocracy.com/media/what-politicos-need-know-about-tech>, stan na dzień 07.06.2016.
- <https://publicadministration.un.org/egovkb/Data-Center>, stan na dzień 07.06.2016.
- <http://www.appgree.com/appgree/en/>, stan na dzień 07.06.2016.
- <http://www.oecd-ilibrary.org/>, stan na dzień 07.06.2016.
- <http://www.portalsamorzadowy.pl/>, stan na dzień 07.06.2016.
- <http://www.shareable.net/blog/liquid-democracy-the-app-that-turns-everyone-into-a-politician>, stan na dzień 07.06.2016.
- http://www.smart-cities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf, stan na dzień 07.06.2016.
- <http://vts.cs.vt.edu/research>, stan na dzień 07.06.2016.
- Goh B., *Securing the Smart City*, „*Kennedy School Review*” 2016, vol. 16 (1).
- Granier B., Kudo H., *How are citizens involved in smart cities? Analysing citizen participation in Japanese “Smart Communities”*, „*Information Polity*” 2016, vol. 21.
- Hacker K.L., van Dijk J., *Digital Democracy: Issues of Theory and Practice*, London 2000.
- Hollands R.G., *Critical interventions into the corporate smart city*, „*Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*” 2015, vol. 8.
- Kavanaugh A., Krishnan S., Pérez-Quñones M., Tedesco J., Madondo K., Ahuja A., *Encouraging civic participation through local news aggregation*, „*Information Polity*” 2014, vol. 19.
- Kębłowski W., *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, Warszawa 2014.
- Kurczewska U., *Partycypacja obywatelska w zarządzaniu politykami publicznymi Unii Europejskiej*, [w:] *Partycypacja obywatelska. Od teorii do praktyki społecznej*, red. A. Przybylska, A. Giza, Warszawa 2014.
- Kuropatwa A., *Budżet partycypacyjny – prezentacja, egzemplifikacja i ocena idei*, http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/37112/04_Alicja_Kuropatwa.pdf, stan na dzień 7.06.2016.
- Lakomy M., *Demokracja 2.0. Interakcja polityczna w nowych mediach*, Kraków 2013.

- Lewenstein B., *Zasoby lokalne: zarys koncepcji*, [w:] *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, red. P. Gliški, B. Lewenstein, A. Siciński, Warszawa 2004.
- Łukaszewski J., *Schneider Electric Polska o Smart city w dobie digitalizacji*, <http://www.dziennikzachodni.pl/strefa-biznesu/wiadomosci/wydarzenia/a/jacek-lukaszewski-schneider-electric-polska-o-smart-city-w-dobie-digitalizacji-eeec-2016,10159454/>, stan na dzień 7.06.2016.
- Mider D., *Partycypacja polityczna w Internecie. Studium politologiczne*, Warszawa 2008.
- Palvia S.C.J., Sharma S.S., *E-Government and E-Governance: Definitions/Domain Framework and Status around the World*, https://www.academia.edu/6283380/E-Government_and_E-Governance_Definitions_Domain_Framework_and_Status_around_the_World, stan na dzień 07.06.2016.
- Park S., *Inoperative Community in Post-Authoritarian South Korea: Football Fandom, Political Mobilization and Civil Society*, „Journal for Cultural Research” 2010, vol. 14, nr 2.
- Przybylska A., *Internet i komunikowanie we wspólnocie lokalnej*, Warszawa 2010.
- Przywora B., *Negocjacje społeczne jako dobrowolna forma partycypacji społeczeństwa obywatelskiego w wykonywaniu władzy publicznej na przykładzie procesu aktualizacji strategii rozwoju województwa małopolskiego*, [w:] *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2012.
- Rachwał M., *Konsultacje społeczne z mieszkańcami gminy jako forma partycypacji politycznej*, [w:] *Lokalny dialog obywatelski. Refleksje i doświadczenia*, red. B. Lewenstein, M. Dudkiewicz, Warszawa 2011.
- Schimanek T., *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, Warszawa 2015.
- Schindler J., *Konteksty aktywizowania społeczności lokalnych*, [w:] *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2012.
- Sikora-Fernandez D., *Koncepcja „smart city” w założeniach polityki rozwoju miasta – polska perspektywa*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Oeconomica” 2013, nr 290.
- Stec M., *Ocena wybranych aspektów funkcjonowania elektronicznej administracji publicznej w województwie podkarpackim*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy, Społeczeństwo informacyjne – regionalne aspekty rozwoju”, Zeszyt 23, Rzeszów 2011.
- Swianiewicz P., *Partycypacja społeczna w realizacji polityk miejskich*, [w:] *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2012.
- Szczech-Pietkiewicz E., *Smart city – próba definicji i pomiaru*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 391.
- Tapia A.H., Ortiz J.A., *Network Hopes. Municipalities Deploying Wireless Internet to Increase Civic Engagement*, „Social Science Computer Review” 2010, vol. 28, nr 1.
- Theiss M., *System pozornie otwarty. O instytucjonalnych uwarunkowaniach lokalnej partycypacji politycznej w Polsce*, [w:] *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2012.
- Ura E., *Konsultacje w sprawie zmiany granic gminy jako forma partycypacji obywateli w rozstrzygnięciu spraw publicznych (na przykładzie Rzeszowa – miasta na prawach powiatu)*,

[w:] *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2012.

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U. 1999, nr 82, poz. 928 z późn. zm.

Verba S., Nie N.H., *Participation in America: Political democracy and social equality*, New York 1972.

Streszczenie

Partycypacja obywatelska stanowi istotny element demokracji, której współczesny model opiera się na udziale obywateli w procesie podejmowania decyzji politycznych. W wielu interpretacjach demokracji uczestniczącej zwraca się uwagę na fakt, że poziom lokalny sprzyja rozwojowi partycypacji obywatelskiej. A zatem miasta powinny być pionierem w zakresie rozwoju elektronicznych form partycypacji, które w dobie cyfryzacji oraz wirtualizacji życia (również publicznego) są coraz bardziej powszechne i pożądane. Miasta ambitne i nowoczesne, mające za cel ulepszanie życia obywateli z wykorzystaniem technologii nazywa się *smart cities*. Niniejszy artykuł to próba krytycznej analizy funkcjonowania elektronicznych form uczestnictwa obywatelskiego w polskich miastach, głównie narzędzi e-administracji, ale i konsultacji społecznych czy budżetu partycypacyjnego. W analizie porównawczej zostały zaś przywołane doświadczenia innych państw (Japonia, Niemcy, Hiszpania), by wskazać na wyzwania i cele dla naszego kraju. Autorka poddaje pod rozwagę pogląd, że dla sprawnego i skutecznego funkcjonowania ośrodków miejskich typu *smart*, konieczne jest włączanie obywateli w proces podejmowania decyzji politycznych, zwłaszcza z wykorzystaniem narzędzi elektronicznych, bo tylko wówczas uda się spełniać kryteria miasta inteligentnego.