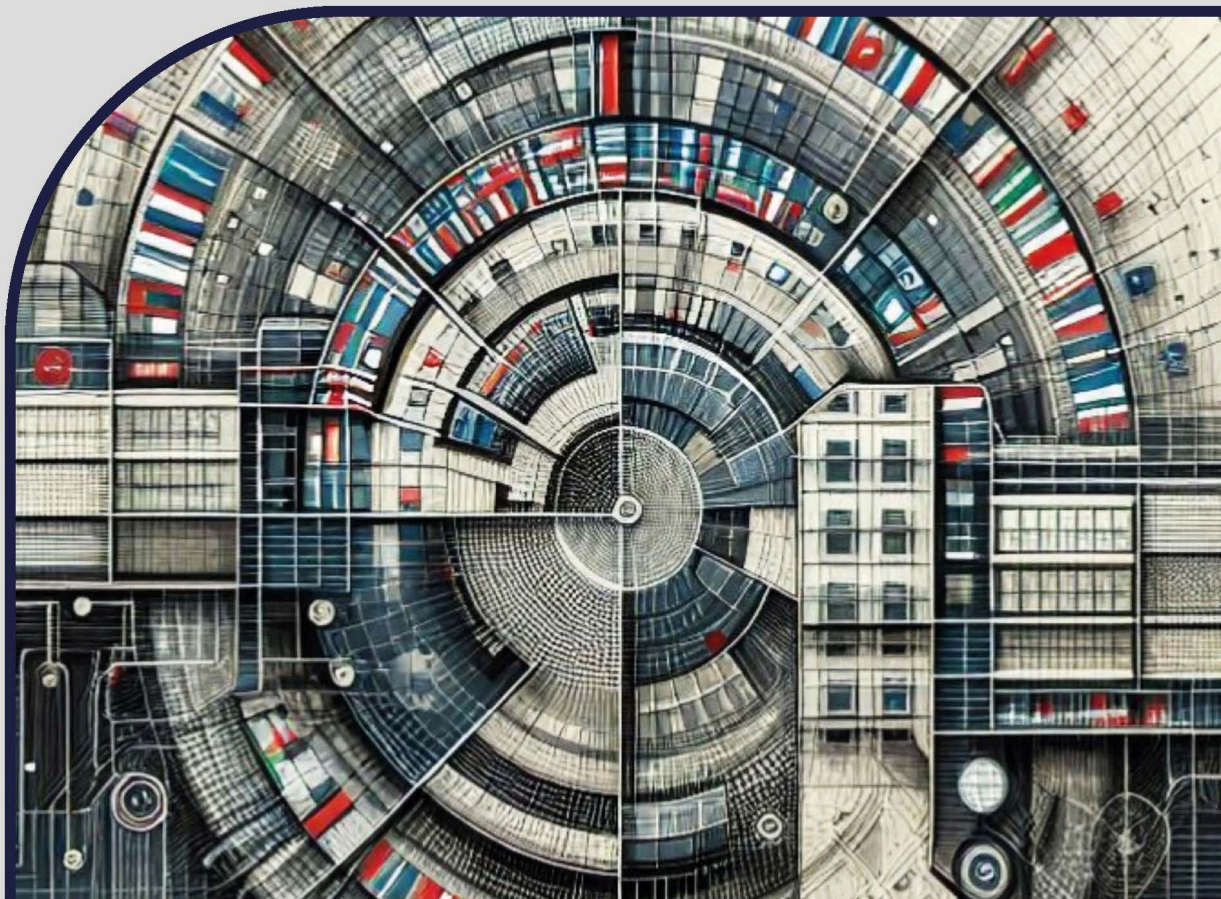


Zarządzanie współpracą instytucji państwa z diasporą

Przegląd teorii, analiza porównawcza
wybranych państw

Redakcja Tadeusz Zienkiewicz



Zarządzanie współpracą instytucji państwa z diasporą

Przegląd teorii, analiza porównawcza
wybranych państw

Rada Naukowa Wydawnictwa Politechniki Lubelskiej

Przewodnicząca:

Agnieszka Rzepka

Dyrektor CINT:

Katarzyna Weinper

Przedstawiciele Dyscyplin Naukowych Politechniki Lubelskiej:

Marzenna Dudzińska

Małgorzata Franus

Arkadiusz Gola

Beata Kowalska

Grzegorz Komarzyniec

Jarosław Latański

Tomasz Lipecki

Zbigniew Łagodowski

Lucjan Pawłowski

Natalia Przesmycka

Halina Rarot

Magdalena Rzemieniak

Arkadiusz Syta

Wydawnictwo Politechniki Lubelskiej:

Magdalena Chołojczyk

Karolina Famulska-Ciesielska

Katarzyna Pełka-Smętek

MONOGRAFIE POLITECHNIKI LUBELSKIEJ

Zarządzanie współpracą instytucji państwa z diasporą

Przegląd teorii, analiza porównawcza
wybranych państw

Redakcja Tadeusz Zienkiewicz



WYDAWNICTWO
POLITECHNIKI
LUBELSKIEJ

Lublin 2025

Recenzenci:

prof. dr hab. **Andrzej Miszczuk** (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie)

prof. dr hab. **Anita Adamczyk** (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)

Autorzy:

dr inż. **Tadeusz Zienkiewicz**, ORCID: 0000-0002-6941-6309 (Politechnika Lubelska)

Politechnika Lubelska – ROR: <https://ror.org/024zjzd49>

mgr **Konrad Zienkiewicz**, ORCID: 0009-0002-6133-5966 (Fundacja Instytut Bałkański)

Redaktor prowadzący: **Magdalena Chołojczyk**

Korekta językowa: **Magdalena Osica**

Skład i łamanie: **Łukasz Maj**

Projekt graficzny serii: **Łukasz Maj**



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Publikacja dofinansowana ze środków budżetu państwa
w ramach programu Ministra Edukacji i Nauki pod
nazwą „Nauka dla Społeczeństwa II” nr projektu
NdS-II/SN/0353/2023/01 kwota dofinansowania
775.200,00 zł., całkowita wartość projektu 775.200,00 zł”.



Grafika na okładce – opracowanie Tadeusz Zienkiewicz

Publikacja wydana za zgodą **Rrektora Politechniki Lubelskiej**

ISBN: 978-83-7947-662-6 (wersja elektroniczna)

DOI: 10.35784/9788379476626

Wydawca: Wydawnictwo Politechniki Lubelskiej
www.wpl.pollub.pl ul. Nadbystrzycka 36C,
20-618 Lublin
tel. (81) 538-46-59



WYDAWNICTWO
POLITECHNIKI
LUBELSKIEJ

Książka udostępniona jest na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach
4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0)

Spis treści

Wprowadzenie T. Zienkiewicz	11
1. Diaspora – definicje i pojęcia T. Zienkiewicz	19
1.1. Diaspora – zarys definicyjny	22
1.1.1. Ewolucja pojęcia „diaspora”	23
1.1.2. Typologie diaspor	28
1.1.3. Status formalnoprawny członków diaspor – uwarunkowania i znaczenie	32
1.1.4. Przypadek polski: Polonia, Polacy za granicą i emigracja – debata terminologiczna i instytucjonalna	39
1.2. Uwarunkowania powstawania i funkcjonowania diaspor	51
1.2.1. Przyczyny migracji i genezy diaspor	51
1.2.2. Mechanizmy trwania i rekonfiguracji diaspor	53
1.3. Diaspora jako zjawisko historyczne i współczesne	56
1.3.1. Diaspory w historii: Żydzi, Ormianie, Grecy	56
1.3.2. Diaspory XXI wieku: nowe migracje i globalizacja	59
1.4. Status formalnoprawny członków diaspor	66
1.4.1. Obywatelstwo, podwójne obywatelstwo, status rezydenta	67
1.4.2. Przykłady rozwiązań prawnych w wybranych krajach	74
1.4.3. Konsekwencje prawne dla funkcjonowania społecznego i politycznego diaspor	85
1.5. Formy zorganizowania diaspor	94
1.5.1. Organizacje migranckie (diasporalne)	94
1.5.3. Wpływ organizacji diasporalnych na politykę	118
1.6. Diaspory w Unii Europejskiej	125
1.6.1. Swoboda przepływu osób a tworzenie się diaspor wewnątrz UE	127
1.6.2. Status prawny obywateli UE w innym państwie członkowskim	135
1.6.3. Specyfika diaspor wewnątrz UE vs. spoza UE	139
Wnioski	149
2. Podstawy teoretyczne zarządzania publicznego K. Zienkiewicz	153
2.1. Klasyczny model administracji Maxa Webera	156
2.1.1. Geneza i założenia klasycznego modelu administracji	157
2.1.2. Biurokracja jako mechanizm zarządzania publicznego	160
2.1.3. Krytyka klasycznego modelu administracji	162
2.1.4. Reinterpretacja modelu Webera w kontekście współczesnego zarządzania publicznego	166

3. Ewolucja zarządzania publicznego – od administracji klasycznej do zarządzania publicznego T. Zienkiewicz	169
3.1. Podejście governance	173
3.2. Modele governance w zarządzaniu publicznym	191
3.2.1. Model biurokratyczny	191
3.2.2. Model oparty na współpracy	193
3.2.3. Adaptacyjny model zarządzania w zarządzaniu publicznym	196
3.3. Wyzwania związane z wdrażaniem zmian w zarządzaniu publicznym	200
3.4. Dobre praktyki wdrażania zmian w zarządzaniu publicznym	205
3.4.1. Strategiczne dopasowanie i jasne cele	205
3.4.2. Inkluzywne zaangażowanie interesariuszy w zarządzanie	208
3.4.3. Ustanowienie formalnych struktur i procesów we współrzędzeniu	211
3.4.4. Podejmowanie decyzji w oparciu o dane	213
3.4.5. Wspieranie kultury innowacji w zarządzaniu publicznym	215
3.4.6. Zarządzanie oparte na współpracy i sieci governance	216
3.5. Zarządzanie globalne	221
4. Teoria interesariuszy K. Zienkiewicz	233
4.1. Wielowymiarowy charakter zarządzania publicznego	234
4.1.1. Konieczność równoważenia interesów różnych grup w zarządzaniu publicznym	238
4.1.2. Odpowiedzialność i przejrzystość sektora publicznego	241
4.1.3. Zarządzanie partycypacyjne i zaangażowanie obywateli	244
4.2. Rodzaje interesariuszy w administracji publicznej	246
4.3. Zastosowanie teorii interesariuszy w praktyce administracji publicznej	251
5. Teoria instytucjonalna T. Zienkiewicz	257
5.1. Podstawy teorii instytucjonalnej: geneza i rozwój	258
5.2. Legitymizacja i przetrwanie organizacji w zarządzaniu publicznym: wpływ na realizację polityki	264
5.3. Zmiany instytucjonalne i reformy sektora publicznego	268
5.3.1. Szoki zewnętrzne: kryzysy gospodarcze i transformacje polityczne jako katalizatory zmian	269
5.3.2. Dyfuzja polityki i wpływ międzynarodowy: rola globalnych modeli zarządzania	271
5.3.3. Organizacyjne uczenie się i adaptacja: endogeniczne czynniki ewolucji instytucjonalnej	272
5.3.4. Porównanie czynników napędzających zmiany instytucjonalne: kryzys, wpływy zewnętrzne i uczenie się	273
5.4. Krytyka i przyszłe kierunki rozwoju teorii instytucjonalnej w zarządzaniu publicznym	274
5.4.1. Przedsiębiorczość instytucjonalna	275
5.4.2. Instytucje hybrydowe	276
5.4.3. Transformacja cyfrowa	277

6. Teoria zasobowa K. Zienkiewicz	281
6.1. Fundamenty teorii opartej na zasobach	286
6.2. Dynamiczne zdolności i orkiestracja zasobów: rozszerzanie teorii opartej na zasobach	290
6.3. Geneza dynamicznych zdolności	293
6.4. Empiryczne spostrzeżenia Eisenhardta i Martina	294
6.4.1. Pojawienie się orkiestracji zasobów	295
6.4.2. Integracja dynamicznych możliwości i orkiestracji zasobów	296
6.5. Przyszłe kierunki i implikacje dla zarządzania	297
7. Przegląd współczesnych modeli współpracy z organizacjami emigranckimi T. Zienkiewicz, K. Zienkiewicz	301
7.1. Klasyczna teoria Maxa Webera	305
7.1.1. Indie	306
7.1.2. Chiny	309
7.1.3. Niemcy	314
7.1.4. Włochy	316
7.2. Podejście governance	318
7.2.1. Kanada	320
7.2.2. Irlandia	322
7.2.3. Izrael	323
7.2.4. Armenia	325
7.2.5. Filipiny	326
7.3. Teoria interesariuszy	328
7.3.1. USA	330
7.3.2. Meksyk	332
7.3.3. Kolumbia	334
7.3.4. Nigeria	335
7.3.5. Etiopia	337
7.4. Teoria zasobowa	340
7.4.1. Indie	341
7.4.2. Chiny	343
7.4.3. Izrael	346
7.5. Polska w kontekście teorii zarządzania publicznego	349
Podsumowanie	355
Rekomendacje dla polskiej polityki wobec diaspory	359
Bibliografia	365

Zarządzanie współpracą instytucji państwa z diasporą. Przegląd teorii, analiza porównawcza wybranych państw

Streszczenie

Prezentowana praca podejmuje problematykę zarządzania współpracą instytucji państwa z diasporą, traktując ją jako obszar polityki publicznej, który wymaga nowych narzędzi analizy i projektowania. Przedmiotem badań są mechanizmy instytucjonalne, prawne i organizacyjne służące angażowaniu diaspor w życie polityczne, gospodarcze i kulturalne krajów pochodzenia. Głównym celem pracy jest ukazanie, w jaki sposób różne teorie zarządzania publicznego – biurokracja Maxa Webera, koncepcja *governance*, teoria interesariuszy i teoria zasobowa – mogą być stosowane do oceny i kształtowania polityk wobec diaspor.

Problem badawczy sprowadza się do pytania o to, jakie modele współpracy są najbardziej efektywne w warunkach globalnej mobilności i zróżnicowania diaspor. Zastosowana metodologia obejmuje analizę instytucjonalno-prawną, badania porównawcze oraz studium przypadku. Analizie poddano wybrane państwa (Indie, Chiny, Niemcy, Izrael, Kanadę, Irlandię, Filipiny, Nigerię, USA, Armenię), a także Polskę, której polityka polonijna została oceniona jako przykład modelu hybrydowego łączącego elementy klasycznej biurokracji i mechanizmów *new public management*.

Najważniejsze wyniki wskazują, że żaden z modeli nie funkcjonuje w izolacji, a skuteczne polityki wymagają integracji procedur biurokratycznych, sieciowych mechanizmów *governance*, dialogu interesariuszy i mobilizacji kapitałów diaspor. Polska, mimo wprowadzenia elementów konkurencyjnego finansowania i partycypacji, nadal nie wykorzystuje w pełni potencjału zasobowego swojej diaspor. Kluczowym wnioskiem pracy jest potrzeba przyjęcia hybrydowego podejścia do polityk *diaspora engagement*, łączącego stabilność instytucjonalną z elastycznością i innowacyjnością. Tylko takie rozwiązanie pozwala państwom maksymalizować wartość diaspor jako strategicznego partnera rozwojowego, kulturowego i dyplomatycznego.

Słowa kluczowe: teorie zarządzania, zarządzanie publiczne, diaspora

The Management of State Institutions' Cooperation with the Diaspora. Theoretical Review and Comparative Analysis of Selected Countries

Abstract

The present monograph examines the governance of state–diaspora relations, conceptualising it as a domain of public policy that requires new tools of analysis and design. The research focuses on institutional, legal, and organisational mechanisms through which diasporas are engaged in the political, economic, and cultural life of their countries of origin. The central aim is to demonstrate how different theories of public management, Weberian bureaucracy, governance, stakeholder theory, and the resource-based view, can be applied to the evaluation and development of diaspora policies. The research problem is framed by the question of which models of cooperation are most effective under conditions of global mobility and the diversity of diasporas.

Methodologically, the study employs institutional and legal analysis, comparative inquiry, and case studies. Selected states, including India, China, Israel, Canada, Ireland, the Philippines, Nigeria, the United States, and Armenia, are examined alongside Poland, which is assessed as a hybrid model that combines classical bureaucratic frameworks with mechanisms inspired by New Public Management.

The findings indicate that no single theoretical model operates in isolation. Effective diaspora policies integrate bureaucratic procedures with network-based governance, stakeholder dialogue, and the mobilisation of financial, human, and social capital. While countries with large and well-organised diasporas increasingly treat these communities as strategic resources, Poland still underutilises the developmental potential of Polonia despite reforms that introduced project-based funding and participatory elements. The key conclusion is that hybrid approaches to diaspora engagement – combining institutional stability with flexibility and innovation – represent the most promising model. Only through such integration can states maximise the strategic value of their diasporas as partners in development, culture, and diplomacy.

Keywords: management theories, public management, diaspora

Wprowadzenie

T. Zienkiewicz

Współpraca instytucji państwowych z diasporą staje się kluczowym elementem współczesnej polityki publicznej, wykraczającym daleko poza tradycyjne ramy pomocy konsularnej i polityki migracyjnej. Diaspory, zróżnicowane pod względem demograficznym, ekonomicznym i kulturowym, dysponują zasobami kapitału społecznego, ludzkiego i finansowego, które mogą znacząco wspierać rozwój krajów pochodzenia oraz wzmacniać pozycję państw przyjmujących na arenie międzynarodowej. Jednocześnie instytucje państwowe coraz częściej postrzegają diasporę jako partnera strategicznego w realizacji celów ekonomicznych, społecznych i dyplomatycznych.

Diaspora nie jest już jedynie społecznością symboliczną, odwołującą się do pamięci historycznej oraz więzi etniczno-kulturowych. Coraz częściej staje się aktorem współkształtującym procesy polityczne, gospodarcze i społeczne zarówno w państwach pochodzenia, jak i w krajach osiedlenia. W tym kontekście konieczne jest spojrzenie na diaspory przez pryzmat teorii zarządzania publicznego, dostarczających narzędzi analitycznych umożliwiających ocenę form i mechanizmów współpracy, efektywności instytucji oraz potencjału transferu dobrych praktyk.

Niniejsza monografia wpisuje się w nurt badań interdyscyplinarnych, łączących perspektywy nauk o polityce i administracji, nauk o zarządzaniu oraz studiów migracyjnych. W dotychczasowych badaniach nad diasporami dominowało podejście socjologiczne i politologiczne, koncentrujące się na

kwestiach tożsamości, integracji oraz reprezentacji politycznej. Znacznie rzadziej analizowano diaspory w kategoriach zarządzania publicznego, a więc jako obszar wymagający projektowania instytucji, procedur, narzędzi finansowych oraz mechanizmów partycypacji. Praca ta ma zatem na celu wypełnienie tej luki poprzez dostarczenie zarówno syntetycznego przeglądu teorii, jak i analizy praktycznych rozwiązań stosowanych w wybranych państwach.

Podstawę teoretyczną analizy tej relacji stanowią klasyczne i współczesne ujęcia zarządzania publicznego, teoria interesariuszy, teoria instytucjonalna oraz teoria zasobowa. Każde z tych podejść dostarcza odmiennego zestawu narzędzi i perspektyw – od strukturalnego pojmowania biurokracji według Maxa Webera, przez koncepcje *governance* i zarządzania wielopodmiotowego, aż po akcentowanie roli zasobów strategicznych i dynamicznych zdolności organizacyjnych. Dzięki temu możliwe staje się ukazanie złożoności mechanizmów zachodzących między państwem a rozproszonymi społecznościami emigracyjnymi.

Celem niniejszej monografii jest nie tyle wypracowanie jednego uniwersalnego modelu współpracy, ile raczej przyczynienie się do otwartej dyskusji nad formami, zakresem i narzędziami współpracy administracji publicznej z diasporą. Z uwagi na różnorodność diaspor – zarówno pod względem struktury wiekowej, poziomu kapitału ekonomicznego, jak i stopnia organizacji – żadne rozwiązanie nie sprawdzi się jednakowo w każdym kontekście. Celem autorów jest zatem wskazanie podstaw teoretycznych oraz empirycznych inspiracji, które mogą pomóc twórcom polityki w adaptacji podejść do specyfiki danego kraju i wspólnoty.

W toku analiz przyjęto zestaw hipotez odpowiadających na pytania o charakter relacji między państwem a diasporą oraz o rolę teorii zarządzania publicznego w projektowaniu polityk wobec społeczności emigracyjnych. Hipotezy te, osadzone w logice badań porównawczych i analiz teoretycznych, mają charakter wyjaśniający i syntetyzujący:

Hipoteza 1: Polityki wobec diaspory w praktyce państw nie opierają się na jednej spójnej teorii zarządzania publicznego, lecz stanowią hybrydę elementów klasycznej biurokracji, koncepcji *governance*, teorii interesariuszy i podejścia zasobowego.

Hipoteza 2: Kraje posiadające liczne i dobrze zorganizowane diaspory (np. Indie, Chiny, Izrael) częściej włączają elementy teorii zasobowej, postrzegając diasporę jako kapitał strategiczny w rozwoju gospodarczym i dyplomacji publicznej.

Hipoteza 3: W państwach o rozbudowanych tradycjach demokratycznych (np. Kanada, Irlandia) dominują mechanizmy *governance* i teoria interesariuszy, które sprzyjają wielostronnemu dialogowi i partycypacji diaspory w procesach decyzyjnych.

Hipoteza 4: Polska polityka wobec diaspory ma charakter hybrydowy, łączący biurokratyczne ramy instytucjonalne z elementami *New Public Management* i *governance*, jednak wciąż w ograniczonym stopniu wykorzystuje potencjał zasobów finansowych, ludzkich i sieciowych Polonii.

Hipotezy te stanowią podstawę dalszych rozważań, obejmujących zarówno wymiar teoretyczny, jak i studia przypadków, co pozwala na ocenę przydatności różnych podejść w warunkach polskich i międzynarodowych.

Niniejsza monografia opiera się na metodach badawczych charakterystycznych dla nauk o polityce i administracji, a także dla studiów porównawczych. Zastosowano przede wszystkim analizę instytucjonalno-prawną, która umożliwiła zbadanie regulacji, struktur i instrumentów wykorzystywanych w politykach wobec diaspory w różnych państwach. Kluczowym narzędziem badawczym była również analiza porównawcza, pozwalająca zestawić modele zarządzania publicznego w wybranych krajach (Indie, Chiny, Niemcy, Włochy, Izrael, Kanada, Irlandia, Filipiny, Nigeria, USA, Armenia) i ocenić ich adekwatność w odniesieniu do teorii biurokracji Webera, koncepcji *governance*, teorii interesariuszy i teorii zasobowej.

Uzupełnieniem badań była analiza literatury przedmiotu, obejmująca zarówno dorobek teoretyczny z zakresu zarządzania publicznego, jak i opracowania migracyjne oraz raporty instytucji międzynarodowych. W celu zachowania spójności metodologicznej zastosowano również metodę studium przypadku, ze szczególnym uwzględnieniem Polski, której polityka wobec diaspory została przeanalizowana pod kątem ewolucji instytucjonalnej, zmian w logice finansowania oraz rosnącej roli mechanizmów partycypacyjnych.

Całość badań ma charakter jakościowy i eksploracyjny – ich celem nie była weryfikacja ilościowych wskaźników skuteczności, lecz identyfikacja trendów, modeli i dobrych praktyk. Przyjęta metodologia umożliwia sformułowanie zarówno wniosków teoretycznych, jak i praktycznych, a także rekomendacji dla polityki polskiej w świetle doświadczeń międzynarodowych. Układ monografii odzwierciedla logiczną ścieżkę przechodzenia od teorii do praktyki.

Rozdział pierwszy poświęcony jest analizie pojęcia diaspory i jego ewolucji – od ujęć klasycznych, akcentujących przymusowe wygnanie oraz mit powrotu, po współczesne interpretacje związane z globalną mobilnością i zjawiskiem diaspory cyfrowej. Przedstawiono różne typologie, ukazujące zróżnicowanie form – od politycznych i gospodarczych po kulturowe – zilustrowane przykładami zarówno globalnymi, jak i polskimi. Kolejna część omawia status formalnoprawny migrantów, wskazując na różnice między funkcjonowaniem diaspor w ramach Unii Europejskiej a społecznościami działającymi poza jej strukturami. Istotnym elementem jest także opis procesów instytucjonalizacji, obejmujących powstawanie organizacji oraz sieci gospodarczych i kulturalnych, które wzmacniają pozycję diaspory w relacjach z państwami pochodzenia. Całość zamyka analiza wyzwań z globalizacją i integracją europejską, które kształtują współczesne, sieciowe formy funkcjonowania diaspory.

W kolejnym rozdziale zaprezentowano klasyczny model administracji według Maxa Webera, wraz z omówieniem genezy oraz podstawowych założeń biurokracji jako idealnego typu organizacji publicznej.

Pierwsza część przybliża historyczne uwarunkowania narodzin modelu biurokratycznego, wskazując jego kluczowe cechy: hierarchiczność, specjalizację, bezosobowość procedur oraz oparcie działań na formalnych regułach. Następnie analizowana jest rola biurokracji jako mechanizmu zarządzania publicznego, ze szczególnym uwzględnieniem jej funkcji w zakresie efektywności, przewidywalności i legitymizacji decyzji administracyjnych. Kolejna część poświęcona jest krytyce klasycznego modelu, obejmującej zarzuty dotyczące nadmiernej sztywności, braku innowacyjności oraz utrudnionej komunikacji między interesariuszami. Na koniec autorzy przedstawiają współczesne reinterpretacje koncepcji Webera, w tym próby adaptacji biurokracji do realiów dynamicznie zmieniającego się otoczenia oraz integracji mechanizmów współpracy i sieci *governance* w strukturach administracyjnych. Ten teoretyczny fundament pozwala zrozumieć, w jaki sposób klasyczne założenia biurokratycznego modelu wpływają na współczesne praktyki angażowania diaspor.

Następny rozdział prezentuje analizę przejścia od administracji klasycznej do koncepcji *governance*, obejmującą modele współpracy i adaptacji oraz opis wyzwań i dobrych praktyk wdrażania zmian w sektorze publicznym. Przedstawiono proces przejścia od tradycyjnej administracji klasycznej ku modelom *governance*. Początkowa część omawia główne założenia podejścia *governance*, w tym akcent na wielopodmiotowe rządzenie, partycypację społeczną oraz elastyczność sieci współpracy. Kolejne podrozdziały analizują trzy kluczowe modele *governance* w zarządzaniu publicznym – biurokratyczny, oparty na współpracy

oraz adaptacyjny – wskazując ich atuty i ograniczenia w kontekście angażowania interesariuszy, w tym diaspor. Rozdział omawia również wyzwania związane z wdrażaniem zmian, takie jak bariery instytucjonalne, opór środowisk urzędniczych oraz trudności komunikacyjne między podmiotami. Kolejna część przedstawia dobre praktyki, obejmujące strategiczne dopasowanie celów, inkluzywne zaangażowanie interesariuszy, formalizację procesów współrzędzenia, podejmowanie decyzji opartych na danych oraz rozwój kultury innowacji. Ostatnia sekcja poświęcona jest zagadnieniu zarządzania globalnego, w ramach którego państwa współpracują na poziomie międzynarodowym, m.in. za pośrednictwem mobilnych diaspor. Dzięki syntetycznemu ujęciu ewolucji zarządzania publicznego rozdział ten dostarcza narzędzi analitycznych umożliwiających ocenę efektywnych modeli współpracy z organizacjami emigracyjnymi.

Kolejny rozdział poświęcony jest wieloaspektowej istocie zarządzania publicznego analizowanej z perspektywy teorii interesariuszy. W pierwszej części omawiana jest konieczność równoważenia interesów różnych grup w procesie decyzyjnym w sektorze publicznym. Podkreślono znaczenie przejrzystości i odpowiedzialności instytucji publicznych wobec społeczności, co stanowi fundament budowania zaufania w relacjach z diasporami. W kolejnych podrozdziałach definiowani są interesariusze wewnętrzni i zewnętrzni oraz omawiane mechanizmy ich zaangażowania – od konsultacji publicznych po partnerstwa strategiczne. Rozdział przedstawia przykłady praktycznego zastosowania teorii w administracji publicznej – projekty wzmacniające relacje z diasporą, platformy dialogu wielostronnego oraz mechanizmy monitorowania i ewaluacji współpracy. Autorzy analizują również wyzwania, takie jak konflikty interesów, asymetria informacji oraz trudności w integracji diaspor o zróżnicowanym stopniu organizacji. Wnioski wskazują, że skuteczna współpraca opiera się na dynamicznym, iteracyjnym procesie budowania relacji i stałym monitorowaniu opinii interesariuszy.

Piąty rozdział przedstawia teorię instytucjonalną jako narzędzie analizy procesów legitymizacji i trwałości organizacji w sektorze publicznym. Pierwsza część omawia genezę i rozwój koncepcji izomorfizmu instytucjonalnego – przymusowego, mimetycznego i normatywnego – które wyjaśniają, dlaczego instytucje naśladują wzorce działania innych podmiotów, w tym instytucji państwowych w obszarze współpracy z diasporą. Następnie analizowana jest kwestia legitymizacji – w jaki sposób państwa wykorzystują formalne i nieformalne mechanizmy, aby budować wiarygodność działań skierowanych do diaspor. Kolejna sekcja dotyczy zmian instytucjonalnych i reform, roli szoków zewnętrznych (takich jak kryzysy gospodarcze i transformacje polityczne),

dyfuzji polityk publicznych, wpływów międzynarodowych oraz procesu organizacyjnego uczenia się. Autorzy porównują czynniki napędzające zmiany, wskazując na komplementarność wewnętrznych motywacji i zewnętrznych presji. Rozdział zamyka refleksja nad krytyką teorii instytucjonalnej, obejmująca rozwój koncepcji przedsiębiorczości instytucjonalnej, instytucji hybrydowych oraz transformacji cyfrowej w kontekście modernizacji współpracy z diasporą.

W rozdziale szóstym autorzy odwołują się do teorii zasobowej, która postrzega organizacje jako zbiory unikalnych aktywów i kompetencji. Na początku prezentowane są fundamenty tej teorii – warunki rzadkości, wartości i trudnej zastępowalności zasobów jako źródło przewagi konkurencyjnej, również w sektorze publicznym. Następnie autorzy rozwijają tę teorię o koncepcję dynamicznych zdolności i orkiestracji zasobów, która podkreśla zdolność instytucji do adaptacji i rekombinacji aktywów w zmiennym otoczeniu. Autorzy omawiają genezę tej perspektywy oraz empiryczne badania Kathleen Eisenhardt i Jeffreya Martina, wskazujące na praktyczne formy orkiestracji – koordynację, integrację i transformację zasobów ludzkich, finansowych i technologicznych. W dalszej części analizowany jest wpływ dynamicznych zdolności na efektywność programów skierowanych do diaspor – przedstawiono przykłady elastycznych struktur współpracy, platform cyfrowych oraz mechanizmów szybkiego dostosowywania oferty do potrzeb emigrantów. Rozdział kończy się przeglądem przyszłych kierunków badań – roli *big data*, sztucznej inteligencji oraz sieci współpracy międzysektorowej jako źródeł nowej jakości w zarządzaniu zasobami publicznymi.

Siódmy rozdział monografii stanowi przegląd praktycznych modeli współpracy z diasporami w wybranych krajach, zestawionych z wcześniej omówionymi teoriami zarządzania publicznego. W części odnoszącej się do klasycznego modelu Webera analizowane są przykłady Indii, Chin i Włoch, gdzie struktury biurokratyczne – takie jak ministerstwa ds. emigrantów czy rady doradcze – stanowią podstawę formalnych mechanizmów współpracy. Następnie zaprezentowano podejście *governance* na przykładzie Kanady, Irlandii, Izraela, Armenii i Filipin, ukazując szerokie spektrum rozwiązań – od konsultacji inkluzyjnych po sieci partnerskie i instytucje koordynujące politykę emigracyjną. W dalszej części omówiono teorię interesariuszy, bazując na doświadczeniach Stanów Zjednoczonych, Meksyku, Kolumbii, Nigerii i Etiopii, które rozwijają wielopłaszczyznowy dialog z diasporami z udziałem organizacji pozarządowych i platform cyfrowych. Przegląd zamyka teoria zasobowa, wykorzystana do zaprezentowania przykładów Indii, Chin i Izraela w zakresie innowacyjnych programów inwestycyjnych, funduszy *venture capital* i inicjatyw powrotnych (*returnee*). Rozdział

dowodzi, że żaden z analizowanych modeli nie ma charakteru uniwersalnego, a skuteczność współpracy zależy od elastycznego łączenia podejść. W tym kontekście Polska została przedstawiona jako kraj, którego polityka wobec diaspory polskiej ewoluowała od biurokratycznego modelu instytucjonalnego ku hybrydowemu systemowi z elementami *New Public Management*, szczególnie w latach 2011–2015. Wnioski wskazują jednak na potrzebę lepszej koordynacji instytucjonalnej i pełniejszego wykorzystania potencjału zasobowego Polonii.

Rozdział końcowy zawiera rekomendacje dla Polski, opracowane na podstawie analiz teoretycznych i doświadczeń innych państw. Mają one charakter kierunkowy i dotyczą m.in. ujednolicenia struktur instytucjonalnych, rozwoju mechanizmów partycypacyjnych, systematycznego mapowania interesariuszy, mobilizacji kapitału finansowego i ludzkiego diaspory, cyfryzacji usług konsularnych i kulturalnych, a także wzmocnienia wymiaru tożsamościowego. Rekomendacje te stanowią punkt wyjścia do dalszych badań i dyskusji nad przyszłym kształtem polskiej polityki polonijnej.

Monografia wnosi wkład w rozwijającą się literaturę dotyczącą polityk wobec diaspor, poszerzając ją o perspektywę zarządzania publicznego. Zastosowanie czterech teorii – w tym teorii biurokracji Maxa Webera, koncepcji *governance*, teorii interesariuszy i teorii zasobowej – umożliwia wieloaspektową analizę roli państwa w angażowaniu diaspor. Ujęcie porównawcze pozwala na identyfikację dobrych praktyk, które mogą stanowić inspirację dla reform w Polsce. Włączenie Polski do analizy stanowi istotne *novum*, umożliwiając nie tylko na krytyczną ocenę krajowej polityki wobec diaspory, lecz także wpisanie jej w szersze trendy globalne.

Z teoretycznego punktu widzenia opracowanie pokazuje, że skuteczne polityki *diaspora engagement* wymagają hybrydyzacji modeli: biurokracja zapewnia formalną legitymizację i stabilność, koncepcje *governance* oraz teoria interesariuszy wprowadzają mechanizmy partycypacji i dialogu, natomiast teoria zasobowa wskazuje na możliwości wykorzystania kapitału diaspory w procesach rozwojowych. Polska, adaptując elementy *new public management*, znajduje się na ścieżce ku modelowi otwartemu, jednak wciąż stoi przed wyzwaniami związanymi z koordynacją instytucjonalną, efektywnością i inkluzywnością.

Prezentowana praca stanowi punkt wyjścia do pogłębionej analizy zarówno teoretycznych podstaw, jak i praktycznych doświadczeń współpracy instytucji państwowych z diasporą. Autorzy wyrażają nadzieję, że przedstawione koncepcje i studia przypadków staną się inspiracją do dalszej debaty oraz do wypracowania nowych, skutecznych modeli partnerstwa między państwem polskim a rozproszonymi społecznościami i organizacjami polonijnymi.

1. Diaspora – definicje i pojęcia

T. Zienkiewicz

Zjawisko diaspory, choć zakorzenione historycznie, współcześnie nabrało nowego znaczenia i dynamiki. Diaspory nie są już wyłącznie trwałymi wspólnotami rozproszonymi poza granicami państwa pochodzenia, lecz dynamicznymi i hybrydalnymi bytami społecznymi, kulturowymi oraz politycznymi, które współtworzą przestrzeń ponadnarodową. W epoce globalizacji, cyfryzacji i nasilającej się mobilności znaczenie diaspor uległo głębokiej transformacji. Diaspory stały się zarówno aktorami społecznymi, jak i politycznymi, zdolnymi do samoorganizacji, wpływania na polityki publiczne oraz odgrywania znaczącej roli w relacjach międzynarodowych.

Z perspektywy socjologicznej i antropologicznej diaspora jawi się jako struktura tożsamości – splot wspólnego pochodzenia, pamięci o ojczyźnie, mitologizacji doświadczenia migracyjnego oraz współczesnych praktyk kulturowych¹. Diaspory funkcjonują jako przestrzeń kulturowej reprodukcji – miejsca podtrzymywania języka, religii, zwyczajów i tradycji, nawet w konfrontacji z kulturą dominującą w kraju osiedlenia. Utrzymywanie więzi z krajem pochodzenia poprzez rytuały, święta, język czy kuchnię tworzy symboliczną przestrzeń pamięci, która nie ulega zatarciu, a często staje się fundamentem zbiorowej tożsamości.

¹ S. Vertovec, *Conceiving and researching transnationalism*, „Ethnic and Racial Studies” t. 22 nr 2 (1999) s. 447–462, DOI: 10.1080/014198799329558; S. Vertovec, *Transnationalism*, Routledge, London 2010.

Na płaszczyźnie politycznej diaspory mogą odgrywać rolę pośredników między państwami – wpływając na politykę zagraniczną, wspierając kampanie wyborcze oraz uczestnicząc w debatach publicznych zarówno w kraju pochodzenia, jak i osiedlenia. Często dysponują one znacznym potencjałem ekonomicznym (przesyłami pieniężnymi – tzw. *remittances*) oraz lobbystycznym. Diaspory mogą stanowić zarówno wsparcie w sytuacjach kryzysowych, jak i źródło napięć społecznych – zwłaszcza gdy kwestie etniczne lub religijne splatają się z interesami geopolitycznymi.

Zjawisko diaspory stanowi również wyzwanie w zakresie zarządzania wielokulturowością i integracją – zagadnienie kluczowe dla administracji publicznej, polityki społecznej oraz instytucji międzynarodowych. Zjawisko to wymusza nowe sposoby definiowania obywatelstwa, lojalności narodowej oraz form uczestnictwa w życiu publicznym. Diaspory stają się przedmiotem działań strategicznych państw wysyłających, które dążą do utrzymania kontaktu z obywatelami przebywającymi za granicą – m.in. poprzez instytucje takie jak ministerstwa ds. diaspory, programy repatriacyjne, karty diasporalne czy systemy głosowania korespondencyjnego.

Warto podkreślić, że diaspora jako zjawisko nie ogranicza się wyłącznie do krajów Globalnego Południa – jest również obecna w ramach tzw. starej Europy, gdzie np. społeczności portugalska, grecka czy irlandzka tworzą diasporalne sieci wewnątrz Unii Europejskiej. Współcześnie coraz wyraźniej zacierają się granice między migracją a diasporą – mobilność przestaje być jednorazowym procesem, stając się złożonym, cyrkulacyjnym i wieloetapowym ruchem społecznym.

Współczesna politologia – zwłaszcza w swojej transnarodowej odmianie – postrzega diasporę jako istotnego aktora procesów politycznych, zarówno na poziomie mikro (uczestnictwo obywatelskie, głosowanie), jak i makro (dyplomacja diasporalna, lobbings, *soft power*). Diaspora funkcjonuje na styku suwerenności państwowej, tożsamości narodowej i globalnych przepływów ludzi, idei i kapitału. Koncepcja ta skłania badaczy do rewizji klasycznych kategorii politycznych, takich jak państwo, granica, obywatelstwo czy wspólnota polityczna.

W perspektywie neoinstytucjonalnej diaspora może być postrzegana jako forma niepaństwowego aktora zbiorowego, wykorzystującego struktury formalne i nieformalne w celu realizacji własnych interesów – od kulturowych, przez ekonomiczne, po polityczne².

² M. Koinova, *Diasporas and democratization in the post-communist world*, „Communist and Post-Communist Studies” t. 42 nr 1 (2009), s. 41–64, DOI: 10.1016/j.postcomstud.2009.02.001.

Badacze wskazują, że wspólnoty diasporalne potrafią tworzyć struktury quasi-państwowe – takie jak związki, przedstawicielstwa, ośrodki edukacyjne, media czy kanały finansowania – funkcjonujące równolegle wobec państw narodowych.

W naukach o zarządzaniu diaspora funkcjonuje jako istotna kategoria analizy kapitału społecznego i sieciowego. Diaspory tworzą globalne sieci powiązań gospodarczych, inwestycyjnych i informacyjnych, które mogą stymulować rozwój ekonomiczny zarówno kraju pochodzenia, jak i kraju osiedlenia. Przykładowo, chińska diaspora w Azji Południowo-Wschodniej stanowiła motor przepływów kapitałowych i przedsiębiorczości transnarodowej³. W tym sensie diaspory analizowane są jako „zdecentralizowani inwestorzy” czy „agenci rozwoju” (*agents of development*), których wpływ może przewyższać znaczenie klasycznych instrumentów pomocy rozwojowej⁴.

W kontekście zarządzania publicznego i międzynarodowego istotne staje się pytanie o kształt polityki wobec diaspory – jak projektować strategię współpracy, w jaki sposób wzmacniać ich uczestnictwo, a zarazem chronić interesy państw przyjmujących. Pojawia się również kwestia tzw. *diaspora governance* – czyli zarządzania relacjami między państwem a diasporą, które obejmuje zagadnienia reprezentacji, konsultacji, świadczeń i odpowiedzialności.

Celem niniejszego rozdziału jest analityczne i wielowymiarowe przedstawienie złożoności pojęcia „diaspory”. Poprzez przegląd literatury przedmiotu oraz odniesienia do przykładów empirycznych rozdział ukazuje, w jaki sposób zjawisko to funkcjonuje w kontekstach politycznym, społecznym, kulturowym i prawnym. Analizując uwarunkowania powstawania diaspor, ich historyczną i współczesną rolę, status prawny, formy organizacji oraz funkcjonowanie w ramach Unii Europejskiej (UE), rozdział stanowi punkt wyjścia do dalszych rozważań prowadzonych w niniejszej monografii.

Struktura rozdziału obejmuje siedem głównych sekcji:

1. Zarys definicyjny diaspory – sekcja zawiera przegląd literatury przedmiotu, ewolucję pojęcia oraz analizę jego wieloznaczności, z uwzględnieniem typologii i debat definicyjnych, w tym odnoszących się do Polonii i diaspory polskiej.

³ A. Saxenian, *The New Argonauts: Regional Advantage in a Global Economy*, Harvard University Press, Cambridge (MA) 2007.

⁴ G. Sinatti, C. Horst, *Migrants as agents of development: Diaspora engagement discourse and practice in Europe*, „Ethnicities” t. 15 nr 1 (2015), s. 134–152, DOI: 10.1177/1468796814530120.

2. Uwarunkowania powstawania i funkcjonowania diaspor – przedstawiono analizę przyczyn i mechanizmów utrzymywania się diaspor jako zjawiska transnarodowego.
3. Charakter historyczny i współczesny diaspor – omówiono różnice między klasycznymi a współczesnymi diasporami, ze szczególnym uwzględnieniem wpływu procesów globalizacyjnych.
4. Status formalnoprawny diaspor – zaprezentowano analizę zagadnień obywatelstwa, podwójnej przynależności oraz prawnych uwarunkowań funkcjonowania wspólnot diasporalnych.
5. Formy organizacji diaspor – opisano instytucjonalne i oddolne struktury organizacyjne funkcjonujące w ramach diaspor.
6. Specyfika diaspor wewnątrz Unii Europejskiej – omówiono zróżnicowanie sytuacji diaspor unijnych w kontekście swobody przepływu osób i polityk integracyjnych.
7. Podsumowanie – zawiera syntetyczne ujęcie kluczowych ustaleń oraz stanowi wprowadzenie do kolejnych rozdziałów monografii.

Taka struktura umożliwia kompleksowe ujęcie problematyki diaspor w sposób systematyczny, a zarazem elastyczny – pozwalający na odniesienie się do specyfiki konkretnych wspólnot, przypadków i kontekstów instytucjonalnych. W rezultacie rozdział stanowi nie tylko teoretyczne wprowadzenie do dalszych analiz, lecz także fundament do formułowania pytań badawczych w kolejnych częściach monografii.

1.1. Diaspora – zarys definicyjny

W dobie globalizacji, nasilających się przepływów ludności oraz pogłębiającej się transnarodowości życia społecznego pojęcie „diaspory” zajmuje centralne miejsce w dyskursie politologicznym, socjologicznym i w badaniach nad migracjami oraz tożsamością zbiorową. Pojęcie to, używane zarówno przez badaczy, jak i decydentów politycznych, stanowi dziś kategorię pojemną, lecz zarazem kontrowersyjną – obarczoną wielością znaczeń, historycznymi konotacjami oraz politycznym ładunkiem. Z jednej strony odnosi się ono do wspólnot utrzymujących więzi z krajem pochodzenia mimo wielopokoleniowego oddalenia, z drugiej – do nowoczesnych sieci społecznych i instytucjonalnych powstałych w wyniku najnowszych fal migracji.

W ujęciu klasycznym pojęcie diaspory kojarzone było przede wszystkim z doświadczeniem przymusowego rozproszenia, wygnania i duchowej nostalgii za utraconą ojczyzną. Tego rodzaju ujęcie dominowało przez wieki

i kształtowało zarówno rozumienie samego terminu, jak i postawy diaspor – oparte na pamięci, cierpieniu i zachowaniu tożsamości w warunkach obcości. Jednak już w drugiej połowie XX wieku, wraz z przyspieszeniem globalnych migracji oraz dynamicznymi przemianami politycznymi i społecznymi, pojęcie „diaspory” zaczęło być redefiniowane. Przestało być kojarzone wyłącznie z przeszłością i doświadczeniem tragedii, a zaczęło być analizowane jako współczesny konstrukt społeczny, polityczny i kulturowy.

Celem niniejszego podrozdziału jest definicyjne zarysowanie pojęcia „diaspory”, ze szczególnym uwzględnieniem jego ewolucji, typologii oraz zastosowania w odniesieniu do konkretnych przykładów – w tym zwłaszcza Polonii i diaspory polskiej. Analizie poddane zostaną trzy kluczowe aspekty: (1) historyczny rozwój pojęcia – od znaczeń religijnych po współczesne konteksty, (2) propozycje klasyfikacyjne i typologie diaspor obecne w literaturze przedmiotu oraz (3) specyfika i różnicowanie terminów używanych w kontekście polskim, takich jak „Polonia”, „Polacy za granicą” i „diaspora polska”. Przywołane zostaną zarówno klasyczne opracowania teoretyczne, jak i najnowsze badania empiryczne, które umożliwiają lepsze zrozumienie złożoności tego zjawiska w świecie postnarodowym i cyfrowym. Szczególne znaczenie ma także refleksja nad tym, w jaki sposób zmieniające się konteksty polityczne i technologiczne wpływają na redefinicję samego pojęcia oraz jego roli w polityce wewnętrznej i zagranicznej państw.

1.1.1. Ewolucja pojęcia „diaspora”

Historia pojęcia „diaspora” odzwierciedla nie tylko zmieniające się realia społeczne i polityczne, lecz także ewolucję narzędzi analitycznych, którymi posługują się nauki społeczne. Początkowo głęboko zakorzenione w religijnym dyskursie judaistycznym, z czasem pojęcie to ulegało przekształceniom i rozszerzało się na nowe konteksty – obejmujące rozproszenia wynikające z kolonializmu, przemian geopolitycznych, procesów globalizacji oraz współczesnych form mobilności. Wraz z tą semantyczną ekspansją pojawiła się potrzeba nowej systematyki pojęciowej oraz większej precyzji badawczej.

W literaturze najczęściej wyróżnia się trzy etapy rozwoju pojęcia „diaspory”⁵:

- klasyczny,
- modernistyczny,
- postmodernistyczny lub globalny.

⁵ R. Cohen, *Global Diasporas*, Routledge, London 2008.

Każdy z tych etapów wiąże się z odmiennym rozumieniem źródeł rozproszenia, struktury tożsamości oraz relacji z ojczyzną i krajem osiedlenia.

W ujęciu klasycznym termin „diaspora” odnosi się niemal wyłącznie do historycznego doświadczenia narodu żydowskiego, rozproszonego poza Palestyną po zburzeniu Świątyni Jerozolimskiej. Było to rozproszenie przymusowe, które stało się jednym z fundamentów żydowskiej tożsamości narodowej, religijnej i kulturowej. Kluczowe w tym kontekście były trzy elementy: przymus wygnania, długotrwałe oddzielenie od ojczyzny i duchowe ukierunkowanie na powrót. Te cechy stały się wzorcem, do którego odwoływano się, gdy pojęcie „diaspory” zaczęto stosować wobec innych narodów.

Diaspora klasyczna stanowiła zatem nie tylko formę fizycznego rozproszenia, ale przede wszystkim stan świadomości zbiorowej – zakorzeniony w micie powrotu oraz w wierze w kulturową ciągłość mimo rozproszenia. Obowiązywały w niej silne normy endogamii, zachowywania języka, religii, pamięci zbiorowej i lojalności wobec wspólnoty. Charakterystyczne były również struktury autarkiczne – diasporom klasycznym towarzyszyły silne instytucje wewnętrzne, takie jak sądy rabinackie, sieci szkół czy organizacje charytatywne.

Z czasem pojęcie to zaczęto odnosić również do innych grup historycznie doświadczonych przymusowym rozproszeniem – takich jak Ormianie (po ludobójstwie w Imperium Osmańskim), Grecy (po wojnach bałkańskich) czy Afrykanie (w wyniku handlu niewolnikami). Wspólne dla tych przypadków były trauma, pamięć zbiorowa oraz symboliczny związek z utraconym terytorium. Co istotne, klasyczne diaspory pozostawały trwale oddzielone od ojczyzny, lecz wciąż były z nią symbolicznie związane poprzez religię, kulturę i wyobrażenia o powrocie. Koncepcja ta miała charakter normatywny – zakładała istnienie pożądanых cech diaspory jako „wzorcowej mniejszości”.

W XX wieku, zwłaszcza po dwóch wojnach światowych oraz w okresie dekolonizacji, pojęcie „diaspora” zaczęło odnosić się do nowych typów rozproszenia – o charakterze politycznym, ideologicznym bądź ekonomicznym. W tym okresie termin ten wszedł na stałe do słownika nauk społecznych. Diaspory modernistyczne były często efektem przymusowych migracji – obejmujących uchodźców, dysydentów i wygnańców politycznych – jednak nie zawsze opierały się na doświadczeniu zbiorowej traumy. Coraz częściej rozproszenie miało również charakter częściowo dobrowolny – np. wynikający z uwarunkowań gospodarczych.

W tym kontekście pojęcie „diaspory” przestało mieć charakter sakralny i zaczęło być analizowane jako zjawisko społeczne i polityczne. Pojawiły się

pierwsze próby teoretyzacji, wśród których na szczególną uwagę zasługuje klasyfikacja Williama Safrana, proponująca sześć cech charakterystycznych dla diaspor⁶:

- rozproszenie z ojczyzny,
- pamięć o kraju pochodzenia,
- brak pełnej integracji w kraju osiedlenia,
- pragnienie powrotu,
- zaangażowanie w sprawy kraju pochodzenia,
- poczucie solidarności z członkami diaspory.

Diaspory modernistyczne tworzyły coraz bardziej rozbudowane sieci kontaktów między wspólnotami diasporalnymi a krajem pochodzenia. Utrzymywały dwukierunkowe relacje, często o charakterze politycznym lub ekonomicznym – obejmujące m.in. przekazy pieniężne, wsparcie partii politycznych czy pomoc humanitarną⁷. Takie cechy wykazywały np. diaspory palestyńska, irlandzka czy kubańska.

Na przełomie XX i XXI wieku, w warunkach przyspieszającej globalizacji, rozwoju technologii komunikacyjnych oraz wzrostu mobilności transnarodowej, pojęcie „diaspory” uległo kolejnej, fundamentalnej transformacji. Pojawiła się potrzeba dostosowania klasycznych i modernistycznych ujęć do realiów społeczeństw sieciowych⁸, wielokulturowych oraz do dynamicznie przekształcających się form tożsamości zbiorowych. W rezultacie wyłoniła się kategoria „diaspory postmodernistycznej” lub „diaspory globalnej”, coraz częściej ujmowana jako konstrukt analityczny – odnoszący się nie tylko do konkretnych społeczności migrantów, ale także do sposobów organizowania relacji z przestrzenią, tożsamością i państwowością w erze postnarodowej.

W ujęciu postmodernistycznym pojęcie „diaspory” nie jest już definiowane wyłącznie przez doświadczenie traumatycznego rozproszenia ani przez konieczność fizycznej nieobecności w ojczyźnie. Kluczowe staje się raczej funkcjonowanie w wielu kontekstach kulturowych równocześnie, przy zachowaniu aktywnych relacji z różnymi ośrodkami tożsamości – zarówno lokalnej, jak i transnarodowej. To rozluźnienie klasycznych kryteriów otworzyło przestrzeń dla bardziej inkluzyjnych, a zarazem bardziej pogłębionych analiz.

⁶ W. Safran, *Diasporas in Modern Societies: Myths of Homeland and Return*, „Diaspora: A Journal of Transnational Studies” t. 1 nr 1 (1991), s. 83–99, DOI: 10.1353/dsp.1991.0004.

⁷ S. Meyer, C. Ströhle (red.), *Remittances as Social Practices and Agents of Change: The Future of Transnational Society*, Springer, Cham 2023.

⁸ M. Castells, *The Net and the Self: Working notes for a critical theory of the informational society*, „Critique of Anthropology” t. 16 nr 1 (1996), DOI: 10.1177/0308275X9601600103.

Współczesne diaspory definiowane są coraz częściej nie przez fizyczne oddalenie, lecz przez sposób organizacji relacji z ojczyzną oraz z innymi członkami wspólnoty – niezależnie od ich geograficznej lokalizacji. Zmieniają się zatem nie tylko formy uczestnictwa diaspor w życiu społecznym, lecz także mechanizmy, za pomocą których podtrzymują one więzi z krajem pochodzenia. Istotne są tutaj m.in.:

- Utrzymanie więzi za pomocą mediów cyfrowych – nowoczesne technologie (takie jak media społecznościowe, komunikatory czy platformy wideo) umożliwiają diasporom codzienny kontakt z krajem pochodzenia, udział w debacie publicznej, śledzenie wydarzeń i angażowanie się w inicjatywy społeczne, niezależnie od fizycznej odległości.
- Mobilność i wielokierunkowość migracji – członkowie diaspory często przemieszczają się między wieloma krajami, tworząc sieci relacji o charakterze diasporowym, bez jednoznacznego odniesienia do jednego kraju osiedlenia czy jednego kraju pochodzenia. Zjawisko to określane bywa mianem „diaspory sieciowej” (Vertovec, 2001).
- Tożsamość hybrydyczna – w miejsce jednoznacznej identyfikacji narodowej lub kulturowej pojawia się złożona, wielowymiarowa tożsamość hybrydyczna. Diaspory postmodernistyczne często konstruują własne systemy znaczeń, łączące elementy tradycyjne (np. religię, język) z nowoczesnymi (np. obywatelstwo kosmopolityczne, styl życia klasy średniej, narracje polityczne).
- Aktywizm transnarodowy i polityka diaspor – współczesne diaspory mogą być aktywnymi uczestnikami życia politycznego zarówno w krajach osiedlenia, jak i w krajach pochodzenia. Przejawia się to w przekazach pieniężnych i inwestycjach, działaniach lobbystycznych, udziale w wyborach zdalnych, a nawet w prowadzeniu kampanii politycznych.
- Państwa wobec diaspor – coraz więcej państw postrzega własne diaspory jako strategiczne zasoby (*diaspora as an asset*)⁹. Tworzone są specjalne instytucje ds. relacji z diasporą, wprowadzane rozwiązania dotyczące podwójnego obywatelstwa, a także rozwijane strategie tzw. dyplomacji diasporalnej (*diaspora diplomacy*)¹⁰.

⁹ M. Lesińska, *Polityczna rola diaspory na przykładzie krajów Europy Środkowo-Wschodniej i obszaru postsowieckiego*, „Politeja” t. 13 nr 2 (41) (2021), s. 77–98, DOI: 10.12797/Politeja.13.2016.41.05.

¹⁰ L.F. Echeverría-King et al., *Organized Scientific Diaspora and Its Contributions to Science Diplomacy in Emerging Economies: The Case of Latin America and the Caribbean*, „Frontiers in Research Metrics and Analytics” t. 7 (2022), art. 893593, DOI: 10.3389/frma.2022.893593.

Współczesne podejścia do badania diaspory znacznie wykraczają poza klasyczne kategorie analityczne. Jedną z kluczowych koncepcji jest „transnarodowość”¹¹, rozumiana jako praktykowanie życia społecznego i politycznego w więcej niż jednym państwie równocześnie. Transnarodowe diaspory nie są już osadzone „między dwoma światami”, lecz funkcjonują w wielu przestrzeniach równocześnie, tworząc nowe formy przynależności, tożsamości i obywatelstwa.

Inne kluczowe koncepcje to:

- Diaspora jako przestrzeń społeczna – Robin Cohen podkreśla, że diaspore należy analizować nie tylko jako grupę ludzi, lecz także jako dynamiczną przestrzeń wytwarzania tożsamości, narracji, interesów i strategii społecznych¹².
- Diaspora jako praktyka kulturowa – Stuart Hall akcentuje kluczową rolę kultury w kształtowaniu diaspory, ujmując ją jako proces nieustannego negocjowania tożsamości i przynależności¹³.
- Diaspora jako forma polityczności – według Gabriela Sheffera i Rogersa Brubakera diaspora staje się podmiotem politycznym, zdolnym do wpływania na relacje międzynarodowe, prowadzenia działań lobbystycznych oraz tworzenia alternatywnych wspólnot obywatelskich¹⁴.

Rozszerzenie pojęcia „diaspory” na nowe konteksty i grupy rodzi jednak liczne kontrowersje. Część badaczy ostrzega przed nadmierną inflacją pojęcia, mogącą prowadzić do jego teoretycznego rozmycia. Rogers Brubaker proponuje, by unikać traktowania każdej społeczności migracyjnej jako diaspory i postulować większą ostrożność terminologiczną. W odpowiedzi pojawiają się propozycje wprowadzenia dodatkowych kategorii, takich jak „społeczności transnarodowe”, „migranci ekonomiczni” czy „społeczności zewnętrzne”.

Pojawia się również pytanie o kryteria przynależności do diaspory – czy wystarczająca jest sama deklaracja tożsamości? Czy konieczne są instytucje i sieci podtrzymujące więzi diasporalne? Czy diaspora musi być zorganizowana politycznie, by mogła być uznana za wspólnotę transnarodową? Odpowiedzi na te pytania różnią się w zależności od kontekstu społecznego, historycznego i badawczego.

¹¹ L. Basch, N.G. Schiller, C.S. Blanc (red.), *Nations Unbound*, Routledge, London 2005.

¹² R. Cohen, *Global Diasporas*, Routledge, London 2008; R. Cohen, *Global diasporas: an introduction*, Routledge, London–New York 2023.

¹³ S. Hall, *Cultural Identity and Diaspora*, [w:] *Identity: Community, Culture, Difference*, red. J. Rutherford, Lawrence & Wishart, London 1990, s. 222–237.

¹⁴ R. Brubaker, *The ‘diaspora’ diaspora*, „Ethnic and Racial Studies” t. 28 nr 1 (2025), s. 1–19, DOI: 10.1080/0141987042000289997; G. Sheffer, *Diaspora Politics: At Home Abroad*, Cambridge University Press, Cambridge 2003.

Współczesna Polonia i diaspora polska doskonale ilustrują wyzwania związane z postmodernistycznym ujęciem diaspory. Obok klasycznych form emigracji politycznej (np. emigracji lat 80.) funkcjonują dziś także grupy migrantów zarobkowych z XXI wieku, które komunikują się za pomocą mediów cyfrowych, pozostają aktywne politycznie i ekonomicznie wobec Polski, a jednocześnie często wchodzą w głęboką integrację z krajem osiedlenia¹⁵.

Zjawiska takie jak zakładanie polskich szkół sobotnich w Wielkiej Brytanii, uczestnictwo w wyborach do Sejmu z zagranicy czy działalność internetowa tzw. Polonii cyfrowej ukazują nowe formy „diasporyzacji” – oparte nie na traumie i wygnaniu, lecz na nowoczesnych praktykach mobilności, kultury i transnarodowego obywatelstwa.

Zestawienie trzech omawianych etapów ewolucji pojęcia „diaspory” pozwala dostrzec wyraźne przesunięcie od ujęcia normatywno-historycznego ku analityczno-dynamicznemu (tabela 1).

Tabela 1. Etapy ewolucji pojęcia „diaspora”

Etap	Główne cechy	Przykłady
Klasyczny	Przymusowe rozproszenie, mīt powrotu, tożsamość oparta na pamięci i religii	Żydzi, Ormianie, Grecy
Modernistyczny	Migracje polityczne i ekonomiczne, początki struktur transnarodowych	Palestyńczycy, Kubańczycy, Wietnamczycy
Postmodernistyczny / globalny	Sieciowość, mobilność, transnarodowość, tożsamość hybrydyczna	Indusi, Chińczycy, Polacy XXI w.

Źródło: opracowanie własne.

1.1.2 Typologie diaspor

Zróznicowanie zjawiska diaspory – pod względem genezy, sposobu funkcjonowania, celów, form tożsamości i relacji z ojczyzną – doprowadziło do powstania licznych prób jego systematyzacji. Typologie te służą uporządkowaniu zjawisk migracyjnych i transnarodowych oraz ułatwiają analizę konkretnych przypadków. Poniżej przedstawiono najważniejsze z nich – zarówno klasyczne, jak i współczesne – z uwzględnieniem ich znaczenia analitycznego i empirycznego.

¹⁵ P. Malendowicz, G. Dziedzic, I. Kapsa, *Polonia amerykańska: współczesność determinowana politycznością*. Zbiór studiów, Instytut Nauk Politycznych UKW – Northeastern Illinois University – Wąbrzeskie Zakłady Graficzne, Bydgoszcz–Chicago–Wąbrzeźno 2018.

1) Diaspory klasyczne, etniczne i narodowe

Jedną z pierwszych prób typologizacji diaspor była klasyfikacja oparta na kryterium etnicznego i narodowego pochodzenia. Tego typu diaspory definiuje się najczęściej poprzez silną więź z grupą etniczną oraz symboliczną bądź realną relację z ojczyzną. Robin Cohen wyróżnia tzw. diaspory etniczne i narodowe, w których kluczową rolę odgrywają: pamięć o wspólnej przeszłości (często o traumatycznych doświadczeniach), poczucie wspólnego losu, mit powrotu oraz aktywne działania na rzecz ojczyzny. Do klasycznych przykładów należą diaspory: żydowska, ormiańska, grecka i chińska¹⁶.

2) Diaspory przymusowe, dobrowolne i mieszane

Kolejne kryterium typologizacji stanowi sposób opuszczenia ojczyzny. William Safran zaproponował podział na diaspory przymusowe (*forced diasporas*) – wynikające z prześladowań, wojen, katastrof naturalnych lub deportacji – oraz dobrowolne (*voluntary diasporas*), związane z migracjami zarobkowymi, edukacyjnymi bądź politycznymi. Coraz częściej wyróżnia się również diaspory mieszane, w których czynniki przymusu i dobrowolności współistnieją – np. w przypadku migracji ekonomicznych wywołanych kryzysami strukturalnymi¹⁷.

3) Diaspory handlowe i gospodarcze

Istnieją również typologie koncentrujące się na funkcjach ekonomicznych diaspor. Już od średniowiecza istniały wspólnoty diasporyczne pełniące funkcję pośredników handlowych, takie jak Ormianie, Żydzi sefardyjscy czy Chińczycy w Azji Południowo-Wschodniej. Współcześnie rośnie znaczenie diaspor ekonomicznych, które generują przekazy pieniężne, inwestycje zagraniczne (diaspora Foreign Direct Investment) oraz zakładają przedsiębiorstwa transnarodowe¹⁸.

¹⁶ R. Cohen, *Global Diasporas*, Routledge, London 2008; W. Safran, *Diasporas in Modern Societies: Myths of Homeland and Return*, „Diaspora: A Journal of Transnational Studies” t. 1 nr 1(1991), s. 83–99, DOI: 10.1353/dsp.1991.0004.

¹⁷ Y. Shain, *The Role of Diasporas in Conflict Perpetuation or Resolution*, „SAIS Review” t. 22 nr 2 (2002), s. 115–144, DOI: 10.1353/sais.2002.0052; N. Van Hear, *New Diasporas: The Mass Exodus, Dispersal and Regrouping of Migrant Communities*, University of Washington Press, Seattle 1998.

¹⁸ J. Brinkerhoff, *Diasporas, Skills Transfer, and Remittances: Evolving Perceptions and Potential*, [w:] C. Wescot, J. Brinkerhoff (red.), *Converting Migration Drains into Gains: Harnessing the Resources of Overseas Professionals*, Asian Development Bank, Manila 2006, s. 1–32; A. Portes, L.E. Guarnizo, W.J. Haller, *Transnational Entrepreneurs: An Alternative Form of Immigrant Economic Adaptation*, „American Sociological Review” t. 67, nr 2 (2002), s. 278–298, DOI: 10.2307/3088896.

4) Diaspory polityczne i opozycyjne

Część diaspor rozwija działalność polityczną wymierzoną w reżim panujący w kraju pochodzenia. Tzw. diaspory opozycyjne bądź polityczne organizują się wokół idei zmiany reżimu, wspierają opozycję lub tworzą rządy na uchodźstwie. Przykładami takich diaspor są: tybetańska, syryjska, białoruska i kubańska. Działania tych diaspor odgrywają istotną rolę w kształtowaniu opinii międzynarodowej oraz w prowadzeniu dyplomacji nieoficjalnej¹⁹.

5) Diaspory kulturowe i symboliczne

Niektóre diaspory nie opierają się na rzeczywistym przemieszczeniu ludności, lecz na wspólnym doświadczeniu kulturowym bądź historycznym. Paul Gilroy, w kontekście tzw. diaspory afrykańskiej, zaproponował koncepcję „Black Atlantic” jako przestrzeni wspólnej pamięci, kultury i tożsamości postkolonialnej. W tym ujęciu diaspora może mieć charakter symboliczny i kulturowy, niekoniecznie jednak geograficzny²⁰.

6) Diaspory transnarodowe i sieciowe

Steven Vertovec zaproponował koncepcję diaspor sieciowych (*network diasporas*), które tworzą wielokierunkowe relacje między członkami wspólnoty, ojczyzną a państwem osiedlenia. Są to struktury transnarodowe, oparte na przepływie informacji, zasobów, ludzi i symboli. Podkreśla się ich dynamiczny charakter, wielopoziomowość oraz decentralizację²¹. W tym ujęciu diasporą może być nawet społeczność mobilna, która nie zakorzeniła się trwale w żadnym państwie.

7) Diaspory cyfrowe (cyberdiaspory)

Współczesna migracja cyfrowa stworzyła nowe formy przynależności, w których fizyczne przemieszczenie nie stanowi warunku uczestnictwa we wspólnocie. Tzw. cyberdiaspory funkcjonują przede wszystkim w przestrzeni wirtualnej,

¹⁹ T. Lyons, *Conflict-generated diasporas and transnational politics in Ethiopia: Analysis*, „Conflict, Security & Development” t. 7, nr 4 (2007), s. 529–549, DOI: 10.1080/14678800701692951; E. Østergaard-Nielsen, *Transnational Politics: The Case of Turks and Kurds in Germany*, Routledge, London–New York 2003.

²⁰ J. Clifford, *Diasporas*, „Cultural Anthropology” t. 9 nr 3 (1994), s. 302–338, DOI: 10.1525/can.1994.9.3.02a00040.

²¹ P. Levitt, N. G. Schiller, *Conceptualizing Simultaneity: A Transnational Social Field Perspective on Society*, „International Migration Review” t. 38 nr 3 (2004), s. 1002–1039. DOI: 10.1111/j.1747-7379.2004.tb00227.x; M. Sökefeld, *Mobilizing in Transnational Space: A Social Movement Approach to the Formation of Diaspora*, „Global Networks” t. 6 nr 3 (2006), s. 265–284, DOI: 10.1111/j.1471-0374.2006.00144.x.

tworząc sieci kulturowe, polityczne i informacyjne²². Przykładami takich form są wspólnoty funkcjonujące na forach internetowych oraz w serwisach społecznościowych, takich jak Facebook, YouTube czy Discord. Diaspora cyfrowa może wspierać tradycyjne diaspory lub funkcjonować niezależnie jako zjawisko socjotechniczne²³.

8) Diaspory „z wyboru” i symboliczne

Coraz częściej obserwuje się także zjawisko diaspor tożsamościowych bądź symbolicznych, obejmujących jednostki identyfikujące się z daną wspólnotą, choć niekoniecznie posiadających realne powiązania migracyjne²⁴. Przykładem może być młodzież polskiego pochodzenia w USA, która nie posługuje się językiem polskim, lecz aktywnie uczestniczy w życiu społeczności polonijnej. Zjawisko to stanowi wyzwanie dla klasycznych definicji diaspor, opartych na genealogii bądź traumie wygnania²⁵.

Typologie diaspor pełnią kluczową funkcję analityczną, lecz stanowią również narzędzie polityczne i społeczne – sposób klasyfikacji danej diaspor wpływa na to, jak jest ona postrzegana i traktowana przez państwa, organizacje międzynarodowe czy same społeczności. Współczesne ujęcia coraz częściej integrują perspektywy funkcjonalne (np. polityczne i ekonomiczne) z podejściami symbolicznymi oraz kulturowymi, co umożliwia bardziej elastyczną i wielowymiarową analizę zjawiska.

²² B.R.O. Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Verso, London–New York 2016.

²³ V. Bernal, *Diaspora, Cyberspace and Political Imagination: The Eritrean Diaspora Online*, „Global Networks” t. 6 nr 2 (2006), s. 161–179, DOI: 10.1111/j.1471-0374.2006.00139.x; J.M. Brinkerhoff, *Digital Diasporas: Identity and Transnational Engagement*, Cambridge University Press, Cambridge 2009.

²⁴ P. Levitt, *Roots and Routes: Understanding the Lives of the Second Generation Transnationally*, „Journal of Ethnic and Migration Studies” t. 35 nr 7 2009, s. 1225–1242, DOI: 10.1080/13691830903006309; K. Tölölyan, *Rethinking Diaspora(s): Stateless Power in the Transnational Moment*, „Diaspora: A Journal of Transnational Studies” t. 5 nr 1 (1996), s. 3–36, DOI: 10.1353/dsp.1996.0000.

²⁵ P. Malendowicz, G. Dziedzic, I. Kapsa, *Polonia amerykańska: współczesność determinowana politycznością. Zbiór studiów*, Instytut Nauk Politycznych UKW – Northeastern Illinois University – Wąbrzeskie Zakłady Graficzne, Bydgoszcz–Chicago–Wąbrzeźno 2018.

1.1.3. Status formalnoprawny członków diaspory – uwarunkowania i znaczenie

Status formalnoprawny członków diaspory stanowi istotny element określający ich pozycję w strukturze państwa przyjmującego oraz zakres możliwej partycypacji w życiu społecznym, gospodarczym i politycznym. Jego charakter zależy od uwarunkowań prawnych i historycznych danego państwa, charakteru stosunków bilateralnych z krajem pochodzenia migrantów, a także od dominujących ideologii obywatelstwa i integracji²⁶.

W wielu przypadkach pozycja członków diaspory pozostaje nieprecyzyjnie określona, niepełna bądź fragmentaryczna, co z jednej strony ogranicza zakres ich praw, z drugiej zaś umożliwia elastyczną adaptację do warunków społecznych i prawnych. Niejasność ta może dotyczyć obywatelstwa, prawa pobytu, dostępu do świadczeń socjalnych, zatrudnienia oraz udziału w życiu politycznym²⁷. Nieprecyzyjny status prawny nie zawsze jest rezultatem niedbałości legislacyjnej – nierzadko stanowi efekt świadomej polityki „strategicznej niejednoznaczności”, umożliwiającej państwom unikanie odpowiedzialności lub elastyczne kształtowanie procesów integracyjnych w zależności od bieżących potrzeb gospodarczych i politycznych²⁸.

Potencjalne korzyści wynikające z niejednoznacznego statusu formalnoprawnego obejmują większą elastyczność instytucjonalną, możliwość funkcjonowania w szarej strefie rynku pracy (zwłaszcza w państwach o rozbudowanej gospodarce nieformalnej, takich jak Włochy czy Grecja) oraz uniknięcie części obowiązków obywatelskich, np. podatkowych lub wojskowych. Z kolei negatywne konsekwencje takiego statusu obejmują zazwyczaj brak stabilizacji, ograniczony dostęp do praw socjalnych, edukacyjnych i zdrowotnych, a także wykluczenie polityczne oraz utrudnioną integrację społeczną²⁹.

²⁶ R. Bauböck, *Stakeholder Citizenship and Transnational Political Participation: A Normative Evaluation of External Voting*, „Fordham Law Review” t. 75 (2007), s. 2393–2447; C. Joppke, *Citizenship and Immigration*, Polity Press, Cambridge 2011.

²⁷ D. Pudzianowska, *The Complexities of Dual Citizenship Analysis*, „Central and Eastern European Migration Review” t. 6 nr 1 (2017), s. 15–30, DOI: 10.17467/ceemr.2017.10; P. Spiro, *Dual Nationality and the Meaning of Citizenship*, „Emory Law Journal” t. 46 nr 4 (1997), s. 1411–1485.

²⁸ M. Ruhs, *The Price of Rights: Regulating International Labor Migration*, Princeton University Press, Princeton (NJ) 2013.

²⁹ T. Faist, *The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces*, Oxford University Press, Oxford 2000; Y.N. Soysal, *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, University of Chicago Press, Chicago 2007.

1) Turcy w Niemczech

Diaspora turecka w Niemczech stanowi jeden z najbardziej rozpoznawalnych przykładów niejednoznacznego statusu formalnoprawnego w Europie Zachodniej. Tureccy migranci zaczęli przybywać do Niemiec w latach 60. XX wieku w ramach programu pracowników gościnnych (*gastarbeiter*), który przewidywał ich czasowy pobyt i zatrudnienie. Nie zakładano nadania migrantom obywatelstwa niemieckiego, a ich pobyt postrzegano jako zjawisko przejściowe. W praktyce jednak wiele osób zdecydowało się pozostać na stałe, a wraz z nimi ich rodziny, co doprowadziło do trwałego osiedlenia się znacznej części społeczności tureckiej w Niemczech.

Do roku 2000 Niemcy utrzymywały restrykcyjne prawo obywatelskie oparte na zasadzie *ius sanguinis* (prawa krwi), co oznaczało, że nawet osoby urodzone w tym kraju z rodziców tureckich nie nabywały automatycznie obywatelstwa niemieckiego. Reforma prawa obywatelskiego z 2000 roku, wprowadzająca możliwość nabycia obywatelstwa przez urodzenie na terytorium Niemiec (*ius soli*), miała charakter przełomowy, lecz nadal wiązała się z określonymi warunkami, takimi jak legalny pobyt rodziców przez ustalony okres. Co więcej, przez wiele lat niedopuszczalne było posiadanie podwójnego obywatelstwa, co zmuszało osoby ubiegające się o naturalizację do rezygnacji z obywatelstwa tureckiego.

Konsekwencją tej sytuacji stała się szeroko zakrojona marginalizacja społeczna i polityczna oraz ograniczenie dostępu do pełni praw obywatelskich. Osoby nieposiadające obywatelstwa niemieckiego były pozbawione prawa udziału w wyborach, miały ograniczony dostęp do części świadczeń socjalnych oraz doświadczały dyskryminacji na rynku pracy. W praktyce prowadziło to do ukształtowania się swoistej kategorii „obywateli drugiej kategorii”, mimo ich wieloletniej obecności w kraju.

Dopiero w ostatnich latach można zaobserwować rosnącą otwartość na uznanie faktycznego statusu imigrantów, jednak napięcia polityczne – w tym relacje niemiecko-tureckie oraz spory dotyczące integracji – wciąż znacząco wpływają na społeczne postrzeganie tej grupy. Przypadek tureckiej diaspory w Niemczech ilustruje, w jaki sposób długotrwały brak spójnej polityki obywatelskiej może prowadzić do utrwalenia strukturalnego wykluczenia.

2) Polacy w Wielkiej Brytanii po Brexicie

Polska diaspora w Wielkiej Brytanii, licząca przed Brexitem ponad milion osób, stanowi jeden z największych i najbardziej znaczących przykładów migracji zarobkowej w ramach Unii Europejskiej. Członkostwo Polski w UE od 2004 roku umożliwiło obywatelom polskim swobodne przemieszczanie się i podejmowanie pracy na terytorium Zjednoczonego Królestwa. Decyzja o wystąpieniu Wielkiej Brytanii z UE w 2016 roku radykalnie zmieniła sytuację formalnoprawną Polaków mieszkających na jej terytorium.

Wprowadzony system statusu osoby osiedlonej (EU Settlement Scheme) miał na celu uregulowanie sytuacji obywateli UE przebywających w Wielkiej Brytanii. Osoby spełniające określone kryteria mogły uzyskać status osoby osiedlonej (*settled status*) lub tymczasowo osiedlonej (*pre-settled status*). Choć proces ten miał charakter deklaracyjny, w praktyce wielu obywateli polskich napotkało liczne trudności administracyjne, niejasności prawne oraz bariery językowe.

Poważnym problemem okazała się także sytuacja osób, które z różnych przyczyn nie dokonały rejestracji w wyznaczonym terminie. W rezultacie, mimo wieloletniego pobytu w Wielkiej Brytanii, część obywateli polskich znalazła się w sytuacji „quasi-nielegalnej”, pozbawiona dostępu do świadczeń socjalnych, mieszkań komunalnych oraz możliwości legalnego zatrudnienia.

Kolejnym problemem okazał się brak papierowego potwierdzenia statusu, który prowadził do licznych przypadków dyskryminacji, m.in. ze strony pracodawców oraz właścicieli nieruchomości. Przez pewien czas część instytucji publicznych wymagała przedstawienia dokumentów, których posiadacze statusu nie mogli dostarczyć, co prowadziło do odrzucania wniosków lub uniemożliwiało podjęcie pracy. W konsekwencji część obywateli polskich zdecydowała się opuścić Wielką Brytanię, inni zaś wystąpili o naturalizację i uzyskali obywatelstwo brytyjskie.

Przypadek ten unaocznia, jak istotne znaczenie mają przejrzyste mechanizmy prawne regulujące status imigrantów. Brak klarownych reguł, opóźnienia administracyjne oraz niedostateczna jakość komunikacji instytucjonalnej prowadzą do realnych zagrożeń dla praw obywateli migrujących, nawet w obrębie relatywnie zintegrowanych struktur, takich jak UE.

3) Palestyńczycy w Libanie

Palestyńska diaspora w Libanie stanowi przykład długotrwałego uchodźstwa, które nigdy nie przekształciło się w proces formalnej integracji. Od 1948 roku, po utworzeniu państwa Izrael, tysiące Palestyńczyków uciekło do Libanu, gdzie ich status do dziś pozostaje niejednoznaczny. Nie są uznawani za obywateli, a zakres ich praw jest znacząco ograniczony. Nie mają dostępu do licznych

zawodów, nie mogą nabywać nieruchomości, a ich mobilność podlega ścisłej kontroli. Problem ten został szczegółowo omówiony w analizie Shaula Gabbaya, który podkreśla wpływ historycznych uwarunkowań praw obywatelskich na proces wykluczenia społecznego³⁰.

Większość z nich zamieszkuje obozy dla uchodźców prowadzone przez UNRWA (Agencję Narodów Zjednoczonych ds. Pomocy Uchodźcom Palestyńskim), w których panują bardzo trudne warunki bytowe. Liban, powołując się na konieczność utrzymania równowagi demograficznej między społecznościami muzułmańską i chrześcijańską, konsekwentnie unika nadania Palestyńczykom obywatelstwa, obawiając się wzrostu ich potencjalnego wpływu politycznego.

Brak prawnego uregulowania prowadzi do niepewności, wykluczenia i chronicznego ubóstwa. Mimo że wiele rodzin żyje w Libanie od pokoleń, nie mają one realnych szans na awans społeczny. Przypadek ten wskazuje na zagrożenia wynikające z celowego utrzymywania niejednoznacznego statusu w celu unikania decyzji politycznych. Badania Jinan Usty dostarczają współczesnego spojrzenia na konsekwencje tych ograniczeń w zakresie zdrowia psychicznego i warunków życia, potwierdzając trwałe odizolowanie tej grupy oraz utrudniony dostęp do podstawowych praw³¹.

4) Rosjanie w Państwach Bałtyckich

W Estonii i na Łotwie znaczna część rosyjskojęzycznej ludności posiada status tzw. nieobywateli. Po rozpadzie ZSRR kraje bałtyckie przywróciły zasadę *ius sanguinis*, przyznając obywatelstwo wyłącznie osobom, których przodkowie posiadali obywatelstwo przed okupacją sowiecką. Nowo przybyli, głównie Rosjanie, zostali zobowiązani do przejścia procesu naturalizacji, obejmującego m.in. testy z języka i historii.

Brak obywatelstwa wiąże się z ograniczonym dostępem do zatrudnienia w sektorze publicznym, pozbawieniem prawa głosu w wyborach parlamentarnych oraz utrudnieniami w podróżach międzynarodowych. Choć naturalizacja jest formalnie możliwa, dla wielu osób główną barierę stanowi nieznajomość języka oraz nieufność wobec instytucji państwowych³².

³⁰ S.M. Gabbay, *The Palestinian Diaspora: Status and Rights in Middle East and North African Countries*, „Advances in Social Sciences Research Journal” t. 11, nr 10 (2024), DOI: 10.14738.

³¹ J. Usta i in., *Role of Resilience in General Health and Mental Wellbeing among Syrian and Palestinian Refugees in Lebanon: A Mixed Methods Study*, „Conflict and Health” t. 19 nr 1 (2025), DOI: 10.1186/s13031-025-00653-5.

³² C.S. Czymara, A. Gorodzeisky, I. Leykin, *Political Legacies and Present Perceptions of Migrants*, „Comparative Migration Studies” t. 13 nr 1 (2025), DOI: 10.1186/s40878-025-00490-8.

Sytuacja ta była wielokrotnie krytykowana przez organizacje międzynarodowe, m.in. Komisję Europejską i OBWE. Niejednoznaczny status rosyjskojęzycznej ludności jest także wykorzystywany propagandowo przez Federację Rosyjską, co dodatkowo komplikuje kwestie społeczne i bezpieczeństwa w regionie³³.

5) Marokańczycy w Hiszpanii i Portugalii

Marokańska diaspora na Półwyspie Iberyjskim, głównie w Hiszpanii i w mniejszym stopniu w Portugalii, stanowi jeden z najstarszych i najbardziej złożonych przypadków obecności migrantów z krajów arabskich w Europie Południowej. W Hiszpanii pierwsze większe fale migracji miały miejsce w latach 80. XX wieku i były związane z rosnącym zapotrzebowaniem na tanią siłę roboczą w rolnictwie oraz budownictwie³⁴. W Portugalii napływ był mniejszy, lecz również istotny, zwłaszcza po liberalizacji przepisów migracyjnych w latach 90. XX wieku.

Większość Marokańczyków przybywała początkowo jako sezonowi pracownicy lub migranci nieudokumentowani, w wyniku czego ich status formalnoprawny przez wiele lat pozostawał nieuregulowany³⁵. Dopiero późniejsze reformy w Hiszpanii, w tym legalizacje zbiorowe z lat 2000 i 2005, umożliwiły im uzyskanie zezwoleń na pobyt, choć nie zawsze z gwarancją ich trwałości. Nadal powszechny pozostaje problem okresowych zezwoleń na pobyt, wymagających stałego odnawiania i uzależnionych od utrzymania zatrudnienia – co w niestabilnych sektorach, takich jak rolnictwo sezonowe, stanowi istotne utrudnienie³⁶.

W Portugalii natomiast znaczna część Marokańczyków przez długi czas mieszkała w tzw. *bairro de lata* – nieformalnych osiedlach ubogich migrantów. Mimo wdrożenia programów rewitalizacji i włączenia społecznego proces integracji przebiegał powoli. Brak obywatelstwa ograniczał prawa polityczne i dostęp do systemu szkolnictwa wyższego. Dopiero z czasem – dzięki edukacji dzieci oraz lokalnym inicjatywom – część społeczności zaczęła stopniowo przełamywać bariery integracyjne.

³³ J.L. Schulze, J. Pupcenoks, *Securitizing Russian-speakers in Estonia and Latvia: The Frame-Policy Nexus before and after Russia's Invasion of Ukraine*, „Nationalities Papers” 2025, DOI: 10.1017/nps.2024.97.

³⁴ B. Fernández Suárez, *The Design of Migrant Integration Policies in Spain: Discourses and Social Actors*, „Social Inclusion” t. 5 nr 1 (2017), s. 61–71, DOI: 10.17645/si.v5i1.783.

³⁵ J. Peixoto, *Strong Market, Weak State: The Case of Recent Foreign Immigration in Portugal*, „Journal of Ethnic and Migration Studies” t. 28, nr 3 (2002), s. 483–497, DOI: 10.1080/13691830220146563.

³⁶ B. Padilla, *Brazilian Migration to Portugal: Social Networks and Ethnic Solidarity*, „LASA Forum” nr 1 (2006), s. 10–12.

Oba przypadki pokazują, że status formalnoprawny nie stanowi jedynie kwestii prawnej kategorii, lecz głęboko oddziałuje na realne możliwości rozwoju społecznego, ekonomicznego i kulturowego członków diaspory³⁷. Polityka migracyjna, nawet jeśli formalnie nie wyklucza, może jednak utrzymywać marginalizację poprzez mechanizmy biurokratyczne, brak stabilności prawnej i społeczne stereotypy.

6) Bośniacy i Albańczycy na Bałkanach

W regionie Bałkanów status formalnoprawny członków diaspor często zależy od dynamiki powojennej transformacji ustrojowej, napięć etnopolitycznych oraz nie w pełni zrealizowanych reform prawnych po rozpadzie Jugosławii. Szczególnie złożona pozostaje sytuacja Bośniaków i Albańczyków – zarówno tych, którzy zostali przesiedleni w wyniku konfliktów zbrojnych w latach 90., jak i tych, którzy po zmianach granic państwowych znaleźli się poza terytorium swoich „macierzystych” jednostek administracyjnych.

Po wojnie w Bośni i Hercegowinie (1992–1995) wielu Bośniaków – muzułmańskich mieszkańców Bośni – znalazło się poza granicami niepodległej Bośni i Hercegowiny, m.in. w Serbii i Chorwacji. Choć formalnie część z nich mogła ubiegać się o obywatelstwo, w praktyce napotykała liczne bariery administracyjne. W Serbii osoby te były niejednokrotnie postrzegane jako „przyjezdni” lub „goście”, mimo wieloletniego zamieszkania na terytorium kraju. Proces uzyskania obywatelstwa wymagał spełnienia restrykcyjnych wymogów, takich jak znajomość języka, stałe zameldowanie czy udokumentowane źródło dochodu, co w praktyce eliminowało osoby pochodzące z obszarów wiejskich i ubogich³⁸.

W Chorwacji z kolei istotnym problemem pozostawał etnonacjonalizm obecny w polityce obywatelskiej. Prawo sprzyjało Chorwatom etnicznym, natomiast Bośniacy napotykali na trudności związane z legalizacją pobytu, rejestracją własności oraz korzystaniem z pomocy społecznej. Dotyczyło to w szczególności osób przesiedlonych z rejonu Bośni Południowej, które znalazły schronienie

³⁷ M.L. Fonseca, S. Pereira, *Migration of Ukrainian Nationals to Portugal: The Visibility of a New Migration Landscape*, [w:] *Ukrainian Migration to the European Union*, red. O. Fedjuk, M. Kindler, Springer, Cham 2016, s. 153–172; A.I. Pereira Esteves, M.L.C. da Silva Fonseca, J. de S.M. Malheiros, *Labour Market Integration of Immigrants in Portugal in Times of Austerity: Resilience, In Situ Responses and Re-emigration*, „Journal of Ethnic and Migration Studies” t. 44 nr 14 (2018), s. 2342–2359, DOI: 10.1080/1369183X.2017.1346040.

³⁸ F. Bieber, *The Rise of Authoritarianism in the Western Balkans*, Palgrave Macmillan, Cham 2020.

w sąsiednich regionach Dalmacji. W latach 1992–2006 Słowenia doświadczyła znacznego napływu przymusowych migrantów z Chorwacji, a już wiosną 1992 roku – jeszcze większej liczby uchodźców z Bośni i Hercegowiny. Uważa się, że w latach 90. Słowenia prowadziła politykę ukrytej repatriacji, co poważnie utrudniło integrację przymusowych migrantów i uchodźców³⁹.

Społeczność albańska na Bałkanach jest rozproszona i obecna w wielu państwach regionu, jednak jej status formalnoprawny znacząco różni się w zależności od kraju. W Macedonii Północnej Albańczycy stanowią około 25% populacji, jednak dopiero po starciach zbrojnych w 2001 roku – zakończonych Porozumieniem z Ochrydy – przyznano im szersze prawa, w tym oficjalne uznanie języka albańskiego oraz udział w administracji publicznej. Mimo to wciąż utrzymują się nierówności strukturalne, zwłaszcza w zakresie dostępu do edukacji wyższej, zatrudnienia oraz systemu ochrony zdrowia⁴⁰.

W Czarnogórze, gdzie Albańczycy zamieszkują głównie okolice Ulcinja i Plavu, ich sytuacja pozostaje stosunkowo stabilna, lecz wciąż marginalna. Brakuje pełnej reprezentacji politycznej, a procedury uzyskiwania obywatelstwa bywają czasochłonne i nieprzejrzyste. W praktyce skutkuje to ograniczonym wpływem na politykę lokalną, zwłaszcza w obszarach decyzji dotyczących języka, edukacji i inwestycji publicznych.

W kontekście sytuacji politycznej mniejszości albańskiej w Czarnogórze Ildir Lika wskazuje, że mimo geograficznej koncentracji ludności oraz instytucjonalnych rozwiązań sprzyjających partiom mniejszości, reprezentacja polityczna odbywa się przede wszystkim za pośrednictwem partii ogólnokrajowych, a nie etnicznych⁴¹.

W Serbii, szczególnie w Dolinie Preszewskiej, Flora FeratiSachsenmaier dokumentuje systemowe ograniczanie praw obywatelskich poprzez administracyjną „passywizację” adresów, która prowadzi do marginalizacji politycznej oraz ograniczenia dostępu do usług publicznych. Choć przedstawiciele mniejszości albańskiej nominalnie posiadają obywatelstwo serbskie, wiele osób nie korzysta z pełni praw obywatelskich z powodu nieufności wobec instytucji państwowych, marginalizacji

³⁹ N. Vrečer, *Living in Limbo: Integration of Forced Migrants from Bosnia and Herzegovina in Slovenia*, „Journal of Refugee Studies” t. 23 nr 4 (2010), s. 495–515, DOI: 10.1093/jrs/feq042.

⁴⁰ M. Koinova, *Diasporas and Democratization in the Post-Communist World*, „Communist and Post-Communist Studies” t. 42 nr 1 (2009) s. 41–64, DOI: 10.1016/j.postcomstud.2009.02.001; M. Koinova, *Autonomy and Positionality in Diaspora Politics: Autonomy and Positionality*, „International Political Sociology” t. 6 nr 1 (2012), s. 99–103, DOI: 10.1111/j.1749-5687.2011.00152_3.x.

⁴¹ I. Lika, *Against the Odds: Explaining Mainstream Montenegrin Parties’ Domination of Bosniak and Albanian Minority Representation in Postcommunist Montenegro*, „Nationalities Papers” t. 52 nr 6 (2024), s. 1167–1186, DOI: 10.1017/nps.2024.81.

ekonomicznej oraz trudności związanych z rejestracją dokumentów. Wielu Albańczyków z tego regionu deklaruje się jako osoby pochodzące z Kosowa, co w Serbii bywa postrzegane jako przejaw separatyzmu⁴².

Sytuacja komplikuje się również w samym Kosowie, którego niepodległość, ogłoszona w 2008 roku, nie została uznana przez Serbię oraz część innych państw. W praktyce prowadzi to do prawnego dualizmu – osoby zamieszkałe w Kosowie mogą posiadać dokumenty serbskie, kosowskie lub oba ich typy, co skutkuje niepewnością prawną podczas przekraczania granic, zawierania umów czy korzystania z usług medycznych i edukacyjnych.

1.1.4. Przypadek polski: Polonia, Polacy za granicą i emigracja – debata terminologiczna i instytucjonalna

Złożoność statusów diaspory i problem terminologiczny – kontekst polski

Zjawisko diaspory od dawna stanowi kluczowy element debat akademickich, politycznych i społecznych, a coraz większą uwagę poświęca się roli, jaką wspólnoty diasporalne odgrywają w relacjach zarówno z państwem pochodzenia, jak i z krajami osiedlenia. Jednym z bardziej złożonych przykładów w kontekście europejskim pozostaje przypadek polski. Polska, jako kraj o burzliwej historii migracyjnej – obejmującej zarówno fale emigracji politycznej, jak i zarobkowej – posiada liczną i zróżnicowaną diasporę.

Specyfika polskiej diaspory przejawia się nie tylko w jej globalnym rozmieszczeniu – od USA, przez Niemcy i Wielką Brytanię, po Brazylię, Kazachstan i Australię – lecz także w bogactwie form tożsamościowych, historycznych i prawnych. W tym kontekście narasta potrzeba precyzyjnego zdefiniowania kluczowych pojęć, takich jak „Polonia”, „Polacy za granicą”, „emigranci” oraz „diaspora polska”. Brak spójności terminologicznej prowadzi do chaosu w dyskursie naukowym i publicznym, a także utrudnia formułowanie spójnej polityki państwa wobec tych grup, co podkreślają badania nad porównawczymi typologiami polityk diaspory⁴³.

Problematyka ta nabiera szczególnego znaczenia w obliczu rosnącego zainteresowania diasporą jako partnerem strategicznym w polityce zagranicznej,

⁴² F. Ferati-Sachsenmaier, *Serbia's Passivization Policy Towards the Albanian Minority: How Southern Serbia is Being Turned Ethnically Serbian*, Max Planck Institute for the Study of Religious and Ethnic Diversity, Göttingen 2023, https://www.mmg.mpg.de/1157060/WP_23-01_Ferati-Sachsenmaier_Serbias-Passivization-Policy.pdf.

⁴³ E. Janská et al., *Extending Comparative Typologies of Diaspora Policies: Towards a 'Cautiously Proactive' Diaspora Policy State*, „Political Geography” t. 114 (2024), art. 103189, DOI: 10.1016/j.polgeo.2024.103189.

gospodarczej i kulturowej. Państwo polskie, szczególnie po 1989 roku, podejmowało liczne próby instytucjonalizacji relacji z diasporą – zarówno poprzez działania Senatu RP i Ministerstwa Spraw Zagranicznych (MSZ), jak i innych instytucji, w tym Instytutu Pamięci Narodowej (IPN) oraz Fundacji „Pomoc Polakom na Wschodzie”. Nowsze badania wskazują, że diaspora może pełnić rolę istotnego aktora polityki państwa, jednak jej skuteczna integracja zależy od stabilnych ram prawnych i instytucjonalnych⁴⁴. Równolegle aktywność kulturowa Polonii pokazuje, że promocja polskiej tożsamości w dużej mierze opiera się na oddolnych inicjatywach, wspieranych wybiórczo przez instytucje publiczne⁴⁵.

Kwestia definicji pojęć „Polonia” i „diaspora polska” pozostaje jednak otwarta. Niektóre podejścia obejmują wyłącznie obywateli polskich mieszkających za granicą, inne natomiast – osoby polskiego pochodzenia, niezależnie od posiadanego obywatelstwa. Jak zauważa Anna Jeglińska, polityki diasporę odgrywają istotną rolę w konstruowaniu tożsamości współobywateli i ich symbolicznej przynależności do wspólnoty narodowej⁴⁶.

W niniejszym podrozdziale przedstawiona zostanie debata dotycząca terminów odnoszących się do polskiej diasporę, ukazane zostaną różnice semantyczne między nimi oraz omówione próby ich definiowania w dokumentach ustawowych i praktyce instytucjonalnej państwa. Analiza ta pozwala lepiej zrozumieć konsekwencje różnych ujęć pojęcia Polonii – zarówno dla samych zainteresowanych, jak i dla polityki państwa polskiego.

Debata terminologiczna: „Polonia”, „Polacy za granicą” i „emigracja”

W debacie naukowej, administracyjnej i medialnej funkcjonują co najmniej trzy podstawowe pojęcia: „Polonia”, „Polacy za granicą” oraz „emigracja”. Choć pojęcia te bywają używane zamiennie, nie są tożsame ani semantycznie, ani funkcjonalnie.

Dyskusja terminologiczna dotycząca sposobu określania osób pochodzenia polskiego mieszkających poza granicami kraju stanowi istotny element debaty o tożsamości narodowej, obywatelstwie, przynależności kulturowej

⁴⁴ A. Popyk, M. Lesińska, K. Dambrauskas, *The Evolution of Post-accession Diasporas and Diaspora Policies after 2004: A Comparative Analysis of Poland and Lithuania*, „Journal of Baltic Studies” t. 55 nr 1 (2024), s. 79–101. DOI: 10.1080/01629778.2023.2180043.

⁴⁵ M. Dzięglewski, *Miejsce i rola diasporę w promocji polskiej kultury w świetle polityk publicznych*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” t. 49 nr 2 (188) (2023), s. 217–239. DOI: 10.4467/25444972SMPP.23.016.18630.

⁴⁶ A. Jeglińska, *Co-nationals under Construction: Poland’s Diaspora Policy 1989–2023*, Uppsala University, Uppsala 2025.

oraz o roli państwa w kształtowaniu relacji z obywatelami i osobami polskiego pochodzenia przebywającymi na emigracji. Choć terminy „diaspora”, „Polonia”, „Polacy za granicą” oraz „emigracja” są często używane zamiennie w debacie publicznej i akademickiej, różnią się jednak zakresem znaczeniowym, historycznym i politycznym⁴⁷.

Termin „diaspora” wywodzi się z języka greckiego (διασπορά – „rozproszczenie”) i pierwotnie odnosił się do Żydów żyjących poza Ziemią Izraela. Współcześnie pojęcie to przybrało szersze znaczenie i odnosi się do społeczności etnicznych lub narodowych, mieszkających poza terytorium swojego państwa pochodzenia, lecz utrzymujących z nim więzi kulturowe, emocjonalne bądź polityczne⁴⁸. W odniesieniu do Polski „diaspora polska” może obejmować zarówno osoby posiadające obywatelstwo polskie, jak i osoby polskiego pochodzenia, które nigdy go nie miały, lecz identyfikują się z polską kulturą lub historią⁴⁹.

Z kolei termin „Polonia” ma charakter bardziej tradycyjny i potoczny w użyciu. W polskim dyskursie politycznym i społecznym odnosi się on najczęściej do osób polskiego pochodzenia mieszkających na stałe poza granicami kraju, niezależnie od posiadanego obywatelstwa. „Polonia” bywa niekiedy utożsamiana z „diasporą”, jednak z reguły posiada silniejsze konotacje kulturowo-historyczne, np. w kontekście utrzymania tradycji, języka i tożsamości narodowej. Termin ten bywa problematyczny, ponieważ nie zawsze obejmuje nowe fale emigracyjne po 1989 roku, których przedstawiciele często nie identyfikują się z tą kategorią pojęciową⁵⁰.

Pojęcie „Polacy za granicą” odnosi się przede wszystkim do osób formalnie posiadających obywatelstwo polskie, lecz przebywających na stałe bądź czasowo poza granicami kraju. Jest to termin o charakterze administracyjno-prawnym, stosowany m.in. w dokumentach MSZ czy Senatu RP. Nie obejmuje on jednak osób polskiego pochodzenia, które utraciły obywatelstwo polskie lub nigdy go nie posiadały⁵¹.

⁴⁷ P. Goldstein, Y. Matras, *Language as a diasporic stance: Polish in a migrant urban space*, „Journal of Ethnic and Migration Studies” t. 51 nr 5 (2025), DOI: 10.1080/1369183X.2024.2368846.

⁴⁸ W. Safran, *Diasporas in Modern Societies...*

⁴⁹ R. Prieto-Curiel et al., *The diaspora model for human migration*, „PNAS Nexus” t. 3 nr 5 (2024), DOI: 10.1093/pnasnexus/pgae178.

⁵⁰ P. Goldstein, Y. Matras, *Language as a diasporic stance...*

⁵¹ J. Brzozowski, *Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny: nowy rozdział*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” t. 49 nr 1 (187) (2023), DOI: 10.4467/25444972SMPP.23.004.17683; O. Czeranowska, I. Grabowska, I. Wermińska-Wiśnicka, *Beyond Initial Boundaries: Two Decades of Polish Young Adult Migrants’ Labour Market Positionalities in the UK Post-EU Enlargement*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” t. 51, nr 2 (196) (2025), s. 57–78. DOI: 10.4467/25444972SMPP.24.025.20741.

Ostatni z omawianych terminów – „emigracja” – ma przede wszystkim wymiar czasowy i socjologiczny⁵². Odnosi się do procesu opuszczania kraju zamieszkania w celu osiedlenia się w innym państwie. W polskim kontekście wyróżnia się kilka fal emigracji: polityczną (po powstaniach XIX w., po II wojnie światowej), zarobkową (głównie w okresie PRL i po 2004 roku), a także przymusową (np. deportacje do ZSRR). Każda z tych fal wytworzyła odmienny model organizacji życia na obczyźnie, relacji z krajem ojczystym oraz rozumienia tożsamości narodowej. Prognozy zmian w statusie migracyjnym Polski – od kraju emigrującego do potencjalnego kraju imigracji – przedstawia Agnieszka Fihel, ukazując przesunięcia zachodzące w dynamice procesów migracyjnych⁵³.

Spór terminologiczny ma nie tylko wymiar semantyczny, lecz także praktyczny. W zależności od przyjętej definicji różnią się zasady dostępu do pomocy konsularnej, programów edukacyjnych, i repatriacyjnych, a także zakres głosu politycznego w sprawach krajowych. Próby uporządkowania tej terminologii podejmowano zarówno w środowisku akademickim, jak i w instytucjach państwowych, jednak dotychczas nie osiągnięto pełnego konsensusu. Część badaczy postuluje przyjęcie szerszego, inkluzywnego podejścia, uwzględniającego różnorodność doświadczeń i form przynależności do wspólnoty narodowej. Różnorodność pojęciowa – obejmująca kategorie takie jak emigranci polityczni, zarobkowi, przymusowi czy repatrianci – wpływa na regulacje prawne i status migracyjny. Jak podkreśla Elaine Lynn-Ee Ho, precyzja terminologii warunkuje kształt polityk obywatelskich oraz zakres dostępu do instytucjonalnego wsparcia⁵⁴.

Próby definicji ustawowej i instytucjonalnej

Pojęcie „Polonia” ma korzenie etymologiczne w języku łacińskim – słowo „Polonia” oznacza „Polskę”, a w polskich realiach przyjęło funkcję określenia zbiorowości Polaków żyjących poza granicami kraju. W węższym znaczeniu termin ten odnosi się do osób urodzonych poza Polską, które odczuwają więź z polskim pochodzeniem i kulturą, a także tworzą silne wspólnoty w krajach takich jak USA, Kanada, Francja czy Brazylia. W szerszym ujęciu mówi się natomiast

⁵² O. Czeranowska, I. Grabowska, I. Wermińska-Wiśnicka, *Beyond Initial Boundaries...*

⁵³ A. Fihel, A. Janicka, M. Okólski, *Predicting a Migration Transition in Poland and Its Implications for Population Ageing*, „Central and Eastern European Migration Review” 2023, Vol. 12, nr 1, s. 31–52, DOI: 10.54667/ceemr.2023.15, <http://ceemr.uw.edu.pl/vol-12-no-1-2023/special-series/predicting-migration-transition-poland-and-its-implications>.

⁵⁴ E.L.-E. Ho, M. Hickey, B.S. Yeoh, *Special issue introduction: New research directions and critical perspectives on diaspora strategies*, t. 59, Elsevier 2015, DOI: 10.1016/j.geoforum.2014.12.001.

o diasporze polskiej – zbiorowości obejmującej wszystkich Polaków oraz osoby polskiego pochodzenia mieszkające poza granicami kraju.

Próby ustawowego i instytucjonalnego zdefiniowania pojęć „Polonia”, „Polacy za granicą” oraz „diaspora” stanowią kluczowy element dyskursu politologicznego i badań nad stosunkami międzynarodowymi, odzwierciedlając ewolucję polskiej polityki zagranicznej po 1989 roku. W kontekście transformacji ustrojowej Polski definicje te ewoluowały od interpretacji emocjonalno-historycznych interpretacji do bardziej pragmatycznych i instytucjonalnych ujęć, które obejmują zarówno aspekty kulturowe, jak i ekonomiczne. Tradycyjnie termin „Polonia” odnosił się do zorganizowanych społeczności polskich emigrantów, zwłaszcza tych osiadłych w Ameryce Północnej i Europie Zachodniej, podkreślając ich rolę w zachowaniu tożsamości narodowej w obliczu zaborów i wojen. Jak zauważa Dominic A. Pacyga w swojej analizie historycznej diaspory polskiej, pojęcie „Polonia” wywodzi się z łacińskiego określenia Polski i podkreśla etniczne rozproszenie, obejmujące szacunkowo około 20 milionów osób polskiego pochodzenia żyjących poza granicami kraju, co czyni ją jedną z największych diaspor na świecie⁵⁵. Definicja ta akcentuje zarówno dobrowolną, jak i wymuszoną emigrację, zbiorową pamięć o ojczyźnie i mit powrotu, co wpisuje się w klasyczne modele diaspor, takie jak żydowska czy ormiańska.

Ustawowe próby definicji zaczęły się kształtować po odzyskaniu niepodległości w 1918 roku, jednak zasadnicze zmiany nastąpiły po 1989 roku, gdy Polska zaczęła rozwijać politykę wobec diaspory jako element *raison d'état*. Konstytucja RP z 1997 roku w art. 6 zobowiązuje państwo do sprawowania opieki nad Polakami za granicą, co stanowi podstawę prawną instytucjonalizacji tych relacji. Dokumenty rządowe, takie jak „Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą na lata 2015–2020”, definiują diasporę szeroko – jako kategorię obejmującą mniejszości narodowe, tzw. starą Polonię (potomków emigrantów z XIX i XX wieku), emigrację wojenną i postakcesyjną po 2004 roku. Kategoria ta obejmuje osoby polskiego pochodzenia, posiadające obywatelstwo innych państw, ale utrzymujące więzi kulturowe i językowe z Polską. Jak pokazuje analiza Magdaleny Lesińskiej, termin „diaspora polska” zyskał popularność w literaturze akademickiej, stopniowo zastępując pojęcie „Polonii” w kontekście globalizacji. Budzi on jednak kontrowersje wśród części środowisk prawicowych i liderów organizacji polonijnych, którzy kojarzą go z religijnymi wspólnotami

⁵⁵ D.A. Pacyga, *Polish Diaspora*, [w:] M. Ember, C. R. Ember, I. Skoggard (red.), *Encyclopedia of Diasporas*, Boston, MA 2005.

rozproszonymi, takimi jak diaspora żydowska⁵⁶. Spory te ujawniły się podczas debaty parlamentarnej w 2015 roku, gdy MSZ zaproponowało zastąpienie terminu „Polonia” określeniem „diaspora polska” w dokumentach rządowych, co spotkało się z oporem ze względu na brak emocjonalno-historycznego ładunku tego pojęcia.

Instytucjonalnie rozumienie Polonii ma charakter decyzyjny i strukturalny. Współczesna definicja polskiej diaspory jest szeroka – obejmuje osoby zainteresowane Polską i zaangażowane w jej sprawy, w tym potomków obywateli Rzeczypospolitej, niekiedy o pochodzeniu innym niż polskie. W tak szerokim ujęciu diaspora polska może liczyć nawet ponad 20 milionów osób na świecie. Tak szerokie ujęcie sprawia, że Polonia postrzegana jest jako podmiot polityki zagranicznej i polityki polonijnej. Współpraca z nią realizowana jest przez szereg instytucji państwowych – MSZ, Ministerstwo Edukacji Narodowej (MEN), Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW), Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (MKiDN), a także resorty gospodarki, pracy i oświaty – oraz przez Senat RP, parlamentarzystów, fundacje i organizacje społeczne⁵⁷.

Instytucjonalnie polityka wobec diaspory w Polsce opiera się na rozbudowanej sieci ministerstw i organizacji pozarządowych. MSZ koordynuje te działania poprzez Departament Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą, odpowiedzialny za zarządzanie funduszami przeznaczonymi na edukację, kulturę i repatriację. Senat RP, za pośrednictwem Komisji Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą tradycyjnie odpowiadał za dystrybucję środków finansowych. W latach 2011–2015 model ten został przekształcony zgodnie z zasadami New Public Management, koncentrując się na efektywności, mierzalności rezultatów oraz pozyskiwaniu zobowiązań od diaspory – jak podkreślają Witold Nowak i Michał Nowosielski⁵⁸. Ustawowa Karta Polaka, uchwalona w 2007 roku i znowelizowana w 2019, definiuje osoby polskiego pochodzenia z krajów postradzieckich, przyznając im prawo do wiz, pracy i edukacji w Polsce bez konieczności posiadania obywatelstwa. Stanowi ona kluczowe

⁵⁶ M. Lesińska, *Polska diaspora, Polonia, emigracja. Spory pojęciowe wokół skupisk polskich za granicą*, „Polski Przegląd Migracyjny” nr 1 (2018); M. Lesińska, *Polityczna rola diaspory na przykładzie krajów Europy Środkowo-Wschodniej i obszaru postsowieckiego*, „Politeja” t. 13 nr 2 (41) (2021), DOI: 10.12797/Politeja.13.2016.41.05.

⁵⁷ M. Lesińska, *Polityczna rola diaspory na przykładzie krajów Europy Środkowo-Wschodniej i obszaru postsowieckiego*, „Politeja” t. 13 nr 2 (41) (2021), DOI: 10.12797/Politeja.13.2016.41.05; M. Lesińska, I. Wróbel, *Diaspora Policies, Consular Services and Social Protection for Polish Citizens Abroad*, [w:] J.-M. Lafleur, D. Vintila (red.), *Migration and Social Protection in Europe and Beyond (Volume 2)*, Cham 2020.

⁵⁸ M. Nowosielski, W. Nowak, *Polish diaspora policy – directions of changes and fields of constants*, „CMR Spotlight” t. 3 (2018).

narzędzie instytucjonalnej integracji diaspory wschodniej. Jak zauważa Anna Jeglińska, Karta Polaka ewoluowała od narzędzia o charakterze kulturowym do instrumentu repatriacyjnego w okresie rządów Prawa i Sprawiedliwości (PiS), ułatwiając powroty i proces osiedlania się w Polsce⁵⁹.

Z punktu widzenia prawa i polityki polska definicja „Polonia i Polacy za granicą” funkcjonuje jako zrost pojęciowy, analizowany bądź jako niepełny – gdy „Polonia” rozumiana jest w wąskim sensie, nieobejmującym emigrantów – bądź jako pleonastyczny, gdy pojęcie to zawiera już znaczenie szerokie⁶⁰. W rezultacie w dokumentach polonijnych coraz częściej stosuje się termin „Polonia” jako pojęcie nadrzędne, obejmujące liczne kategorie – od emigracji ekonomicznej i politycznej, przez dotychczasowych osadników, po nowe fale migracyjne⁶¹.

Wyzwania definicyjne ujawniają się w braku jednolitego podejścia: podczas gdy MSZ promuje pojęcie „diaspory” jako terminu inkluzywnego, obejmującego również grupy częściowo zasymilowane, środowiska konserwatywne preferują określenie „Polonia”, podkreślające emocjonalny wymiar więzi z ojczyzną. Jak zauważa Apolsky, mentalność prawna diaspor ujawnia, w jakim stopniu postawy kulturowe wpływają na procesy adaptacyjne. W przypadku Polski przejawia się to w wyraźnych różnicach między diasporą wschodnią – silnie etniczną i zakorzenioną we wspólnocie pochodzenia – a zachodnią, bardziej zintegrowaną i funkcjonującą w kontekście społeczeństw wielokulturowych⁶².

W sensie socjologicznym diaspora stanowi społeczność, która – mimo rozproszenia geograficznego – utrzymuje relacje z „ojczyzną”, zarówno psychologiczne, jak i materialne. Zwyczaje, język, pamięć zbiorowa oraz praktyki kulturowe kształtują poczucie wspólnoty „Polonii” jako przestrzeni emocjonalnego i symbolicznego związku z Polską. Marcin Gońda analizuje te procesy na przykładzie społeczności polonijnej w Cleveland, ukazując, że negocjowanie tożsamości narodowej jest procesem złożonym, często wzmacnianym bądź osłabianym przez podziały pokoleniowe, klasowe i polityczne⁶³.

⁵⁹ A. Jeglińska, *Co-nationals under construction: Poland's diaspora policy 1989–2023*, Uppsala 2025.

⁶⁰ A. Fiń et al. (red.), *Polityka polonijna w ocenie jej wykonawców i adresatów*, Poznań 2013.

⁶¹ M. Nowosielski, W. Nowak, 'We Are Not Just Asking What Poland Can Do for the Polish Diaspora but Mainly What the Polish Diaspora Can Do for Poland': *The Influence of New Public Management on the Polish Diaspora Policy in the Years 2011–2015*, „Central and Eastern European Migration Review” t. 11 nr 1 (2022), DOI: 10.54667/ceemr.2022.04.

⁶² E.A. Apolsky et al., *Legal Mentality of Diasporas: Experience in Theoretical and Methodological Design*, „Journal of Politics and Law” t. 12 nr 4 (2019), DOI: 10.5539/jpl.v12n4p99.

⁶³ M. Gońda, *“Either we defend our polishness or there will be no Polonia”. Practices of negotiating national identity among the Polish diaspora members in Cleveland*, „Acta Universitatis

W kontekście stosunków międzynarodowych definicje te pełnią funkcję narzędzia *soft power*, wzmacniającego wpływy Polski zarówno w UE, jak i poza jej granicami. Badania nad motywacjami podejmowania studiów w Polsce wśród członków diaspory – jak w pracy poświęconej determinantom tej decyzji – wskazują na znaczenie czynniki czynników kulturowych i instytucjonalnych. Polityka edukacyjna odgrywa tu istotną rolę, przyciągając przedstawicieli diaspory poprzez system stypendiów i programów integracyjnych⁶⁴. Na poziomie instytucjonalnym Narodowa Agencja Wymiany Akademickiej (NAWA) koordynuje tego rodzaju programy, podkreślając przesunięcie akcentu z opieki na partnerstwo. Spory pojęciowe, analizowane m.in. przez Cai i Stierstorfera, ukazują, w jaki sposób literatura odzwierciedla prawne i kulturowe tożsamości diaspory. W polskim przypadku przejawia się to w debatach nad Kartą Polaka, traktowaną jako instrument inkluzji i symbolicznego włączenia do wspólnoty narodowej⁶⁵. Ostatecznie działania te odzwierciedlają napięcie między inkluzją a ekskluzją, w którym definicje ustawowe stają się narzędziem budowania spójnej narracji narodowej w coraz bardziej zglobalizowanym świecie.

W debatach naukowych termin „diaspora” zyskuje przewagę pojęciami „Polonia” i „emigracja”, ponieważ postrzegany jest jako nowoczesny, neutralny i bardziej inkluzywny – zwłaszcza w kontekście dokumentów MSZ i polityki zagranicznej państwa⁶⁶. Jak wspomniano na wstępie, sam termin pierwotnie odnosił się do diaspor narodowych pozbawionych własnego państwa, takich jak żydowska czy ormiańska. Zastosowanie go wobec Polonii początkowo wywołało dyskusje, jednak obecnie coraz częściej pojawia się on w oficjalnych przekładach i dokumentach instytucjonalnych⁶⁷.

Podsumowując, definicje Polonii – zarówno ustawowe, jak i instytucjonalne – obejmują szerokie spektrum osób związanych z Polską poprzez pochodzenie, sentyment, działalność lub zainteresowanie, przekraczając tradycyjne podziały na emigrację polityczną i ekonomiczną. Polska polityka wobec Polonii

Lodziensis. *Folia Sociologica*” nr 76 (2021), DOI: 10.18778/0208-600X.76.04.

⁶⁴ K. Wais, O. Iefremova, *Determinants of willingness to study in Poland among members of Polish Diaspora*, „International Journal of Educational Development” t. 59 (2018), DOI: 10.1016/j.ijedudev.2017.09.011.

⁶⁵ A. Capri, *Techno-nationalism: The US-China tech innovation race*, „Hinrich Foundation” t. 18 (2020). <https://www.hinrichfoundation.com/research/wp/technology/techno-nationalism/>, dostęp: 3 listopada 2025.

⁶⁶ M. Lesińska, *Polska diaspora, Polonia, emigracja. Spory pojęciowe wokół skupisk polskich za granicą*, „Polski Przegląd Migracyjny” nr 1 (2018).

⁶⁷ P. Falkowski, *Diaspora czy Polonia*, „PORTAL IAP – Polska”, <https://iap.pl/wiadomosci/diaspora-czy-polonia.73568e>, 2014 r., dostęp 26 sierpnia 2025 r.

ewoluuje w kierunku modelu partnerskiego, lecz zarazem pragmatycznego, w którym diaspora postrzegana jest jako strategiczny zasób państwa.

Złożoność praktyki i funkcji państwowych wobec diaspory

Złożoność praktyki i funkcji państwa wobec diaspory polskiej ujawnia się przede wszystkim w trudnościach w prowadzeniu spójnej polityki, wynikających z głębokiej różnorodności społecznej, prawnej i obywatelskiej tej grupy. Polonia i Polacy za granicą tworzą quasi-jurysdykcyjną wspólnotę, obejmującą emigrantów ekonomicznych i politycznych, potomków przesiedleńców z Kresów, mniejszości narodowe oraz nowe fale migracyjne po 2004 roku, co generuje wyzwania w budowaniu jednolitego modelu relacji państwa z tymi grupami. Taka pluralistyczna struktura utrudnia kształtowanie spójnej i efektywnej polityki diasporalnej. Państwo polskie, mimo rozbudowanej infrastruktury instytucjonalnej, często boryka się z fragmentacją działań i brakiem dostosowania do lokalnych realiów. Istotnym źródłem podziałów pozostają różnice terytorialne: potrzeby Polonii w USA czy Argentynie, gdzie kluczowe są kwestie zachowania dziedzictwa kulturowego w warunkach stabilnej integracji, znacząco różnią się od sytuacji na Białorusi, Litwie czy Ukrainie, gdzie przetrwanie języka, kultury i praw edukacyjnych uzależnione jest od wrażliwych uwarunkowań politycznych i granicznych.

Diaspora zachodnia, oparta na silnych i wielopokoleniowych wspólnotach w Ameryce Północnej, oczekuje przede wszystkim autonomii i symbolicznego wsparcia, podczas gdy diaspora wschodnia, ukształtowana przez powojenne przesiedlenia i postsowieckie realia, wymaga bardziej aktywnej interwencji państwa w obliczu dyskryminacji obywatelskiej i tożsamościowej. Na przykład na Ukrainie i Białorusi kwestie prawne i edukacyjne pozostają szczególnie wrażliwe, a działania polskiego państwa często ograniczają względy dyplomatyczne, co prowadzi do opóźnień i poczucia frustracji wśród beneficjentów⁶⁸.

W ramach administracji państwowej Polska wykształciła względnie rozbudowaną strukturę instytucjonalną, obejmującą MSZ, Senat RP, konsulaty oraz system grantów dla organizacji polonijnych. Model ten jednak często okazuje się nadmiernie zbiurokratyzowany i mało elastyczny wobec dynamicznych zmian demograficznych i migracyjnych. Rząd odpowiada na potrzeby diaspory poprzez programy edukacyjne, wsparcie socjalne i inicjatywy symboliczno-obywatelskie, takie jak Karta Polaka. Dostępność tych narzędzi i sposób ich realizacji różnią się

⁶⁸ M. Lesińska, I. Wróbel, *Diaspora Policies, Consular Services and Social Protection for Polish Citizens Abroad...*

jednak w zależności od grup. Diaspora w krajach globalnej Północy – takich jak USA czy Kanada – współpracuje z państwem na zasadach partnerskich, podczas gdy w państwach postsowieckich napotyka na liczne bariery administracyjne i polityczne⁶⁹.

Polityka diasporyczna skłania się ku podejściu segmentacyjnemu, w ramach którego poszczególne grupy są traktowane z różnicowaniem pod względem „zasług”, zależnych od ich zasobów ekonomicznych, kulturowych oraz stopnia utrzymywanych relacji z Polską, co odzwierciedla ewolucję od symbolicznej opieki do praktycznego zaangażowania⁷⁰.

Instytucjonalna reakcja państwa coraz częściej opiera się na modelu nowego zarządzania publicznego (New Public Management, NPM), który wprowadza elementy konkurencyjności, efektywności kosztowej i projektowego charakteru wsparcia. Model ten zwiększa przejrzystość działań, ale jednocześnie wyklucza słabsze organizacyjnie środowiska polonijne. Przesunięcie od macierzyńskiej roli państwa ku modelowi, w którym od diaspor oczekuje się wkładu ekonomicznego działań lobbystycznych, ujawniło nowe napięcia i ograniczyło spójność podejścia wobec Polaków za granicą⁷¹.

Model „narodowej karty”, na przykład Karty Polaka, formalnie uprzywilejowuje Polaków na Litwie i Ukrainie, oferując im prawo do wiz, pracy i edukacji, jednak jego wdrożenie napotyka na przeszkody polityczne, językowe i administracyjne, prowadząc do nierówności w dostępie⁷². W rezultacie część społeczności polonijnych domaga się większej autonomii i samoreprezentacji, zwłaszcza w regionach o silnie zakorzenionej polskości, podczas gdy inne grupy – szczególnie w diasporach migracyjnych Europy Zachodniej i Ameryki – akceptują integrację ze strukturami państwowymi. Ten fragmentaryczny model aktywności państwa rodzi paradoks: polityka diasporyczna, choć rozbudowana instytucjonalnie i oparta na bogatej infrastrukturze, pozostaje niespójna i nie nadąża za ewoluującymi potrzebami rozproszonych wspólnot.

⁶⁹ A. Popyk, M. Lesińska, K. Dambraskas, *The evolution of post-accession diasporas and diaspora policies after 2004: a comparative analysis of Poland and Lithuania*, „Journal of Baltic Studies” t. 55 nr 1 (2024), DOI: 10.1080/01629778.2023.2180043.

⁷⁰ A. Jeglińska, *Co-nationals under construction...*

⁷¹ A. Gruszcak, *The Problem of Otherness: Poland's Immigration Policy and the Virtues of Parochialism*, „Studia Europejskie – Studies in European Affairs” t. 26 nr 2 (2022), DOI: 10.33067/SE.2.2022.7.

⁷² M. Gońda, M. Nowosielski, I. Jóźwiak, *Between international academic relations and diaspora policy: rethinking the role of Polish studies abroad*, „Globalisation, Societies and Education” t. 23 nr 4 (2025), DOI: 10.1080/14767724.2023.2242277.

Różne regiony wymagają odmiennych narzędzi – Stany Zjednoczone potrzebują wsparcia kulturo-językowego, natomiast Wschód rozwiązań obywatelsko-prawnych. Państwo jednak wciąż preferuje jednolite, centralnie projektowane programy, które nie uwzględniają tej różnorodności, co zamiast scalać, często pogłębia podziały między regionami, pokoleniami, typami migracji i statusem obywatelskim. Opanowanie tej dynamiki wymaga elastycznych, lokalnie dostosowanych instrumentów, które respektowałyby specyfikę poszczególnych diaspor, ich wewnętrzną różnorodność oraz stopień instytucjonalizacji, co stanowi jedno z kluczowych wyzwań współczesnej polityki polonijnej.

Złożoność praktyki ujawnia się w wielowarstwowych relacjach między polskimi instytucjami a zróżnicowanymi społecznościami polonijnymi, gdzie założenia strategiczne zderzają się z praktycznymi wyzwaniami lokalnych kontekstów. Pomimo rozbudowanej sieci instytucji i programów wspierających Polonię, zróżnicowanie sytuacji prawnej, obywatelskiej i społecznej osób polskiego pochodzenia utrudnia prowadzenie spójnej polityki wobec diaspor. Część środowisk polonijnych postuluje większą autonomię, inne natomiast dążą do silniejszego włączenia w struktury państwowe – jak w przypadku Polaków na Litwie i Ukrainie, gdzie dominują kwestie mniejszości narodowych. Problemem pozostaje brak jednolitego podejścia regionalnego – potrzeby Polonii w USA i Argentynie, skoncentrowane na zachowaniu dziedzictwa kulturowego, znacząco różnią się od sytuacji na Białorusi i w Niemczech, gdzie kluczowe są kwestie podwójnego obywatelstwa, integracji oraz ochrony przed dyskryminacją. Instytucjonalna reakcja państwa często pozostaje spóźniona, niedostosowana do lokalnych realiów lub nadmiernie zbiurokratyzowana, co w konsekwencji prowadzi do frustracji wśród beneficjentów.

Na przykład w przypadku diaspory wschodniej państwo musi balansować między wsparciem kulturowym a unikaniem konfliktów dyplomatycznych z państwami-gospodarzami, co komplikuje realizację funkcji ochronnych i promocyjnych. Zmiany instytucjonalne z lat 2011–2015, inspirowane modelem NPM, przesunęły akcent z tradycyjnej opieki na efektywność i wzajemne zobowiązania, spotykając się z oporem ze strony diaspor, która postrzegała to jako ograniczenie swojej autonomii⁷³. Złożoność ta przejawia się w dualizmie ról państwa: opiekuna tożsamości narodowej oraz aktora oczekującego od diaspor wkładu ekonomicznego – np. poprzez inwestycje lub działania lobbystyczne. Funkcje państwa ewoluowały od pasywnej opieki do aktywnego

⁷³ P. Trzecieżyńska, G. Demel, *From differences to relations: Towards diaspora-forming processes*, „International Migration” t. 63 nr 1 (2025), DOI: 10.1111/imig.13361.

zaangażowania, jednak wyzwania wynikają z fragmentacji aparatu administracyjnego. MSZ, Senat i organizacje takie jak Stowarzyszenie „Wspólnota Polska” pełnią kluczowe role, lecz ich koordynacja pozostaje nieefektywna – co podkreśla literatura opisująca tzw. *leadership struggles* w polityce wobec diaspory. W przypadku Polaków na Wschodzie działania obejmują programy repatriacyjne i edukacyjne, jednak nadmierna biurokracja spowalnia ich realizację, prowadząc do marginalizacji beneficjentów. Z kolei w krajach zachodnich polityka skupia się na promocji kultury i narzędziach *soft power*, jednak brak dostosowania do postępującej asymilacji młodszych pokoleń osłabia jej skuteczność⁷⁴.

Globalizacja potęguje tę złożoność, tworząc po 2004 roku mobilną diasporę, która wymaga elastycznych instytucji, nie zawsze nadążających za transnarodową dynamiką. Praktyki instytucjonalne ujawniają napięcia między centralizacją a decentralizacją. Po 1989 roku polityka wobec diaspory stała się integralnym elementem stosunków międzynarodowych, jednak brak jednolitej definicji utrudnia realizację funkcji ochronnych. Karta Polaka służy integracji wschodniej diaspory, jednak bywa krytykowana za nadmierne bariery biurokratyczne, które prowadzą do nierówności w dostępie do praw i przywilejów⁷⁵.

W Niemczech instytucje polskie z powodzeniem funkcjonują w kontekście podwójnego obywatelstwa, jednak ich działania bywają postrzegane jako forma ingerencji. Złożoność ta wynika z odmiennych uwarunkowań kulturowych: diaspora zachodnia oczekuje większej autonomii, podczas gdy diaspora wschodnia – silniejszego wsparcia w obliczu dyskryminacji. Różnice regionalne uwidaczniają brak dostosowania działań: w Argentynie i USA praktyki koncentrują się na zachowaniu dziedzictwa kulturowego, lecz bywają krytykowane za niedostateczne zrozumienie znaczenia lobbingu. Z kolei na Białorusi i Ukrainie kluczowe pozostają funkcje ochronne, jednak spóźnione reakcje na kryzysy osłabiają zaufanie do instytucji polskich. Ta niejednorodność wymaga bardziej zdecentralizowanych instytucji, co jednak pozostaje w sprzeczności z centralistyczną tradycją polskiego państwa. Nadmierna biurokratyzacja obciąża programy grantowe MSZ i Senatu, co zniechęca część środowisk polonijnych do aktywnego udziału w projektach. Rola studiów polskich za granicą pozostaje niedoceniana, co dodatkowo komplikuje realizację funkcji edukacyjnych

⁷⁴ E. Nowosielska, *Changing faces of the Polish diaspora in the United Kingdom*, [w:] P. Romanowski, A. Seretny (red.), *Polish as a heritage language around the world: selected diaspora communities*, Routledge, London 2025.

⁷⁵ A. Grzymala-Kazłowska, *Superdiversity and Its Relevance for Central and Eastern European Migration Studies. The Case of Polish Migrants in the UK*, „Central and Eastern European Migration Review” t. 8 nr 2 (2019), DOI: 10.17467/ceemr.2019.16.

i kulturowych państwa. W praktyce funkcje państwa obejmują nie tylko wsparcie, lecz także wykorzystanie diaspory jako zasobu w stosunkach międzynarodowych – np. poprzez działania lobbystyczne w strukturach w UE. Pandemia COVID-19 ujawniła słabości systemu pomocy konsularnej oraz ograniczoną zdolność instytucji do reagowania w sytuacjach kryzysowych. Ostatecznie ta złożoność wskazuje na potrzebę reform, które pozwolą lepiej uwzględniać różnorodność diaspory; funkcje instytucjonalne muszą stać się bardziej elastyczne, aby skutecznie odpowiadać na zróżnicowane potrzeby wspólnot polonijnych. Badania dotyczące polskiej diaspory w Wielkiej Brytanii wskazują na głębokie zmiany po Brexicie, które komplikują proces integracji społecznej i obywatelskiej. Argumenty za koncepcją *superdiversity* podkreślają konieczność dostosowania polityki państwa do złożonych i wielopoziomowych kontekstów funkcjonowania polskiej diaspory. Perspektywy te wskazują, że funkcje państwa powinny ewoluować od reaktywnych do proaktywnych, aby sprostać wyzwaniom globalnej mobilności i transnarodowej współzależności.

1.2. Uwarunkowania powstawania i funkcjonowania diaspor

1.2.1. Przyczyny migracji i genezy diaspor

Migracje ludności, stanowiące fundament kształtowania się diaspor, wynikają ze złożonych czynników politycznych, ekonomicznych, klimatycznych i edukacyjnych, które determinują zarówno kierunki przepływu ludności, jak i charakter powstających społeczności⁷⁶. Diaspora, rozumiana jako rozproszona wspólnota utrzymująca więzi z krajem pochodzenia, kształtuje się w odpowiedzi na te uwarunkowania, determinujące jej strukturę, tożsamość i dynamikę⁷⁷.

Czynniki polityczne odgrywają kluczową rolę w migracjach przymusowych. Wojny, konflikty zbrojne i prześladowania polityczne, etniczne i religijne zmuszają ludzi do opuszczenia ojczyzny, prowadząc do powstawania diaspor naznaczonych doświadczeniem traumy⁷⁸. Na przykład konflikt w Syrii, trwający od 2011 roku, spowodował masowy *exodus* ludności i powstanie licznych diaspor w Europie i na

⁷⁶ H. de Haas, *A Theory of Migration: The Aspirations–Capabilities Framework*, „Comparative Migration Studies” t. 9 nr 1 (2021), art. 8. DOI: 10.1186/s40878-020-00210-4.

⁷⁷ R. Cohen, *Global diasporas: an introduction*, London New York 2023.

⁷⁸ E.P. Kraly et al., *Social Consequences of Forced and Refugee Migration*, „Annual Review of Sociology” t. 49 nr 1 (2023), DOI: 10.1146/annurev-soc-090221-040023.

Bliskim Wschodzie⁷⁹. Prześladowania mniejszości, takich jak Rohingya w Mjanmie, wzmacniają poczucie solidarności w diasporach, co sprzyja ich trwaniu mimo rozproszenia⁸⁰. Migracje motywowane czynnikami politycznymi mają zazwyczaj charakter przymusowy, co odróżnia je od dobrowolnych ruchów i wpływa na poczucie wykorzenienia⁸¹.

Czynniki ekonomiczne odgrywają równie istotną rolę, zwłaszcza w kontekście globalnych nierówności społeczno-gospodarczych. Ubóstwo, bezrobocie i brak perspektyw rozwoju w krajach rozwijających się skłaniają ludzi do migracji w poszukiwaniu lepszych warunków życia⁸². Migranci z Ameryki Łacińskiej, zwłaszcza z Meksyku, kierują się do USA, tworząc diasporę latynoamerykańską skoncentrowaną w sektorach niskopłatnych⁸³. Globalizacja pogłębia te dysproporcje, ułatwiając przepływ kapitału, lecz jednocześnie ograniczając mobilność pracy, co sprzyja zjawisku migracji nielegalnych oraz powstawaniu diaspor funkcjonujących w szarej strefie gospodarki⁸⁴. Choć migracje ekonomiczne mają zazwyczaj charakter dobrowolny, w wielu przypadkach stają się przymusowe, gdy alternatywą pozostaje skrajne ubóstwo.

Zmiany klimatyczne stają się coraz ważniejszym czynnikiem wpływającym na migracje. Susze, powodzie i podnoszenie się poziomu mórz zmuszają społeczności do opuszczenia domów, zwłaszcza w regionach takich jak Bangladesz⁸⁵. Według prognoz do 2050 roku liczba migrantów klimatycznych może sięgnąć 200 milionów⁸⁶. Migracje te, często przymusowe, prowadzą do powstawania diaspor, które muszą przystosowywać się do nowych warunków, jednocześnie tracąc tradycyjne

⁷⁹ I. Abubakar et al., *The UCL–Lancet Commission on Migration and Health: the health of a world on the move*, „The Lancet” t. 392 nr 10164 (2018), DOI: 10.1016/S0140-6736(18)32114-7.

⁸⁰ F.B. Adamson, E.A. Chung, J.F. Hollifield, *Rethinking the migration state: historicising, decolonising, and disaggregating*, „Journal of Ethnic and Migration Studies” t. 50 nr 3 (2024), DOI: 10.1080/1369183X.2023.2269769.

⁸¹ J. Chamie, *International Migration amid a World in Crisis*, „Journal on Migration and Human Security” t. 8 nr 3 (2020), DOI: 10.1177/2331502420948796.

⁸² H. De Haas, *A theory of migration: the aspirations-capabilities framework*, „Comparative Migration Studies” t. 9 nr 1 (2021).

⁸³ A.R. Aregbeshola, I.A. Adekunle, *Demystifying colonialism and migration: An African perspective*, „Research in Globalization” t. 9 (2024), DOI: 10.1016/j.resglo.2024.100262.

⁸⁴ A. Triandafyllidou, *The political discourse on immigration in southern Europe: a critical analysis*, „Journal of Community & Applied Social Psychology” t. 10 nr 5 (2000), DOI: 10.1002/1099-1298(200009/10)10:5%3C373::AID-CASP595%3E3.0.CO;2-R.

⁸⁵ D. Silchenko, U. Murray, *Migration and Climate Change – The Role of Social Protection*, „Climate Risk Management” t. 39 (2023), art. 100472. DOI: 10.1016/j.crm.2022.100472.

⁸⁶ I. Abubakar et al., *The UCL–Lancet Commission on Migration and Health: The Health of a World on the Move...*

źródła utrzymania. Połączenie czynników klimatycznych i ekonomicznych prowadzi do powstawania złożonych wzorców migracyjnych⁸⁷.

Czynniki edukacyjne napędzają dobrowolne migracje, zwłaszcza wśród młodych ludzi z krajów rozwijających się, poszukujących lepszej edukacji w ośrodkach akademickich Zachodu⁸⁸. Na przykład diaspora indyjska w Dolinie Krzemowej częściowo wywodzi się z migracji studentów, którzy pozostali za granicą ze względu na korzystniejsze perspektywy zawodowe⁸⁹. Tzw. drenaż mózgów może utrudniać powrót, przekształcając dobrowolne migracje w formy przymusowe⁹⁰. Diaspory edukacyjne wzmacniają globalną mobilność kapitału ludzkiego, ale jednocześnie stanowią wyzwanie dla krajów pochodzenia.

Przymusowość i dobrowolność stanowią kluczowe rozróżnienie w genezie diaspor. Migracje przymusowe, wynikające z wojen lub katastrof, tworzą diaspory o silnym poczuciu wykorzenienia, często funkcjonujące w statusie uchodźców⁹¹. Migracje dobrowolne, motywowane względami ekonomicznymi lub edukacyjnymi, sprzyjają większej sprawczości i hybrydyzacji tożsamości⁹². Jednak granica między tymi kategoriami pozostaje płynna, ponieważ przymusy ekonomiczne czy klimatyczne mogą być równie silne jak polityczne⁹³.

Podsumowując, przyczyny migracji – polityczne, ekonomiczne, klimatyczne i edukacyjne – są ze sobą powiązane i wspólnie kształtują genezę diaspor jako dynamicznych społeczności. W dobie globalizacji zrozumienie tych uwarunkowań jest kluczowe dla kształtowania polityk migracyjnych, które uwzględniają zarówno przymusowość, jak i dobrowolność.

1.2.2. Mechanizmy trwania i rekonfiguracji diaspor

Diaspory to dynamiczne społeczności, których trwanie i przekształcanie się zależy od mechanizmów podtrzymywania więzi etnicznych, językowych i kulturowych, a także od wpływu państw pochodzenia i przyjmujących⁹⁴. Procesy

⁸⁷ D. Silchenko, U. Murray, *Migration and Climate Change – The Role of Social Protection...*

⁸⁸ A. Bamberger et al., *Diaspora, Internationalization and Higher Education*, „British Journal of Educational Studies” t. 69 nr 5 (2021), s. 603–621, DOI: 10.1080/00071005.2021.1966282.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ H. de Haas, *A Theory of Migration: The Aspirations–Capabilities Framework...*

⁹¹ E.P. Kraly et al., *Social Consequences of Forced and Refugee Migration...*

⁹² F.B. Adamson, E.A. Chung, J.F. Hollifield, *Rethinking the Migration State: Historicising, Decolonising, and Disaggregating...*

⁹³ J. Chamie, *International Migration amid a World in Crisis...*

⁹⁴ J. Story, I. Walker, *The Impact of Diasporas: Markers of Identity*, „Ethnic and Racial Studies” t. 39 nr 2 (2016), s. 274–279, DOI: 10.1080/01419870.2016.1105999.

te umożliwiając diasporom przetrwanie w rozproszeniu, przy jednoczesnej adaptacji do nowych realiów i współtworzeniu globalnych relacji⁹⁵.

Więzi etniczne stanowią fundament trwałości diaspor. Za pośrednictwem stowarzyszeń, organizacji imigranckich i sieci rodzinnych członkowie diaspor pielęgnują poczucie przynależności⁹⁶. Przykładem jest diaspora żydowska, która dzięki synagogom i edukacji zachowuje solidarność etniczną mimo historycznych wyzwań⁹⁷. Diaspora afrykańska w Europie tworzy sieci wsparcia, przeciwdziałając marginalizacji⁹⁸. Rekonfiguracja następuje, gdy nowe pokolenia kształtują hybrydowe tożsamości, łącząc elementy pochodzenia z kulturą kraju przyjmującego, jak w przypadku Turków w Niemczech⁹⁹.

Więzi językowe odgrywają kluczową rolę w umacnianiu tożsamości diaspor. Język ojczysty, jako nośnik tradycji, jest pielęgnowany przez szkoły sobotnie i media etniczne, co przeciwdziała asymilacji¹⁰⁰. Na przykład diaspora chińska w USA podtrzymuje znajomość języka mandaryńskiego, co wzmacnia spójność społeczności¹⁰¹. Rekonfiguracja językowa zachodzi, gdy powstają hybrydy, takie jak „Spanglish” w diasporze latynoskiej, odzwierciedlające wpływy otoczenia¹⁰². Państwa pochodzenia wspierają te więzi poprzez programy językowe, wzmacniając poczucie lojalności wobec kraju ojczystego¹⁰³.

Mechanizmy kulturowe obejmują praktyki religijne, kuchnię i sztukę. Diaspora indyjska w Wielkiej Brytanii pielęgnuje kulturę poprzez Bollywood i festiwal Diwali, budując więzi społeczne¹⁰⁴. Rekonfiguracja kulturowa zachodzi w odpowiedzi na globalizację, tworząc transkulturowe hybrydy łączące

⁹⁵ A. Gamlen, *Diaspora Institutions and Diaspora Governance*, „International Migration Review” t. 48 (2014), s. 180–217, DOI: 10.1111/imre.12136.

⁹⁶ S. Bhatia, A. Ram, *Theorizing Identity in Transnational and Diaspora Cultures: A Critical Approach to Acculturation*, „International Journal of Intercultural Relations” t. 33 nr 2 (2009) s. 140–149, DOI: 10.1016/j.ijintrel.2008.12.009.

⁹⁷ R. Cohen, *Global diasporas...*

⁹⁸ M. Georgiou, *Identity, Space and the Media: Thinking through Diaspora*, „Revue européenne des migrations internationales” t. 26, nr 1(2010), s. 17–35, DOI: 10.4000/remi.5028.

⁹⁹ S. Bhatia, A. Ram, *Theorizing Identity in Transnational and Diaspora Cultures: A Critical Approach to Acculturation...*

¹⁰⁰ N.J. Albury, A.A. Schluter, *Introduction: Reimagining Language and Belonging in the Diaspora*, „Lingua” t. 263 (2021), art. 103157, DOI: 10.1016/j.lingua.2021.103157.

¹⁰¹ S. Bhatia, A. Ram, *Theorizing Identity in Transnational and Diaspora Cultures: A Critical Approach to Acculturation...*

¹⁰² N.J. Albury, A.A. Schluter, *Introduction: Reimagining Language and Belonging in the Diaspora...*

¹⁰³ A. Gamlen, *Diaspora Institutions and Diaspora Governance...*

¹⁰⁴ E. Loreng, *Introduction*, [w:] *Diaspora and Soft Power*, Cham 2025; J. Story, I. Walker, *The Impact of Diasporas: Markers of Identity...*

elementy lokalne i te wynikające z kultury pochodzenia¹⁰⁵. Podobnie, chińska diaspora w krajach takich jak USA i Australia obchodzi Chiński Nowy Rok, organizując parady i wspólne posiłki, co wzmacnia tożsamość społeczności¹⁰⁶. Meksykańska diaspora w USA podtrzymuje tradycje poprzez obchody Día de los Muertos, łączące lokalne elementy i tworzące przestrzenie wspólnotowe¹⁰⁷. Rekonfiguracja kulturowa zachodzi w odpowiedzi na globalizację, tworząc transkulturowe hybrydy łączące elementy lokalne i te wynikające z kultury pochodzenia¹⁰⁸. Może to jednak prowadzić do konfliktów pokoleniowych, gdy młodsze generacje odchodzą od tradycyjnych praktyk¹⁰⁹.

Rola państw pochodzenia jest kluczowa dla trwałości diaspor. Kraje takie jak Indie i Turcja wspierają diasporę poprzez politykę podwójnego obywatelstwa oraz programy inwestycyjne, traktując je jako zasób ekonomiczny i polityczny¹¹⁰. Na przykład turecki rząd, za pośrednictwem organizacji Diyanet, wzmacnia więzi religijne i kulturowe w Europie¹¹¹. Meksyk promuje programy remigracyjne i inwestycyjne, takie jak „3x1”, wspierające rozwój lokalny za pośrednictwem diaspor¹¹². Chiny angażują swoją diasporę poprzez inicjatywy gospodarcze, takie jak *Belt and Road*, wzmacniając więzi ekonomiczne¹¹³. Izrael wspiera diasporę żydowską poprzez programy repatriacyjne, takie jak „Law of Return”¹¹⁴. Rekonfiguracja diaspor pod wpływem tych polityk zwiększa ich transnarodową mobilność¹¹⁵.

¹⁰⁵ H. Naficy, *An Accented Cinema: Exilic and Diasporic Filmmaking*, Princeton University Press 2001.

¹⁰⁶ N.N. Yu et al., *Exploring Community Festivals in the Context of the Chinese Diaspora*, „Event Management” t. 26 nr 4 (2022), s. 421–440, DOI: 10.3727/152599521X16288665119585; Z. Zhao et al., *The Influence of Cultural Ties on China's Population Flow Networks*, „Cities” t. 151 (2024), art. 105116, DOI: 10.1016/j.cities.2024.105116.

¹⁰⁷ R.M. Marchi, *Day of the Dead in the USA: The Migration and Transformation of a Cultural Phenomenon*, Rutgers University Press 2022.

¹⁰⁸ H. Naficy, *An Accented Cinema: Exilic and Diasporic Filmmaking...*

¹⁰⁹ S. Bhatia, *Acculturation, Dialogical Voices and the Construction of the Diasporic Self*, „Theory & Psychology” t. 12 nr 1 (2002), DOI: 10.1177/0959354302121004.

¹¹⁰ A. Gamlen, *Diaspora Institutions and Diaspora Governance...*

¹¹¹ A.E. Öztürk, *Transformation of the Turkish Diyanet both at Home and Abroad: Three Stages*, „European journal of Turkish studies” nr 27 (2018), DOI: 10.4000/ejts.5944, <http://journals.openedition.org/ejts/5944>.

¹¹² Y. Kijima, H. Gonzalez-Ramirez, *Has the Program 3x1 for Migrants Contributed to Community Development in Mexico? Evidence from Panel Data of 2000 and 2005*, „Review of Development Economics” t. 16, nr 2 (2012), DOI: 10.1111/j.1467-9361.2012.00662.x.

¹¹³ H. Liu, E. Van Dongen, *China's Diaspora Policies as a New Mode of Transnational Governance*, „Journal of Contemporary China” t. 25 nr 102 (2016), DOI: 10.1080/10670564.2016.1184894.

¹¹⁴ N. Cohen, *Diaspora Strategies: Actors, Members, and Spaces*, „Geography Compass” t. 11 nr 3 (2017), DOI: 10.1111/gec3.12308.

¹¹⁵ A. Gamlen, *Diaspora Institutions and Diaspora Governance...*

Państwa przyjmujące kształtują diaspory poprzez politykę integracyjną. Kraje promujące wielokulturowość, takie jak Kanada, ułatwiają zachowanie tożsamości, podczas gdy modele asymilacyjne, jak we Francji, mogą je osłabiać¹¹⁶. Przeciwdziałanie dyskryminacji w krajach przyjmujących wspiera integrację bez utraty tożsamości. W erze cyfrowej media społecznościowe wzmacniają te mechanizmy, umożliwiając podtrzymywanie wirtualnych więzi¹¹⁷.

Podsumowując, trwanie i przekształcanie się diaspor opierają się na więziach etnicznych, językowych i kulturowych, kształtowanych przez polityki państw. Diaspory pozostają elastyczne, dostosowując się do zmian i współkształtując globalne relacje¹¹⁸.

1.3. Diaspora jako zjawisko historyczne i współczesne

Diaspora, jako niematerialna wspólnota ludzi rozproszonych geograficznie, lecz połączonych wspólną etniczną, religijną lub kulturową tożsamością, ma korzenie sięgające starożytności. Trzy klasyczne przypadki diaspor – żydowska, ormiańska i grecka – stanowią modele trwałego rozproszenia, które mimo licznych trudności zachowały tożsamość narodową przez stulecia.

1.3.1. Diaspory w historii: Żydzi, Ormianie, Grecy

Diaspora żydowska stanowi najstarszy i najtrwalszy przykład – jej początki sięgają okresu hellenistycznego i rzymskiego, kiedy Żydzi osiedlali się w prowincjach imperium, takich jak Egipt, Cyrenaika, Azja Mniejsza czy Italia. Po zniszczeniu Jerozolimy w I–II wieku n.e. rozpoczęła się trwająca do dziś historia rozproszenia. Zanik świątynnego centrum religijnego nie zahamował rozwoju tożsamości wspólnotowej. Żydzi zachowywali język (judeo-aramejski, później jidysz i ladino), religię oraz instytucjonalny system społeczny, co pozwoliło im przetrwać niezależnie od zmian politycznych. Trwałość diaspory żydowskiej tłumaczą teorie długotrwałych form *community formation* oraz koncepcja *diaspora space* – złożonej struktury łączącej lokalne miejsce zamieszkania z więzią transnarodową¹¹⁹.

¹¹⁶ M. Georgiou, *Identity, Space and the Media: Thinking through Diaspora...*

¹¹⁷ H. Naficy, *An Accented Cinema: Exilic and Diasporic Filmmaking...*

¹¹⁸ A. Gamlen, *Diaspora Institutions and Diaspora Governance...*

¹¹⁹ J. Bokser Liwerant, *Being National, Being Transnational: Snapshots of Belonging and*

Ormianie tworzą diasporę o równie historycznym, choć częściowo odmiennym, charakterze. Pierwsze fale migracji ormiańskiej pojawiły się już w czasach starożytnych, w obrębie Persji, Bizancjum i Królestwa Jerozolimskiego. Kluczowym impulsem dla masowego kształtowania się diaspory ormiańskiej były jednak dramatyczne wydarzenia XX wieku – przede wszystkim masakry i deportacje w Imperium Osmańskim w latach 1915–1917, uznawane przez wielu badaczy za ludobójstwo. Od tamtej pory Ormianie, rozsiani po Bliskim Wschodzie, Europie, Ameryce i innych regionach świata, zachowali silną tożsamość, wspierając się instytucjami kulturowymi, edukacyjnymi i kościelnymi sieciami wsparcia. Diaspora ormiańska ma dwie warstwy: historyczną – rozproszoną od wieków – i nową, ukształtowaną w wyniku traumatycznych migracji XX wieku¹²⁰.

Diaspora grecka również ma niezwykle długą historię. Już w starożytności Grecy zakładali kolonie w Azji Mniejszej, na południu Italii (Magna Graecia) oraz w regionie Morza Czarnego – co można uznać za pierwotną formę „diaspory kolonialnej”. Późniejsze migracje, zwłaszcza po upadku Konstantynopola w 1453 roku, a także ruchy diasporalne Pontyjczyków, wzmacniały grecką obecność w całym basenie Morza Śródziemnego i na Półwyspie Bałkańskim¹²¹. Diaspora grecka przekształciła się jednak w pełnoprawne wspólnoty nowoczesne dopiero w okresie wielkich migracji XVIII–XX wieku, obejmujących Stany Zjednoczone, Australię, Niemcy, a także kraje Afryki i Bliskiego Wschodu. Te wspólnoty, mimo procesów asymilacji, często zachowały język (*omogénia*), religię (prawosławie), organizacje społeczne i silne powiązania z „macierzą”¹²².

Trwałość klasycznych diaspor – żydowskiej, ormiańskiej i greckiej – można wyjaśnić poprzez zestaw kluczowych czynników instytucjonalnych, kulturowych i politycznych (tabela 2).

Citizenship, [w:] M. Sznajder, L. Roniger, C. Forment (red.), *Shifting Frontiers of Citizenship: The Latin American Experience*, BRILL 2013; N.E. Pasachoff, R.J. Littman, *A concise history of the Jewish people*, Lanham, Md. 2005.

¹²⁰ M. Ember et al. (red.), *Encyclopedia of diasporas: immigrant and refugee cultures around the world*, New York 2005; E. Herzig, M. Kurkchian (red.), *The Armenians: past and present in the making of national identity*, New York 2005.

¹²¹ V. Crețulescu, *The Aromanian-Romanian National Movement (1859–1905): An Analytical Model*, „Balcanica Posnaniensia. Acta et Studia” t. 22 nr 1 (2015), DOI: 10.14746/bp.2015.22.8.

¹²² J. Cole, *Ethnic groups of Europe: an encyclopedia*, Santa Barbara, Calif 2011; A. Pelliccia, *Sites and Ways of Belonging to Diaspora Networks: The Case of the Greek Second Generation in Italy*, „Nationalities Papers” t. 53 nr 2 (2025), DOI: 10.1017/nps.2024.13.

Tabela 2. Czynniki trwałości klasycznych diaspor

Czynnik	Opis
Instytucje wspólnotowe	Synagogi, kościoły, szkoły, media drukowane – instytucje podtrzymujące wspólnotową tożsamość i służące utrzymywaniu kontaktów transnarodowych.
Pamięć zbiorowa	Mity założycielskie, narracje o wygnaniu i wielkich migracjach, a także rytuały i obchody (np. Pascha w kulturze żydowskiej, pamięć o ludobójstwie Ormian).
Sieci migracyjne	Migracje rodzinne, solidarność i wsparcie nowych imigrantów przez starsze pokolenia; mechanizm tzw. <i>chain migration</i> , sprzyjający wzmacnianiu więzi i ciągłości wspólnot.
Rola państwa macierzystego	W przypadku Grecji, Izraela (państwo powstałe w 1948 r.) oraz Armenii po upadku ZSRR, państwa macierzyste traktują diasporę jako element strategii narodowej, co wzmacnia jej trwałość instytucjonalną.

Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Cole, *Ethnic groups of Europe: an encyclopedia*, Santa Barbara, Calif 2011; M. Ember et al. (red.), *Encyclopedia of diasporas: immigrant and refugee cultures around the world*, New York 2005; E. Herzig, M. Kurkchian (red.), *The Armenians: past and present in the making of national identity*, New York 2005; N.E. Pasachoff, R.J. Littman, *A concise history of the Jewish people*, Lanham, Md. 2005; A. Pelliccia, *Sites and Ways of Belonging to Diaspora Networks: The Case of the Greek Second Generation in Italy*, „Nationalities Papers” t. 53 nr 2 (2025), DOI: 10.1017/nps.2024.13.

Literatura akademicka dostarcza modeli teoretycznych umożliwiających analizę złożoności tych procesów. Robert Cohen w pracy *Diasporas and the Nation-State: From Victims to Challengers* opisuje transformację diaspor – od społeczności ofiar do podmiotów politycznych¹²³. Prace Stéphane’a Dufoix, zwłaszcza książka *Diasporas*, stanowią szerokie studium różnorodnych doświadczeń diasporalnych, w tym żydowskich, ormiańskich i greckich¹²⁴. Evangelia Tastsoglou analizuje współczesne migracje Greków, ukazując ciągłość diasporalnych form konstruowania tożsamości¹²⁵. Ponadto Nadia Johnson wskazuje kierunki ewolucji pojęcia diaspory w kontekście kultury i globalnych migracji¹²⁶. Wprowadza również perspektywę analizy transnarodowej, podobnie jak w badaniach Magdaleny Nowickiej,

¹²³ R. Cohen, *Diasporas and the Nation-State: From Victims to Challengers*, „International Affairs” t. 72 nr 3 (1996), DOI: 10.2307/2625554.

¹²⁴ S. Dufoix, *Diasporas*, University of California Press, 2008.

¹²⁵ E. Tastsoglou, *Twenty-First Century “New” Greek Transnational Migration to Canada*, „Journal of Immigrant & Refugee Studies” t. 20 nr 1 (2022), DOI: 10.1080/15562948.2021.1900481.

¹²⁶ N.C. Johnson, *Global Journeys: From Transnationalism to Diaspora*, „Journal of International and Global Studies” t. 4 nr 1 (2012), DOI: 10.62608/2158-0669.1116, <https://digitalcommons.lindenwood.edu/jigs/vol4/iss1/4>.

która pokazuje, w jaki sposób narracje migracyjne Polaków w Wielkiej Brytanii wpisują się w szersze procesy lokalizacyjne i transnarodowe¹²⁷.

Analiza klasycznych diaspor – żydowskiej, ormiańskiej i greckiej – pokazuje, że zjawisko to nie jest wyłącznie współczesnym fenomenem, lecz ma długą i złożoną historię. Każdy z tych przypadków ilustruje odmienny mechanizm powstawania i podtrzymywania wspólnot rozproszonych – od religijno-politycznego wygnania, przez przymusowe przesiedlenia i ludobójstwa, po kolonizację i migracje handlowe. Wspólnym mianownikiem ich trwałości okazały się instytucje wspólnotowe, pamięć zbiorowa, sieci migracyjne oraz relacje z państwem macierzystym, które w różnym stopniu wspierało bądź instrumentalizowało diasporę.

Z perspektywy teoretycznej klasyczne diaspory stały się matrycą, dzięki której współczesna nauka zdefiniowała pojęcie diaspory – jako wspólnoty rozproszonej, ale zachowującej tożsamość i więzi transnarodowe. Badania historyczne nad Żydami, Ormianami i Grekami pozwalają dostrzec ciągłość między dawnymi a współczesnymi procesami: znaczenie rytuałów, instytucji i pamięci zbiorowej pozostaje aktualne mimo nowych uwarunkowań globalizacji.

W wymiarze praktycznym, doświadczenia klasycznych diaspor wskazują, że trwałość wspólnot migracyjnych nie jest wynikiem przypadku, lecz efektem świadomego budowania więzi i struktur, często w odpowiedzi na kryzysy. Wnioski te mają znaczenie dla polityki migracyjnej XXI wieku – pokazują bowiem, że skuteczne wsparcie diaspory wymaga nie tylko działań instytucjonalnych, lecz także uznania roli pamięci, symboliki i kapitału społecznego w podtrzymywaniu wspólnot poza granicami państwa narodowego.

1.3.2. Diaspory XXI wieku: nowe migracje i globalizacja

Współczesne diaspory różnią się od historycznych przede wszystkim dynamiką i charakterem migracji. XXI wiek przyniósł nowe fale migracyjne, szczególnie po zakończeniu zimnej wojny, będące skutkiem globalizacji, konfliktów oraz transformacji politycznych i ekonomicznych, które doprowadziły do powstania „nowych” diaspor – często transnarodowych, elastycznych i mobilnych.

Migracje po zimnej wojnie (w latach 90. XX wieku), zwłaszcza z obszaru byłego ZSRR, regionu Bałkanów oraz krajów tzw. Trzeciego Świata, przyczyniły się do powstania wielowymiarowych sieci diasporalnych. Migranci zakładali

¹²⁷ M. Nowicka, *(Dis)connecting Migration: Transnationalism and Nationalism Beyond Connectivity*, „Comparative Migration Studies” t. 8 nr 1 (2020), DOI: 10.1186/s40878-020-00175-4.

nowe społeczności w Europie Zachodniej, Ameryce Północnej, Australii i Azji. Były to migracje postkomunistyczne, ekonomiczne, edukacyjne i uchodźcze.

W nowych diasporach można zaobserwować:

1. Transnarodowe powiązania, w tym regularna komunikacja z krajem pochodzenia, transfery finansowe i wizyty. Migranci zachowują aktywność polityczną, kulturową i społeczną w kraju macierzystym.
2. Technologie cyfrowe, takie jak media społecznościowe, komunikatory i internet, umożliwiając niemal natychmiastowe kreowanie sieci diasporalnych w skali globalnej¹²⁸.
3. Globalne strategie państw kształtują politykę krajów wysyłających wobec diaspor. Państwa mobilizują diasporę jako kapitał ludzki, finansowy, kulturowy; przykładem są programy grantowe, dyplomacja kulturalna oraz wsparcie studentów pochodzenia diasporalnego.
4. Diaspory XXI wieku są zróżnicowane pod względem językowym, religijnym, statusowym i pokoleniowym, dlatego często nie da się ich opisać w sposób jednowymiarowy. Najczęściej stosowanymi pojęciami w odniesieniu do nowych diaspor są „hybrydowość” i „superróżnorodność”¹²⁹.

Miriam Tedeschi analizuje współczesne debaty nad transnarodowością, wskazując, że dorobek naukowy koncentruje się na sieciach, migracji wielokierunkowej i ludzkiej mobilności jako normatywnym modelu XXI wieku¹³⁰. Nowe teorie kładą nacisk na pojęcie *mobility capital* oraz na dynamikę między lokalnymi osiedlami a globalnym „domem mentalnym”.

Transnacionalizm stanowi specyficzną formę funkcjonowania migrantów, którzy uczestniczą równocześnie w życiu kraju pochodzenia i kraju przyjmującego, tworząc *transnational social fields*. Magdalena Nowicka podkreśla, że połączenie narracji narodowych z lokalną codziennością kształtuje tożsamości hybrydowe, które nie wpisują się już w stereotypową kategorię klasycznej diaspory¹³¹. Nancy Foner porównuje imigrantów sprzed wieków z tymi współcze-

¹²⁸ J. Bokser Liwerant, *Globalization, Diasporas, and Transnationalism: Jews in the Americas*, „Contemporary Jewry” t. 41 nr 4 (2021), DOI: 10.1007/s12397-021-09405-y; A. Pelliccia, *Sites and Ways of Belonging to Diaspora Networks...*

¹²⁹ S. Dufoix, *Diasporas*, University of California Press 2008; N.C. Johnson, *Global Journeys...*; M. Tedeschi, E. Vorobeva, J.S. Jauhiainen, *Transnationalism: current debates and new perspectives*, „GeoJournal” t. 87 nr 2 (2022), DOI: 10.1007/s10708-020-10271-8.

¹³⁰ M. Tedeschi, E. Vorobeva, J.S. Jauhiainen, *Transnationalism: Current Debates and New Perspectives...*

¹³¹ M. Nowicka, *(Dis)connecting Migration: Transnationalism and Nationalism Beyond Connectivity...*

snymi, podkreślając elastyczność zjawiska transnacionalizmu¹³². Podobne wnioski formułują Peggy Levitt i Nina Glick Schiller, które wprowadziły koncepcję *transnational social fields* – opisującą sieci społeczne przekraczające granice państwowe i redefiniującą klasyczne rozumienie migracji jako trwałego przesiedlenia¹³³. Z kolei Steven Vertovec zauważa, że transnacionalizm stał się nie tylko doświadczeniem jednostek, lecz także ramą analityczną badań migracyjnych, umożliwiającą zrozumienie, w jaki sposób migranci funkcjonują równocześnie w wielu przestrzeniach społeczno-politycznych¹³⁴.

Alejandro Portes zauważa ponadto, że praktyki transnarodowe – takie jak przekazy pieniężne, mobilizacja polityczna czy inwestycje – wywierają znaczący wpływ na rozwój krajów pochodzenia oraz przekształcają relacje międzypaństwowe¹³⁵. W badaniach Miriam Tedeschi transnacionalizm jawi się jako zjawisko coraz bardziej zróżnicowane, obejmujące nie tylko migracje ekonomiczne, lecz także mobilność edukacyjną i cyfrową, co znacząco poszerza dotychczasowe rozumienie tego pojęcia¹³⁶. W rezultacie współczesny transnacionalizm należy postrzegać jako dynamiczny proces, który odzwierciedla złożoność globalnych przepływów i wskazuje na potrzebę odejścia od sztywnych definicji diaspory na rzecz bardziej elastycznych i wielowymiarowych kategorii.

Globalizacja i rozwój technologii cyfrowych w radykalny sposób zmieniły funkcjonowanie współczesnych diaspor. Jeszcze w drugiej połowie XX wieku więzi diasporalne podtrzymywano głównie poprzez instytucje lokalne, stowarzyszenia, kościoły czy media drukowane. Obecnie jednak internet i media społecznościowe umożliwiają natychmiastowy kontakt, współpracę i wymianę informacji w skali globalnej. Jak zauważa Jennifer Brinkerhoff, przestrzeń cyfrowa stała się „wirtualnym domem” dla diaspor, umożliwiając kreowanie tożsamości zbiorowych i mobilizację polityczną niezależnie od granic państwowych¹³⁷.

Dla wielu współczesnych diaspor technologie cyfrowe stanowią kluczowe narzędzie organizacji – zarówno w wymiarze społecznym, jak i politycznym. Andoni Alonso i Pedro Oiarzabal wskazują, że internet umożliwia powstawanie

¹³² N. Foner, *What's New About Transnationalism? New York Immigrants Today and at the Turn of the Century*, „Diaspora: A Journal of Transnational Studies” t. 6 nr 3 (2010), DOI: 10.1353/dsp.1997.0013.

¹³³ P. Levitt, N.G. Schiller, *Conceptualizing Simultaneity...*

¹³⁴ S. Vertovec, *Transnationalism...*

¹³⁵ A. Portes, *Introduction: The Debates and Significance of Immigrant Transnationalism*, „Global Networks” t. 1 nr 3 (2001), DOI: 10.1111/1471-0374.00012.

¹³⁶ M. Tedeschi, E. Vorobeve, J.S. Jauhiainen, *Transnationalism...*

¹³⁷ J.M. Brinkerhoff, *Digital Diasporas: Identity and Transnational Engagement*, Cambridge University Press 2009.

„cyberdiaspor”, które łączą tradycyjne praktyki kulturowe z nowymi formami uczestnictwa obywatelskiego i politycznego¹³⁸. Z kolei Dana Diminescu wprowadza pojęcie „e-diaspory”, podkreślając, że migranci stali się *connected migrants*, a mobilność cyfrowa współgra z mobilnością fizyczną¹³⁹. Przykłady, takie jak wykorzystanie Facebooka i Twittera przez diasporę arabską w czasie Arabskiej Wiosny czy działania ukraińskiej diaspory w mediach społecznościowych po 2014 roku, pokazują, że technologia cyfrowa może pełnić rolę kluczowego narzędzia lobbingu i mobilizacji międzynarodowej opinii publicznej¹⁴⁰. W tym sensie globalizacja i technologia nie tylko ułatwiają komunikację, lecz także stają się jednym z kluczowych czynników redefiniujących strukturę i funkcje współczesnych diaspor. Rozwój tych form dowodzi, że diaspora XXI wieku stanowi nie tylko „fizyczną wspólnotę”, lecz także wirtualną przestrzeń wspólnotowości¹⁴¹.

Współczesne procesy migracyjne i globalizacja sprawiły, że klasyczne rozumienie diaspory jako trwałej wspólnoty osadzonej na obczyźnie nie jest już wystarczające do opisu dzisiejszych form rozproszenia. Badacze coraz częściej podkreślają potrzebę wprowadzenia nowych typologii, które lepiej oddają zróżnicowane doświadczenia migrantów i ich potomków (Rysunek 1).



Rysunek 1. Sugerowane nowe typologie diaspor

Źródło: opracowanie własne.

¹³⁸ A. Alonso, *Diasporas in the New Media Age: Identity, Politics, and Community*, Reno 2010.

¹³⁹ D. Diminescu, *The Connected Migrant: An Epistemological Manifesto*, „Social Science Information” t. 47, nr 4 (2008), DOI: 10.1177/0539018408096447.

¹⁴⁰ K. Kissau, U. Hunger, *The internet as a means of studying transnationalism and diaspora*, [w:] R. Bauböck, T. Faist (red.), *Diaspora and Transnationalism: Concepts, Theories and Methods*, Amsterdam 2010.

¹⁴¹ J. Perriam, S. Carter, *Migration, diaspora and transnationalism in the digital age*, [w:] J. Perriam et al. (red.), *Understanding Digital Societies*, Sage, London 2021

Steven Vertovec podkreśla, że współczesne diaspory charakteryzuje *super-diversity* – wielowymiarowa różnorodność językowa, etniczna, religijna i socjo-ekonomiczna, która wymyka się prostym klasyfikacjom¹⁴².

Jednym z przykładów są diaspory mobilne, tworzone przez migrantów czasowych, studentów oraz specjalistów zatrudnianych w ramach kontraktów międzynarodowych. Choć ich pobyt jest często ograniczony w czasie, dzięki technologiom i tanim podróżom utrzymują oni ścisłe relacje z krajem pochodzenia¹⁴³. Z kolei diaspory cyfrowe, opisywane m.in. przez Danę Diminescu, funkcjonują przede wszystkim w przestrzeni wirtualnej, gdzie platformy społecznościowe i media internetowe stają się kluczowym kanałem komunikacji i organizacji¹⁴⁴. Inny wariant stanowią diaspory rewersyjne, w ramach których migranci powracają do ojczyzny, zachowując jednocześnie silne powiązania z dawnymi wspólnotami i sieciami w krajach przyjmujących¹⁴⁵.

Ewolucja typologii nie oznacza zaniku klasycznych diaspor, lecz ich przenikanie się z nowymi formami, co czyni to zjawisko jeszcze bardziej wielowymiarowym i dynamicznym. W rezultacie współczesne badania migracyjne powinny uwzględniać wielość form diaspor, które funkcjonują równolegle i wzajemnie się uzupełniają¹⁴⁶.

Współczesne badania nad diasporami odchodzą od prostych opisów kulturowych i etnicznych wspólnot na rzecz bardziej złożonych ujęć, obejmujących procesy transnarodowe, globalne przepływy oraz analizy danych wielkoskalowych. Melissa Myambo rozwija koncepcję „diaspory diaspor”, określaną także mianem *diaspora cascade*, w której migracje elit generują kolejne fale osadnictwa i tworzą wielowarstwowe sieci wymykające się klasycznym teoriom. Takie ujęcie uwzględnia nierówności społeczne i polityczne, kształtujące struktury diaspory, oraz podkreśla, że nie każda wspólnota rozproszona dysponuje tym samym potencjałem¹⁴⁷.

Równocześnie rozwój metod *big data* i analityki sieciowej otwiera nowy wymiar badań nad migracją i diasporami. Rafael Prieto-Curiel i współautorzy

¹⁴² S. Vertovec, *Super-diversity and Its Implications*, „Ethnic and Racial Studies” t. 30 nr 6 (2007), DOI: 10.1080/01419870701599465.

¹⁴³ P. Levitt, *Roots and Routes: Understanding the Lives of the Second Generation Transnationally*, „Journal of Ethnic and Migration Studies” t. 35 nr 7 (2009), DOI: 10.1080/13691830903006309.

¹⁴⁴ D. Diminescu, *The Connected Migrant...*

¹⁴⁵ J. Carling, M. B. Erdal, *Return Migration and Transnationalism: How Are the Two Connected?*, „International Migration” t. 52 nr 6 (2014), DOI: 10.1111/imig.12180.

¹⁴⁶ R. Cohen, *Global Diasporas...*

¹⁴⁷ M.T. Myambo, *Bloody Diaspora Theory for the Twenty-First Century: African and Asian Heritage Migrants Return*, „Diaspora” t. 20 nr 2 (2019), DOI: 10.3138/diaspora.20.2.001

opracowali tzw. *diaspora model of migration*, oparty na analizie sieci społecznych i matematycznych symulacjach przepływów ludności. Podejście to traktuje diasporę jako czynnik przyciągający migrację – im większa i bardziej zakorzeniona diaspora w danym państwie, tym większe prawdopodobieństwo wystąpienia kolejnych fal migracyjnych¹⁴⁸.

Podobną metodologię zastosowali Umberto Minora i współautorzy, wykorzystując wskaźnik Facebook Social Connectedness Index (SCI) do analizy migracji wojennych po rosyjskiej inwazji na Ukrainę. Wyniki badania wykazały, że kierunki uchodźstwa można przewidywać na podstawie istniejących powiązań sieciowych – im silniejsze relacje *online* między Ukrainą a danym państwem, tym większy napływ uchodźców¹⁴⁹. Wnioski te potwierdzają, że współczesne diaspory należy postrzegać nie tylko jako wspólnoty kulturowe, ale także jako dynamiczne, cyfrowo zakorzenione węzły globalnych sieci społecznych.

Analiza współczesnych teorii diaspory pokazuje, że tradycyjne kategorie opisujące wspólnoty rozproszone wymagają uzupełnienia o nowe perspektywy. W przeszłości badania koncentrowały się na diasporach klasycznych, ukształtowanych przez przymusowe migracje, traumatyczne wygnania i długotrwałe zakorzenienie w krajach przyjmujących. W XXI wieku dominującą rolę zaczęły jednak odgrywać procesy transnarodowe i cyfrowe, które sprawiły, że diaspory stały się bardziej zróżnicowane, dynamiczne i hybrydowe.

Koncepcja *diaspora cascade* Melissy Myambo podkreśla, że współczesne migracje nie tworzą jednolitych wspólnot, lecz wielowarstwowe sieci charakteryzujące się zróżnicowanym kapitałem symbolicznym i materialnym¹⁵⁰. Z kolei modele oparte na analizie *big data*, takie jak *diaspora model of migration* Rafaela Prieto-Curiela i współautorów pokazują, że diaspory pełnią rolę czynników przyciągających kolejne fale migracyjne, co nadaje im kluczowe znaczenie w prognozowaniu ruchów ludności. W podobnym duchu badania Umberto Minora i współautorów wykazały, że cyfrowe więzi społeczne mogą być wykorzystywane do przewidywania kierunków uchodźstwa w sytuacjach kryzysowych¹⁵¹.

Syntetyczne zestawienie typologii diaspor przedstawiono w tabeli 3.

¹⁴⁸ R. Prieto-Curiel et al., *The diaspora model for human migration*, „PNAS Nexus” t. 3 nr 5 (2024), DOI: 10.1093/pnasnexus/pgae178.

¹⁴⁹ U. Minora et al., *Migration patterns, friendship networks, and the diaspora: the potential of Facebook Social Connectedness Index to anticipate displacement patterns induced by Russia invasion of Ukraine in the European Union*, arXiv, 2022 r., <https://arxiv.org/abs/2209.01833>.

¹⁵⁰ M.T. Myambo, *Bloody Diaspora Theory for the Twenty-First Century: African and Asian Heritage Migrants Return*, „Diaspora” t. 20 nr 2 (2019), DOI: 10.3138/diaspora.20.2.001.

¹⁵¹ U. Minora, M. Belmonte, C. Bosco et al., *Migration patterns, friendship networks...*

Tabela 3. Typologie diaspor. Geneza, cechy, przykłady

Typ diaspory	Geneza/ przyczyny	Główne cechy	Przykłady globalne	Przykłady polskie
Klasyczna	Przymusowe rozproszenie (wygnania, deportacje, wojny, ludobójstwa)	Mit powrotu, silne instytucje wewnętrzne, pamięć zbiorowa, endogamia	Żydzi, Ormianie, Grecy	Zesłańcy na Syberię (XIX–XX w.), deportacje powojenne do ZSRR
Modernistyczna	Migracje polityczne i ekonomiczne XX w. (wojny, kryzysy, dekolonizacja,)	Rozwój sieci transnarodowych, przekazy pieniężne, wsparcie polityczne	Palestyńczycy, Irlandczycy, Kubańczycy	Emigracja polityczna lat 60. (opozycjoniści), „Solidarność” i emigracja lat 80.
Post-modernistyczna / globalna	Globalizacja, cyfryzacja, mobilność transnarodowa	Sięciowość, hybrydyczność tożsamości, funkcjonowanie w wielu kontekstach równocześnie	Indusi w USA, Chińczycy w Azji Płd.-Wsch.	Migracje po 2004 r. (Polacy do Wielkiej Brytanii, Niemiec, Irlandii)
Handlowa / gospodarcza	Migracje w celach ekonomicznych i handlowych	Pośrednictwo handlowe, inwestycje, przedsiębiorczość transnarodowa	Ormianie na Bliskim Wschodzie, Chińczycy w Azji Płd.-Wsch.	Polscy rzemieślnicy i kupcy w Niemczech i Francji (XIX/XX w.); migracje zarobkowe po 2004 r.
Polityczna / opozycyjna	Uchodźstwo, emigracja polityczna	Organizacje opozycyjne, rządy na uchodźstwie, działalność lobbystyczna	Diaspora kubańska w USA, tybetańska	Emigracja powojenna (Londyn – rząd RP na uchodźstwie), opozycjoniści lat 80.
Kulturowa / symboliczna	Wspólnota pamięci i doświadczenia, nie zawsze oparta na migracji	Mit wspólnej tożsamości, kultura jako spoiwo	„Black Atlantic”, diaspora afrykańska	Polonia w USA i Kanadzie (2–3 pokolenie, podtrzymywanie tradycji i języka)
Transnarodowa / sieciowa	Nowoczesne migracje cyrkulacyjne, wielokierunkowe	Wielopoziomowe sieci społeczne, przepływy ludzi, kapitału, informacji	Meksykanie w USA, Filipińczycy w Zatoce Perskiej	Polscy pracownicy sezonowi w Niemczech, Holandii, Skandynawii
Cyfrowa (cyberdiaspora)	Mobilność wirtualna, media społecznościowe	Relacje podtrzymywane online, wspólnoty internetowe	Arabska diaspora (Arabska Wiosna), e-diaspory azjatyckie	„Polonia cyfrowa” – portale i grupy Polaków po 2004 r. w UK, Niemczech, Irlandii
Diaspory w UE	Migracje wewnątrzunijne po 2004 r.	Swoboda przepływu osób, dualna tożsamość europejska i narodowa	Rumuni we Włoszech, Bułgarzy w Hiszpanii	Polacy w Wielkiej Brytanii, Niemczech, Irlandii (po akcesji 2004)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: R. Brubaker, *The ‘diaspora’ diaspora*, „*Ethnic and Racial Studies*” t. 28 nr 1 (2005), DOI: 10.1080/0141987042000289997; M. Castells, *The Net and the Self...*; R. Cohen, *Global Diasporas*, Routledge 2008; S. Hall, *Cultural Identity and Diaspora*, [w:] J. Rutherford (red.), *Identity: community, culture, difference*, London 1990; W. Safran, *Diasporas in Modern Societies: Myths of Homeland and Return*, „*Diaspora: A Journal of Transnational Studies*” t. 1 nr 1 (1991), DOI: 10.1353/dsp.1991.0004; S. Vertovec, *Transnationalism and identity*, „*Journal of Ethnic and Migration Studies*” t. 27 nr 4 (2001), DOI: 10.1080/13691830120090386; S. Vertovec, *Transnationalism*, London 2010.

Współczesne diaspory stanowią zatem nie tylko wspólnoty pamięci i kultury, lecz także dynamicznych aktorów uczestniczących w globalnych przepływach społecznych, gospodarczych i politycznych. Zrozumienie ich funkcjonowania wymaga połączenia klasycznych ujęć socjologicznych z narzędziami analizy sieciowej i cyfrowej. W konsekwencji badania nad diasporami stają się istotnym elementem refleksji nad globalizacją, mobilnością i nowymi formami transnarodowej tożsamości.

1.4. Status formalnoprawny członków diaspory

Status formalnoprawny członków diaspory stanowi jeden z kluczowych elementów analizy migracyjnej, ponieważ wyznacza ramy prawne i instytucjonalne, w których funkcjonują osoby żyjące poza krajem pochodzenia. Prawa i obowiązki migrantów kształtowane są zarówno przez prawo międzynarodowe i konstytucyjne państwa wysyłającego, jak i przez przepisy państwa przyjmującego oraz regulacje ponadnarodowe, np. Unii Europejskiej. Obywatelstwo, status rezydenta czy możliwość posiadania podwójnego obywatelstwa determinują nie tylko mobilność prawną jednostki, lecz także jej pozycję społeczną i polityczną w kraju osiedlenia.

Współczesne państwa różnią się podejściem do kwestii obywatelstwa i statusu migrantów. Część z nich dopuszcza podwójne obywatelstwo, podczas gdy inne uznają je za niedopuszczalne. Istnieją również specjalne rozwiązania prawne mające na celu utrzymanie więzi z diasporą – takie jak polska Karta Polaka czy ustawa o repatriacji – lub ułatwienie integracji, np. niemieckie Integrationskurse czy kanadyjski model uznania wielokulturowości. Każdy z tych przykładów pokazuje, że status prawny członków diaspory nie jest neutralny, lecz stanowi narzędzie polityki państw wobec własnych obywateli i mniejszości narodowych przebywających za granicą.

Celem niniejszego rozdziału jest analiza formalnoprawnych aspektów funkcjonowania diaspory w ujęciu porównawczym. Rozdział podzielono na trzy części: w pierwszej omówiono kwestie obywatelstwa, podwójnego obywatelstwa i statusu rezydenta; w drugiej przedstawiono przykłady wybranych rozwiązań prawnych w różnych krajach, ukazujące zróżnicowane modele polityki wobec diaspory; w trzeciej przeanalizowano konsekwencje prawne dla funkcjonowania społecznego i politycznego, obejmujące dostęp do pracy, edukacji, ochrony socjalnej oraz udział w życiu publicznym państw przyjmujących i wysyłających.

1.4.1. Obywatelstwo, podwójne obywatelstwo, status rezydenta

Obywatelstwo stanowi podstawową więź prawną, łączącą jednostkę z państwem i określającą zakres jej praw oraz obowiązków. W kontekście diaspory obywatelstwo jest kategorią szczególnie istotną, ponieważ przesądza o możliwości utrzymywania formalnych relacji z ojczyzną oraz o zakresie ochrony prawnej w państwie przyjmującym. Współcześnie rośnie znaczenie podwójnego obywatelstwa, które pozwala jednostkom jednoczesną identyfikację z krajem pochodzenia i krajem osiedlenia. Coraz częściej państwa postrzegają je jako narzędzie polityki wobec diaspory, służące wzmacnianiu więzi narodowych i kulturowych, a zarazem rodzące pytania o lojalność wobec państwa zamieszkania.

Obok obywatelstwa istotnym elementem jest status rezydenta, obejmujący różne formy prawa pobytu – od krótkoterminowych wiz po stały pobyt. Choć nie zapewnia pełni praw politycznych, stanowi podstawę funkcjonowania społecznego i ekonomicznego migrantów. Status rezydenta można uznać za rozwiązanie pośrednie między brakiem więzi prawnej a pełnym obywatelstwem, zapewniające stabilność pobytu przy ograniczonej partycypacji politycznej.

W rozdziale omówiono: (1) normy prawa międzynarodowego i konstytucyjnego dotyczące obywatelstwa, (2) praktyki wybranych państw w zakresie obywatelstwa i podwójnego obywatelstwa, a także (3) specyfikę statusu rezydenta jako formy regulującej funkcjonowanie diaspory w państwie przyjmującym.

Normy prawa międzynarodowego i konstytucyjnego

Obywatelstwo stanowi podstawową kategorię prawa konstytucyjnego, definiującą formalną więź jednostki z państwem. Określa ono zarówno zakres praw i obowiązków obywateli, jak i kryteria ich przynależności do wspólnoty politycznej. W odniesieniu do diaspory zagadnienie to nabiera szczególnego znaczenia, ponieważ określa warunki utrzymywania więzi prawnej z ojczyzną oraz możliwości korzystania z ochrony konsularnej i praw politycznych poza granicami kraju. W literaturze podkreśla się, że obywatelstwo łączy w sobie wymiar prawny, polityczny i symboliczny, stanowiąc zarówno narzędzie regulacji prawnej, jak i element tożsamości zbiorowej¹⁵².

Na gruncie prawa międzynarodowego nie istnieje jednolita definicja obywatelstwa, a państwa zachowują szeroką autonomię w zakresie jego regulacji.

¹⁵² R. Bauböck, *Stakeholder Citizenship and Transnational Political Participation: A Normative Evaluation of External Voting*, „Fordham Law Review” t. 75 (2007).

Już w sprawie *Nottebohm* Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że obywatelstwo powinno opierać się na „rzeczywistym związku” jednostki z państwem. Mimo to prawo międzynarodowe ogranicza swobodę państw poprzez normy dotyczące zapobiegania bezpaństwowości i ochrony praw człowieka. Kluczowym aktem w tym zakresie jest Konwencja ONZ o Ograniczaniu Bezpaństwowości z 1961 roku, nakładająca na państwa obowiązek zapobiegania sytuacjom pozbawienia jednostek obywatelstwa¹⁵³.

Prawo międzynarodowe reguluje również kwestie związane z wieloobywatelstwem. Choć tradycyjnie traktowano je jako zjawisko problematyczne, we współczesnej praktyce coraz więcej państw dopuszcza możliwość posiadania więcej niż jednego obywatelstwa. W Europie istotną rolę w tym zakresie odgrywają regulacje Rady Europy. Europejska Konwencja o Obywatelstwie z 1997 roku (ETS 166) stanowi podstawowy punkt odniesienia, określając zasady przyznawania i utraty obywatelstwa oraz potwierdzając kompetencje państw w tej dziedzinie. Konwencja rekomenduje jednak rozwiązania sprzyjające ograniczeniu bezpaństwowości i uznaje prawo jednostki do poszanowania jej obywatelstwa¹⁵⁴.

Na poziomie konstytucyjnym państwa stosują odmienne modele przyznawania obywatelstwa. Najbardziej rozpowszechnione są dwie zasady: *ius sanguinis* (prawo krwi), zgodnie z którą obywatelstwo dziedziczy się po rodzicach, oraz *ius soli* (prawo ziemi), przyznająca obywatelstwo z racji urodzenia na terytorium państwa. W praktyce wiele systemów prawnych łączy oba podejścia. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej jednoznacznie opiera się na zasadzie *ius sanguinis*, podczas gdy państwa imigracyjne, takie jak USA czy Kanada, stosują przede wszystkim zasadę *ius soli*, co ułatwia włączanie migrantów i ich potomków do wspólnoty politycznej.

Normy konstytucyjne regulują także kwestie utraty obywatelstwa. W Polsce Konstytucja RP zakazuje pozbawienia obywatela obywatelstwa wbrew jego woli, stanowiąc gwarancję ochrony jednostki przed arbitralnymi decyzjami państwa. W Niemczech i we Francji rozwiązania są bardziej złożone i mogą przewidywać utratę obywatelstwa w określonych sytuacjach, np. w przypadku nabycia innego obywatelstwa bez zgody państwa¹⁵⁵.

¹⁵³ L.E. van Waas, *Nationality Matters. Statelessness under International Law*, t. 29, Tilburg 2008.

¹⁵⁴ D. Kochenov, *Citizenship*, Cambridge, Massachusetts London; England 2019.

¹⁵⁵ P.J. Spiro, *At Home in Two Countries: The Past and Future of Dual Citizenship*, New York, NY 2016.

W odniesieniu do diaspory szczególne znaczenie ma także ochrona konsularna. Na mocy Konwencji Wiedeńskiej o Stosunkach Konsularnych z 1963 roku państwa są zobowiązane do zapewnienia swoim obywatelom wsparcia poza granicami, co wzmacnia praktyczny wymiar obywatelstwa w kontekście diaspory.

Podsumowując, normy prawa międzynarodowego i konstytucyjnego wyznaczają ramy, w których funkcjonuje obywatelstwo członków diaspory. Z jednej strony państwa zachowują szeroką autonomię w zakresie regulacji tej instytucji, z drugiej jednak podlegają ograniczeniom wynikającym z prawa międzynarodowego i zobowiązań w zakresie ochrony praw człowieka. W praktyce oznacza to, że status formalnoprawny członków diaspory nie jest wyłącznie kwestią krajowych regulacji, lecz elementem szerszego porządku prawnego, w którym ścierają się interesy jednostki, państwa i społeczności międzynarodowej.

Praktyki państw w zakresie obywatelstwa (np. Polska, Niemcy, USA)

Choć obywatelstwo stanowi instytucję prawa konstytucyjnego, praktyki państw w tym zakresie znacząco się różnią. Każde państwo kształtuje własny model regulacji w oparciu o tradycje historyczne, potrzeby polityczne i uwarunkowania społeczne. W kontekście diaspory szczególnie istotne są trzy zagadnienia: zasady przyznawania obywatelstwa, dopuszczalność podwójnego obywatelstwa oraz mechanizmy utrzymywania szczególnych więzi z obywatelami przebywającymi za granicą.

Polska odwołuje się do zasady *ius sanguinis*, co oznacza, że obywatelstwo dziedziczy się po rodzicach, niezależnie od miejsca urodzenia. Rozwiązanie to sprzyja utrzymywaniu więzi z diasporą, zwłaszcza w kontekście Polonii rozsianej po całym świecie. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy zakazują pozbawienia obywatelstwa wbrew woli jednostki, co chroni migrantów przed utratą formalnych więzi z ojczyzną. Od 2012 roku Polska dopuszcza podwójne obywatelstwo, choć w praktyce traktuje osoby posiadające kilka paszportów wyłącznie jako obywateli polskich. Podejście to ma uzasadnienie historyczne – miliony Polaków żyją poza granicami kraju, a prawo powinno umożliwiać im zachowanie formalnej przynależności.

Niemcy przez długi czas utrzymywały restrykcyjny model *ius sanguinis*. Do końca XX wieku państwo to postrzegało obywatelstwo jako więź etniczno-narodową, co utrudniało naturalizację migrantów. Reformy z 2000 roku otworzyły drogę do naturalizacji cudzoziemców urodzonych w Niemczech, jednak przepisy dotyczące podwójnego obywatelstwa pozostały restrykcyjne. Osoby ubiegające się o obywatelstwo niemieckie często musiały zrzec się poprzedniego

paszportu¹⁵⁶. Wyjątki stosowano wobec obywateli państw UE oraz Szwajcarii, co odzwierciedlało szerszą politykę europejską. Niemcy stanowią przykład państwa, w którym kwestie obywatelstwa i naturalizacji pozostają ściśle powiązane z debatą o integracji migrantów i obawami przed „podwójną lojalnością”.

Stany Zjednoczone opierają swój system obywatelstwa głównie na zasadzie *ius soli*. Każda osoba urodzona na terytorium USA nabywa obywatelstwo z mocy prawa, co stanowi fundament amerykańskiego modelu integracji i odpowiada na potrzeby państwa imigracyjnego. Choć Konstytucja Stanów Zjednoczonych nie reguluje wprost kwestii podwójnego obywatelstwa, praktyka prawna akceptuje jego istnienie. Uzasadnieniem takiego podejścia jest pragmatyzm – w warunkach globalnej mobilności nie można oczekiwać od migrantów całkowitego zerwania więzi z krajem pochodzenia. Co więcej, USA umożliwiają swoim obywatelom udział w wyborach federalnych, nawet gdy na stałe mieszkają za granicą, co wzmacnia więzi polityczne diaspor z ojczyzną¹⁵⁷.

Kanada stanowi interesujący przykład ze względu na swoje podejście do obywatelstwa w kontekście wielokulturowości. Państwo to preferuje model wielokulturowy. Od 1977 roku prawo kanadyjskie akceptuje podwójne obywatelstwo bez ograniczeń, co czyni ten kraj jednym z najbardziej otwartych państw w tej dziedzinie. Kanada stosuje zarówno zasadę *ius soli*, jak i *ius sanguinis*, umożliwiając włączanie migrantów i ich potomków do wspólnoty politycznej. Podejście to jest uzasadnione charakterem państwa imigracyjnego, które traktuje obywatelstwo jako narzędzie integracji i budowania lojalności wobec wielonarodowej wspólnoty¹⁵⁸. Włączenie diaspor w życie polityczne odbywa się także poprzez możliwość głosowania z zagranicy i szeroki dostęp do ochrony konsularnej.

Praktyki wybranych państw wskazują, że regulacje dotyczące obywatelstwa odzwierciedlają ich podejście do migracji i roli diaspor. Polska i Kanada traktują obywatelstwo jako narzędzie podtrzymywania więzi narodowej, Niemcy podchodzą ostrożnie do kwestii podwójnego obywatelstwa, natomiast USA wykorzystują je jako fundament polityki integracyjnej. Różnice te wynikają z odmiennych tradycji prawnych, doświadczeń historycznych oraz potrzeb społecznych, co pokazuje, że status formalnoprawny członków diaspor stanowi zawsze zjawisko uwarunkowane politycznie i kulturowo, a nie wyłącznie kwestię techniczną.

¹⁵⁶ S. Green, *The Politics of the New Germany*, London 2013.

¹⁵⁷ I. Bloemraad, *Understanding “Canadian exceptionalism” in immigration and pluralism policy*, Migration Policy Institute, Washington, DC 2012.

¹⁵⁸ E. Winter, *Becoming Canadian: making sense of recent changes to citizenship rules*, Montréal, Québec 2014.

Status rezydenta

Status rezydenta stanowi formę prawnego uregulowania pobytu cudzoziemca w państwie przyjmującym, która nie nadaje mu pełni praw obywatelskich, lecz zapewnia określony poziom stabilności i ochrony. W literaturze często określa się go jako rozwiązanie pośrednie między brakiem więzi prawnej a obywatelstwem, umożliwiające migrantom funkcjonowanie w przestrzeni społecznej i ekonomicznej przy ograniczonej partycypacji politycznej¹⁵⁹.

W praktyce prawa międzynarodowego i krajowego wyróżnia się kilka kategorii statusu rezydenta. Najważniejsze to:

- rezydent czasowy – cudzoziemiec posiadający prawo pobytu ograniczone w czasie i uzależnione np. od zatrudnienia, studiów lub prowadzenia działalności gospodarczej;
- rezydent długoterminowy – status przyznawany po spełnieniu określonych kryteriów, takich jak kilkuletni pobyt, stabilne źródła czy znajomość języka, zapewniający szerszy zakres praw socjalnych i gospodarczych;
- rezydent stały – najbardziej stabilna forma pobytu, często poprzedzająca możliwość naturalizacji, umożliwiającą migrantom trwałe zakorzenienie się w społeczeństwie przyjmującym¹⁶⁰.

W UE status rezydenta został ujednolicony na mocy Dyrektywy 2003/109/WE dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi. Przepisy te gwarantują obywatelom państw trzecich, którzy legalnie przebywają na terytorium Unii przez co najmniej pięć lat, dostęp do szerokiego zakresu praw ekonomicznych i socjalnych oraz ograniczoną mobilność w obrębie wspólnoty. Choć obywatele UE korzystają z zasady swobody przepływu osób, status rezydenta długoterminowego pozostaje kluczowy dla obywateli państw trzecich, którzy stanowią znaczną część diaspor w Europie. W praktyce oznacza to możliwość trwałego osiedlenia się i funkcjonowania w społeczeństwach przyjmujących, nawet bez konieczności naturalizacji¹⁶¹.

Regulacje dotyczące statusu rezydenta różnią się istotnie między poszczególnymi państwami. W USA system opiera się na instytucji tzw. zielonej karty (*green card*), która przyznaje prawo stałego pobytu i pracy, a także umożliwia ubieganie się o naturalizację po kilku latach. Jest to rozwiązanie pragmatyczne,

¹⁵⁹ T. Hammar, *Democracy and the Nation State: aliens, denizens and citizens in a world of international migration*, Aldershot 1990.

¹⁶⁰ S. Carrera, *Integration of Immigrants in EU Law and Policy*, [w:] L. Azoulay, K. De Vries (red.), *EU Migration Law*, Oxford University Press 2014.

¹⁶¹ D. Acosta Arcarazo, *The long-term residence status as a subsidiary form of EU citizenship: an analysis of directive 2003/109*, Leiden; Boston 2011.

mające na celu zarówno zapewnienie stabilności imigrantom, jak i utrzymanie kontroli nad procesem ich integracji. W Kanadzie status stałego rezydenta zapewnia niemal wszystkie prawa obywatelskie, z wyjątkiem prawa głosowania oraz możliwości ubiegania się o urzędy publiczne, co czyni go jednym z najbardziej liberalnych systemów tego rodzaju na świecie.

W Europie natomiast można dostrzec znaczące różnice w podejściu poszczególnych państw do kwestii statusu rezydenta. Niemcy przez długi czas postrzegały status rezydenta jako formę „tymczasowości”, wymagając od cudzoziemców wysokiego stopnia asymilacji przed uzyskaniem prawa stałego pobytu. Z kolei Francja tradycyjnie traktowała rezydentów jako osoby włączane w model republikański, pod warunkiem akceptacji uniwersalistycznej koncepcji tożsamości obywatelskiej. W Polsce status rezydenta jest regulowany na podstawie ustawy o cudzoziemcach, która przewiduje m.in. przyznanie karty stałego pobytu otwierającej dostęp do rynku pracy i edukacji, lecz nie nadającej pełni praw politycznych.

Dla członków diaspory status rezydenta stanowi często kluczowy instrument umożliwiający funkcjonowanie w państwie przyjmującym. Choć nie zapewnia pełnej partycypacji politycznej, gwarantuje stabilność zatrudnienia oraz dostęp do edukacji, opieki zdrowotnej i innych usług publicznych. W praktyce wielu migrantów rezygnuje z ubiegania się o naturalizację, uznając status rezydenta za wystarczający dla codziennego funkcjonowania. W ten sposób rezydencja staje się narzędziem umożliwiającym funkcjonowanie „na pograniczu”, pomiędzy pełnym obywatelstwem a brakiem praw politycznych¹⁶².

Status rezydenta stanowi jeden z kluczowych instrumentów regulujących pozycję migrantów w państwach przyjmujących. Stanowi kompromis pomiędzy potrzebą stabilizacji a ochroną suwerenności państwa w zakresie nadawania obywatelstwa. Dla diaspor oznacza on możliwość trwałego funkcjonowania w społeczeństwach przyjmujących, bez konieczności ubiegania się o naturalizację. Jednocześnie ograniczona partycypacja polityczna sprawia, że rezydenci często funkcjonują w swoistej „szarej strefie” obywatelstwa, korzystają z praw socjalnych i gospodarczych, lecz nie uczestniczą w pełni w życiu politycznym.

Analiza obywatelstwa, podwójnego obywatelstwa i statusu rezydenta pozwala dostrzec, jak zróżnicowane są formalnoprawne ramy funkcjonowania diaspory i w jakim stopniu determinują one codzienne doświadczenia migrantów. Obywatelstwo, tradycyjnie pojmowane jako podstawowa więź

¹⁶² L.S. Bosniak, *The Citizen and the Alien: Dilemmas of Contemporary Membership*, „Perspectives on Politics” t. 5 nr 4 (2007), DOI: 10.1017/S1537592707072283.

jednostki z państwem, pozostaje najważniejszą kategorią prawną, wyznaczającą pełnię praw i obowiązków. Normy prawa międzynarodowego i konstytucyjnego, w tym konwencje ONZ dotyczące ograniczania bezpaństwowości oraz regulacje Rady Europy, mają na celu zapewnienie jednostkom ochrony przed arbitralnym pozbawieniem obywatelstwa. Jednocześnie państwa zachowują szeroką autonomię w zakresie określania zasad nadawania, utraty i łączenia obywatelstwa z innymi przynależnościami państwowymi.

Praktyka poszczególnych państw w tym zakresie wskazuje, że nie istnieje jeden uniwersalny model regulacji obywatelstwa. Polska, kierując się zasadą *ius sanguinis*, podtrzymuje więzi z diasporą i dopuszcza podwójne obywatelstwo, co odzwierciedla znaczenie historycznych doświadczeń emigracyjnych. Niemcy przez długi czas stosowały restrykcyjne podejście, postrzegając podwójne obywatelstwo jako potencjalne zagrożenie dla lojalności państwowej, choć w ostatnich dekadach zaczęły stopniowo liberalizować przepisy, zwłaszcza wobec obywateli UE. USA jako państwo imigracyjne, traktują obywatelstwo przede wszystkim jako narzędzie integracji, opierając się na zasadzie *ius soli* i akceptując podwójne obywatelstwo w praktyce. Kanada natomiast reprezentuje najbardziej liberalny model, łącząc obywatelstwo z ideą wielokulturowości i budując na jego podstawie inkluzywną wspólnotę polityczną. Przykłady te pokazują, że polityka wobec obywatelstwa i diaspory wynika zarówno z potrzeb wewnętrznych państwa, jak i z jego tożsamości historycznej oraz długofalowych strategii politycznych.

Obok obywatelstwa i podwójnego obywatelstwa kluczowe znaczenie ma status rezydenta, stanowiący rozwiązanie pośrednie między obywatelstwem a czasowym pobytem. Status rezydenta czasowego, długoterminowego i stałego wyznacza trzy etapy budowania stabilności pobytu migrantów w państwach przyjmujących. Status ten zapewnia dostęp do rynku pracy, edukacji i świadczeń socjalnych, choć ogranicza udział w życiu politycznym. W UE został częściowo zharmonizowany poprzez Dyrektywę 2003/109/WE dotyczącą rezydentów długoterminowych, natomiast w państwach imigracyjnych, takich jak USA i Kanada, jego odpowiednikiem jest instytucja zielonej karty lub status stałego rezydenta. Rozwiązania te mają szczególne znaczenie dla członków diaspory, którzy często rezygnują z ubiegania się o naturalizację, uznając status rezydenta za wystarczający dla codziennego funkcjonowania.

Podsumowując, status formalnoprawny diaspory w zakresie obywatelstwa, podwójnego obywatelstwa i rezydencji nie stanowi jedynie technicznego aspektu prawa, lecz odzwierciedla głębsze wybory polityczne, społeczne i kulturowe poszczególnych państw. Obywatelstwo pozostaje kategorią prestiżową

i symboliczną, podwójne obywatelstwo – narzędziem łączenia tożsamości i lojalności, natomiast status rezydenta – kompromisem między inkluzją a ograniczeniem pełni praw. Wspólnie tworzą one złożoną mozaikę regulacji, która określa sposób, w jaki diaspory mogą funkcjonować, integrować się oraz podtrzymywać więź z państwem pochodzenia.

1.4.2. Przykłady rozwiązań prawnych w wybranych krajach

Status formalnoprawny członków diaspory nie jest kształtowany wyłącznie przez ogólne normy prawa międzynarodowego i konstytucyjnego. W dużej mierze zależy on od praktycznych rozwiązań prawnych przyjmowanych przez poszczególne państwa. Polityka wobec diaspory i cudzoziemców stanowi bowiem odzwierciedlenie uwarunkowań historycznych, tożsamości narodowej oraz priorytetów politycznych danego państwa. Analiza porównawcza wskazuje, że poszczególne państwa wykorzystują zróżnicowane narzędzia prawne – od specjalnych ustaw i instrumentów symbolicznych po pragmatyczne regulacje dotyczące podwójnego obywatelstwa oraz integracji migrantów.

Polska jako państwo o licznej i historycznie ukształtowanej diasporze, wprowadziła instrumenty takie jak *Karta Polaka* oraz ustawa o repatriacji, mające na celu utrzymanie więzi narodowych i ułatwienie powrotu potomków emigrantów. Stany Zjednoczone, tradycyjnie postrzegane jako państwo imigracyjne, rozwijają regulacje dotyczące podwójnego obywatelstwa oraz prawa głosu dla obywateli przebywających za granicą. Niemcy z kolei wypracowały system statusu *Ausländer* oraz programów integracyjnych, które wskazują na ewolucję od modelu etnokulturowego ku bardziej inkluzywnemu podejściu. Francja, Wielka Brytania i Kanada reprezentują odmienne modele integracji – od republikańskiego uniwersalizmu, przez wielokulturowość, po pluralizm instytucjonalny.

Celem niniejszej części rozdziału jest omówienie wybranych przykładów rozwiązań prawnych w różnych państwach i ukazanie, w jaki sposób regulacje te wpływają na relacje między państwem a diasporą, a także na funkcjonowanie samych diaspor w społeczeństwach przyjmujących.

Polska: Karta Polaka i ustawa o repatriacji

Polska, ze względu na swoją historię polityczną, geograficzną i demograficzną, wypracowała specyficzne instrumenty prawne, których celem jest utrzymywanie więzi z diasporą oraz wspieranie powrotów osób polskiego pochodzenia. Do najważniejszych z nich należą *Karta Polaka* oraz *ustawa o repatriacji*. Oba te instrumenty mają zarówno znaczenie symboliczne, jak i praktyczne, a ich

funkcjonowanie wpisuje się w szerszą politykę państwa wobec Polonii oraz osób polskiego pochodzenia pozostających poza granicami kraju.

Karta Polaka, wprowadzona ustawą z 2007 roku, jest dokumentem potwierdzającym przynależność do narodu polskiego osób zamieszkających głównie w krajach byłego ZSRR, nieposiadających obywatelstwa polskiego. Jej głównym celem jest ułatwienie utrzymywania więzi kulturowych i narodowych z Polską, a także zapewnienie posiadaczom szeregu uprawnień. Karta nie nadaje obywatelstwa, lecz uprawnia do korzystania z licznych przywilejów, takich jak prawo do bezpłatnego wstępu do instytucji kultury, zniżek w komunikacji publicznej, podejmowania pracy bez dodatkowych zezwoleń czy ubiegania się o stypendia edukacyjne¹⁶³.

Karta Polaka stanowi również istotne narzędzie polityki tożsamościowej państwa polskiego. Jej przyznawanie uzależnione jest od wykazania związku z polskością, m.in. poprzez znajomość języka polskiego, udokumentowane pochodzenie lub aktywną działalność na rzecz kultury polskiej. W ten sposób państwo polskie wzmacnia poczucie wspólnoty narodowej wśród potomków emigrantów i osób zamieszkujących obszary, na których Polacy byli historycznie obecni – m.in. na Litwie, Białorusi czy Ukrainie¹⁶⁴. Krytycy podkreślają jednak, że Karta Polaka wprowadza zróżnicowanie między osobami polskiego pochodzenia a innymi cudzoziemcami, a ponadto bywa postrzegana jako źródło napięć w relacjach z państwami sąsiednimi, które interpretują ją jako instrument polityki wpływu¹⁶⁵.

Drugim istotnym instrumentem pozostaje ustawa o repatriacji z 2000 roku, która była wielokrotnie nowelizowana. Celem ustawy jest ułatwienie powrotu do Polski osobom polskiego pochodzenia zamieszkującym głównie w państwach azjatyckiej części byłego ZSRR, takich jak Kazachstan, Uzbekistan, Gruzja. Repatriacja rozumiana jest w tym kontekście nie tylko jako powrót w sensie geograficznym, lecz również jako symboliczne „przywrócenie” więzi narodowej, zerwanej w wyniku deportacji i przymusowych przesiedleń.

Ustawa przewiduje możliwość uzyskania wizy repatriacyjnej, która z chwilą przyjazdu do Polski automatycznie skutkuje nadaniem obywatelstwa polskiego. Repatrianci objęci są systemem wsparcia obejmującym mieszkania,

¹⁶³ M. Gońda, *Ewolucja Karty Polaka jako instrumentu polityki państwa*, CMR Working Papers, 2022.

¹⁶⁴ A. Górny, P. Kaczmarczyk, *Introduction: Migration and Mobility in the Context of Post-Communist Transition in Central and Eastern Europe*, „Central and Eastern European Migration Review” t. 8 nr 1 (2019) DOI: 10.17467/ceemr.2019.06.

¹⁶⁵ J. Fomina, *Political Dissent and Democratic Remittances: The Activities of Russian Migrants in Europe*, London 2021.

świadczenia socjalne oraz programy integracyjne. W praktyce jednak skala repatriacji pozostaje ograniczona – w latach 2001–2020 w Polsce osiedliło się ok. 10 tys. repatriantów, co stanowi wartość znacznie niższą od pierwotnych założeń programu. Do głównych przyczyn tego stanu należą ograniczone zasoby finansowe państwa, złożone procedury administracyjne oraz trudności w zapewnieniu repatriantom mieszkań i stabilnego zatrudnienia.

Znaczenie i konsekwencje

Zarówno Karta Polaka, jak i ustawa o repatriacji pełnią funkcję nie tylko prawną, lecz również symboliczną. Stanowią narzędzie wzmacniania więzi narodowej z diasporą, potwierdzając ideę wspólnoty wykraczającej poza granice. Mają również wymiar polityczny – umożliwiają Polsce prowadzenie aktywnej polityki wobec Polonii i potomków emigrantów, co w szerszym kontekście geopolitycznym wzmacnia pozycję państwa w regionie Europy Środkowo-Wschodniej.

Jednocześnie oba instrumenty ujawniają istotne ograniczenia. Krytycy zwracają uwagę, że ich stosowanie ma charakter selektywny – preferuje osoby polskiego pochodzenia, podczas gdy inni cudzoziemcy napotykać na znacznie większe bariery w procesie legalizacji pobytu. Z perspektywy społecznej i ekonomicznej wyzwaniem pozostaje także skuteczna integracja repatriantów, wymagająca nie tylko odpowiednich rozwiązań prawnych, lecz także kompleksowego wsparcia w obszarze edukacji, rynku pracy i życia lokalnego.

Polska polityka wobec diaspory, uosabiana przez Kartę Polaka i ustawę o repatriacji, stanowi przykład integracji wymiaru prawnego z polityką tożsamości. Oba instrumenty pokazują, że państwo aktywnie poszukuje sposobów utrzymywania więzi z rodakami za granicą, ale także mierzy się z wyzwaniami praktycznymi, wynikającymi z ograniczeń finansowych, procedur administracyjnych oraz problemów integracyjnych. Polskie doświadczenie pokazuje, że status formalnoprawny diaspory nie stanowi jedynie kwestii technicznej, lecz jest integralnym elementem szerszej polityki historycznej, symbolicznej i geopolitycznej państwa.

USA: podwójne obywatelstwo i głosowanie z zagranicy

Stany Zjednoczone od początku swojej historii pozostają państwem imigracyjnym, a kwestie obywatelstwa i relacji z diasporą odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu amerykańskiego porządku prawnego i politycznego. Amerykański model obywatelstwa opiera się przede wszystkim na zasadzie *ius soli*, która gwarantuje nabycie obywatelstwa każdej osobie urodzonej na terytorium

USA, niezależnie od statusu prawnego jej rodziców. Jednocześnie prawo przewiduje możliwość nabycia obywatelstwa w drodze naturalizacji, po spełnieniu określonych wymogów dotyczących długości pobytu, znajomości języka oraz integracji społecznej¹⁶⁶. W kontekście diaspory szczególne znaczenie mają dwa aspekty: kwestia podwójnego obywatelstwa oraz prawo obywateli mieszkających za granicą do udziału w wyborach.

Tradycyjnie podwójne obywatelstwo postrzegano w USA z dużą rezerwą, a w latach 50. XX wieku podejmowano nawet próby jego ograniczania. Przełom nastąpił wraz z orzeczeniem Sądu Najwyższego w sprawie *Afroyim v. Rusk* (1967), w którym stwierdzono, że obywatela USA nie można pozbawić obywatelstwa wbrew jego woli. Od tego momentu amerykańska praktyka prawna uznaje możliwość posiadania więcej niż jednego obywatelstwa. Obecnie obywatel Stanów Zjednoczonych może swobodnie nabyć inne obywatelstwo – np. poprzez małżeństwo czy naturalizację za granicą – bez ryzyka utraty obywatelstwa amerykańskiego¹⁶⁷.

Akceptacja podwójnego obywatelstwa ma wymiar zarówno pragmatyczny, jak i polityczny. Po pierwsze, odzwierciedla globalny charakter mobilności i fakt, że miliony Amerykanów żyją za granicą. Po drugie, wzmacnia więzi z diasporą, umożliwiając jej łączenie lojalności wobec kraju pochodzenia i kraju zamieszkania. Po trzecie, pozwala na zachowanie więzi rodzinnych i ekonomicznych, co ma istotne znaczenie w globalnej gospodarce. Jednocześnie krytycy wskazują, że podwójne obywatelstwo może rodzić pytania o lojalność polityczną oraz komplikować obowiązki prawne (np. podatkowe), ponieważ USA stosują zasadę globalnego opodatkowania obywateli, niezależnie od miejsca ich zamieszkania¹⁶⁸.

Drugim istotnym aspektem amerykańskiej polityki wobec diaspory jest możliwość głosowania przez obywateli mieszkających poza granicami kraju. USA należą do grupy państw, które konsekwentnie wspierają udział diaspory w procesach demokratycznych. Podstawą prawną jest *Uniformed and Overseas Citizens Absentee Voting Act* (UOCAVA) z 1986 roku, który gwarantuje prawo do głosowania w wyborach federalnych członkom sił zbrojnych oraz obywatelom przebywającym za granicą¹⁶⁹.

¹⁶⁶ P.J. Spiro, *At Home in Two Countries...*

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ T. Faist, *The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces*, Oxford University Press 2000.

¹⁶⁹ J.-M. Lafleur, *Transnational Politics and the State*, London 2013.

Dzięki tym regulacjom Amerykanie mieszkający poza krajem mogą uczestniczyć w wyborach prezydenckich i kongresowych, a w wielu przypadkach także w wyborach stanowych i lokalnych. Procedury głosowania obejmują głównie system głosowania korespondencyjnego oraz – coraz częściej – elektroniczne formularze rejestracji. Udział diaspory w wyborach ma znaczenie polityczne: w niektórych stanach liczba głosów oddanych przez obywateli mieszkających za granicą może wpływać na ostateczny wynik wyborów, zwłaszcza w warunkach wyrównanej rywalizacji¹⁷⁰.

Podwójne obywatelstwo i prawo głosu z zagranicy wskazują, że USA traktują diasporę jako integralną część wspólnoty politycznej, niezależnie od miejsca zamieszkania. Takie rozwiązania wzmacniają więź obywateli z ojczyzną, umożliwiając im aktywne uczestnictwo w życiu publicznym. Z drugiej strony specyfika amerykańskiego systemu, zwłaszcza globalne opodatkowanie, sprawia, że część diaspory postrzega obowiązki związane z obywatelstwem jako obciążenie. Prowadzi to do zjawiska rezygnacji z obywatelstwa amerykańskiego, które w ostatnich latach nabiera na sile, zwłaszcza wśród osób prowadzących działalność gospodarczą za granicą¹⁷¹.

Praktyki USA dotyczące podwójnego obywatelstwa i głosowania z zagranicy pokazują, że państwo to dąży do utrzymania silnych więzi z diasporą, traktując ją jako istotny element wspólnoty politycznej i gospodarczej. Obywatelstwo nie jest tu wyłącznie więzią terytorialną, lecz także trwałym statusem prawnym, który przekracza granice państwowe. Jednocześnie praktyka ta niesie ze sobą napięcia związane z lojalnością, obowiązkami podatkowymi oraz integracją transnarodową, które stawiają przed diasporą szczególne wyzwania.

Niemcy: status *Ausländer* i Integrationskurse

Niemcy stanowią szczególny przypadek w analizie rozwiązań prawnych dotyczących diaspory i migrantów. Państwo to przez długi czas określało się jako kraj nieimigracyjny, mimo że od lat 60. XX wieku przyjmowało znaczną liczbę cudzoziemców w ramach programów pracy sezonowej. Tradycyjne podejście prawne opierało się na traktowaniu cudzoziemców jako „gości” (*Gastarbeiter*), a ich status formalny wyrażany był pojęciem *Ausländer* – osoby nieposiadającej obywatelstwa niemieckiego, niezależnie od długości pobytu. Dopiero w ostatnich dekadach polityka niemiecka zaczęła ewoluować w stronę uznania

¹⁷⁰ Ibid.

¹⁷¹ P. J. Spiro, *At Home in Two Countries...*

Niemiec za kraj imigracyjny i rozwijania narzędzi integracyjnych, czego przykładem są *Integrationskurse*¹⁷².

Przez wiele lat niemieckie prawo obywatelskie i migracyjne utrzymywało status cudzoziemca jako osoby pozbawionej perspektywy naturalizacji. Obywatelstwo niemieckie opierało się niemal wyłącznie na zasadzie *ius sanguinis*, co oznaczało, że osoby urodzone i wychowane w Niemczech, ale nieposiadające niemieckich rodziców, traktowane były formalnie jako *Ausländer*¹⁷³. Status ten oznaczał ograniczone prawa polityczne, brak dostępu do szeregu stanowisk publicznych, a także poczucie tymczasowości.

Zmiany nastąpiły dopiero w 2000 roku wraz z reformą prawa o obywatelstwie, która wprowadziła elementy *ius soli*. Dzieci cudzoziemców urodzone w Niemczech mogły uzyskać niemieckie obywatelstwo, choć przez długi czas obowiązywała tzw. *Optionspflicht*, tj. konieczność wyboru jednego obywatelstwa po osiągnięciu pełnoletności. Dopiero kolejne nowelizacje złagodziły te przepisy, dopuszczając podwójne obywatelstwo w szerszym zakresie, zwłaszcza wobec obywateli UE¹⁷⁴.

Status *Ausländer* wciąż jednak istnieje jako kategoria prawna odnosząca się do osób spoza Niemiec, które posiadają różne formy zezwoleń na pobyt. Stanowi on podstawę do rozróżniania między obywatelami a nieobywatelami, a tym samym wskazuje na wciąż obecne ograniczenia w integracji.

Ważnym elementem współczesnej polityki niemieckiej wobec migrantów są *Integrationskurse* (kursy integracyjne), wprowadzone w 2005 roku wraz z Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet. Kursy te obejmują naukę języka niemieckiego oraz elementy wiedzy o systemie prawnym, kulturze i historii kraju. Celem jest stworzenie podstaw dla pełniejszej integracji migrantów w społeczeństwie, co ma sprzyjać ich aktywizacji zawodowej i społecznej¹⁷⁵.

Kursy integracyjne nie są jedynie programem edukacyjnym, lecz także narzędziem polityki państwowej. Uczestnictwo w nich bywa warunkiem uzyskania lub przedłużenia prawa pobytu. Osoby, które odmawiają udziału w kursach, mogą napotkać ograniczenia w dostępie do świadczeń socjalnych. W ten

¹⁷² H. Esser, *Sprache und Integration: Konzeptionelle Grundlagen und empirische Zusammenhänge*, Wien 2006.

¹⁷³ S. Green, *The Politics of the New Germany...*

¹⁷⁴ M.M. Howard, *The politics of citizenship in Europe*, Cambridge University Press 2009.

¹⁷⁵ H. Esser, *Sprache und Integration: Konzeptionelle Grundlagen und empirische Zusammenhänge...*

sposób państwo niemieckie łączy kwestię prawnego statusu cudzoziemców z ich gotowością do uczestnictwa w procesie integracyjnym.

Z punktu widzenia diaspory status *Ausländer* i system *Integrationskurse* obrazują ewolucję niemieckiej polityki wobec migrantów. Z jednej strony przez dekady prawo niemieckie wykluczało cudzoziemców z pełni wspólnoty politycznej, co sprzyjało tworzeniu się trwałych diaspor funkcjonujących na marginesie społeczeństwa. Z drugiej strony współczesne instrumenty integracyjne wskazują na zmianę – Niemcy coraz bardziej akceptują swoją rolę jako kraju imigracyjnego i wprowadzają mechanizmy sprzyjające inkluzji.

Polityka ta jednak pozostaje ambiwalentna. Kursy integracyjne mogą być postrzegane jako forma wsparcia, lecz także jako narzędzie kontroli i dyscyplinowania migrantów. Krytycy podnoszą, że obowiązkowy charakter kursów i sankcje za ich nieukończenie mogą pogłębiać nierówności i wzmacniać stygmatyzację¹⁷⁶.

Przypadek Niemiec ukazuje, w jaki sposób praktyki prawne wobec cudzoziemców ewoluują pod wpływem czynników społecznych i politycznych. Status *Ausländer* przez lata utrwał separację między obywatelami a diasporą, a dopiero współczesne reformy wprowadziły elementy otwartości. *Integrationskurse* stały się symbolem nowego podejścia, próbą aktywnego włączania migrantów, lecz także narzędziem regulowania ich obecności w kraju. Niemcy pozostają przykładem państwa, w którym rozwiązania prawne wobec diaspory balansują między inkluzją a ekskluzywnością, co odzwierciedla szersze napięcia obecne w europejskich debatach migracyjnych.

Francja, Wielka Brytania i Kanada – różne modele integracji i uznania mniejszości narodowych

Diaspory funkcjonują w odmiennych warunkach politycznych i prawnych, uzależnionych od modeli integracji przyjętych w poszczególnych państwach. Analiza porównawcza Francji, Wielkiej Brytanii i Kanady ukazuje trzy odmienne podejścia: republikański uniwersalizm, wielokulturowość i pluralizm instytucjonalny. Każdy z tych modeli odzwierciedla odmienne tradycje konstytucyjne i polityczne, a tym samym w różny sposób kształtuje status formalnoprawny i społeczne funkcjonowanie diaspor.

Francja odwołuje się do idei republikańskiej, w której obywatelstwo rozumiane jest jako kategoria uniwersalna, niezależna od etnicznego bądź

¹⁷⁶ S.W. Goodman, *Immigration and Membership Politics in Western Europe*, Cambridge University Press 2014.

kulturowego pochodzenia jednostki. Model ten opiera się na zasadzie *laïcité* (świeckości) i równości wobec prawa, zakładając, że wszyscy obywatele są częścią jednolitej wspólnoty republikańskiej. W praktyce oznacza to, że państwo nie uznaje mniejszości narodowych ani grup etnicznych jako odrębnych podmiotów prawnych¹⁷⁷.

Dla diaspor we Francji takie stanowisko państwa przyjmującego oznacza możliwość pełnego uczestnictwa w życiu politycznym i społecznym poprzez naturalizację, przy jednoczesnym wymogu adaptacji do wspólnych wartości republikańskich. Krytycy podnoszą, że model francuski sprzyja asymilacji, a w konsekwencji może prowadzić do marginalizacji tożsamości kulturowych, zwłaszcza w przypadku diaspor muzułmańskich¹⁷⁸.

W odróżnieniu od Francji Wielka Brytania rozwijała podejście oparte na modelu wielokulturowym, to jest na uznaniu i instytucjonalnym wsparciu różnorodności kulturowej. Model wielokulturowości zakłada, że mniejszości etniczne mogą zachowywać własne tradycje, języki i religie, a państwo powinno tworzyć ramy prawne umożliwiające ich pełne funkcjonowanie w społeczeństwie. Diaspory w Wielkiej Brytanii korzystają z prawa do organizowania instytucji edukacyjnych, kulturalnych i religijnych, a prawo antidyskryminacyjne chroni ich status¹⁷⁹.

Model brytyjski przez długi czas wskazywano jako wzorcowy, jednak w ostatnich dekadach uległ on kryzysowi. Zamachy terrorystyczne z początku XXI wieku oraz wzrost populizmu doprowadziły do zwrotu w stronę retoryki integracji i „brytyjskich wartości”. Niemniej doświadczenia brytyjskie pokazują, że diaspory mogą funkcjonować jako uznane i wspierane wspólnoty, współtworząc pluralistyczne społeczeństwo.

Kanada stanowi przykład państwa, które konsekwentnie realizuje politykę wielokulturowości jako element swojej tożsamości narodowej. Od 1971 roku obowiązuje oficjalna polityka wielokulturowa, a Canadian Multiculturalism Act z 1988 roku nadał jej podstawy prawne. Państwo nie tylko akceptuje różnorodność kulturową, lecz także aktywnie ją wspiera poprzez programy

¹⁷⁷ R. Brubaker, *The 'diaspora' diaspora*, „Ethnic and Racial Studies” t. 28 nr 1 (2005), DOI: 10.1080/0141987042000289997; W.R. Brubaker, *Citizenship and nationhood in France and Germany*, Columbia University 1990.

¹⁷⁸ R. Koopmans, *Multiculturalism and Immigration: A Contested Field in Cross-National Comparison*, „Annual Review of Sociology” t. 39, nr 1 (2013), DOI: 10.1146/annurev-soc-071312-145630.

¹⁷⁹ T. Modood, *Multiculturalism: a civic idea*, Cambridge 2013.

finansowania instytucji mniejszościowych, edukację wielokulturową i prawną ochronę języków mniejszości¹⁸⁰.

W kanadyjskim modelu diaspory postrzegane są jako integralna część społeczeństwa. Imigranci mogą zachować własną tożsamość kulturową, a jednocześnie aktywnie uczestniczyć w życiu politycznym. Kanada akceptuje podwójne obywatelstwo i umożliwia głosowanie z zagranicy, co wzmacnia więź diaspory zarówno z państwem pochodzenia, jak i z krajem osiedlenia. Model kanadyjski jest często wskazywany jako przykład najbardziej inkluzywnej polityki wobec migrantów i diaspor¹⁸¹.

Porównanie Francji, Wielkiej Brytanii i Kanady pokazuje, że różnice w statusie formalnoprawnym diaspor nie wynikają jedynie z przepisów prawa o obywatelstwie, lecz także z szerszych modeli integracyjnych. Francja reprezentuje podejście asymilacyjne, Wielka Brytania – pluralizm kulturowy, a Kanada – instytucjonalny multikulturalizm. Każdy z tych modeli ma swoje zalety i ograniczenia: francuski sprzyja równości formalnej, lecz ogranicza różnorodność; brytyjski pozwala na zachowanie tożsamości, jednak ryzykuje fragmentaryzacją społeczną; kanadyjski oferuje najszersze wsparcie, choć bywa krytykowany za „etniczny klientelizm”. Francja, Wielka Brytania i Kanada ukazują trzy odmienne podejścia do kwestii integracji i uznania mniejszości narodowych. Ich przykłady pozwalają lepiej zrozumieć, w jaki sposób regulacje prawne i polityczne modele wpływają na codzienne funkcjonowanie diaspor, ich tożsamość i stopień włączenia w społeczeństwo przyjmujące.

Analiza rozwiązań prawnych w Polsce, USA, Niemczech, a także we Francji, Wielkiej Brytanii i Kanadzie pokazuje, że status formalnoprawny diaspory jest wypadkową nie tylko norm konstytucyjnych i międzynarodowych, lecz przede wszystkim polityk historycznych i modeli integracyjnych przyjętych przez poszczególne państwa. Każdy z tych przypadków ilustruje odmienne podejście do kwestii obywatelstwa, podwójnej przynależności i integracji, co znacząco wpływa na funkcjonowanie diaspor.

Polska, jako kraj o długiej tradycji emigracyjnej i licznej diasporze, skonstruowała instrumenty służące utrzymywaniu więzi narodowych, takie jak *Karta Polaka* oraz *Ustawa o repatriacji*. Pierwszy z dokumentów ma charakter

¹⁸⁰ W. Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford University Press, Oxford 1996; W. Kymlicka, *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*, Oxford University Press, Oxford 2001.

¹⁸¹ I. Bloemraad, *Understanding "Canadian Exceptionalism" in Immigration and Pluralism Policy...*

zarówno symboliczny, jak i praktyczny, oferując szerokie przywileje osobom polskiego pochodzenia, zwłaszcza w państwach byłego ZSRR. Ustawa o repatriacji z kolei umożliwia potomkom zesłańców i emigrantów powrót do kraju wraz z automatycznym nadaniem obywatelstwa. Oba rozwiązania wskazują na etniczny charakter polskiej polityki wobec diaspory, lecz jednocześnie ujawniają ograniczenia finansowe i proceduralne, które zmniejszają ich skuteczność.

USA reprezentują zupełnie odmienny model, w którym obywatelstwo pełni funkcję narzędzia integracji. Liberalne podejście do podwójnego obywatelstwa pozwala imigrantom zachować więź z krajem pochodzenia, jednocześnie uczestnicząc w życiu politycznym USA. Szczególnie istotne jest prawo głosowania z zagranicy, które wzmacnia więź diaspory z ojczyzną i czyni z niej potencjalnie wpływową grupę wyborczą. Amerykański model pokazuje, w jaki sposób instytucje prawne mogą rozszerzać przestrzeń demokracji poza granice państwa, kształtując obywatelstwo transnarodowe.

Niemcy przez dekady stanowiły przykład państwa restrykcyjnego w kwestii obywatelstwa. Status *Ausländer* symbolizował podejście etnokulturowe, w którym cudzoziemcy, nawet urodzeni i wychowani w Niemczech, pozostawali formalnie poza wspólnotą polityczną. Dopiero reformy z początku XXI wieku oraz wprowadzenie kursów integracyjnych (*Integrationskurse*) zmieniły kierunek polityki, wskazując na stopniowe uznanie Niemiec za kraj migracyjny. Wciąż jednak istnieje napięcie między wsparciem integracyjnym a mechanizmami kontroli i dyscyplinowania migrantów.

Francja, Wielka Brytania i Kanada reprezentują trzy odmienne modele integracji. Francuski republikański uniwersalizm zakłada formalną równość wszystkich obywateli, lecz sprzyja asymilacji kosztem tożsamości etnicznych i kulturowych. Brytyjski model wielokulturowości, przynajmniej w swojej klasycznej postaci, uznaje i wspiera pluralizm tożsamości, umożliwiając diasporom zachowanie własnych tradycji i instytucji. Kanada natomiast posuwa się najdalej, instytucjonalizując multikulturalizm jako element tożsamości narodowej i traktując diaspory jako integralną część wspólnoty politycznej.

Porównanie tych przypadków prowadzi do kilku wniosków:

1. Status formalnoprawny diaspory jest silnie zakorzeniony w historii politycznej i kulturze prawnej państwa. Polska i Niemcy akcentują element etniczny, USA i Kanada stawiają na inkluzję, natomiast Francja i Wielka Brytania różnią się podejściem do roli tożsamości kulturowej.
2. Różnice w regulacjach wpływają na praktyczne doświadczenia migrantów – od łatwości naturalizacji i uczestnictwa w życiu politycznym (Kanada, USA) po ograniczenia i wymogi asymilacyjne (Niemcy, Francja).

3. Wszystkie państwa traktują diaspory nie tylko jako przedmiot polityki migracyjnej, lecz także jako zasób polityczny, gospodarczy i symboliczny.

Podsumowując, przykłady te pokazują, że status prawny diaspory nigdy nie jest neutralny, lecz stanowi narzędzie realizacji szerszych celów państwa. Polityki te mogą sprzyjać budowaniu więzi i integracji, ale mogą również prowadzić do marginalizacji i wykluczenia. Zrozumienie tych różnic jest kluczowe dla analizy współczesnych diaspor oraz ich roli w stosunkach międzynarodowych oraz w polityce wewnętrznej państw (tabela 4).

Tabela 4. Porównanie wybranych cech diaspor w Unii europejskiej. Diaspory z UE a diaspory spoza UE

Cechy	Diaspory w ramach UE	Diaspory spoza UE
Podstawa prawna	Swoboda przepływu osób i pracy (Traktat z Maastricht, dyrektywy UE)	Prawo migracyjne państw przyjmujących; brak wspólnych ram prawnych
Status obywatelski	Obywatelstwo podwójne lub narodowe wraz z obywatelstwem UE	Często wymóg naturalizacji; ograniczone prawa polityczne
Dostęp do rynku pracy	Pełna swoboda zatrudnienia (po okresach przejściowych w niektórych państwach członkowskich)	Ograniczenia wizowe i konieczność uzyskania zezwoleń na pracę
Integracja społeczna	Migranci postrzegani jako „mobilni obywatele UE”	Migranci często uznawani za „obcych”; proces integracji i asymilacji bardziej złożony
Instytucje wsparcia	Punkty informacyjne UE, konsulaty, organizacje polonijne	Konsulaty, ambasady oraz stowarzyszenia polonijne (często odgrywają większą rolę niż w UE)
Tożsamość i identyfikacja	Dualna: „Polak–Europejczyk”; łatwiejsze utrzymanie więzi z krajem pochodzenia	Silniejsza presja asymilacyjna; powstawanie nowych, hybrydowych form tożsamości
Przykłady	Polacy w Wielkiej Brytanii, Niemczech i Irlandii po 2004 roku	Polonia w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie i Brazylii; migranci w Australii

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Fihel, A. Janicka, M. Okólski, *Predicting a Migration Transition in Poland and its Implications for Population Ageing*, „Central and Eastern European Migration Review” t. 12 nr 1 (2023), DOI: 10.54667/ceemr.2023.15, <http://ceemr.uw.edu.pl/vol-12-no-1-2023/special-series/predicting-migration-transition-poland-and-its-implications>; M. Lesińska, *Polska diaspora, Polonia, emigracja. Spory pojęciowe wokół skupisk polskich za granicą*, „Polski Przegląd Migracyjny” nr 1 (2018).

1.4.3. Konsekwencje prawne dla funkcjonowania społecznego i politycznego diaspory

Status formalnoprawny diaspory, kształtowany przez regulacje dotyczące obywatelstwa, podwójnego obywatelstwa oraz rezydencji, wywiera bezpośredni wpływ na funkcjonowanie społeczno-polityczne migrantów w krajach przyjmujących i wysyłających. Normy prawne nie są jedynie technicznym zapisem, lecz determinują dostęp do rynku pracy, edukacji, opieki socjalnej, a także możliwość uczestniczenia w życiu publicznym i politycznym. Tym samym wyznaczają ramy, w których diaspory mogą się integrować, budować własne instytucje bądź pozostawać na marginesie społeczeństwa.

Z jednej strony korzystny status prawny sprzyja aktywnej partycypacji i poczuciu przynależności, umożliwiając diasporom pełnienie funkcji pomostu między krajem pochodzenia a społeczeństwem przyjmującym. Z drugiej strony ograniczenia w zakresie praw politycznych czy barier w dostępie do usług publicznych mogą prowadzić do marginalizacji i poczucia wykluczenia. Równocześnie państwa wysyłające – poprzez instrumenty, takie jak głosowanie z zagranicy czy programy repatriacyjne – mogą wzmacniać więzi z diasporą, traktując ją jako zasób polityczny i gospodarczy.

W niniejszym opracowaniu omówiono trzy główne obszary konsekwencji prawnych: dostęp do pracy, edukacji i ochrony socjalnej; udział w życiu politycznym państwa przyjmującego; oraz uczestnictwo w polityce kraju pochodzenia. Analiza ta ukaże, w jaki sposób rozwiązania prawne przekładają się na codzienne doświadczenia diaspory oraz na jej pozycję w systemach społecznych i politycznych.

Prawo do pracy, edukacji, ochrony socjalnej

Prawo do pracy, edukacji i ochrony socjalnej stanowi fundament integracji migrantów w społeczeństwach przyjmujących. Dostęp do tych obszarów zależy bezpośrednio od statusu formalnoprawnego diaspory – obywatelstwa, prawa stałego pobytu bądź statusu rezydenta czasowego. Regulacje prawne określają nie tylko zakres uprawnień, lecz także stopień równouprawnienia migrantów w stosunku do obywateli danego państwa.

W większości państw wysoko rozwiniętych prawo do pracy jest ściśle powiązane z posiadaniem zezwolenia na pobyt. Stały rezydent zazwyczaj ma pełny dostęp do rynku pracy, podczas gdy osoby z krótkoterminowym statusem pobytowym często muszą spełniać dodatkowe wymogi, takie jak pozwolenia

na pracę czy ograniczenia sektorowe¹⁸². W Unii Europejskiej obywatele państw członkowskich korzystają z zasady swobody przepływu osób, która zapewnia im równy dostęp do zatrudnienia w całej wspólnocie. Odmienne sytuacja wygląda w przypadku obywateli państw trzecich – choć dyrektywa o rezydentach długoterminowych z 2003 roku gwarantuje im szeroki dostęp do rynku pracy, w praktyce często napotykają bariery administracyjne i społeczne¹⁸³.

Ograniczenia w dostępie do pracy mogą prowadzić do marginalizacji diaspory i wzmacniać jej funkcjonowanie w szarej strefie gospodarki. W literaturze podkreśla się, że utrudnienia prawne w legalnym zatrudnieniu zwiększają ryzyko wyzysku ekonomicznego i utrudniają integrację społeczną¹⁸⁴.

Edukacja stanowi jeden z kluczowych instrumentów integracyjnych, szczególnie w przypadku drugiego pokolenia migrantów. Międzynarodowe normy, takie jak Konwencja o prawach dziecka ONZ, gwarantują prawo do edukacji wszystkim dzieciom, niezależnie od ich statusu migracyjnego. W praktyce jednak dostęp do edukacji wyższej oraz wsparcia socjalnego bywa ograniczony w zależności od statusu rezydenta.

W krajach takich jak Niemcy czy Francja dzieci migrantów mają pełny dostęp do systemu szkolnictwa obowiązkowego, jednak bariery językowe i społeczne utrudniają im osiąganie wyników na poziomie ich rówieśników. Badania wskazują, że brak równych szans edukacyjnych często prowadzi do dziedziczenia nierówności społecznych w diasporach¹⁸⁵. Jednocześnie programy integracyjne – takie jak kursy językowe czy wsparcie dla rodziców – odgrywają kluczową rolę w wyrównywaniu szans.

Dostęp do ochrony socjalnej stanowi jedno z najbardziej kontrowersyjnych zagadnień w polityce wobec diaspory. Z formalnego punktu widzenia wielu rezydentów długoterminowych i obywatele korzystają z równego prawa do świadczeń socjalnych. Jednak praktyka pokazuje, że w wielu państwach dostęp do zasiłków, opieki zdrowotnej czy programów wsparcia uzależniony jest od długości pobytu, poziomu zatrudnienia bądź obywatelstwa.

W Europie dyskusja wokół tzw. turystyki socjalnej, zdominowana obawami, że migranci przenoszą się do państw z bardziej rozbudowanymi systemami

¹⁸² M. Ruhs, *The price of rights: regulating international labor migration*, Princeton (N.J.) 2013.

¹⁸³ S. Carrera, *Integration of Immigrants in EU Law and Policy*...

¹⁸⁴ B. Anderson, *Migration, Immigration Controls and the Fashioning of Precarious Workers*, „Work, Employment and Society” 2010, t. 24, nr 2, DOI: 10.1177/0950017010362141.

¹⁸⁵ M. Crul, J. Schneider, *Comparative Integration Context Theory: Participation and Belonging in New Diverse European Cities*, „Ethnic and Racial Studies” 2010, t. 33, nr 7, DOI: 10.1080/01419871003624068.

socjalnymi, wpłynęła na ograniczenie dostępu do niektórych świadczeń dla obywateli UE i osób z państw trzecich¹⁸⁶. W USA i Kanadzie status rezydenta stałego zapewnia szeroki dostęp do systemu ochrony zdrowia i świadczeń, jednak migranci nieudokumentowani pozostają w dużej mierze wykluczeni, co pogłębia nierówności zdrowotne¹⁸⁷.

Dostęp do pracy, edukacji i ochrony socjalnej stanowi kluczowy czynnik kształtujący pozycję społeczną diaspory. Regulacje prawne mogą sprzyjać integracji i awansowi społecznemu, lecz mogą również prowadzić do reprodukcji wykluczenia. Diaspory pozbawione pełnego dostępu do rynku pracy i usług publicznych częściej funkcjonują w równoległych strukturach społecznych, co utrudnia ich uczestnictwo w życiu społecznym wspólnoty przyjmującej. Z kolei szeroki dostęp do tych praw sprzyja nie tylko indywidualnemu rozwojowi migrantów, ale także wzmacnia ich rolę jako zasobu dla społeczeństwa przyjmującego.

Status prawny diaspory w zakresie pracy, edukacji i ochrony socjalnej ma kluczowe znaczenie dla jej integracji społecznej. Regulacje prawne mogą stanowić narzędzie włączenia bądź wykluczenia – w zależności od tego, czy zapewniają równe prawa w porównaniu z obywatelami państwa przyjmującego. Zrozumienie tych mechanizmów pozwala dostrzec, że prawo nie tylko kształtuje warunki życia jednostek, lecz także współdecyduje o strukturze i pozycji całych diaspor w nowoczesnych społeczeństwach.

Udział w życiu politycznym państwa przyjmującego i wysyłającego

Udział diaspory w życiu politycznym państwa przyjmującego stanowi jeden z kluczowych aspektów integracji. Polityczna partycypacja migrantów obejmuje szeroki wachlarz działań – od korzystania z praw wyborczych, przez udział w konsultacjach społecznych i organizacjach pozarządowych, aż po nieformalne formy mobilizacji politycznej. Stopień zaangażowania zależy w dużej mierze od ram prawnych regulujących dostęp do praw politycznych cudzoziemców, a także od kultury politycznej państwa przyjmującego.

Najbardziej wymiernym wyznacznikiem uczestnictwa politycznego jest prawo do głosowania. W większości państw prawo to jest zarezerwowane wyłącznie dla obywateli, jednak istnieją wyjątki. Na przykład w Unii Europejskiej

¹⁸⁶ E. Guild et al. (red.), *Social Benefits and Migration: A Contested Relationship and Policy Challenge in the EU*, Brussels (Belgium) 2013.

¹⁸⁷ H. Yoshikawa, *Immigrants raising citizens: Undocumented parents and their children*, New York 2011.

obywatele innych państw członkowskich mają prawo do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w kraju zamieszkania, co stanowi przejaw obywatelstwa unijnego¹⁸⁸. W niektórych państwach, takich jak Szwecja czy Norwegia, cudzoziemcy posiadający status rezydenta długoterminowego mogą uczestniczyć w wyborach lokalnych, lecz nie w krajowych.

W krajach o bardziej restrykcyjnych regulacjach, takich jak Stany Zjednoczone, prawo głosu przysługuje wyłącznie obywatelom. Migranci bez naturalizacji pozostają wykluczeni z instytucjonalnej polityki, co ogranicza ich możliwości reprezentowania własnych interesów. Niemniej jednak nawet w takich warunkach diaspory mogą oddziaływać politycznie poprzez lobbying, uczestnictwo w kampaniach czy tworzenie organizacji etnicznych¹⁸⁹.

Obok praw wyborczych istotnym obszarem zaangażowania politycznego diaspory są organizacje społeczne i pozarządowe. Tworzą one przestrzeń do reprezentowania interesów migrantów, przeciwdziałania dyskryminacji oraz promowania kultury kraju pochodzenia. W Wielkiej Brytanii i Kanadzie rozwój takich organizacji był wspierany przez politykę wielokulturowości, która uznawała i finansowała działalność instytucji mniejszościowych¹⁹⁰.

Mobilizacja diaspory odbywa się również na poziomie nieformalnym – poprzez protesty, kampanie społeczne czy współpracę z ruchami obywatelskimi. Badania wskazują, że migranci często angażują się w kwestie dotyczące praw człowieka, równości oraz przeciwdziałania dyskryminacji, co może wzmacniać kapitał demokratyczny społeczeństw przyjmujących¹⁹¹.

Mimo formalnych możliwości uczestnictwa diaspory często napotykają bariery utrudniające ich zaangażowanie polityczne. Do najważniejszych należą ograniczenia językowe, brak wiedzy o systemie politycznym, niskie poczucie sprawczości oraz obawy przed stygmatyzacją. W wielu państwach utrwała się również dyskurs przedstawiający migrantów jako „gości” lub „tanią siłę roboczą”, co prowadzi do marginalizacji ich roszczeń do pełni praw politycznych¹⁹².

¹⁸⁸ J. Arrighi, R. Bauböck, *A Multilevel Puzzle: Migrants' Voting Rights in National and Local Elections*, „European Journal of Political Research” t. 56 nr 3 (2017), DOI: 10.1111/1475-6765.12176.

¹⁸⁹ I. Bloemraad, *Understanding “Canadian Exceptionalism” in Immigration and Pluralism Policy...*

¹⁹⁰ W. Kymlicka, *Politics in the Vernacular...*

¹⁹¹ L. Morales, M. Giugni, *Political Opportunities, Social Capital and the Political Inclusion of Immigrants in European Cities*, [w:] L. Morales, M. Giugni (red.), *Social Capital, Political Participation and Migration in Europe*, London 2011; O. Stribis, *Beyond opportunity structures: explaining migrant protest in Western Europe, 1975–2005*, „Comparative Migration Studies” t. 3 nr 1 (2015), DOI: 10.1007/s40878-015-0005-8.

¹⁹² R. Koopmans, *Multiculturalism and Immigration....*

Z badań porównawczych wynika, że poziom uczestnictwa politycznego diaspory wzrasta wraz z długością pobytu i uzyskaniem stabilnego statusu prawnego. Naturalizacja w znacznym stopniu zwiększa szanse na udział w instytucjonalnej polityce, gdyż otwiera dostęp do praw wyborczych i możliwości kandydowania¹⁹³.

Możliwość uczestnictwa w życiu politycznym stanowi nie tylko kwestię formalnych uprawnień, lecz także symboliczne potwierdzenie przynależności do wspólnoty politycznej. Diaspory mające dostęp do praw politycznych częściej postrzegają państwo przyjmujące jako „swoje”, co sprzyja ich integracji i lojalności wobec nowej ojczyzny. Z kolei wykluczenie polityczne może prowadzić do alienacji i utrwalania się tożsamości transnarodowej, w której więzi z krajem pochodzenia pozostają silniejsze niż z krajem osiedlenia.

Udział w życiu politycznym państwa przyjmującego stanowi kluczowy aspekt integracji diaspory. Ramy prawne wyznaczają granice tego uczestnictwa, lecz jego faktyczny poziom zależy również od czynników społecznych i kulturowych. Modele bardziej inkluzywne, takie jak skandynawski czy kanadyjski, sprzyjają kształtowaniu diaspory jako aktywnego aktora politycznego. Modele bardziej restrykcyjne, takie jak francuski czy amerykański, ograniczają formalne możliwości, lecz często prowadzą do alternatywnych form mobilizacji. W każdym przypadku polityczna partycypacja diaspory ma znaczenie nie tylko dla niej samej, lecz także dla jakości demokracji i spójności społecznej w państwach przyjmujących.

Diaspory nie tylko integrują się w społeczeństwach przyjmujących, lecz również zachowują istotne więzi polityczne z państwami pochodzenia. Państwa wysyłające coraz częściej dostrzegają znaczenie diaspory jako zasobu politycznego, gospodarczego i symbolicznego, rozwijając mechanizmy instytucjonalne służące utrzymywaniu więzi obywatelskich i politycznych. Uczestnictwo w polityce kraju pochodzenia przybiera różne formy – od głosowania z zagranicy, poprzez reprezentację parlamentarną, aż po udział w konsultacjach czy działalność lobbystyczną.

Najpowszechniejszym instrumentem partycypacji politycznej diaspory w kraju wysyłającym jest prawo do głosowania z zagranicy. Obecnie ponad 120 państw na świecie przewiduje taką możliwość, choć jej zakres jest

¹⁹³ I. Bloemraad, K. Schönwälder, *Immigrant and Ethnic Minority Representation in Europe: Conceptual Challenges and Theoretical Approaches*, „West European Politics” t. 36 nr 3 (2013), DOI: 10.1080/01402382.2013.773724.

zróżnicowany¹⁹⁴. W wielu przypadkach obywatele mieszkający za granicą mogą głosować w wyborach prezydenckich i parlamentarnych, co pozwala im zachować aktywną więź z ojczyzną. Przykładami są Polska, Włochy czy Meksyk, które umożliwiają swoim diasporom oddawanie głosów w placówkach dyplomatycznych lub korespondencyjnie.

Głosowanie z zagranicy bywa jednak przedmiotem kontrowersji. Krytycy podnoszą, że decyzje polityczne podejmowane przez diasporę mogą mieć istotny wpływ na sytuację wewnętrzną państwa, mimo iż sami głosujący nie ponoszą konsekwencji tych decyzji w codziennym życiu. Zwolennicy podkreślają natomiast, że prawo do głosowania stanowi integralną część obywatelstwa i nie powinno wygasać w momencie emigracji¹⁹⁵.

Niektóre państwa poszły o krok dalej, wprowadzając specjalne mechanizmy reprezentacji parlamentarnej dla swoich diaspor. Włochy od 2001 roku posiadają stałe miejsca w parlamencie, zarezerwowane dla przedstawicieli obywateli mieszkających za granicą. Podobne rozwiązania funkcjonują m.in. we Francji, gdzie diaspora ma swoich przedstawicieli w Senacie oraz w Zgromadzeniu Narodowym¹⁹⁶. Takie rozwiązania zwiększają polityczną widoczność diaspory i umożliwiają jej bezpośredni wpływ na proces legislacyjny.

W wielu krajach powstały wyspecjalizowane instytucje zajmujące się utrzymywaniem kontaktów z diasporą. Polska prowadzi taką działalność poprzez Senat RP i instytucje rządowe odpowiedzialne za Polonię, Meksyk utworzył Instituto de los Mexicanos en el Exterior, a Indie – Ministry of Overseas Indian Affairs¹⁹⁷. Instytucje te nie tylko wspierają prawa polityczne diaspor, lecz także realizują programy gospodarcze, kulturalne i edukacyjne, mające na celu utrzymywanie więzi narodowej.

Diaspory nie są wyłącznie biernym odbiorcą polityki państw wysyłających – coraz częściej stają się aktywnymi aktorami transnarodowymi. Mogą lobbować na rzecz interesów swojego kraju w państwie przyjmującym, wpływać na politykę zagraniczną oraz finansować kampanie polityczne w ojczyźnie. Przykładami są diaspora kubańska w USA, która przez dekady

¹⁹⁴ M. Collyer, *Inside Out? Directly Elected "Special Representation" of Emigrants in National Legislatures and the Role of Popular Sovereignty*, „Political Geography” t. 41 (2014), DOI: 10.1016/j.polgeo.2014.01.002.

¹⁹⁵ R. Bauböck, *Stakeholder Citizenship and Transnational Political Participation: A Normative Evaluation of External Voting...*

¹⁹⁶ C. Escobar, *Extraterritorial Political Rights and Dual Citizenship in Latin America*, „Latin American Research Review” t. 42 nr 3 (2007), DOI: 10.1353/lar.2007.0046.

¹⁹⁷ A. Gamlen, *Diaspora Institutions and Diaspora Governance...*

wywierała istotny wpływ na politykę amerykańską wobec Kuby, oraz diaspora hinduska w Ameryce Północnej, odgrywająca rosnącą rolę w relacjach indyjsko-amerykańskich¹⁹⁸.

Udział diaspery w polityce kraju wysyłającego budzi również kontrowersje natury demokratycznej. Z jednej strony zapewnia utrzymanie więzi obywatelskich i wzmacnia poczucie wspólnoty narodowej. Z drugiej strony rodzi pytania o legitymację polityczną – czy osoby, które nie mieszkają w kraju i nie ponoszą konsekwencji polityki rządu, powinny mieć pełne prawa wyborcze? Niektóre państwa próbują rozwiązać ten problem, ograniczając okres, przez który emigranci zachowują prawa wyborcze. Przykładowo Wielka Brytania przez wiele lat stosowała limit 15 lat, po upływie którego obywatele tracili prawo do głosowania¹⁹⁹.

Diaspory odgrywają coraz istotniejszą rolę w polityce państw wysyłających. Poprzez głosowanie z zagranicy, reprezentację parlamentarną i działalność instytucjonalną uczestniczą w życiu politycznym ojczyzny, mimo że fizycznie pozostają poza jej granicami. Takie uczestnictwo wzmacnia więzi narodowe, ale jednocześnie rodzi pytania o demokratyczną legitymację decyzji podejmowanych przez osoby niezamieszkujące kraju. Analiza tych mechanizmów pokazuje, że w dobie globalizacji obywatelstwo i prawa polityczne nabierają transnarodowego charakteru, a diaspory stają się aktorami polityki nie tylko krajowej, ale i międzynarodowej.

Analiza konsekwencji prawnych dla funkcjonowania diaspery wskazuje, że regulacje dotyczące pracy, edukacji, ochrony socjalnej oraz uczestnictwa politycznego mają kluczowe znaczenie dla pozycji migrantów zarówno w państwie przyjmującym, jak i w państwie wysyłającym. Prawo nie stanowi jedynie neutralnego narzędzia administracyjnego, lecz kształtuje ramy integracji, poczucia przynależności i uczestnictwa w życiu społecznym.

W obszarze dostępu do pracy, edukacji i ochrony socjalnej widoczne są zarówno możliwości, jak i ograniczenia. Stały rezydent w wielu krajach korzysta z szerokich uprawnień, jednak osoby o mniej stabilnym statusie prawnym napotykają bariery administracyjne i ryzyko marginalizacji. Ograniczony dostęp do legalnego zatrudnienia sprzyja powstawaniu szarej strefy, natomiast

¹⁹⁸ P. Levitt, R. De La Dehesa, *Transnational Migration and the Redefinition of the State: Variations and Explanations*, „Ethnic and Racial Studies” t. 26 nr 4 (2003), DOI: 10.1080/0141987032000087325.

¹⁹⁹ R. Zapata-Barrero et al., *The political participation of immigrants in host countries: An interpretative framework from the perspective of origin countries and societies*, „INTER-ACT Research Report 2013/07” (2013).

nierówny dostęp do edukacji utrwala społeczne wykluczenie. Ochrona socjalna bywa z kolei przedmiotem sporów politycznych, w których diaspory przedstawiane są niekiedy jako obciążenie dla systemu. W rezultacie prawa socjalne stają się nie tylko kwestią zabezpieczenia jednostki, lecz także polem symbolicznej walki o miejsce migrantów w strukturze społeczeństwa.

Udział w życiu politycznym państwa przyjmującego stanowi kluczowy test integracji. Tam, gdzie migranci mają dostęp do praw wyborczych, zwłaszcza na poziomie lokalnym, diaspory częściej uczestniczą w polityce i są postrzegane jako pełnoprawna część wspólnoty. W państwach o bardziej restrykcyjnym podejściu do obywatelstwa ich udział ogranicza się natomiast do mobilizacji oddolnej oraz działań pozainstytucjonalnych. Symboliczne znaczenie uczestnictwa politycznego polega na tym, że włącza ono migrantów do wspólnoty politycznej, natomiast jego brak wzmacnia poczucie wykluczenia i sprzyja powstawaniu tożsamości transnarodowych.

Diaspory odgrywają również rosnącą rolę w polityce państw wysyłających. Mechanizmy, takie jak głosowanie z zagranicy, reprezentacja parlamentarna czy instytucje do spraw diaspory pozwalają im zachować formalną więź obywatelską. W praktyce oznacza to, że diaspory stają się aktorami polityki transnarodowej, mogąc wywierać wpływ nie tylko na kraj pochodzenia, ale także na stosunki międzynarodowe. Wiąże się to jednak z kontrowersjami. Część badaczy wskazuje na problem legitymacji politycznej decyzji podejmowanych przez osoby, które nie ponoszą konsekwencji polityki wewnętrznej.

Podsumowując, konsekwencje prawne dla funkcjonowania społecznego i politycznego diaspory mają charakter wielowymiarowy. Z jednej strony prawo może pełnić rolę narzędzia inkluzji, zapewniając dostęp do pracy, edukacji, ochrony socjalnej i uczestnictwa politycznego. Z drugiej – może utrzymywać nierówności, ograniczać prawa i wzmacniać poczucie wykluczenia. Diaspory, w zależności od obowiązujących regulacji prawnych, mogą stać się pełnoprawnymi aktorami społecznymi i politycznymi bądź pozostawać na marginesie. Co istotne, uczestnictwo polityczne w państwie przyjmującym i wysyłającym nie wyklucza się, lecz coraz częściej współistnieje, tworząc model obywatelstwa transnarodowego.

Analiza ta pokazuje, że konsekwencje prawne nie tylko kształtują codzienne doświadczenia jednostek, lecz także decydują o tym, jaką rolę diaspory odgrywają w nowoczesnych społeczeństwach i w stosunkach międzynarodowych. W epoce globalizacji status formalnoprawny diaspory staje się jednym z kluczowych zagadnień dla demokracji, równości i integracji społecznej.

Status formalnoprawny członków diaspory stanowi kluczowy wymiar analizy migracyjnej, ponieważ wyznacza ramy, w których jednostki i wspólnoty funkcjonują poza granicami kraju pochodzenia. Obejmuje on zarówno podstawowe instytucje prawne – obywatelstwo, podwójne obywatelstwo i status rezydenta – jak i konkretne rozwiązania stosowane w poszczególnych państwach, a także konsekwencje prawne dla integracji społecznej i politycznej migrantów.

W pierwszej części rozdziału wykazano, że obywatelstwo pozostaje centralnym elementem relacji między państwem a jednostką. Normy prawa międzynarodowego, takie jak konwencje ONZ dotyczące ograniczania bezpaństwowości, a także regulacje konstytucyjne, chronią obywateli przed arbitralnym pozbawieniem tej więzi. Jednocześnie praktyki poszczególnych państw pokazują znaczną różnorodność podejść: Polska, akcentując zasadę *ius sanguinis*, wzmacnia więzi z diasporą; Niemcy przez długi czas stosowały restrykcyjne regulacje wobec podwójnego obywatelstwa; USA akceptują je w praktyce jako element pluralizmu, natomiast Kanada instytucjonalizuje wielokulturowość i traktuje obywatelstwo jako narzędzie inkluzji. Status rezydenta z kolei stanowi kompromis między brakiem więzi prawnej a pełnym obywatelstwem, gwarantując stabilność pobytu i dostęp do praw socjalnych przy ograniczonej partycypacji politycznej.

Druga część rozdziału ukazała, że państwa wdrażają zróżnicowane rozwiązania prawne wobec diaspory, wynikające z ich historii i strategii politycznych. Polska stworzyła Kartę Polaka i ustawę o repatriacji, które mają charakter zarówno symboliczny, jak i praktyczny, podtrzymując więzi narodowe z osobami polskiego pochodzenia. USA koncentrują się na liberalnym podejściu do podwójnego obywatelstwa oraz umożliwiają głosowanie z zagranicy, co czyni obywatelstwo narzędziem transnarodowej demokracji. Niemcy, mimo historycznej ostrożności wobec imigracji, rozwinęły programy integracyjne, takie jak *Integrationskurse*, które łączą wsparcie z mechanizmami kontroli. Francja, Wielka Brytania i Kanada reprezentują natomiast trzy odmienne modele integracji: francuski republikański uniwersalizm, brytyjski wielokulturowy pluralizm i kanadyjski multikulturalizm instytucjonalny. Te podejścia pokazują, że status formalnoprawny diaspory zawsze odzwierciedla szerszą wizję państwa i wspólnoty politycznej.

W trzeciej części rozdziału omówiono konsekwencje prawne dla funkcjonowania społecznego i politycznego diaspory. Prawo do pracy, edukacji i ochrony socjalnej decyduje o stopniu integracji migrantów – zapewniając równe szanse bądź utrwalając nierówności. Udział w życiu politycznym państwa przyjmującego zależy od stopnia inkluzywności jego prawa – od pełnego

prawa wyborczego na poziomie lokalnym, po całkowite wykluczenie w państwach restrykcyjnych. Równocześnie coraz więcej państw wysyłających rozwija mechanizmy umożliwiające diasporom uczestnictwo w ich życiu politycznym – poprzez głosowanie z zagranicy, reprezentację parlamentarną czy instytucje do spraw diaspor. W efekcie diaspor stają się aktorami transnarodowymi, funkcjonującymi na styku dwóch lub więcej porządków politycznych.

Podsumowując, rozdział pokazuje, że status formalnoprawny diaspor nie jest jedynie kategorią techniczną, lecz kluczowym czynnikiem determinującym integrację, tożsamość i pozycję polityczną migrantów. Obywatelstwo, rezydencja i szczególne rozwiązania prawne państw stanowią narzędzia kształtowania więzi między jednostką a wspólnotą polityczną – zarówno w kraju przyjmującym, jak i w wysyłającym. Równocześnie ujawniają one napięcia między inkluzją a ekskluzją, równością a dyskryminacją, narodową tożsamością a wielokulturowością. W epoce globalizacji status formalnoprawny diaspor staje się zatem jednym z centralnych zagadnień polityki migracyjnej i obywatelskiej, mającym wpływ na kształt współczesnych demokracji oraz relacje międzynarodowe.

1.5. Formy zorganizowania diaspor

1.5.1. Organizacje migrantów (diasporalne)

Organizacje migrantów, zwane również diasporalnymi, stanowią jeden z kluczowych elementów życia wspólnot funkcjonujących poza granicami państwa pochodzenia. Ich powstawanie wynika z potrzeby wzajemnej pomocy, ochrony tożsamości kulturowej i językowej, a także budowania sieci wsparcia społecznego w środowisku migracyjnym. Od XIX wieku, kiedy masowe fale migracji doprowadziły do powstania licznych stowarzyszeń etnicznych i klubów narodowych, aż po współczesne fundacje i sieci transnarodowe – organizacje te odgrywają rolę nie tylko integracyjną, lecz także polityczną i reprezentacyjną. Wspierają migrantów w procesach adaptacji, prowadzą działalność edukacyjną, kulturalną i religijną, a zarazem stanowią kanał kontaktu między diasporą a państwem pochodzenia.

Współczesne badania wskazują, że organizacje migrantów przekształcają się w podmioty aktywnie uczestniczące w stosunkach międzynarodowych, angażując się w działania lobbystyczne, transfery finansowe oraz inicjatywy humanitarne. Ich charakter ewoluuje od tradycyjnych klubów etnicznych do

hybrydowych sieci funkcjonujących także w przestrzeni cyfrowej. Podrozdział ten ma na celu omówienie typologii i funkcji organizacji diasporalnych, ich roli w podtrzymywaniu tożsamości oraz przykładów instytucji polonijnych i innych, które ilustrują globalne znaczenie tego typu struktur.

Typologia organizacji diasporalnych

Organizacje diasporyjne przyjmują różnorodne formy organizacyjne. Zalicza się do nich stowarzyszenia kulturalne (*heritage associations*), które chronią dziedzictwo językowe, obyczaje i wartości; fundacje wspierające działania edukacyjne, przedsiębiorczość lub pomoc socjalną; kluby etniczne skupione wokół aktywności towarzyskiej, a także związki zawodowe, wyłaniające się z potrzeb zawodowych i ekonomicznych określonych społeczności diaspory²⁰⁰. Według *European Union Global Diaspora Facility* (EUDiF) organizacje diasporalne obejmują szerokie spektrum grup – od *heritage associations*, poprzez *hometown associations*, sieci zawodowe i akademickie, aż po organizacje młodzieżowe oraz sieci parasolowe.

Struktura ich działania jest płynna i dynamiczna – wiele z nich rozpoczyna działalność jako formy wsparcia integracji w państwach przyjmujących, a z czasem przekształca się w platformy rozwoju w krajach pochodzenia. Taka elastyczność sprzyja przystosowywaniu się do zmieniających się potrzeb migrantów i kolejnych pokoleń diasporalnych²⁰¹.

Funkcje i działania organizacji

Organizacje diasporalne odgrywają centralną rolę w funkcjonowaniu wspólnot migranckich, stanowiąc zarówno instytucje integracyjne, jak i kanały transnarodowej komunikacji oraz mobilizacji społecznej. Ich działalność wykracza daleko poza ramy prostego wsparcia socjalnego dla nowo przybyłych migrantów – obejmuje bowiem sfery edukacyjną, kulturową, polityczną, gospodarczą oraz symboliczną. Badania prowadzone od lat 90. XX wieku wskazują, że organizacje te pełnią funkcję swoistych pośredników pomiędzy diasporą a instytucjami państwa przyjmującego oraz kraju pochodzenia, a zarazem działają jako aktorzy w szerszych sieciach transnarodowych²⁰².

We współczesnej literaturze podkreśla się, że znaczenie organizacji diasporalnych należy rozpatrywać w co najmniej trzech wymiarach: społecznym,

²⁰⁰ F. Tittel-Mosser, *What is a Diaspora Organisation? A starting Guide.*, Brussels 2024.

²⁰¹ Ibid.

²⁰² P. Levitt, N.G. Schiller, *Conceptualizing Simultaneity...*

politycznym i symbolicznym. Po pierwsze, ułatwiają proces integracji poprzez naukę języka oraz wsparcie edukacyjne i socjalne. Po drugie, angażują się w działania polityczne zarówno na poziomie lokalnym, jak i międzynarodowym, często podejmując aktywny lobbing w kwestiach dotyczących praw obywatelskich czy polityki zagranicznej wobec kraju pochodzenia. Po trzecie, stanowią instytucje pamięci, które podtrzymują dziedzictwo kulturowe i tożsamość wspólnotową w kolejnych pokoleniach.

Celem niniejszego podrozdziału jest omówienie tych funkcji w ujęciu analitycznym i porównawczym, ze wskazaniem ich znaczenia dla rozwoju współczesnych diaspor i polityki migracyjnej.

Funkcje integracyjne i kulturowe

Jednym z podstawowych zadań organizacji diasporalnych są działania integracyjne wspierające migrantów w adaptacji do nowego środowiska społecznego. Najczęściej przyjmują one formę kursów językowych, doradztwa zawodowego, programów edukacyjnych oraz wsparcia socjalnego, które ułatwiają migrantom funkcjonowanie w kraju przyjmującym. Jak zauważają badacze²⁰³, organizacje etniczne pełnią rolę „pomostów”, łagodzących bariery kulturowe i instytucjonalne oraz zmniejszających ryzyko marginalizacji społecznej. Są one jednocześnie kluczowe dla budowania więzi wewnątrz grup migranckich, umożliwiając wymianę doświadczeń i wzajemne wsparcie.

Ważnym aspektem tych funkcji jest także ochrona dziedzictwa kulturowego. Organizacje diasporyczne prowadzą szkoły sobotnie, zespoły folklorystyczne, chóry, a także media etniczne, które odgrywają istotną rolę w zachowaniu języka i tradycji narodowych. Peggy Levitt wskazuje, że poprzez tego rodzaju działania migranci rozwijają „transnarodowe tożsamości”, łączące elementy kraju pochodzenia i kraju przyjmującego²⁰⁴. Badania przeprowadzone wśród diaspor hinduskiej pokazują, że dzięki organizacjom etnicznym dzieci migrantów uczą się języka i historii przodków, co wzmacnia ich poczucie wspólnoty mimo postępującej asymilacji w społeczeństwie przyjmującym²⁰⁵.

Działania integracyjne organizacji diasporalnych mają zatem charakter dwutorowy: z jednej strony wspierają proces akulturacji i uczestnictwa w społeczeństwie przyjmującym, z drugiej – chronią i odtwarzają tożsamość kulturową

²⁰³ A. Portes, *Introduction...*

²⁰⁴ P. Levitt, *Roots and Routes...*

²⁰⁵ P.A. Kurien, *Who Speaks for Indian Americans? Religion, Ethnicity, and Political Formation*, „American Quarterly” t. 59 nr 3 (2007), DOI: 10.1353/aq.2007.0059.

w nowych realiach. To właśnie ta podwójna rola czyni z nich istotny przedmiot badań nad migracjami i transnarodowością.

Funkcje pośredniczące

Organizacje diasporyczne pełnią również funkcję pośredników między migrantami a państwami – zarówno przyjmującymi, jak i macierzystymi. Ich rola polega na reprezentowaniu interesów społeczności diasporalnej, negocjowaniu warunków prawnych czy dostępu do obywatelstwa, a także na przekazywaniu informacji między różnymi ośrodkami politycznymi. Jak zauważa Jennifer Brinkerhoff, organizacje te często stają się *trusted intermediaries* – wiarygodnymi pośrednikami, ponieważ dysponują kapitałem społecznym i zaufaniem, które instytucjom państwowym trudno zdobyć²⁰⁶.

W sytuacjach kryzysowych funkcja ta nabiera szczególnego znaczenia. Alan Gamlen wskazuje, że podczas wojen, katastrof naturalnych czy kryzysów gospodarczych organizacje diaspor mobilizują zasoby finansowe i logistyczne, umożliwiające szybką oraz efektywną reakcję pomocową. Przykładem może być mobilizacja ukraińskiej diaspory w USA i Kanadzie po 2014 roku, kiedy organizacje etniczne odgrywały kluczową rolę w zapewnianiu wsparcia humanitarnego i politycznego dla ojczyzny²⁰⁷.

Z perspektywy państw organizacje diasporyczne są cennym partnerem, ponieważ umożliwiają skuteczniejszy dialog z rozproszonymi wspólnotami i stanowią kanał wdrażania polityk migracyjnych. W tym działalność organizacji diasporycznych wpisuje się w logikę transnarodowych relacji, w których rola państwa nie ogranicza się już do własnych obywateli, lecz obejmuje także społeczności pozostające za granicą.

Funkcje polityczne i lobbystyczne

Organizacje migranckie często pełnią funkcje polityczne, angażując się w działania lobbystyczne, mobilizację opinii publicznej czy wspieranie kampanii wyborczych. W krajach przyjmujących mogą odgrywać rolę istotnych aktorów, wpływających na decyzje polityczne dotyczące praw obywatelskich, naturalizacji oraz polityki zagranicznej wobec krajów pochodzenia. Eva Østergaard-Nielsen opisuje to zjawisko jako *diaspora politics*, podkreślając, że aktywność

²⁰⁶ J.M. Brinkerhoff, *Digital Diasporas...*

²⁰⁷ A. Gamlen, A. Chakma, *Trusted Intermediaries? The Role of Diasporas in Humanitarian Assistance*, „International Journal of Disaster Risk Reduction” t. 117 (2025), DOI: 10.1016/j.ijdr.2025.105212.

polityczna migrantów wykracza poza ramy państwa narodowego i tworzy nową przestrzeń o charakterze transnarodowym²⁰⁸.

Przykłady historyczne dobrze ilustrują znaczenie tej funkcji. Kongres Polonii Amerykańskiej odgrywał znaczącą rolę w kształtowaniu polityki USA wobec Polski w okresie zimnej wojny, natomiast lobby kubańskie w USA miało istotny wpływ na utrzymywanie restrykcyjnej polityki wobec Hawany. Podobnie ormiańskie organizacje w Europie od dziesięcioleci zabiegają o uznanie ludobójstwa Ormian, a diaspora hinduska w Wielkiej Brytanii aktywnie uczestniczy w procesach politycznych, wspierając kandydatów związanych z własną wspólnotą²⁰⁹.

Dzięki tej aktywności organizacje diasporyczne stają się nie tylko reprezentantami interesów swoich członków, lecz również aktorami wpływającymi na stosunki międzynarodowe. W literaturze podkreśla się, że diaspory często funkcjonują jako *transnational lobby*, zdolne do współpracy z innymi grupami etnicznymi i tworzenia szerokich koalicji politycznych²¹⁰.

Funkcje transnarodowe i rozwojowe

Współczesne organizacje diasporyczne coraz częściej postrzegane są jako aktorzy transnarodowi, uczestniczący równocześnie w życiu kraju pochodzenia i kraju przyjmującego. Jak podkreślają Peggy Levitt i Glick Schiller²¹¹, tworzą one *transnational social fields* – pola społeczne, w których codzienne praktyki migrantów łączą różne konteksty narodowe. Dzięki temu możliwe jest utrzymywanie relacji w wielu wymiarach, zarówno ekonomicznym jak i kulturowym.

Funkcje te obejmują nie tylko transfery pieniężne, które mają ogromne znaczenie dla gospodarek krajów rozwijających się, lecz także transfer wiedzy i technologii. Jean-Baptiste Meyer zwraca uwagę, że migranci często stają się „agentami rozwoju”, wspierając modernizację ojczyzny poprzez inwestycje, zakładanie firm czy udział w programach badawczych. Przykłady z Indii, Filipin i Meksyku pokazują, że organizacje diasporyczne odgrywają istotną rolę w strategiach rozwoju narodowego²¹².

²⁰⁸ E. Østergaard-Nielsen, *Transnational Politics: The case of Turks and Kurds in Germany*, Routledge 2003.

²⁰⁹ A.A. Safi, M. Czaika, *The Transnational Engagement of Afghan Diaspora Organizations: Drivers of Diaspora Specialization*, „Global Networks” t. 25 nr 1 (2025), DOI: 10.1111/glob.12484.

²¹⁰ Y. Shain, A. Barth, *Diasporas and International Relations Theory*, „International Organization” t. 57 nr 3 (2003), DOI: 10.1017/S0020818303573015.

²¹¹ P. Levitt, N.G. Schiller, *Conceptualizing Simultaneity: A Transnational Social Field Perspective on Society*, „International Migration Review” t. 38 nr 3 (2004), DOI: 10.1111/j.1747-7379.2004.tb00227.x.

²¹² J.-B. Meyer, *Network Approach versus Brain Drain: Lessons from the Diaspora*, „Internation-

W praktyce działalność ta obejmuje nie tylko przesyłanie środków finansowych, lecz także zakładanie firm rodzinnych, udział w projektach infrastrukturalnych oraz w programach edukacyjnych i naukowych. Przykładowo diaspora hinduska w USA odegrała istotną rolę w rozwoju sektora IT w Indiach, transferując *know-how* i wspierając powstawanie lokalnych przedsiębiorstw²¹³.

Jednocześnie pełnią one funkcje symboliczne – diaspory stają się strażnikami pamięci zbiorowej i tożsamości kulturowej. James Clifford przypomina, że diaspora jest nie tylko kategorią demograficzną, lecz także symboliczną, a jej trwanie zależy w dużej mierze od instytucjonalnych działań umożliwiających zachowanie języka, obyczajów i rytuałów²¹⁴. Organizacje diasporalne, poprzez organizację świąt narodowych i wspólnotowych obchodów rocznic, wzmacniają poczucie przynależności i przekazują tradycje kolejnym pokoleniom.

W wielu państwach rządy starają się świadomie wzmacniać ten potencjał poprzez wdrażanie programów współpracy z diasporą. Dobrym przykładem są Indie, które od 2003 roku organizują cykliczne forum *Pravasi Bharatiya Divas*, podczas którego przedstawiciele diaspory oraz władz dyskutują o możliwościach współpracy gospodarczej i politycznej. Podobne mechanizmy wprowadzają Meksyk i Filipiny, które traktują swoje diaspory jako strategiczny zasób rozwojowy. Diaspory mogą przyczyniać się do rozwoju nie tylko dzięki wsparciu finansowemu, lecz także poprzez transfer kapitału ludzkiego, kompetencji i wartości społecznych, które stają się katalizatorami modernizacji²¹⁵.

Rola ta nie jest jednak wolna od wyzwań. W literaturze zwraca się uwagę na problem nierównego dostępu do zasobów wśród organizacji diasporycznych. Organizacje najlepiej zakorzenione i zasobne mają większy wpływ na procesy rozwojowe, co może pogłębiać wewnętrzne zróżnicowanie w obrębie diaspory²¹⁶. Ponadto nadmierna instrumentalizacja diaspory przez państwo może prowadzić do konfliktów tożsamościowych i osłabiać zaufanie między migrantami a instytucjami publicznymi.

tional Migration” t. 39 nr 5 (2001).

²¹³ R. Varma, D. Kapur, *Comparative analysis of brain drain, brain circulation and brain retain: A case study of Indian Institutes of Technology*, „Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice” t. 15 nr 4 (2013).

²¹⁴ J. Clifford, *Diasporas...*

²¹⁵ D.R. Agunias, K. Newland, *Developing a road map for engaging diasporas in development: a handbook for policymakers and practitioners in home and host countries*, Geneva 2012; H. De Haas, *A theory of migration: the aspirations-capabilities framework...*

²¹⁶ A. Gamlen, A. Chakma, *Trusted Intermediaries? The Role of Diasporas in Humanitarian Assistance...*

Funkcje symboliczne i tożsamościowe

Poza wymiarem gospodarczym działalność organizacji diasporalnych ma także istotny wymiar symboliczny i tożsamościowy. Jak zauważa James Clifford, diaspora nie jest jedynie zjawiskiem geograficznym, lecz także symbolicznym, a jej przetrwanie w dużej mierze zależy od zdolności do podtrzymywania narracji wspólnotowych, mitów założycielskich i praktyk kulturowych. Organizacje diasporyczne pełnią w tym kontekście rolę strażników pamięci, którzy poprzez obchody świąt narodowych, organizację festiwali, pielęgnowanie języka, literatury i sztuki wzmacniają poczucie przynależności do wspólnoty rozproszonej²¹⁷.

Funkcje te są szczególnie widoczne w przypadku diaspor o długiej historii, takich jak Żydzi, Ormianie czy Grecy, których organizacje podtrzymują pamięć o traumatycznych doświadczeniach, takich jak wygnania, ludobójstwa czy przymusowe przesiedlenia. Współczesne badania pokazują, że w takich kontekstach działalność organizacji etnicznych staje się istotnym elementem polityki pamięci, umożliwiając przenoszenie tożsamości i tradycji na kolejne pokolenia²¹⁸.

Z kolei we współczesnych diasporach migracyjnych, np. polskiej czy hinduskiej, organizacje pełnią rolę narzędzi „symbolicznej integracji”, które pomagają migrantom zachować kontakt z kulturą przodków, a jednocześnie wypracować tożsamość hybrydową, łączącą elementy kultury kraju pochodzenia i kraju przyjmującego²¹⁹. Jak podkreśla Robin Cohen, organizacje diasporyczne są nośnikiem *diaspora consciousness* – świadomości bycia częścią wspólnoty rozproszonej, która łączy przeszłość, teraźniejszość i wyobrażoną przyszłość tej wspólnoty²²⁰.

W wymiarze praktycznym działalność symboliczna organizacji diasporalnych pełni rolę międzypokoleniowego mostu. Dzieci i młodzież, uczestnicząc w zajęciach językowych, chórach czy festiwalach etnicznych, uczą się tradycji, które w naturalny sposób mogłyby zostać zapomniane. W ten sposób organizacje te chronią dziedzictwo niematerialne, a zarazem przyczyniają się do podtrzymania globalnej różnorodności kulturowej.

Przykłady organizacji migranckich (diasporalnych)

Organizacje diasporalne stanowią jeden z najważniejszych przejawów instytucjonalizacji życia wspólnot migranckich i odgrywają kluczową rolę w procesach

²¹⁷ J. Clifford, *Diasporas...*

²¹⁸ W. Safran, *Diasporas in Modern Societies: Myths of Homeland and Return*, „Diaspora: A Journal of Transnational Studies” t. 1 nr 1 (1991), DOI: 10.1353/dsp.1991.0004.

²¹⁹ S. Vertovec, *Transnationalism*, Routledge, London 2010.

²²⁰ R. Cohen, *Global Diasporas...*

adaptacyjnych, politycznych i kulturowych. Powstają one najczęściej w wyniku oddolnej mobilizacji migrantów, poszukujących narzędzi wsparcia w nowych realiach społecznych i politycznych, a z czasem ewoluują w kierunku złożonych struktur, zdolnych do oddziaływania zarówno na społeczności przyjmujące, jak i na państwa macierzyste. W literaturze podkreśla się, że tego rodzaju instytucje pełnią wielowymiarowe funkcje – od pomocy integracyjnej i edukacyjnej, przez działania lobbystyczne, po ochronę dziedzictwa kulturowego i budowanie mostów międzypokoleniowych²²¹. Ich działalność może być interpretowana w ramach teorii transnarodowości, zgodnie z którą organizacje te stają się węzłami w globalnych sieciach społecznych, ekonomicznych i politycznych, a zarazem instytucjami pamięci zbiorowej i tożsamości²²².

Polonia, rozumiana jako globalna wspólnota Polaków mieszkających poza granicami kraju, stanowi przykład jednej z najlepiej zorganizowanych diaspor na świecie. Jej struktury instytucjonalne rozwijały się przez dekady i pełnią różnorodne funkcje – od integracyjnych i kulturalnych po polityczne i lobbystyczne. Analiza przypadków polskich organizacji migranckich, takich jak Kongres Polonii Amerykańskiej czy Stowarzyszenie „Wspólnota Polska”, oraz zestawienie ich z przykładami z innych diaspor, np. Ukraińskiego Kongresu Światowego (Ukrainian World Congress), pozwala lepiej zrozumieć rolę, jaką pełnią organizacje diasporalne w globalnej polityce i utrzymywaniu więzi wspólnotowych. Taka analiza pozwala wskazać zarówno wspólne cechy funkcjonowania diaspor, jak i ich różnice wynikające z odmiennych uwarunkowań historycznych, politycznych i społecznych.

Kongres Polonii Amerykańskiej

Kongres Polonii Amerykańskiej (KPA) jest federacyjną strukturą zrzeszającą różnorodne stowarzyszenia i organizacje polonijne w Stanach Zjednoczonych. Powstał w 1944 roku w Chicago, a jego celem było zjednoczenie środowisk polskich w USA wobec wyzwań drugiej wojny światowej oraz powojennej sytuacji geopolitycznej Polski. Kongres odegrał szczególnie istotną rolę w okresie zimnej wojny, gdy poprzez działalność lobbystyczną i współpracę z politykami amerykańskimi starał się wpływać na kształt polityki USA wobec Polski. Przykładem

²²¹ M. Koinova, *Autonomy and Positionality in Diaspora Politics: Autonomy and Positionality*, „International Political Sociology” t. 6 nr 1 (2012), DOI: 10.1111/j.1749-5687.2011.00152_3.x; E. Østergaard-Nielsen, *Transnational Politics...*

²²² P. Levitt, N.G. Schiller, *Conceptualizing Simultaneity...*

jego skuteczności była mobilizacja Polonii wokół sprawy rozszerzenia NATO oraz wsparcie udzielone ruchowi „Solidarność” w latach 80. XX wieku²²³.

Kongres nie ograniczał się jednak wyłącznie do działań politycznych. Organizacja prowadziła szeroką działalność społeczną i edukacyjną – wspierała nauczanie języka polskiego, organizowała wydarzenia kulturalne oraz pomagała imigrantom w procesie adaptacji. W tym sensie KPA spełniał jednocześnie funkcje integracyjne, polityczne i symboliczne, stając się centralnym punktem odniesienia dla milionów Polaków w USA. Organizacje polonijne w Stanach Zjednoczonych nie tylko utrzymywały tożsamość narodową, ale również budowały pomosty między Polakami a amerykańskim społeczeństwem, co miało znaczenie dla integracji i reprezentacji tej grupy²²⁴.

Wspólnota Polska

Drugim istotnym przykładem jest Stowarzyszenie „Wspólnota Polska”, założone w 1990 roku, którego działalność obejmuje wspieranie Polaków i osób polskiego pochodzenia na całym świecie. Jest to organizacja non-profit działająca w ścisłej współpracy z państwem polskim, przede wszystkim z Senatem RP, który tradycyjnie pełni rolę patrona spraw polonijnych. Stowarzyszenie „Wspólnota Polska” realizuje projekty edukacyjne, wspiera polskie szkoły za granicą, a także organizuje wymiany młodzieżowe oraz kursy językowe. Ponadto inicjuje wydarzenia kulturalne, które służą promocji polskości i podtrzymywaniu więzi tożsamościowych wśród kolejnych pokoleń emigrantów²²⁵.

„Wspólnota Polska” jest także przykładem nowoczesnej organizacji diasporalnej, która łączy tradycyjne formy działalności ze współczesnymi narzędziami komunikacji cyfrowej. W erze globalizacji i rosnącej mobilności migracyjnej umożliwia to utrzymanie więzi nie tylko z tradycyjną Polonią w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie, lecz także z nowymi falami emigracji poakcesyjnej w Europie Zachodniej. Jak zauważa Magdalena Lesińska, działalność instytucji takich jak „Wspólnota Polska” wpisuje się w szerszy trend *diaspora engagement policies*, w ramach którego państwa narodowe traktują swoje wspólnoty emigracyjne jako strategiczny zasób w polityce zagranicznej i wewnętrznej²²⁶.

²²³ J.J. Bukowczyk, *A History of the Polish Americans*, Routledge 2017.

²²⁴ R. Urbatsch, *Anti-Transnationalist Communities of Poland's Diaspora*, „East European Politics” t. 41 nr 3 (2025), DOI: 10.1080/21599165.2025.2538475.

²²⁵ M. Nowosielski, W. Nowak, *‘We Are Not Just Asking What Poland Can Do for the Polish Diaspora but Mainly What the Polish Diaspora Can Do for Poland’...*

²²⁶ M. Lesińska, *Nielatwe związki: relacje polityczne między państwem pochodzenia a diasporą: Polska i polska diaspora w okresie przełomu 1989 roku i później*, Warszawa 2019.

Przykład diaspory ukraińskiej pozwala ukazać podobieństwa i różnice w funkcjonowaniu tego typu organizacji. Ukrainian World Congress (UWC), założony w 1967 roku w Nowym Jorku, jest globalną federacją zrzeszającą organizacje ukraińskie z ponad 60 krajów. Podobnie jak KPA, organizacja ta od początku łączyła funkcje polityczne, kulturalne i tożsamościowe. UWC odegrał kluczową rolę w lobbowaniu na rzecz uznania niepodległości Ukrainy w 1991 roku oraz wspierał procesy demokratyzacyjne w tym kraju. Obecnie organizacja ta koncentruje się na wspieraniu Ukrainy w obliczu rosyjskiej agresji – mobilizuje zasoby finansowe, organizuje kampanie informacyjne oraz angażuje się w działalność humanitarną²²⁷.

Analogicznie do działań polskich organizacji UWC pełni również funkcję strażnika tożsamości narodowej. Poprzez organizację szkół, kursów języka ukraińskiego i wydarzeń kulturalnych wspiera zachowanie dziedzictwa narodowego wśród Ukraińców mieszkających poza ojczyzną. W literaturze podkreśla się, że działalność UWC stanowi przykład udanego modelu współpracy diaspory z państwem macierzystym, w którym organizacja zachowuje znaczną autonomię, a zarazem skutecznie mobilizuje wsparcie na rzecz interesów narodowych²²⁸.

Analiza powyższych przykładów ukazuje wspólne cechy organizacji diasporalnych, a zarazem pozwala dostrzec ich specyfikę. Po pierwsze, wszystkie te organizacje pełnią funkcję integracyjną, wspierając migrantów w adaptacji do nowych warunków życia, a równocześnie dbają o zachowanie tożsamości narodowej. Po drugie, organizacje te odgrywają rolę aktorów politycznych w przestrzeni transnarodowej, angażują się w lobbowanie, mobilizują wsparcie dla krajów pochodzenia i wpływają na politykę zagraniczną państw przyjmujących. Po trzecie, ich działalność obejmuje również wymiar symboliczny, związany z pielęgnowaniem pamięci zbiorowej, tradycji i języka.

Różnice wynikają natomiast ze specyficznych uwarunkowań historycznych i politycznych. KPA działał przede wszystkim w kontekście zimnej wojny i rywalizacji USA–ZSRR, podczas gdy UWC funkcjonuje w realiach współczesnych konfliktów geopolitycznych dotyczących Ukrainy. „Wspólnota Polska”

²²⁷ OSCE, *Engaging the Ukrainian Diaspora in Reconstruction and Development*, OSCE-ODIHR, 9 stycznia 2024 r., <https://www.osce.org/sites/default/files/f/document-s/e/4/561475.pdf>

²²⁸ M. Koinova, *Diasporas and democratization in the post-communist world*, „Communist and Post-Communist Studies” t. 42 nr 1 (2009), DOI: 10.1016/j.postcomstud.2009.02.001.

jest natomiast silnie powiązana z instytucjami państwa polskiego, co odróżnia ją od bardziej autonomicznych struktur diaspory ukraińskiej.

Przykłady te potwierdzają, że organizacje diasporalne stanowią nie tylko narzędzia adaptacji migrantów, lecz także aktorów globalnej polityki i rozwoju. Ich działalność obejmuje szeroki zakres funkcji – od wsparcia socjalnego, poprzez lobbing polityczny, aż po działania symboliczne i kulturowe.

W literaturze podkreśla się, że zrozumienie roli tych organizacji jest kluczowe dla analizy współczesnych procesów migracyjnych i zjawisk transnarodowych²²⁹. Zarówno Polonia, jak i diaspora ukraińska pokazują, że dobrze zorganizowane instytucje mogą znacząco wpływać na politykę międzynarodową, a jednocześnie podtrzymywać więzi wspólnotowe w warunkach globalnej mobilności.

Przyczyny powstawania i utrzymywania organizacji

Organizacje diasporalne stanowią jeden z najważniejszych fenomenów towarzyszących procesom migracyjnym, ponieważ są instytucjonalną odpowiedzią na potrzeby wspólnot, które znalazły się w obcym otoczeniu społecznym, kulturowym i prawnym. Ich geneza tkwi w potrzebie tworzenia przestrzeni bezpieczeństwa i wspólnoty, w której emigranci mogą liczyć na wsparcie w zakresie socjalnym, edukacyjnym czy kulturowym. Tworzenie klubów etnicznych, stowarzyszeń czy fundacji było w wielu przypadkach pierwszym krokiem do zinstytucjonalizowania więzi między członkami danej grupy narodowej, co ułatwiało przetrwanie w nowym środowisku i pozwalało na zachowanie tożsamości zbiorowej²³⁰. Jednocześnie utrzymywanie organizacji migranckich nie jest zjawiskiem wyłącznie historycznym; w epoce globalizacji ich funkcje poszerzają się, obejmując także działania transnarodowe, lobbing czy współpracę z rządami państw pochodzenia i przyjmujących.

Pierwszą, a zarazem najbardziej podstawową przyczyną powstawania organizacji diasporalnych jest potrzeba wzmacniania więzi tożsamościowych oraz kapitału społecznego. Dla wielu migrantów doświadczenie opuszczenia ojczyzny wiąże się z poczuciem izolacji i wyobcowania w nowym społeczeństwie. Organizacje etniczne stają się wówczas przestrzenią, w której migranci mogą odnaleźć wspólnotę opartą na języku, kulturze i wspólnych

²²⁹ M. Koinova, *Autonomy and Positionality in Diaspora Politics...*; E. Østergaard-Nielsen, *Transnational Politics...*

²³⁰ A. Portes, *Introduction: the debates and significance of immigrant transnationalism*, „Global Networks” t. 1 nr 3 (2001), DOI: 10.1111/1471-0374.00012.

doświadczeniach. Peggy Levitt podkreśla, że organizacje te umożliwiają budowanie i reprodukcję tożsamości transnarodowej, która nie ogranicza się do jednego kontekstu narodowego, lecz łączy elementy kraju pochodzenia i kraju osiedlenia. W ten sposób kluby etniczne czy związki zawodowe migrantów nie tylko oferują wsparcie, ale stają się ośrodkami kształtowania nowej, hybrydycznej tożsamości²³¹.

Drugim istotnym powodem zakładania organizacji diasporalnych jest potrzeba samopomocy i solidarności w codziennym życiu migranckim. Fundacje i stowarzyszenia powstają jako narzędzia radzenia sobie z wyzwaniami związanymi z adaptacją, w tym z barierami językowymi, trudnościami na rynku pracy oraz ograniczonym dostępem do usług publicznych. Derick Brinkerhoff zwraca uwagę, że to właśnie dzięki aktywności organizacji etnicznych migranci mają dostęp do nieformalnych sieci wsparcia, które ułatwiają znalezienie zatrudnienia, mieszkania oraz uzyskanie pomocy prawnej²³². W przypadku Polonii działalność takich instytucji miała charakter długofalowy. Od XIX wieku tworzyły one przestrzenie samopomocy, które z czasem przekształciły się w instytucje o szerokim zasięgu, obejmujące edukację, kulturę i życie religijne.

Kolejnym istotnym motywem jest potrzeba zachowania dziedzictwa kulturowego i przekazania go kolejnym pokoleniom. W przypadku Polonii jednym z kluczowych elementów było podtrzymywanie języka polskiego oraz organizacja szkół sobotnich, bibliotek czy towarzystw kulturalnych, które pełniły rolę „strażników pamięci”. William Safran zauważa, że diaspora utrzymuje swoją spójność przede wszystkim dzięki symbolom i mitom wspólnotowym, a instytucje odgrywają centralną rolę w ich materializacji. Utrzymywanie więzi poprzez edukację i kulturę pozwala nie tylko na ochronę tożsamości, ale także na włączenie młodszych pokoleń w życie wspólnotowe, co sprzyja trwałości organizacji w dłuższej perspektywie²³³.

Niemniej istotnym czynnikiem jest potrzeba reprezentacji i wpływu. Organizacje diasporalne od początku swojego istnienia pełniły funkcję rzeczników społeczności migranckich, dążąc do obrony praw swoich członków wobec państwa przyjmującego, a zarazem do kształtowania relacji z krajem pochodzenia. Diaspory stają się również aktorami międzynarodowymi, zdolnymi do lobbingu, budowania koalicji politycznych czy mobilizacji opinii publicznej.

²³¹ P. Levitt, *Roots and Routes...*

²³² J.M. Brinkerhoff, *Digital Diasporas...*

²³³ W. Safran, *Diasporas in Modern Societies...*

Media etniczne i diasporalne, kontrolowane przez organizacje, stanowią nie tylko źródło informacji, lecz także instrument mobilizacji i budowania wspólnotowej świadomości²³⁴. W ten sposób organizacje migranckie przechodzą od funkcji opiekuńczej do funkcji politycznej, stając się partnerami w relacjach międzynarodowych.

Powstawanie i utrzymywanie organizacji diasporalnych stanowi również odpowiedź na politykę państw macierzystych, które coraz częściej traktują swoje wspólnoty emigracyjne jako strategiczny zasób. Alan Gamlen opisuje proces *diaspora engagement policies*, w ramach którego państwa rozwijają strategie budowania relacji z diasporą poprzez wsparcie finansowe, granty czy instytucje, takie jak pełnomocnicy rządowi i komisje parlamentarne²³⁵. W tym kontekście organizacje diasporalne stają się naturalnymi partnerami dla instytucji publicznych, umożliwiającymi efektywne dotarcie do społeczności rozproszonych na całym świecie²³⁶. Jednocześnie dzięki temu wsparciu zyskują one trwałość instytucjonalną i możliwość rozwijania działań o charakterze globalnym.

Wreszcie przyczyną utrzymywania organizacji jest ich zdolność do adaptacji i elastyczności w zmieniających się warunkach społecznych i politycznych. Steven Vertovec wskazuje, że współczesne diaspory funkcjonują w warunkach *superdiversity*, w których wielość tożsamości, języków i doświadczeń wymaga instytucji zdolnych do negocjowania różnorodności²³⁷. Organizacje migranckie trwają i rozwijają się dzięki umiejętności łączenia tradycyjnych form działalności, takich jak szkoły i kościoły, z nowoczesnymi narzędziami, takimi jak media cyfrowe, sieci społecznościowe czy platformy lobbingowe. Zdolność adaptacyjna sprawia, że pozostają one istotnym elementem życia migracyjnego również w XXI wieku.

Przyczyny powstawania i utrzymywania organizacji diasporalnych mają charakter wielowymiarowy, obejmując zarówno potrzeby socjalne i kulturowe migrantów, jak i szersze procesy polityczne i transnarodowe. Początkowo stanowiły odpowiedź na deficyty adaptacyjne i potrzebę wspólnoty, z czasem zaś stały się narzędziami reprezentacji, pamięci i wpływu. Ich trwałość wynika ze zdolności do łączenia funkcji tradycyjnych z nowoczesnymi strategiami

²³⁴ Y. Shain, A. Barth, *Diasporas and International Relations Theory*, „International Organization” t. 57 nr 3 (2003), DOI: 10.1017/S0020818303573015.

²³⁵ A. Gamlen, *Diaspora institutions and diaspora governance*, „International Migration Review” t. 48 (2014), DOI: <https://doi.org/10.1111/imre.12136>.

²³⁶ Ibid.

²³⁷ S. Vertovec, *Transnationalism...*

działania, co czyni je kluczowymi aktorami w badaniach nad migracjami i diasporami. Polonia, podobnie jak inne diaspory, pokazuje, że organizacje te są nie tylko instytucjami wspierającymi migrantów, ale także elementem globalnych procesów politycznych i kulturowych, w których państwa i społeczeństwa narodowe coraz częściej postrzegają je jako strategicznych partnerów.

Wyzwania i przyszłość organizacji diasporalnych

Organizacje diasporalne, mimo swojej trwałości i znaczenia, stoją wobec licznych wyzwań wynikających zarówno z czynników wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Z jednej strony mierzą się z problemami zmiany pokoleniowej erozji więzi etnicznych, które osłabiają ich zdolność mobilizacyjną. Z drugiej strony muszą odnaleźć się w złożonym otoczeniu politycznym, prawnym i technologicznym, w którym oczekiwania państw macierzystych oraz krajów przyjmujących bywają sprzeczne. W literaturze podkreśla się, że wyzwania te mają charakter strukturalny i systemowy, a ich przezwyciężenie wymaga elastyczności oraz zdolności adaptacji do zmieniających się warunków globalnych²³⁸. Analiza tych trudności jest kluczowa dla zrozumienia perspektyw rozwoju organizacji diasporalnych i ich zdolności do odgrywania istotnej roli w polityce transnarodowej.

Jednym z najważniejszych wyzwań pozostaje zmiana pokoleniowa i proces asymilacji. Pierwsze generacje migrantów silnie identyfikują się z ojczyzną i aktywnie uczestniczą w działalności organizacji etnicznych. Kolejne pokolenia, urodzone już w kraju przyjmującym, często dystansują się od tradycyjnych form działalności oraz preferują uczestnictwo w bardziej elastycznych, nieformalnych sieciach. Peggy Levitt wskazuje, że tożsamość drugiego pokolenia migranckiego ma charakter złożony i hybrydyczny, co utrudnia utrzymanie spójnej narracji wspólnotowej. Organizacje diasporyczne muszą zatem poszukiwać sposobów angażowania młodego pokolenia poprzez nowoczesne media, projekty cyfrowe czy inicjatywy o charakterze transnarodowym²³⁹.

Drugim istotnym problemem pozostają kwestie finansowania oraz trwałości instytucjonalnej. Większość organizacji opiera swoją działalność na pracy wolontariuszy i darowiznach, które nie zawsze wystarczają do realizacji długofalowych celów. W warunkach rosnącej konkurencyjności organizacje diasporalne muszą rywalizować o środki z innymi organizacjami pozarządowymi i instytucjami, a ich nadmierna zależność od finansowania ze strony państw

²³⁸ R. Brubaker, *The 'diaspora' diaspora...*

²³⁹ P. Levitt, *Roots and Routes...*

macierzystych może prowadzić do utraty autonomii²⁴⁰. W przypadku Polonii niekiedy krytykowano model wsparcia rządowego jako nadmiernie zbiurokratyzowany i ograniczający oddolną inicjatywę²⁴¹.

Kolejnym wyzwaniem pozostają napięcia wewnętrzne oraz procesy fragmentacji. Diaspory nie stanowią grup jednorodnych – obejmują społeczności o zróżnicowanym statusie społecznym, prawnym oraz politycznym. Yossi Shain i Aharon Barth podkreślają, że podziały ideologiczne i rywalizacja między organizacjami mogą osłabiać ich zdolność do reprezentowania wspólnych interesów. Przykładem mogą być konflikty między różnymi falami migracji – starsze organizacje, zakorzenione od pokoleń, często niechętnie współpracują z nowymi migrantami, którzy wnoszą odmienne doświadczenia i priorytety²⁴².

Niemniej istotnym problemem pozostaje relacja z państwami macierzystymi i przyjmującymi. Państwa pochodzenia coraz częściej traktują swoje diaspory jako zasób polityczny i gospodarczy, rozwijając strategie ich aktywizacji. Jednak nadmierna instrumentalizacja może prowadzić do napięć i poczucia wykorzystywania. Z kolei państwa przyjmujące mogą postrzegać zbyt silne powiązania diaspory z ojczyzną jako zagrożenie dla lojalności obywatelskiej. Eva Østergaard-Nielsen zauważa, że organizacje diasporalne muszą nieustannie balansować między tymi dwoma biegunami, aby uniknąć marginalizacji lub politycznej stygmatyzacji²⁴³.

Wyzwania te są potęgowane przez rozwój nowych technologii oraz procesy globalizacji. Z jednej strony media cyfrowe zapewniają organizacjom migranckim nowe możliwości mobilizacji, komunikacji transnarodowej i lobbingu. Z drugiej strony przyczyniają się do rozproszenia uwagi oraz wzrostu konkurencji ze strony nieformalnych sieci, które mogą szybciej i sprawniej organizować działania społeczne. Jennifer Brinkerhoff opisuje zjawisko „cyfrowych diaspor”, które rewolucjonizują tradycyjne formy aktywności, lecz jednocześnie mogą osłabiać klasyczne organizacje oparte na strukturze stowarzyszeniowej²⁴⁴.

Wyzwania stojące przed organizacjami diasporalnymi ukazują ich złożoność i konieczność adaptacji do dynamicznie zmieniających się warunków globalnych. Zmiana pokoleniowa, trudności finansowe, fragmentacja wewnętrzna oraz złożone relacje z państwami macierzystymi i przyjmującymi sprawiają, że

²⁴⁰ A. Gamlen, *Diaspora institutions and diaspora governance...*

²⁴¹ M. Nowosielski, W. Nowak, *'We Are Not Just Asking What Poland Can Do for the Polish Diaspora but Mainly What the Polish Diaspora Can Do for Poland'...*

²⁴² Y. Shain, A. Barth, *Diasporas and International Relations Theory...*

²⁴³ E. Østergaard-Nielsen, *Transnational Politics...*

²⁴⁴ J.M. Brinkerhoff, *Digital Diasporas...*

organizacje te muszą redefiniować swoje funkcje i strategie działania. Jednocześnie rozwój technologii cyfrowych otwiera nowe perspektywy, sprzyjające modernizacji organizacji diasporalnych oraz wzmacnianiu ich roli w polityce transnarodowej. Przyszłość organizacji diasporalnych będzie zależeć od ich zdolności do integrowania tradycyjnych form działalności z nowoczesnymi narzędziami i do negocjowania tożsamości w warunkach globalnej mobilności.

Przyszłość organizacji diasporalnych

Przyszłość organizacji diasporalnych stanowi jeden z kluczowych tematów współczesnych badań nad migracjami i transnarodowością. Choć ich korzenie sięgają klasycznych struktur stowarzyszeniowych i klubów etnicznych tworzonych w XIX i XX wieku, obecnie stoją one wobec dynamicznych przemian społecznych, technologicznych i politycznych. Zmieniają się zarówno warunki funkcjonowania wspólnot migranckich, jak i oczekiwania wobec organizacji – od tradycyjnych form podtrzymywania języka i kultury po bardziej złożone zadania związane z lobbingiem, budowaniem kapitału transnarodowego czy uczestnictwem w cyfrowych sieciach globalnych. W literaturze podkreśla się, że przyszłość tych instytucji będzie determinowana ich zdolnością do adaptacji w warunkach globalizacji, *superdiversity* i rozwoju technologii cyfrowych²⁴⁵. Analiza tych procesów pozwala przewidywać, że organizacje diasporalne będą musiały redefiniować swoje strategie i role, aby pozostać istotnymi aktorami w nadchodzących dekadach.

Jednym z głównych czynników kształtujących przyszłość organizacji diasporalnych jest rozwój technologii cyfrowych i komunikacyjnych. Media społecznościowe, platformy internetowe oraz narzędzia komunikacji transnarodowej umożliwiają tworzenie nowych form wspólnot diasporalnych, wykraczających poza tradycyjne ramy stowarzyszeń. Jennifer Brinkerhoff opisuje zjawisko „cyfrowych diaspor”, wskazując, że technologie online umożliwiają łatwiejszą mobilizację, wymianę informacji i organizację działań bez konieczności fizycznej obecności²⁴⁶. Oznacza to, że przyszłe organizacje będą musiały równolegle funkcjonować w przestrzeni offline i online, aby sprostać oczekiwaniom młodszych pokoleń migrantów. Jednocześnie cyfryzacja otwiera nowe obszary aktywności, takie jak cyberlobbing, cyfrowe archiwa pamięci czy globalne kampanie solidarnościowe.

²⁴⁵ S. Vertovec, *Super-diversity and its implications*, „Ethnic and Racial Studies” t. 30 nr 6 (2007), DOI: 10.1080/01419870701599465.

²⁴⁶ Ibid.

Drugim istotnym czynnikiem pozostaje zmiana pokoleniowa i transformacja tożsamości. W wielu diasporach obserwuje się spadek zaangażowania młodszych pokoleń w tradycyjne organizacje etniczne, postrzegane jako przestarzałe i niedostosowane do ich potrzeb. Peggy Levitt i Nina Glick Schiller wskazują, że nowe pokolenia migrantów funkcjonują w *transnational social fields*, w których tożsamość ma charakter wielowarstwowy i hybrydyczny²⁴⁷. Organizacje diasporalne będą zatem musiały rozwijać programy bardziej elastyczne, mniej sformalizowane i odpowiadające globalnemu stylowi życia, obejmujące działania w obszarze kultury popularnej, sportu i aktywizmu społecznego. To właśnie zdolność do dostosowania się do potrzeb młodego pokolenia zadecyduje o ich przetrwaniu w dłuższej perspektywie.

Kolejnym wyzwaniem, a zarazem szansą, jest rosnąca rola diaspor w polityce globalnej. Yossi Shain zauważa, że współczesne diaspory stają się istotnymi aktorami stosunków międzynarodowych, zdolnymi do wywierania wpływu na rządy zarówno państw pochodzenia, jak i krajów przyjmujących. Przyszłe organizacje będą prawdopodobnie odgrywać coraz większą rolę w zakresie lobbingu, mediacji dyplomatycznej czy działań humanitarnych w sytuacjach kryzysowych²⁴⁸. Przykłady ukraińskiej i ormiańskiej diaspory pokazują, że w kontekście konfliktów zbrojnych mobilizacja zasobów przez organizacje diasporalne może wywierać bezpośredni wpływ na dynamikę stosunków międzynarodowych. W przyszłości rola ta może się jeszcze wzmocnić, gdyż globalizacja ułatwia transfer kapitału, wiedzy i informacji na niespotykaną dotąd skalę.

Nie bez znaczenia pozostaje również perspektywa rozwojowa i gospodarcza. Literatura przedmiotu wskazuje na koncepcję *scientific diasporas*, odnoszącą się do migrantów-ekspertów uczestniczących w procesach rozwoju i modernizacji kraju pochodzenia poprzez transfer wiedzy, technologii i inwestycji²⁴⁹. Organizacje migranckie mogą w przyszłości pełnić rolę platform pośredniczących między specjalistami z diaspory a instytucjami krajowymi, wspierając rozwój nauki, innowacji i przedsiębiorczości. Przykłady

²⁴⁷ P. Levitt, N.G. Schiller, *Conceptualizing Simultaneity: A Transnational Social Field Perspective on Society*, „International Migration Review” t. 38 nr 3 (2004), DOI: 10.1111/j.1747-7379.2004.tb00227.x.

²⁴⁸ Y. Shain, *Kinship and diaspora in international affairs*, Ann Arbor 2007.

²⁴⁹ A.S. George, T. Baskar, *Brain Drain in India: Causes, Consequences, and Potential Solutions*, „Partners Universal Multidisciplinary Research Journal” t. 1 nr 4 (2024); J.-B. Meyer, *Network approach versus brain drain: lessons from the diaspora*, „International migration” t. 39 nr 5 (2001); R. Varma, D. Kapur, *Comparative analysis of brain drain, brain circulation and brain retain: A case study of Indian Institutes of Technology...*

Indii i Chin dowodzą, że diaspory mogą stanowić katalizator przyspieszonej modernizacji, a instytucjonalizacja tego procesu za pośrednictwem organizacji może zwiększać jego efektywność.

Należy również zwrócić uwagę na rozwój idei wielokulturowości oraz koncepcji *superdiversity* w społeczeństwach przyjmujących. Steven Vertovec wskazuje, że współczesne migracje charakteryzują się niespotykaną wcześniej różnorodnością etniczną, religijną i kulturową, co wymaga opracowania nowych strategii adaptacyjnych²⁵⁰. Organizacje diasporalne mogą w tym kontekście stać się partnerami w polityce integracyjnej państw przyjmujących, oferując unikalne kompetencje w zakresie mediacji kulturowej i budowania dialogu między różnymi grupami społecznymi²⁵¹. Ich przyszła rola będzie zatem coraz silniej związana nie tylko z podtrzymywaniem własnej tożsamości, ale także z aktywnym uczestnictwem w kształtowaniu pluralistycznych społeczeństw.

Wreszcie przyszłość organizacji diasporalnych zależy od umiejętności równoważenia relacji z państwami macierzystymi i przyjmującymi. Alan Gamlen podkreśla, że państwa coraz częściej tworzą polityki „diaspora engagement”, traktując diasporę jako zasób gospodarczy i polityczny. Organizacje diasporalne mogą zyskać na tej współpracy, otrzymując wsparcie finansowe i instytucjonalne, ale ryzykują utratę autonomii i postrzeganie ich jako narzędzia polityki zagranicznej²⁵². Przyszłość tych instytucji będzie więc zależała od ich zdolności do zachowania równowagi między lojalnością wobec kraju pochodzenia a niezależnością oraz reprezentowaniem interesów własnej wspólnoty.

Przyszłość organizacji diasporalnych kształtować będą procesy globalizacji, cyfryzacji i zmian pokoleniowych. Ich dalsze istnienie i znaczenie nie są zagrożone, ale wymagają głębokiej transformacji. Organizacje te będą musiały przejść od tradycyjnych form, opartych na klubach etnicznych i strukturach stowarzyszeniowych, ku bardziej elastycznym, hybrydowym i cyfrowym modelom działania. Ich rola w polityce międzynarodowej, rozwoju gospodarczym i mediacji kulturowej prawdopodobnie będzie rosła, co uczyni je nieodzownymi aktorami w globalnej przestrzeni społeczno-politycznej. Warunkiem ich sukcesu będzie jednak zdolność do adaptacji, zachowania równowagi między różnymi interesami oraz efektywnego wykorzystania nowych technologii i strategii lobbingu. W tym sensie przyszłość organizacji diasporalnych jest

²⁵⁰ S. Vertovec, *Super-diversity and its implications*, „Ethnic and Racial Studies” t. 30 nr 6 (2007), DOI: 10.1080/01419870701599465.

²⁵¹ Ibid.

²⁵² A. Gamlen, *Diaspora institutions and diaspora governance...*

nirozzerwalnie związana z szerszymi przemianami społecznymi i politycznymi, definiującymi współczesny świat migracji i transnarodowości.

Institucjonalizacja: komisje, pełnomocnicy, przedstawicielstwa

Proces instytucjonalizacji polityki wobec diaspory jest jednym z kluczowych zagadnień współczesnych studiów migracyjnych i politologicznych. Zjawisko to odnosi się do sytuacji, w której państwo formalizuje i systematyzuje swoje działania wobec wspólnot emigracyjnych, powołując dedykowane instytucje, pełnomocników, komisje parlamentarne czy mechanizmy przedstawicielskie. W przeciwieństwie do działań spontanicznych i doraźnych instytucjonalizacja oznacza nadanie relacjom z diasporą statusu trwałego i strategicznego elementu polityki publicznej. Jak zauważa Gamlen, współczesne państwa coraz częściej traktują diaspory nie jako margines, lecz jako zasób polityczny, gospodarczy i kulturowy, a tworzenie instytucji stanowi niezbędny etap w procesie zarządzania migracjami i relacjami transnarodowymi²⁵³.

W polskim kontekście instytucjonalizacja polityki wobec Polonii miała charakter ewolucyjny. Jej początki sięgają II Rzeczypospolitej, kiedy podjęto pierwsze próby zorganizowania struktur wspierających emigrację zarobkową, lecz dopiero po 1989 roku ukształtowały się spójne mechanizmy współpracy z diasporą. Współcześnie funkcjonują takie instytucje, jak Pełnomocnik Rządu ds. Polonii i Polaków za Granicą, komisje senackie odpowiedzialne za sprawy diaspory oraz programy współpracy realizowane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Stowarzyszenie „Wspólnota Polska”. W literaturze wskazuje się, że instytucjonalizacja tych działań ma charakter nie tylko symboliczny, lecz także praktyczny. Pozwala na mobilizację zasobów, koordynację działań oraz wzmacnianie więzi między państwem a obywatelami żyjącymi poza granicami kraju²⁵⁴.

Jednocześnie instytucjonalizacja polityki diaspory rodzi szereg wyzwań. Po pierwsze, wymaga pogodzenia różnych oczekiwań: państwa narodowego, które dąży do budowania wpływów i *soft power*, oraz samej diaspory, której priorytety często koncentrują się wokół kwestii socjalnych i tożsamościowych. Po drugie, instytucjonalizacja wiąże się z ryzykiem nadmiernej biurokratyzacji i centralizacji, które mogą ograniczać elastyczność działań. Wreszcie mechanizmy instytucjonalne często stają się polem rywalizacji politycznej,

²⁵³ Ibid.

²⁵⁴ M. Lesińska, *Polska diaspora, Polonia, emigracja. Spory pojęciowe wokół skupisk polskich za granicą*, „Polski Przegląd Migracyjny” nr 1 (2018).

co widać na przykładzie komisji parlamentarnych, gdzie decyzje dotyczące finansowania projektów polonijnych bywają przedmiotem sporów politycznych i ideologicznych.

Podobne procesy można obserwować w innych państwach. Diaspory ormiańska, żydowska czy ukraińska od dekad posiadają rozwinięte struktury instytucjonalne, a niektóre kraje, takie jak Francja czy Algieria, umożliwiają swoim diasporom formalną reprezentację w parlamentach. Badacze zwracają uwagę, że takie rozwiązania zwiększają widoczność i wpływ diaspor, ale równocześnie rodzą pytania o relacje lojalnościowe i kwestie obywatelstwa²⁵⁵.

Celem niniejszego podrozdziału jest analiza trzech wymiarów instytucjonalizacji polityki diaspor: funkcji Pełnomocnika Rządu ds. Polonii, roli komisji senackich w Polsce oraz mechanizmów formalnej reprezentacji diaspor w parlamentach innych państw. Zestawienie tych przykładów pozwala na ocenę skuteczności instytucjonalizacji oraz wskazanie jej ograniczeń i możliwości rozwoju.

Funkcja Pełnomocnika Rządu ds. Polonii i Polaków za Granicą

Funkcja Pełnomocnika Rządu ds. Polonii i Polaków za Granicą jest jednym z kluczowych elementów współczesnej polityki państwa polskiego wobec diaspor. Jej powołanie stanowi wyraz rosnącej świadomości, że Polonia – licząca według szacunków od 15 do 20 milionów osób na całym świecie – jest istotnym zasobem nie tylko kulturowym i symbolicznym, ale również politycznym i gospodarczym. Powołanie pełnomocnika ma na celu skoordynowanie działań państwa wobec rozproszonych wspólnot i nadanie tym działaniom rangi instytucjonalnej. Jak wskazuje Alan Gamlen, podobne funkcje wprowadzane są w wielu państwach, które starają się, poprzez wyspecjalizowane instytucje, prowadzić politykę wobec diaspor w sposób systematyczny, a nie incydentalny²⁵⁶.

Geneza funkcji pełnomocnika związana jest z potrzebą uporządkowania i centralizacji polityki wobec Polonii. Do lat 90. XX wieku działania państwa polskiego miały charakter fragmentaryczny i były rozproszone pomiędzy różne instytucje: Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Senat, a także organizacje pozarządowe. Dopiero w latach 2000 dostrzeżono konieczność powołania dedykowanego urzędu, który koordynowałby te wysiłki i zapewniał większą spójność polityki wobec Polonii. Jak zauważają Anzhela Popyk i Magdalena Lesińska,

²⁵⁵ M. Koinova, *Autonomy and Positionality in Diaspora Politics...*; E. Østergaard-Nielsen, *Transnational Politics...*

²⁵⁶ A. Gamlen, *Diaspora institutions and diaspora governance...*

utworzenie tej funkcji wpisuje się w szerszy trend tworzenia instytucji odpowiedzialnych za diasporę w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, które po transformacji systemowej zaczęły aktywnie angażować się w politykę wobec swoich emigrantów²⁵⁷.

Cele pełnomocnika można ująć w trzech wymiarach: po pierwsze – wspieranie Polonii w zakresie edukacji, kultury i tożsamości; po drugie – obronę praw Polaków za granicą w krajach przyjmujących; po trzecie – włączanie diaspory w życie społeczne, gospodarcze i polityczne Polski. Funkcja ta ma więc charakter wielowymiarowy. Łączy funkcje ochronne, integracyjne i rozwojowe, zgodnie z paradygmatem polityki diaspory jako narzędzia *soft power*²⁵⁸.

Zakres kompetencji pełnomocnika obejmuje inicjowanie i koordynowanie działań administracji publicznej w obszarze współpracy z Polonią, współpracę z organizacjami polonijnymi, a także przygotowywanie programów wsparcia. Do podstawowych obszarów aktywności należą projekty edukacyjne (m.in. wspieranie szkół sobotnich i kursów języka polskiego), projekty kulturalne (np. festiwale, publikacje, wsparcie dla mediów polonijnych) oraz działania związane z obywatelstwem i prawami Polaków w krajach osiedlenia.

Przykładem praktycznych działań była współpraca pełnomocnika z Senatem RP w zakresie dystrybucji środków finansowych dla organizacji polonijnych. Innym ważnym elementem było wspieranie programów symbolicznych, takich jak Karta Polaka. Jest to dokument wprowadzony w 2007 roku, który potwierdza przynależność do narodu polskiego i daje określone prawa osobom polskiego pochodzenia mieszkającym na Wschodzie²⁵⁹. Pełnomocnik odgrywał kluczową rolę w upowszechnianiu tego programu i w monitorowaniu jego realizacji.

Pełnomocnik ds. Polonii pełni również istotną rolę w wymiarze polityki zagranicznej. Organizacje polonijne traktowane są jako partnerzy w działaniach dyplomatycznych, a ich aktywność lobbingowa bywa koordynowana z polityką państwa. W ten sposób pełnomocnik uczestniczy w kształtowaniu wizerunku Polski na arenie międzynarodowej oraz we wzmacnianiu jej pozycji w ramach polityki *soft power*. Eva Østergaard-Nielsen zauważa, że diaspory stają się dziś nieformalnymi aktorami polityki zagranicznej, a rola instytucji

²⁵⁷ M. Lesińska, I. Wróbel, *Diaspora Policies, Consular Services and Social Protection for Polish Citizens Abroad...*; A. Popyk, M. Lesińska, K. Dambrauskas, *The evolution of post-accession diasporas and diaspora policies after 2004...*

²⁵⁸ M. Koinova, *Autonomy and Positionality in Diaspora Politics...*

²⁵⁹ A. Gruszcak, *The Problem of Otherness...*

państwowych polega na mediacji i synchronizacji ich działań z interesami kraju macierzystego²⁶⁰.

Mimo istotnej roli funkcja pełnomocnika podlega także krytyce. Po pierwsze, zarzuca się jej nadmierną centralizację i biurokratyzację działań. Procedury wsparcia często są postrzegane jako zbyt skomplikowane, a dostęp do środków – jako ograniczony dla mniejszych i słabiej zorganizowanych organizacji polonijnych. Po drugie, wskazuje się na ryzyko instrumentalizacji Polonii przez władze państwowe, które mogą traktować ją przede wszystkim jako narzędzie polityki zagranicznej, a nie jako wspólnotę z własnymi potrzebami i aspiracjami. Po trzecie, istnieją ograniczenia wynikające z różnic regionalnych: potrzeby Polonii w Ameryce Północnej różnią się zasadniczo od wyzwań stojących przed Polakami w krajach Europy Wschodniej.

Magdalena Lesińska podkreśla, że jednym z głównych wyzwań dla pełnomocnika jest pogodzenie różnych oczekiwań i utrzymanie równowagi między rolą opiekuna a rolą pośrednika w polityce państwa. W tym kontekście przyszłość funkcji zależy od jej zdolności do elastyczności, otwartości na oddolne inicjatywy oraz współpracy z szerokim spektrum organizacji, nie tylko tych największych i najlepiej zorganizowanych²⁶¹.

W przyszłości funkcja pełnomocnika może ulec dalszej profesjonalizacji i rozszerzeniu. Nowe wyzwania, takie jak migracje postakcesyjne po 2004 roku, rosnąca mobilność młodych Polaków oraz transformacja technologiczna, wymagają innowacyjnych form działania. Pełnomocnik powinien w większym stopniu wykorzystywać narzędzia cyfrowe, wspierać projekty transnarodowe oraz tworzyć przestrzenie dialogu między różnymi pokoleniami i falami migracyjnymi.

Warto zauważyć, że analogiczne funkcje istnieją w innych państwach, np. w Armenii czy w Irlandii, gdzie pełnomocnicy ds. diaspory są ważnym elementem strategii państwowej. Porównania te pokazują, że funkcja tego typu może być skutecznym narzędziem budowania więzi transnarodowych, jeśli jest realizowana w sposób partnerski i otwarty na zróżnicowanie diaspory.

Komisja senackie ds. łączności z Polakami za granicą

Jednym z najbardziej charakterystycznych przejawów instytucjonalizacji polityki polskiej wobec diaspory jest rola Senatu Rzeczypospolitej Polskiej jako

²⁶⁰ E. Østergaard-Nielsen, *Transnational Politics...*

²⁶¹ M. Lesińska, I. Wróbel, *Diaspora Policies, Consular Services and Social Protection for Polish Citizens Abroad...*

instytucji sprawującej opiekę nad Polonią i Polakami za granicą. Już w latach 90. XX wieku po transformacji ustrojowej Senat przejął zadania koordynowania wsparcia dla organizacji polonijnych, pełniąc funkcję głównego dysponenta środków budżetowych przeznaczanych na cele polonijne.

To rozwiązanie było unikatowe w skali europejskiej, ponieważ w niewielu krajach parlament, a nie rząd, stał się instytucjonalnym centrum polityki wobec diaspory. Jak zauważa Magdalena Lesińska, przyznanie Senatowi tej funkcji miało znaczenie symboliczne – miało podkreślać, że opieka nad Polonią jest zadaniem ponadpartyjnym, wykraczającym poza bieżące kalkulacje rządowe²⁶².

Powstanie komisji senackiej ds. Polonii wiąże się z konstytucyjnym umocowaniem Senatu jako „opiekuna Polaków za granicą”. Już pierwsze kadencje po 1989 roku powoływały Komisję Spraw Emigracji i Polaków za Granicą, która odgrywała rolę forum debaty nad problemami Polonii oraz ciała nadzorującego wydatkowanie środków publicznych. Strukturalnie komisje te działały na zasadzie organów stałych, złożonych z senatorów różnych ugrupowań, co miało zapewniać konsensualny charakter polityki polonijnej. Powstawanie tego typu instytucji parlamentarnych wpisuje się w globalny trend tworzenia mechanizmów instytucjonalnych, umożliwiających kontakt diaspory z centrum politycznym państwa²⁶³.

Komisje senackie pełnią przede wszystkim rolę legislacyjną i kontrolną. Do ich podstawowych zadań należy opiniowanie ustaw dotyczących Polonii, inicjowanie debat na temat sytuacji Polaków za granicą oraz nadzorowanie dystrybucji funduszy polonijnych. W latach 90. i 2000. Senat był głównym dysponentem środków na cele polonijne, które trafiały do organizacji emigracyjnych w formie dotacji i grantów. Środki te przeznaczano głównie na edukację (szkoły, podręczniki, kursy języka polskiego), kulturę (wydarzenia, publikacje, media polonijne) oraz projekty infrastrukturalne (budynki, domy kultury). Polityka grantowa Senatu była ważnym narzędziem budowania kapitału społecznego w diasporze, wzmacniając sieci społeczne i więzi kulturowe wśród Polonii²⁶⁴. Jednak budziła także kontrowersje dotyczące przejrzystości i skuteczności wydatkowania²⁶⁵. Te wyzwania podkreślają potrzebę większej transparentności w politykach wobec diaspory.

²⁶² Ibid.

²⁶³ A. Gamlen, *Diaspora institutions and diaspora governance...*

²⁶⁴ M. Lesińska, *Polska diaspora, Polonia, emigracja. Spory pojęciowe wokół skupisk polskich za granicą...*

²⁶⁵ M. Nowosielski, W. Nowak, 'We Are Not Just Asking What Poland Can Do for the Polish Diaspora but Mainly What the Polish Diaspora Can Do for Poland'...

Relacja z rządem i organizacjami polonijnymi

Relacje komisji senackich z rządem oraz organizacjami diasporycznymi nie były wolne od napięć. Po pierwsze, spory dotyczyły kwestii kompetencyjnych – rząd, a zwłaszcza Ministerstwo Spraw Zagranicznych, wielokrotnie starał się przejąć rolę głównego koordynatora polityki wobec Polonii. Po drugie, problemem była centralizacja decyzji finansowych – środki były przydzielane z Warszawy, co zdaniem części organizacji ograniczało ich autonomię i dostosowanie wsparcia do lokalnych potrzeb. Badacze problemu zauważają, że w praktyce system grantowy faworyzował większe i lepiej zorganizowane instytucje, podczas gdy mniejsze grupy lokalne często miały ograniczony dostęp do środków²⁶⁶.

Mimo tych trudności komisje senackie odgrywały ważną rolę jako instytucjonalny partner Polonii. Organizacje polonijne miały możliwość zgłaszania swoich postulatów bezpośrednio w komisjach, uczestniczenia w posiedzeniach i przedstawiania opinii. W tym sensie komisje pełniły funkcję quasi-przedstawicielską, umożliwiając diasporze pośredni wpływ na procesy legislacyjne.

Krytyka i wyzwania

Komisje senackie ds. Polonii były niejednokrotnie przedmiotem krytyki. Najczęściej podnoszono zarzuty upolitycznienia, gdyż sposób dystrybucji środków nie zawsze był przejrzysty, a decyzje finansowe bywały powiązane z interesami partyjnymi. Krytycy wskazywali także na zbyt dużą biurokrację i niedostosowanie mechanizmów wsparcia do specyfiki poszczególnych regionów. Jak zauważa Eva Østergaard-Nielsen, instytucjonalizacja polityki wobec diaspory może prowadzić do paradoksu, zamiast zwiększać efektywność, wprowadza dodatkowe bariery formalne, utrudniając mniejszym organizacjom dostęp do pomocy²⁶⁷.

Kolejnym problemem jest dostosowanie działalności komisji do nowych realiów migracyjnych. Współczesna Polonia jest znacznie bardziej zróżnicowana niż w latach 90. – obok tradycyjnych wspólnot w USA czy Kanadzie istnieją także nowe fale migracji poakcesyjnej w Europie Zachodniej. Komisje senackie muszą więc poszerzać swoje pola działania, uwzględniając nie tylko tradycyjne potrzeby edukacyjno-kulturalne, ale także wyzwania związane z mobilnością, prawami socjalnymi czy integracją w ramach Unii Europejskiej.

²⁶⁶ Ibid.

²⁶⁷ E. Østergaard-Nielsen, *Transnational Politics...*

W przyszłości komisje senackie mogą odgrywać jeszcze większą rolę w kształtowaniu polityki wobec Polonii, zwłaszcza jeśli uda się zwiększyć ich przejrzystość i skuteczność. Jednym z kierunków rozwoju jest większe otwarcie na współpracę cyfrową, organizowanie posiedzeń online, konsultacji i platform dialogu z diasporą. Innym rozwiązaniem mogłoby być powołanie podkomisji tematycznych zajmujących się specyficznymi grupami, np. nową emigracją europejską czy Polonią w Ameryce Łacińskiej. Jak wskazuje Maria Koinova, elastyczność i zdolność do różnicowania instrumentów polityki są warunkiem skutecznej współpracy z diasporą, zwłaszcza w kontekście jej wewnętrznego zróżnicowania²⁶⁸.

1.5.3. Wpływ organizacji diasporalnych na politykę

Organizacje diasporalne odgrywają coraz istotniejszą rolę w kształtowaniu relacji międzynarodowych oraz w procesach decyzyjnych państw zarówno pochodzenia, jak i osiedlenia. Diaspora, rozumiana jako zbiorowość funkcjonująca poza granicami macierzystego kraju, lecz utrzymująca z nim więzi polityczne, gospodarcze i kulturowe, staje się aktorem transnarodowym, który przekracza tradycyjne ramy państwowo-centricznego modelu polityki. Współczesne badania podkreślają, że grupy emigracyjne potrafią wykorzystywać swoje pozycje w strukturach politycznych państw przyjmujących, aby wpływać na decyzje dotyczące ojczyzny, zarówno poprzez mechanizmy demokratycznej reprezentacji, jak i dzięki strategiom lobbystycznym²⁶⁹.

Kluczowym instrumentem działania organizacji diasporalnych jest lobbying, rozumiany jako zinstytucjonalizowana forma artykulacji interesów. Poprzez niego diaspora staje się pośrednikiem między państwem osiedlenia a państwem pochodzenia, wykorzystując kapitał finansowy, społeczny i symboliczny. Lobbying obejmuje różnorodne praktyki, od bezpośredniego oddziaływania na parlamentarzystów, poprzez kampanie medialne, po mobilizację opinii publicznej wokół konkretnych kwestii. Z perspektywy państwa pochodzenia oznacza to, że diaspora może pełnić funkcję rzecznika jego interesów

²⁶⁸ M. Koinova, *Diaspora mobilizations for conflict: Beyond amplification and reduction*, [w:] *Routledge handbook of diaspora studies*, Routledge 2018.

²⁶⁹ F.B. Adamson, E. Han, *Diasporic Geopolitics, Rising Powers, and the Future of International Order*, „Review of International Studies” t. 50 nr 3 (2024), DOI: 10.1017/S0260210524000123.

w polityce międzynarodowej, ale również aktora nacisku, korygującego lub redefiniującego strategię dyplomatyczną²⁷⁰.

Przykłady historyczne pokazują, że wpływ ten bywa niezwykle istotny. Lobby kubańskie w Stanach Zjednoczonych odegrało kluczową rolę w utrzymaniu twardej polityki wobec reżimu Castro, podczas gdy diaspora hinduska w Wielkiej Brytanii skutecznie budowała pozytywny wizerunek Indii, wspierając zarazem interesy ekonomiczne i polityczne ojczyzny²⁷¹. Analiza tych przypadków pozwala uchwycić, jak różnorodne mogą być strategie diaspory, a także jak bardzo zależą one od kontekstu politycznego, instytucjonalnego i historycznego.

Podrozdział ten ma na celu przedstawienie mechanizmów oddziaływania organizacji diasporalnych na politykę, ze szczególnym uwzględnieniem roli lobbingu oraz studiów przypadków, które ilustrują praktyczny wymiar tej aktywności.

Lobbing, wpływ na politykę zagraniczną państwa pochodzenia

Lobbing prowadzony przez organizacje diasporalne jest jednym z kluczowych narzędzi, za pomocą których społeczności emigracyjne mogą oddziaływać na relacje międzynarodowe i procesy decyzyjne państw zarówno osiedlenia, jak i pochodzenia. W klasycznym ujęciu teoretycznym lobbing rozumiany jest jako forma artykulacji interesów, w której grupy społeczne, posiadające określony zasób środków finansowych, wiedzy eksperckiej oraz kapitału społecznego, próbują wpłynąć na procesy legislacyjne i wykonawcze poprzez działania ukierunkowane na decydentów politycznych. W przypadku diaspory znaczenie tego procesu zyskuje dodatkowy wymiar transnarodowy, ponieważ grupy te nie ograniczają się do artykulacji interesów w państwie zamieszkania, ale równocześnie próbują wpływać na politykę wobec kraju pochodzenia, co nadaje ich aktywności podwójną tożsamość: obywateli państwa przyjmującego i symbolicznych reprezentantów ojczyzny²⁷².

²⁷⁰ A.-S. Bentz, L. Guyot, *Introduction. From Diaspora Politics to Host-society Politics: Strategies of Political Mobilization and Integration of South Asian Migrants*, „South Asia Multidisciplinary Academic Journal” nr 27 (2021), DOI: 10.4000/samaj.7728, <http://journals.openedition.org/samaj/7728>.

²⁷¹ S.K. Prasad, F. Savatic, *Diasporic Foreign Policy Interest Groups in the United States: Democracy, Conflict, and Political Entrepreneurship*, „Perspectives on Politics” t. 21 nr 3 (2023), DOI: 10.1017/S1537592721000979.

²⁷² F.B. Adamson, E. Han, *Diasporic geopolitics, rising powers, and the future of international order*, „Review of International Studies” t. 50 nr 3 (2024), DOI: 10.1017/S0260210524000123.

Mechanizmy lobbingu diaspory można rozpatrywać w kilku perspektywach. Po pierwsze, istotna jest bezpośrednia aktywność wobec instytucji państwa osiedlenia. Organizacje diasporalne podejmują działania skierowane do parlamentów, ministerstw, a także liderów opinii publicznej, starając się wpłynąć na decyzje polityczne wobec kraju pochodzenia. Zjawisko to jest szczególnie widoczne w demokracjach, gdzie pluralistyczny system polityczny umożliwia szeroki dostęp grup interesu do procesów decyzyjnych. Diaspora wykorzystuje więc instrumenty demokratycznej reprezentacji, takie jak finansowanie kampanii wyborczych, organizowanie debat czy tworzenie think tanków zajmujących się problematyką zagraniczną.

W literaturze wskazuje się, że skuteczność tego typu działań wynika z umiejętności budowania szerokich koalicji, obejmujących zarówno innych aktorów politycznych, jak i media czy organizacje społeczne²⁷³.

Drugim aspektem jest symboliczny i narracyjny wymiar lobbingu. Diaspory dysponują unikatowym kapitałem tożsamościowym, który pozwala im legitymizować swoje działania poprzez odwołania do historii, kultury i więzi narodowych. Dzięki temu są w stanie konstruować narracje, które przedstawiają interesy państwa pochodzenia jako integralne z wartościami politycznymi kraju osiedlenia. W praktyce oznacza to, że organizacje diasporalne mogą przedstawiać kwestie dotyczące ojczyzny nie jako odległy problem zagraniczny, lecz jako element polityki wewnętrznej, powiązany z bezpieczeństwem narodowym, etyką czy wartościami demokratycznymi. Takie przesunięcie ram debaty politycznej ma istotne konsekwencje, ponieważ ułatwia uzyskanie poparcia ze strony decydentów i opinii publicznej²⁷⁴.

Trzecim wymiarem lobbingu jest wpływ na państwo pochodzenia. Diaspora, posiadająca instytucjonalne i finansowe zaplecze w państwie osiedlenia, może wywierać presję na rząd kraju macierzystego poprzez mediowanie relacji z władzami zagranicznymi. W tym sensie staje się ona nie tylko reprezentantem ojczyzny za granicą, lecz również aktorem nacisku, który potrafi warunkować decyzje polityczne, szczególnie gdy dotyczy to kwestii pomocy rozwojowej, transferów finansowych czy wsparcia dyplomatycznego. Badania pokazują, że wiele państw pochodzenia aktywnie współpracuje z diasporą, uznając jej potencjał mobilizacyjny i finansowy, ale równocześnie stara się kontrolować

²⁷³ S.K. Prasad, F. Savatic, *Diasporic Foreign Policy Interest Groups in the United States: Democracy, Conflict, and Political Entrepreneurship*, „Perspectives on Politics” t. 21 nr 3 (2023), DOI: 10.1017/S1537592721000979.

²⁷⁴ A.-S. Bentz, L. Guyot, *Introduction. From Diaspora Politics to Host-society Politics...*

jej aktywność polityczną, aby nie doszło do sytuacji, w której diaspora przejmie rolę równorzędnego aktora w procesie kształtowania polityki zagranicznej²⁷⁵.

Warto również podkreślić, że skuteczność lobbingu zależy od kontekstu instytucjonalnego. W państwach, w których prawo sprzyja aktywności grup interesu i istnieje przejrzysty system finansowania partii politycznych, diaspora może wykorzystywać legalne kanały wpływu, takie jak rejestracja organizacji lobbystycznych czy udział w publicznych konsultacjach. W innych kontekstach, gdzie system polityczny jest mniej otwarty, działania te przybierają bardziej nieformalne formy, oparte na osobistych relacjach i niejawnych sieciach powiązań. W obu przypadkach kluczowe znaczenie ma zdolność do instytucjonalizacji – jedynie dobrze zorganizowane struktury diasporalne, posiadające odpowiednie kadry, zasoby finansowe i dostęp do kanałów komunikacyjnych, są w stanie skutecznie wywierać presję²⁷⁶.

Lobbing diaspor nie zawsze jednak prowadzi do realizacji interesów państwa pochodzenia w sposób zgodny z jego oficjalną polityką zagraniczną. Często zdarza się, że organizacje emigracyjne forsują rozwiązania bardziej radykalne lub odbiegające od priorytetów rządowych. Przykładem mogą być działania diaspor opozycyjnych wobec reżimów autorytarnych, które prowadzą intensywne kampanie na rzecz sankcji międzynarodowych, nawet jeśli rządy państw pochodzenia starają się unikać otwartego konfliktu. Takie sytuacje ukazują złożoność relacji między diasporą a ojczyzną, w których współpraca i konflikt często współistnieją²⁷⁷.

W literaturze zwraca się uwagę na problem tzw. przedstawicielstwa selektywnego. Organizacje diasporalne nie reprezentują całej społeczności emigracyjnej, lecz raczej jej aktywną i uprzywilejowaną część, zdolną do artikulacji interesów w języku politycznym. Oznacza to, że głos diaspor w procesach lobbingsowych jest często głosem elit, przedsiębiorców, intelektualistów czy liderów organizacyjnych, a nie całej grupy etnicznej. Prowadzi to do sytuacji, w której polityka zagraniczna kształtowana pod wpływem diaspory odzwierciedla interesy tylko wybranych segmentów społeczności emigracyjnej. Ten problem stawia pytania o legitymizację i demokratyczność działań diasporalnych w polityce międzynarodowej²⁷⁸.

²⁷⁵ F.B. Adamson, E. Han, *Diasporic geopolitics, rising powers, and the future of international order...*

²⁷⁶ S.K. Prasad, F. Savatic, *Diasporic Foreign Policy Interest Groups in the United States...*

²⁷⁷ F.B. Adamson, E. Han, *Diasporic geopolitics, rising powers, and the future of international order...*

²⁷⁸ A.-S. Bentz, L. Guyot, *Introduction. From Diaspora Politics to Host-society Politics...*

Nie można również pominąć roli technologii w lobbingu diaspory. Rozwój mediów cyfrowych i sieci społecznościowych znacząco ułatwił mobilizację, komunikację i koordynację działań na poziomie globalnym. Organizacje emigracyjne coraz częściej wykorzystują narzędzia cyfrowe do prowadzenia kampanii, zbierania funduszy czy organizowania protestów online. Technologia umożliwia także szybkie reagowanie na kryzysy międzynarodowe, co zwiększa dynamikę i zasięg działań lobbingowych. Przekształca to klasyczny model lobbingu, czyniąc go bardziej inkluzyjnym i dostępnym, ale zarazem rodzi ryzyko dezinformacji i instrumentalizacji emocji politycznych²⁷⁹.

Analizując lobbing diaspory w kontekście polityki zagranicznej, należy podkreślić, że stanowi on zjawisko o dwojakiej naturze. Z jednej strony może on służyć jako narzędzie budowania mostów między państwem pochodzenia a państwem osiedlenia, wspierając dialog i współpracę. Z drugiej jednak strony, może być źródłem napięć, gdy interesy diaspory nie pokrywają się z interesami rządu lub gdy dochodzi do instrumentalizacji lobbingu przez partie polityczne w państwie osiedlenia. W obu przypadkach diaspora staje się jednak nieodzownym elementem współczesnych stosunków międzynarodowych, ilustrując proces pluralizacji aktorów polityki zagranicznej²⁸⁰.

Przykłady: lobby kubańskie w USA, diaspora hinduska w Wielkiej Brytanii

Lobby kubańskie w Stanach Zjednoczonych jest jednym z najlepiej udokumentowanych przykładów skutecznego oddziaływania diaspory na politykę zagraniczną państwa osiedlenia. Początki jego formowania się sięgają okresu rewolucji kubańskiej (1959), kiedy to duża liczba emigrantów, głównie z klasy średniej i wyższej, opuściła wyspę w obawie przed represjami reżimu Fidela Castro. W krótkim czasie na Florydzie, szczególnie w Miami, powstała zorganizowana i zasobna społeczność, która od samego początku dążyła do zachowania silnych więzi z ojczyzną oraz do wywierania presji na rząd USA w celu przyjęcia twardej polityki wobec Hawany²⁸¹.

Organizacje takie jak Cuban American National Foundation (CANF), powstała w latach 80., odegrały fundamentalną rolę w konsolidacji politycznego

²⁷⁹ S.K. Prasad, F. Savatic, *Diasporic Foreign Policy Interest Groups in the United States...*

²⁸⁰ F.B. Adamson, E. Han, *Diasporic geopolitics, rising powers, and the future of international order...*; A.-S. Bentz, L. Guyot, *Introduction. From Diaspora Politics to Host-society Politics...*

²⁸¹ J. Gibbs, *The Cuban lobby and US policy toward Cuba*, [w:] A. Johnstone, H. Laville (red.), *The US public and American foreign policy*, London ; New York 2010; A. Koohkan, *Cuban Lobby in U.S. Foreign Policy*, „Political Quarterly” t. 45 nr 2 (2015), DOI: 10.22059/jpq.2015.54857.

głosu społeczności kubańskiej. Dzięki dostępowi do znacznych zasobów finansowych oraz zdolności do mobilizacji wyborców w kluczowych stanach, CANF i pokrewne organizacje stały się istotnymi graczami w amerykańskim systemie politycznym. Ich działalność obejmowała finansowanie kampanii wyborczych, prowadzenie badań i ekspertyz oraz bezpośredni lobbing wobec kongresmenów i administracji prezydenckiej. W efekcie udało się utrzymać przez dekady jedną z najbardziej restrykcyjnych polityk USA wobec obcego państwa – embargo gospodarczego wobec Kuby²⁸².

Lobby kubańskie było skuteczne nie tylko dzięki zasobom materialnym, ale także poprzez zdolność do konstruowania narracji zgodnych z wartościami politycznymi USA. Przedstawiając reżim Castro jako zagrożenie dla demokracji, wolności i praw człowieka, diaspora kubańska potrafiła włączyć sprawę ojczyzny do szerszej debaty o bezpieczeństwie narodowym i roli Stanów Zjednoczonych jako promotora liberalnego porządku światowego. Retoryka ta zyskała szczególną siłę w okresie zimnej wojny, kiedy antykomunizm był jednym z głównych elementów tożsamości politycznej USA²⁸³.

Nie oznacza to jednak, że lobby kubańskie zawsze działało w pełnej jedności. Podziały wewnętrzne, zwłaszcza w młodszych pokoleniach, zaczęły prowadzić do bardziej umiarkowanych stanowisk wobec Kuby, a część organizacji poparła ograniczoną liberalizację relacji gospodarczych i kulturalnych. Niemniej jednak, przez większą część drugiej połowy XX wieku i początek XXI wieku, lobby to pozostawało jednym z najbardziej skutecznych aktorów politycznych w zakresie kształtowania polityki zagranicznej USA wobec państwa pochodzenia²⁸⁴.

Przypadek kubański wskazuje na trzy kluczowe mechanizmy skutecznego lobbingu diaspory: po pierwsze, konsolidację i instytucjonalizację działań w ramach dobrze zorganizowanych struktur; po drugie, zdolność do mobilizacji elektoratu w stanach kluczowych dla wyborów prezydenckich; po trzecie, umiejętność przedstawiania interesów ojczyzny w ramach uniwersalnych wartości politycznych państwa osiedlenia. To właśnie połączenie czynników

²⁸² J. Corrales, *The Cuban Embargo: The Domestic Politics of an American Foreign Policy*, „Perspectives on Politics” t. 4 nr 2 (2006), DOI: 10.1017/S1537592706710271.

²⁸³ C. Koçak, *Interest Groups and U.S. Foreign Policy towards Cuba: the Restoration of Capitalism in Cuba and the Changing Interest Group Politics*, „Class Race Corporate Power” t. 4 nr 2 (2017), DOI: 10.25148/CRCP.4.2.001664, <https://digitalcommons.fiu.edu/classracecorporatepower/vol4/iss2/7>.

²⁸⁴ A. Koohkan, *Cuban Lobby in U.S. Foreign Policy...*

strukturalnych, finansowych i narracyjnych uczyniło z lobby kubańskiego modelowy przykład wpływu diaspory na politykę zagraniczną²⁸⁵.

Diaspora hinduska w Wielkiej Brytanii stanowi inny, lecz równie interesujący przykład wpływu emigracji na politykę zagraniczną. Społeczność hinduska, licząca obecnie około 1,5 miliona osób, zaczęła masowo przybywać do Wielkiej Brytanii w okresie powojennym, a zwłaszcza po dekolonizacji Indii i Ugandy. Od samego początku charakteryzowała się wysokim stopniem organizacji oraz zdolnością do adaptacji w strukturach społecznych i politycznych państwa osiedlenia. Dziś Hindusi stanowią jedną z najlepiej zintegrowanych i najzamożniejszych mniejszości w Wielkiej Brytanii, co przekłada się na ich rosnący wpływ na politykę zarówno wewnętrzną, jak i zagraniczną²⁸⁶.

Organizacje takie jak Hindu Forum of Britain, National Council of Hindu Temples czy British Indian Forum stały się platformami artykulacji interesów diaspory, a równocześnie instytucjonalnym kanałem komunikacji z władzami brytyjskimi. Ich działalność nie ogranicza się do kwestii społeczno-kulturowych, lecz obejmuje także wpływ na politykę wobec Indii. Diaspora aktywnie uczestniczyła w budowaniu pozytywnego wizerunku Indii w Wielkiej Brytanii, przedstawiając je jako największą demokrację świata, dynamicznie rozwijającą się gospodarkę oraz strategicznego partnera Zachodu. Dzięki temu udało się wprowadzić temat Indii do głównego nurtu brytyjskiej debaty politycznej, co znalazło odzwierciedlenie w licznych inicjatywach współpracy gospodarczej i dyplomatycznej²⁸⁷.

Diaspora hinduska odgrywa istotną rolę w procesie kształtowania opinii publicznej, wykorzystując zarówno tradycyjne media, jak i narzędzia cyfrowe. Kampanie organizowane przez diaspore koncentrują się m.in. na zwalczaniu stereotypów dotyczących Indii, promowaniu inwestycji oraz budowaniu narracji o wspólnocie wartości demokratycznych i multikulturowych. Istotne znaczenie miała również mobilizacja społeczności hinduskiej w wyborach lokalnych i parlamentarnych, co sprawiło, że politycy głównych partii coraz

²⁸⁵ J. Corrales, *The Cuban Embargo: The Domestic Politics of an American Foreign Policy*, „Perspectives on Politics” t. 4 nr 2 (2006), DOI: 10.1017/S1537592706710271; A. Koohkan, *Cuban Lobby in U.S. Foreign Policy...*

²⁸⁶ S. Sharma, *Social and Political Participation of Indian Diaspora in the UK*, „International Studies” 2014, t. 51, nr 1–4, DOI: 10.1177/0020881717719351.

²⁸⁷ E.T.G. Anderson, *Hindu Nationalism in the Indian Diaspora: Transnational Politics and British Multiculturalism*, Oxford University Press 2024.

częściej podejmowali tematy związane z relacjami z Indiami, aby zyskać poparcie tego elektoratu²⁸⁸.

Warto jednak zauważyć, że diaspora hinduska nie stanowi monolitu. Różnice religijne, regionalne i klasowe prowadzą do wewnętrznych napięć, które niekiedy osłabiają zdolność do jednolitej reprezentacji interesów. Jednym z kontrowersyjnych zagadnień jest rola hinduistycznego nacjonalizmu, ponieważ część organizacji diasporalnych aktywnie wspiera narracje zgodne z ideologią Hindutvy. Prowadzi to do napięć zarówno wewnątrz społeczności hinduskiej w Wielkiej Brytanii, jak i w relacjach z innymi grupami etnicznymi, a także rodzi pytania o wpływ ideologicznych podziałów na kształtowanie brytyjskiej polityki zagranicznej wobec Indii²⁸⁹.

Mimo tych wyzwań diaspora hinduska pozostaje kluczowym podmiotem wspierającym rozwój stosunków brytyjsko-indyjskich. Jej rola jest szczególnie widoczna w sferze gospodarczej, gdzie przedsiębiorcy pochodzenia hinduskiego aktywnie inwestują w Wielkiej Brytanii, tworząc tysiące miejsc pracy i wzmacniając ekonomiczne podstawy relacji dwustronnych. W połączeniu z działalnością polityczną i kulturową diaspora ta stała się jednym z filarów „mostu” łączącego oba kraje. W tym sensie przypadek hinduski pokazuje, jak diaspora może funkcjonować nie tyle jako czynnik presji, ile jako promotor współpracy i dialogu strategicznego, wzmacniającego pozycję państwa pochodzenia na arenie międzynarodowej.

1.6. Diaspory w Unii Europejskiej

Rozwój Unii Europejskiej jako wspólnoty politycznej i gospodarczej wywarł istotny wpływ na procesy migracyjne oraz na kształtowanie się diaspor wewnątrz jej granic. Szczególne znaczenie miało w tym zakresie rozszerzenie UE w latach 2004 i 2007, które otworzyło rynki pracy państw „starej piętnastki” dla obywateli nowych krajów członkowskich Europy Środkowo-Wschodniej. Zjawisko to nie tylko zwiększyło mobilność obywateli, lecz także doprowadziło do powstania trwałych skupisk narodowych w największych krajach

²⁸⁸ L.V. Kulik, *Indian Diaspora in the UK*, „MGIMO Review of International Relations” t. 2 nr 53 (2017), DOI: 10.24833/2071-8160-2017-2-53-160-183; S. Sharma, *Social and Political Participation of Indian Diaspora in the UK*, „International Studies” t. 51 nr 1–4 (2014), DOI: 10.1177/0020881717719351.

²⁸⁹ E.T.G. Anderson, *Hindu Nationalism in the Indian Diaspora: Transnational Politics and British Multiculturalism...*

przyjmujących, takich jak Wielka Brytania, Niemcy czy Irlandia. Migracje te, choć formalnie odbywają się w ramach zasady swobody przepływu osób, rodzą pytania o dynamikę tworzenia diaspor, ich integrację oraz status prawny obywateli UE w państwach przyjmujących.

Problem ten ma wymiar nie tylko socjologiczny, lecz także politologiczny i instytucjonalny, ponieważ odnosi się do praktycznej realizacji jednego z filarów integracji europejskiej – obywatelstwa Unii. Obywatele UE, przenosząc się do innego państwa członkowskiego, uzyskują formalnie równe prawa w dostępie do rynku pracy, systemu zabezpieczenia społecznego czy uczestnictwa w wyborach lokalnych²⁹⁰. Niemniej jednak w praktyce napotykają oni na bariery instytucjonalne i kulturowe, które ujawniają napięcia między normatywnym ideałem równości a rzeczywistym doświadczeniem dyskryminacji i problemami integracyjnymi²⁹¹. Specyfika diaspor wewnątrz UE odróżnia je od tradycyjnych diaspor migracyjnych spoza Europy. Brak konieczności naturalizacji oraz rosnące znaczenie tożsamości europejskiej sprawiają, że procesy adaptacyjne przebiegają w odmienny sposób. Ponadto różnice w politykach integracyjnych państw członkowskich uwidaczniają pluralizm podejść do zarządzania migracjami wewnątrzunijnymi.

Celem niniejszego rozdziału jest analiza uwarunkowań i konsekwencji powstawania diaspor w ramach Unii Europejskiej. W pierwszej części omówione zostaną główne kierunki migracji po rozszerzeniach Unii Europejskiej w latach 2004 i 2007 oraz przykłady polskich diaspor w Wielkiej Brytanii, Niemczech i Irlandii. Druga część koncentruje się na statusie prawnym obywateli UE w państwach przyjmujących, ze szczególnym uwzględnieniem relacji między formalną równością a praktyką społeczną. W części trzeciej przedstawiona zostanie specyfika diaspor unijnych w porównaniu z diasporami pozaeuropejskimi, ze wskazaniem roli tożsamości europejskiej i zróżnicowanych polityk integracyjnych. Taka struktura pozwala uchwycić wielowymiarowy charakter zjawiska, znajdującego się w centrum dyskusji o przyszłości integracji europejskiej.

²⁹⁰ E. Recchi, *Mobile Europe*, London 2015.

²⁹¹ E. Recchi, A. Favell (red.), *Pioneers of European integration: citizenship and mobility in the EU*, Cheltenham, UK ; Northampton, MA 2009.

1.6.1. Swoboda przepływu osób a tworzenie się diaspor wewnątrz UE

Swoboda przepływu osób stanowi jeden z filarów integracji europejskiej, a jej znaczenie w praktyce stało się szczególnie widoczne po rozszerzeniach Unii Europejskiej w latach 2004 i 2007. Wydarzenia te znacząco zwiększyły mobilność obywateli Europy Środkowo-Wschodniej, którzy zaczęli w dużej skali poszukiwać pracy i nowych perspektyw życiowych w państwach Europy Zachodniej. Proces ten był nie tylko wynikiem różnic ekonomicznych między „nowymi” a „starymi” państwami członkowskimi, lecz także konsekwencją stopniowego otwierania rynków pracy oraz rosnącej atrakcyjności krajów o wyższym poziomie rozwoju.

Tworzenie się diaspor wewnątrz Unii stało się naturalnym skutkiem tych migracji, przy czym największe skupiska powstały w Wielkiej Brytanii, Niemczech i Irlandii – państwach, które w różnym stopniu, lecz stosunkowo szybko dopuściły obywateli nowych państw członkowskich do swoich rynków pracy. Polacy, jako jedna z najliczniejszych grup migracyjnych, odegrali w tym procesie szczególną rolę, stając się zarówno symbolem mobilności europejskiej, jak i przedmiotem licznych debat politycznych oraz społecznych.

W dalszej części przedstawiono dwa kluczowe aspekty tego zjawiska: dynamikę ruchów migracyjnych po rozszerzeniach oraz studia przypadków dotyczące Polaków w trzech wybranych państwach przyjmujących.

Ruchy migracyjne po 2004 i 2007 roku

Rozszerzenia Unii Europejskiej w latach 2004 i 2007 wyznaczyły nowy etap w dziejach europejskiej mobilności. Do wspólnoty przystąpiły wówczas państwa Europy Środkowo-Wschodniej, charakteryzujące się niższym poziomem rozwoju gospodarczego i wyższym bezrobociem w porównaniu ze średnią unijną. W konsekwencji pojawiły się silne bodźce migracyjne, a obywatele nowych państw członkowskich zaczęli w dużej skali korzystać z prawa do swobodnego przepływu osób. Skala i dynamika tych ruchów znacznie przewyższyły wcześniejsze prognozy Komisji Europejskiej, które zakładały bardziej umiarkowany poziom migracji²⁹².

²⁹² M. Kahanec, *Labor mobility in an enlarged European Union*, [w:] A.F. Constant, K.F. Zimmermann (red.), *International Handbook on the Economics of Migration*, Edward Elgar Publishing 2013.

W 2004 roku do UE dołączyło dziesięć nowych państw, w tym Polska, Litwa, Łotwa, Estonia, Czechy, Słowacja, Węgry i Słowenia. Szczególne znaczenie miała decyzja Wielkiej Brytanii, Irlandii i Szwecji o otwarciu swoich rynków pracy już w dniu akcesji. Pozostałe państwa „starej piętnastki” wprowadziły okresy przejściowe, które miały chronić ich rynki pracy przed potencjalnym napływem tańszej siły roboczej. Nie powstrzymało to jednak migracji, ponieważ państwa, które otworzyły swoje granice, stały się głównym celem obywateli nowych państw członkowskich. Najlichniesze fale migracyjne dotyczyły Polaków, którzy w krótkim czasie stali się jedną z największych społeczności imigranckich w Wielkiej Brytanii i Irlandii²⁹³.

Kolejna fala migracyjna nastąpiła po rozszerzeniu Unii Europejskiej z 2007 roku, kiedy do wspólnoty przystąpiły Rumunia i Bułgaria. Początkowo większość państw członkowskich wprowadziła wobec obywateli tych krajów ograniczenia w dostępie do rynku pracy, jednak wraz z ich stopniowym znoszeniem skala migracji ponownie wzrosła. Rumuni i Bułgarzy dołączyli do Polaków oraz obywateli państw bałtyckich jako znaczące grupy migracyjne, przyczyniając się do dalszego zróżnicowania krajobrazu migracyjnego Europy²⁹⁴.

Migracje po 2004 i 2007 roku charakteryzowały się kilkoma kluczowymi cechami. Po pierwsze, były to migracje o charakterze ekonomicznym, ukierunkowane na poprawę warunków życia i poziomu wynagrodzeń. Wynikało to z istotnych dysproporcji płacowych między państwami „starej” i „nowej” Unii. Średnie wynagrodzenie w Polsce w momencie akcesji stanowiło około jedną czwartą średniego wynagrodzenia w Wielkiej Brytanii²⁹⁵. Po drugie, migracje te miały masowy charakter. W niektórych krajach odsetek pracowników z nowych państw członkowskich osiągnął poziom kilku procent ogółu zatrudnionych. Po trzecie, w odróżnieniu od wcześniejszych fal emigracji z regionu, charakteryzowały się one większą mobilnością i tymczasowością pobytu. Część migrantów traktowała wyjazd jako etap przejściowy, a nie trwałe osiedlenie.

Warto podkreślić również kontekst polityczny i społeczny omawianych procesów. W krajach przyjmujących migranci z Europy Środkowo-Wschodniej

²⁹³ S. Drinkwater, J. Eade, M. Garapich, *Poles Apart? EU Enlargement and the Labour Market Outcomes of Immigrants in the United Kingdom*, „International Migration” t. 47 nr 1 (2009), DOI: 10.1111/j.1468-2435.2008.00500.x.

²⁹⁴ R. Penninx, *Regional Economic Integration and Migration: Lessons from the Case of Europe*, [w:] G. Battistella (red.), *Global and Asian Perspectives on International Migration*, t. 4, Cham 2014.

²⁹⁵ A. Fihel, A. Janicka, M. Okólski, *Predicting a Migration Transition in Poland and Its Implications for Population Ageing...*

stali się istotnym elementem debat dotyczących rynku pracy, integracji oraz polityki społecznej. Przykładowo, w Wielkiej Brytanii obecność dużej liczby pracowników z Polski i innych państw regionu stała się jednym z kluczowych tematów kampanii poprzedzającej referendum w sprawie brexitu²⁹⁶. Z kolei w Niemczech czy Irlandii dyskusje koncentrowały się na roli migrantów w uzupełnianiu braków na rynku pracy oraz na ich wpływie na systemy zabezpieczenia społecznego.

Podsumowując, ruchy migracyjne po 2004 i 2007 roku miały kluczowe znaczenie dla kształtowania się współczesnych diaspor w Unii Europejskiej. Ujawniły one zarówno potencjał swobody przepływu osób jako instrumentu integracji europejskiej, jak i wyzwania związane z zarządzaniem mobilnością wewnętrzną w zróżnicowanej wspólnocie politycznej i gospodarczej.

Przykład Polaków w Wielkiej Brytanii

Migracja Polaków do Wielkiej Brytanii po rozszerzeniu Unii Europejskiej w 2004 roku stanowi jeden z najbardziej wyrazistych przykładów realizacji zasady swobody przepływu osób. Wielka Brytania, obok Irlandii i Szwecji, jako jedno z nielicznych państw od razu otworzyła swój rynek pracy dla obywateli nowych państw członkowskich, co stworzyło sprzyjające warunki dla masowego napływu pracowników z Polski. Skala tego zjawiska szybko przekroczyła prognozy – w ciągu kilku lat Polacy stali się największą grupą migrantów z państw Europy Środkowo-Wschodniej w Zjednoczonym Królestwie²⁹⁷.

Według danych brytyjskiego Office for National Statistics już w 2011 roku liczba Polaków mieszkających w Wielkiej Brytanii przekroczyła 600 tysięcy, a w połowie drugiej dekady XXI wieku wzrosła do około miliona. Polacy stali się tym samym największą mniejszością narodową w kraju, przewyższając liczebnie tradycyjne wspólnoty migranckie, takie jak Hindusi czy Pakistańczycy²⁹⁸. Co istotne, migracja Polaków miała charakter w dużej mierze ekonomiczny – większość przyjezdnych podejmowała zatrudnienie w sektorach

²⁹⁶ M. Goodwin, C. Milazzo, *Taking Back Control? Investigating the Role of Immigration in the 2016 Vote for Brexit*, „The British Journal of Politics and International Relations” t. 19 nr 3 (2017), DOI: 10.1177/1369148117710799.

²⁹⁷ K. Burrell (red.), *Polish Migration to the UK in the ‘New’ European Union: After 2004*, Routledge 2016.

²⁹⁸ Office for National Statistics, *Population estimates for the UK, England and Wales, Scotland and Northern Ireland: mid-2016*, 22 czerwca 2017 r., <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/populationestimates/bulletins/annualmidyearpopulationestimates/mid2016>.

wymagających niskich i średnich kwalifikacji, takich jak budownictwo, rolnictwo, gastronomia czy opieka społeczna. Jednocześnie obecność wykwalifikowanych pracowników w sektorach specjalistycznych, takich jak medycyna czy inżynieria, potwierdzała zróżnicowany charakter tej migracji²⁹⁹.

Polacy w Wielkiej Brytanii szybko zaczęli tworzyć rozbudowaną diasporę, której działalność wykraczała poza sferę ekonomiczną. Powstawały liczne organizacje społeczne, kulturalne i edukacyjne, a także polskojęzyczne media i szkoły uzupełniające. Istotną rolę odgrywały również parafie katolickie, stanowiące ważne ośrodki integracji społecznej wśród polskich migrantów. W ten sposób polska diaspora w Wielkiej Brytanii zyskała cechy stabilnej i trwałej wspólnoty, a nie jedynie tymczasowej grupy migrantów zarobkowych³⁰⁰.

W wymiarze politycznym i społecznym obecność Polaków stała się przedmiotem intensywnych debat. Z jednej strony badania wskazują, że Polacy byli postrzegani jako „pracowici i zdyscyplinowani” pracownicy, którzy przyczyniali się do wzrostu gospodarczego i uzupełniali niedobory na rynku pracy³⁰¹. Z drugiej strony ich masowy napływ budził obawy o presję na system zabezpieczenia społecznego, spadku wynagrodzeń w niektórych sektorach oraz problemów integracyjnych. Obawy te były często wyolbrzymiane przez media i partie polityczne, co przyczyniało się do wzrostu nastrojów antyimigranckich.

Kwestia obecności Polaków w Wielkiej Brytanii odegrała również symboliczną rolę w debacie o członkostwie tego kraju w Unii Europejskiej. W kampanii poprzedzającej referendum w sprawie brexitu w 2016 roku argumenty dotyczące skali migracji z Polski i innych państw Europy Środkowo-Wschodniej były często wykorzystywane jako dowód rzekomych negatywnych konsekwencji swobody przepływu osób. Choć badania ekonomiczne konsekwentnie wskazywały, że migranci z Polski netto przyczyniali się do brytyjskich finansów publicznych i nie stanowili nadmiernego obciążenia systemu zabezpieczenia społecznego³⁰², dyskurs polityczny koncentrował się na emocjonalnych i tożsamościowych aspektach migracji.

Warto zaznaczyć, że doświadczenie Polaków w Wielkiej Brytanii ujawnia zarówno szanse, jak i wyzwania związane z realizacją zasady swobody przepływu osób. Z jednej strony diaspora polska stała się przykładem sukcesu

²⁹⁹ B. Anderson, *Migration, Immigration Controls and the Fashioning of Precarious Workers...*

³⁰⁰ K. Burrell (red.), *Polish Migration to the UK in the 'New' European Union: After 2004...*

³⁰¹ C. Dustmann, T. Frattini, C. Halls, *Assessing the Fiscal Costs and Benefits of A8 Migration to the UK*, „Fiscal Studies” t. 31 nr 1 (2010), DOI: 10.1111/j.1475-5890.2010.00106.x.

³⁰² C. Dustmann, T. Frattini, *The Fiscal Effects of Immigration to the UK*, „The Economic Journal” t. 124 nr 589 (2014), DOI: 10.1111/econj.12181.

integracji gospodarczej, wzmacniając więzi transnarodowe i tworząc dynamiczne środowisko migracyjne. Z drugiej strony pokazała ona ograniczenia samej idei integracji europejskiej w sytuacji, gdy normatywne zasady zderzają się z realiami polityki krajowej i nastrojami społecznymi.

Przykład Polaków w Niemczech

Migracja Polaków do Niemiec ma długą tradycję sięgającą XIX wieku, jednak po rozszerzeniu Unii Europejskiej w 2004 roku nabrała nowego wymiaru. Niemcy początkowo wprowadziły okresy przejściowe w dostępie do rynku pracy dla obywateli państw Europy Środkowo-Wschodniej, co spowolniło napływ Polaków w porównaniu z Wielką Brytanią czy Irlandią. Jednak geograficzna bliskość, historyczne powiązania i rozbudowane sieci społeczne sprawiły, że Polacy mimo to stanowili jedną z najliczniejszych grup cudzoziemskich w Niemczech. Po pełnym otwarciu rynku pracy w 2011 roku ich liczba gwałtownie wzrosła³⁰³.

W połowie drugiej dekady XXI wieku Polacy stanowili drugą co do wielkości grupą imigrantów w Niemczech, ustępując jedynie Turkom. Według danych Federalnego Urzędu Statystycznego, w 2017 roku w Niemczech mieszkali ponad dwa miliony osób urodzonych w Polsce. W odróżnieniu od migracji do Wielkiej Brytanii, zjawisko to charakteryzowało się większą różnorodnością. Część Polaków decydowała się na stałe osiedlenie, inni natomiast wybierali migrację sezonową, szczególnie w sektorach rolnictwa i usług³⁰⁴.

Specyfika migracji do Niemiec wiązała się również z wcześniejszą obecnością Polonii, zakorzenionej w życiu społecznym i kulturalnym kraju. Dzięki temu nowi migranci mogli korzystać z już ugruntowanych struktur wsparcia, takich jak organizacje polonijne, stowarzyszenia kulturalne czy instytucje edukacyjne. Jednocześnie obecność Polaków była wyraźnie widoczna w przestrzeni publicznej – od polskich sklepów i mediów po parafie katolickie, które odgrywały istotną rolę w procesie integracji społeczności.

Niemcy, jako największa gospodarka UE, przyciągały Polaków przede wszystkim możliwościami zatrudnienia. Choć wielu migrantów znajdowało zatrudnienie w sektorach wymagających niskich kwalifikacji, to znacząca część

³⁰³ H. Brücker et al., *Occupational Recognition and Immigrant Labor Market Outcomes*, „Journal of Labor Economics” t. 39 nr 2 (2021) DOI: 10.1086/710702.

³⁰⁴ A. Fihel, P. Kaczmarczyk, *Emigration from Post-Communist Central Europe after 1989 Interpreted within the Aspirations/Capabilities Framework*, „Comparative Population Studies” t. 48 (2023).

podejmowała również pracę w zawodach wymagających wyższych umiejętności. W szczególności dotyczyło to sektora medycznego – pielęgniarek, lekarzy i opiekunów osób starszych – którzy stanowili istotne uzupełnienie niedoborów kadrowych w starzejącym się społeczeństwie niemieckim³⁰⁵.

Integracja Polaków w Niemczech nie była jednak wolna od wyzwań. Badania wskazują, że choć formalnie posiadali oni pełnię praw wynikających z obywatelstwa UE, to w praktyce napotykali ograniczenia w dostępie do stabilnych form zatrudnienia, a część z nich pracowała na podstawie niepewnych umów krótkoterminowych³⁰⁶. Ponadto stereotypowe postrzeganie Polaków jako „taniej siły roboczej” utrudniało ich pełną integrację społeczną.

Jednocześnie migracja Polaków do Niemiec miała charakter transnarodowy – wielu migrantów utrzymywało silne więzi z krajem pochodzenia, realizując tzw. migrację wahadłową. Zjawisko to było szczególnie widoczne w regionach przygranicznych, gdzie codzienne dojazdy do pracy po niemieckiej stronie granicy stały się stałym elementem życia społeczno-ekonomicznego.

Podsumowując, doświadczenie Polaków w Niemczech ukazuje wielowymiarowość migracji wewnątrzunijnych. Z jednej strony bliskość geograficzna, sieci społeczne i otwarcie rynku pracy stworzyły warunki do masowego osiedlania się Polaków, czyniąc ich jedną z kluczowych grup migrantów w Niemczech. Z drugiej strony realia rynku pracy i bariery integracyjne pokazują, że formalna równość w ramach UE nie zawsze przekłada się na pełną równość społeczną i ekonomiczną.

Przykład Polaków w Irlandii

Irlandia była jednym z państw, które od razu po rozszerzeniu Unii Europejskiej w 2004 roku otworzyły swoje rynki pracy dla obywateli nowych państw członkowskich. Decyzja ta zbiegła się w czasie z okresem dynamicznego rozwoju gospodarczego Irlandii, nazywanego mianem „celtyckiego tygrysa”. W rezultacie kraj ten stał się jednym z głównych kierunków migracji Polaków, którzy w krótkim czasie stworzyli tam największą społeczność migrancką³⁰⁷.

Według spisu powszechnego z 2011 roku w Irlandii mieszkało ponad 122 tysiące obywateli Polski, co stanowiło około 2,7% całej populacji kraju. Była

³⁰⁵ M. Nowicka, *Migrating Skills, Skilled Migrants and Migration Skills: The Influence of Contexts on the Validation of Migrants' Skills*, „Migration Letters” t. 11 nr 2 (2014), DOI: 10.33182/ml.v11i2.237.

³⁰⁶ H. Brücker et al., *Occupational Recognition and Immigrant Labor Market Outcomes...*

³⁰⁷ T. Krings et al., *New Mobilities in Europe: Polish Migration to Ireland Post-2004*, Manchester University Press 2016.

to grupa znacznie większa niż jakakolwiek inna narodowość imigrancka, co znacząco wpłynęło na strukturę demograficzną Irlandii. W przeciwieństwie do Wielkiej Brytanii, gdzie polska migracja była bardziej rozproszona, w Irlandii Polacy stali się wyjątkowo widoczną i spójną diasporą, której obecność kształtowała życie społeczne i kulturalne kraju³⁰⁸.

Motywacje migracyjne Polaków do Irlandii miały w dużej mierze charakter ekonomiczny – irlandzki rynek pracy oferował wyższe płace i liczne możliwości zatrudnienia, zwłaszcza w sektorach usługowych, budownictwie oraz rolnictwie. Co istotne, wielu Polaków podjęło decyzję o osiedleniu się w Irlandii na stałe, sprowadzając swoje rodziny i aktywnie integrując się z lokalnymi społecznościami. W rezultacie polska diaspora w Irlandii szybko zaczęła tworzyć własne instytucje – szkoły, parafie, stowarzyszenia kulturalne i sportowe oraz media w języku polskim.

Integracja Polaków w Irlandii miała jednak swoją specyfikę. Z jednej strony społeczeństwo irlandzkie początkowo przyjmowało migrantów z entuzjazmem, postrzegając ich jako istotny czynnik napędzający rozwój gospodarczy. Z drugiej strony kryzys gospodarczy z 2008 roku diametralnie zmienił nastroje społeczne. Polacy, jako najliczniejsza grupa migrantów, byli szczególnie dotknięci wzrostem bezrobocia. Choć wielu z nich zdecydowało się pozostać, część powróciła do Polski lub wyjechała do innych krajów UE³⁰⁹.

Badania pokazują, że Polacy w Irlandii wykazują stosunkowo wysoki poziom integracji społecznej, choć jednocześnie napotykają bariery, takie jak ograniczony dostęp do awansu zawodowego czy stereotypy dotyczące migrantów z Europy Środkowo-Wschodniej. Ważnym aspektem jest również transnarodowy charakter migracji – Polacy w Irlandii utrzymują silne więzi z krajem pochodzenia, co przejawia się m.in. w transferach pieniężnych, uczestnictwie w polskich wyborach czy korzystaniu z tanich połączeń lotniczych³¹⁰.

Warto także zwrócić uwagę na wymiar polityczny obecności Polaków w Irlandii. Jako obywatele UE posiadają oni prawo do udziału w wyborach lokalnych, co umożliwia im aktywne uczestnictwo w życiu politycznym kraju. Choć ich zaangażowanie w praktyce pozostaje ograniczone, zjawisko

³⁰⁸ I. Grabowska-Lusińska, M. Okólski, *Emigracja ostatnia?*, Warszawa 2009.

³⁰⁹ A. Barrett, E. Kelly, *The Impact of Ireland's Recession on the Labour Market Outcomes of Its Immigrants*, „European Journal of Population / Revue européenne de Démographie” t. 28 nr 1 (2012), DOI: 10.1007/s10680-011-9249-7.

³¹⁰ T. Krings et al., *New Mobilities in Europe...*

to wskazuje na potencjał budowania tożsamości obywatelskiej wykraczającej poza granice narodowe³¹¹.

Podsumowując, polska diaspora w Irlandii stanowi przykład szybkiego i trwałego zakorzenienia się nowej wspólnoty migranckiej w społeczeństwie przyjmującym. Doświadczenie to ukazuje zarówno korzyści płynące ze swobody przepływu osób, jak i wyzwania związane z integracją w kontekście dynamicznych przemian gospodarczych i społecznych.

Analiza swobody przepływu osób w kontekście powstawania diaspor wewnątrz Unii Europejskiej po rozszerzeniach z lat 2004 i 2007 ukazuje złożoność procesów migracyjnych i ich dalekosiężne konsekwencje. Wydarzenia te otworzyły nowy etap w historii mobilności Europejczyków, prowadząc do bezprecedensowej skali przepływów ludności w obrębie wspólnoty. Polacy, jako największa grupa migrantów wśród obywateli nowych państw członkowskich, stali się symbolem zarówno sukcesów, jak i wyzwań związanych z realizacją jednej z podstawowych swobód integracji europejskiej.

Migracje po 2004 roku charakteryzowały się masowością, a ich główną przyczyną były różnice ekonomiczne między państwami „starej piętnastki” a krajami Europy Środkowo-Wschodniej. Wielka Brytania, Irlandia i Niemcy wyłoniły się jako kluczowe kierunki mobilności Polaków, z których każdy oferował odmienne warunki i konteksty integracyjne. Wielka Brytania przyciągnęła setki tysięcy Polaków dzięki natychmiastowemu otwarciu rynku pracy i wysokiemu zapotrzebowaniu na pracowników w sektorach nisko i średnio kwalifikowanych. Irlandia, w okresie dynamicznego wzrostu gospodarczego, stała się miejscem szybkiego zakorzenienia się największej grupy migrantów w historii tego kraju. Niemcy, mimo początkowych ograniczeń, ostatecznie stały się drugim domem dla milionów Polaków, którzy korzystali z bliskości geograficznej i istniejących struktur polonijnych.

Doświadczenia Polaków w tych trzech państwach ukazują zróżnicowany charakter diaspor wewnątrzunijnych. W Wielkiej Brytanii polska obecność zyskała szczególny wymiar polityczny, stając się jednym z głównych tematów sporu w debacie o brexicie. W Irlandii Polacy szybko stworzyli widoczną i zwartą diasporę, odgrywającą istotną rolę w przemianach społecznych kraju. Z kolei w Niemczech migracja miała bardziej zróżnicowany charakter – od sezonowej i transgranicznej po osiedleńczą – co sprawiło, że Polacy stali się istotnym elementem wielokulturowej mozaiki niemieckiego społeczeństwa.

³¹¹ S. Loyal, *Understanding immigration in Ireland: state, capital and labour in a global age*, Manchester ; New York, NY 2011.

Jednocześnie studia przypadków ujawniają istotne napięcia między normatywnym wymiarem swobody przepływu osób a praktycznymi wyzwaniami integracyjnymi. Formalna równość obywateli UE w dostępie do rynku pracy, świadczeń socjalnych i praw politycznych nie zawsze przekładała się na rzeczywiste doświadczenia migrantów. W Wielkiej Brytanii dyskurs publiczny często przedstawiał Polaków jako obciążenie dla systemu socjalnego, mimo dowodów na ich pozytywny wpływ fiskalny³¹². W Niemczech z kolei bariery instytucjonalne i stereotypy ograniczały dostęp do stabilnego zatrudnienia, a w Irlandii kryzys gospodarczy ujawnił kruchość integracji w warunkach recesji³¹³.

Warto podkreślić, że polskie diaspory w omawianych krajach nie ograniczały się do funkcji ekonomicznych. Tworzyły one rozbudowane sieci społeczne, instytucje kulturowe i edukacyjne, a także uczestniczyły w życiu religijnym i politycznym państw przyjmujących. Takie działania wzmacniały poczucie wspólnoty i trwałości, a jednocześnie stanowiły narzędzie negocjacji tożsamości w warunkach transnarodowości.

Podsumowując, swoboda przepływu osób w ramach UE nie tylko umożliwiła Polakom mobilność na niespotykaną dotąd skalę, lecz także przyczyniła się do powstania diaspor, które odgrywają znaczącą rolę w kształtowaniu społecznego, ekonomicznego i politycznego krajobrazu Europy. Przypadki Wielkiej Brytanii, Niemiec i Irlandii ukazują, że choć integracja europejska zapewnia formalne ramy równości, rzeczywiste doświadczenia migrantów pozostają zróżnicowane i zależne od kontekstu krajowego. Diaspory te stały się jednocześnie świadectwem potencjału integracji europejskiej, jak i przypomnieniem o jej ograniczeniach wynikających z napięć między wspólnotową zasadą swobody a narodowymi interesami i narracjami politycznymi.

1.6.2. Status prawny obywateli UE w innym państwie członkowskim

Status prawny obywateli Unii Europejskiej, którzy decydują się na migrację do innego państwa członkowskiego, stanowi jeden z kluczowych aspektów funkcjonowania wspólnoty. Zasada swobody przepływu osób, zapisana w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 45–48 TFUE), przyznaje obywatelom UE prawo do swobodnego przemieszczania się, podejmowania pracy,

³¹² C. Dustmann, T. Frattini, *The Fiscal Effects of Immigration to the UK...*

³¹³ A. Barrett, E. Kelly, *The Impact of Ireland's Recession on the Labour Market Outcomes of Its Immigrants...*

osiedlania się oraz korzystania z określonych praw socjalnych i politycznych w dowolnym państwie członkowskim. Formalnie oznacza to równość wobec prawa, niezależnie od narodowości.

Jednak praktyczna realizacja tych praw ujawnia istotne napięcia między zasadą równości a rzeczywistymi doświadczeniami migrantów. W wielu przypadkach obywatele UE spotykają się z barierami instytucjonalnymi, dyskryminacją na rynku pracy czy ograniczeniami w dostępie do świadczeń społecznych. Problematyka ta jest tym bardziej istotna, że dotyczy nie tylko integracji migrantów w nowych społeczeństwach, ale także trwałości samej idei obywatelstwa europejskiego.

Celem niniejszego podrozdziału jest analiza statusu prawnego obywateli UE w praktyce, z uwzględnieniem trzech wymiarów: (1) relacji między formalną równością a rzeczywistymi różnicami w traktowaniu migrantów, (2) dostępu do rynku pracy i usług socjalnych oraz (3) uprawnień politycznych, w tym prawa do udziału w wyborach lokalnych.

Równość wobec prawa vs. realne różnice (dyskryminacja, integracja)

Zasada swobody przepływu osób i wynikająca z niej formalna równość obywateli Unii Europejskiej stanowią fundament integracji europejskiej. Obywatel UE, migrując do innego państwa członkowskiego, uzyskuje dostęp do zatrudnienia, edukacji i usług socjalnych na takich samych zasadach jak obywatele państwa przyjmującego³¹⁴. Jednakże w praktyce obserwuje się istotne rozbieżności między normatywnym ideałem równości a codziennymi doświadczeniami migrantów. Różnice te wynikają zarówno z ograniczeń instytucjonalnych, jak i z barier społecznych i kulturowych, które często przybierają formę dyskryminacji pośredniej.

Badania wskazują, że jednym z głównych obszarów problemowych pozostaje rynek pracy. Choć obywatele UE mają formalnie prawo do równego traktowania, w wielu przypadkach podejmują zatrudnienie w sektorach nisko opłacanych i o ograniczonych perspektywach awansu. Wynika to z barier językowych, braku uznania kwalifikacji zawodowych czy stereotypów pracodawców. Migranci z nowych państw członkowskich, zwłaszcza Polacy, Rumuni i Bułgarzy, byli niejednokrotnie postrzegani jako „tania siła robocza”, co ograniczało ich możliwości pełnej integracji zawodowej³¹⁵.

³¹⁴ H. Brücker et al., *Occupational Recognition and Immigrant Labor Market Outcomes...*

³¹⁵ A. Favell, R. Hansen, *Markets Against Politics: Migration, EU Enlargement and the Idea of Europe*, „Journal of Ethnic and Migration Studies” t. 28 nr 4 (2002), DOI: 10.1080/1369183021000032218.

Różnice między prawem a praktyką są widoczne również w sferze społecznej. Migranci napotykają na bariery w dostępie do świadczeń socjalnych, które, choć formalnie dostępne, bywają ograniczane poprzez praktyki administracyjne. W niektórych państwach członkowskich wprowadzano przepisy mające na celu ograniczenie dostępu obywateli innych krajów UE do zasiłków dla bezrobotnych czy świadczeń rodzinnych, argumentując to koniecznością ochrony krajowych systemów socjalnych. Takie działania podważały zasadę równości, a jednocześnie prowadziły do napięć politycznych wokół migracji wewnątrzunijnej³¹⁶.

Integracja migrantów z innymi obywatelami UE jest procesem złożonym i wielowymiarowym. Z jednej strony bliskość kulturowa i brak formalnych barier prawnych sprzyjają integracji. Z drugiej jednak strony praktyka pokazuje, że poczucie „drugorzędności” w społeczeństwach przyjmujących jest doświadczeniem wielu migrantów. Dyskryminacja przejawia się nie tylko w zatrudnieniu, lecz także w sferze symbolicznej, w postaci stereotypów, uprzedzeń czy ograniczonej akceptacji społecznej³¹⁷. Przykłady z Wielkiej Brytanii, Niemiec czy Holandii pokazują, że debaty publiczne wokół imigracji często skupiały się na migrantach z Europy Środkowo-Wschodniej, przedstawiając ich jako grupy konkurujące o miejsca pracy i zasoby socjalne.

W kontekście integracji należy także zauważyć znaczenie czynników indywidualnych i wspólnotowych. Sieci diasporalne odgrywają kluczową rolę w procesie adaptacji, oferując wsparcie emocjonalne, ekonomiczne i informacyjne. Jednocześnie mogą one prowadzić do tworzenia enklaw społecznych, co z jednej strony ułatwia przetrwanie w nowym środowisku, ale z drugiej może ograniczać proces szerszej integracji ze społeczeństwem przyjmującym.

Podsumowując, choć prawo unijne gwarantuje obywatelom formalną równość w obrębie wspólnoty, w praktyce ich doświadczenia pozostają znacznie bardziej zróżnicowane. Dyskryminacja strukturalna, nierówności na rynku pracy oraz społeczne uprzedzenia ujawniają ograniczenia swobody przepływu osób jako narzędzia realizacji pełnej integracji europejskiej. Zjawisko to ukazuje napięcie między ideą obywatelstwa unijnego a realiami codziennego życia migrantów, co stanowi jedno z najważniejszych wyzwań dla dalszej konsolidacji integracji europejskiej.

³¹⁶ E. Guild et al. (red.), *Social Benefits and Migration...*

³¹⁷ R. Koopmans, *Multiculturalism and Immigration...*

Prawo Unii Europejskiej, wyrażone przede wszystkim w art. 45–48 TFUE oraz w dyrektywie 2004/38/WE, gwarantuje obywatelom UE swobodę podejmowania zatrudnienia, dostęp do usług socjalnych na równych zasadach z obywatelami kraju przyjmującego oraz możliwość uczestnictwa w wyborach lokalnych. Te trzy obszary stanowią podstawowy wymiar praktycznej realizacji obywatelstwa unijnego. Jednak wdrożenie tych zasad w praktyce ujawnia znaczące różnicowanie i napięcia, które wskazują na granice idei formalnej równości.

Swoboda dostępu do rynku pracy stanowi kluczowy element mobilności w ramach UE. Migranci z nowych państw członkowskich, którzy przyłączyli się do Unii po 2004 i 2007 roku, uzyskali formalne prawo do podejmowania zatrudnienia, jednak w wielu krajach początkowo obowiązywały okresy przejściowe ograniczające ten dostęp³¹⁸. Po ich zniesieniu różnice w traktowaniu migrantów nadal były widoczne. Obywatele z Europy Środkowo-Wschodniej częściej byli zatrudniani w sektorach wymagających niskich kwalifikacji, niezależnie od posiadanych umiejętności czy wykształcenia. Wynikało to z barier językowych, braku uznawania kwalifikacji oraz praktyk segmentacji rynku pracy.

Pomimo tych trudności badania wskazują, że migranci wewnątrzunijni przyczyniają się pozytywnie do wzrostu gospodarczego krajów przyjmujących i wypełniają luki kadrowe w starzejących się społeczeństwach Europy Zachodniej. Niemniej jednak sytuacja, w której obywatele UE nie korzystają w pełni ze swoich kwalifikacji, wskazuje na niedoskonałości w funkcjonowaniu wspólnego rynku pracy³¹⁹.

Drugim istotnym obszarem jest dostęp do świadczeń socjalnych. Zgodnie z zasadą równego traktowania obywatele UE przebywający legalnie w innym państwie członkowskim powinni mieć dostęp do podstawowych usług, takich jak ochrona zdrowia, edukacja czy zasiłki społeczne. W praktyce jednak wiele państw przyjmujących stosowało ograniczenia, argumentując to koniecznością ochrony własnych systemów socjalnych. Debata o tzw. turystyce socjalnej stała się jednym z kluczowych punktów sporów politycznych, zwłaszcza w Wielkiej Brytanii i Niemczech³²⁰.

³¹⁸ M. Kahanec, *Labor mobility in an enlarged European Union...*

³¹⁹ C. Dustmann, T. Frattini, *The Fiscal Effects of Immigration to the UK*, „The Economic Journal” t. 124 nr 580 (2014), DOI: 10.1111/ecoj.12181.

³²⁰ E. Guild et al. (red.), *Social benefits and migration: a contested relationship and policy challenge in the EU*, Brussels, Belgium 2013.

Wymiar polityczny obywatelstwa UE przejawia się w prawie do udziału w wyborach lokalnych w państwie zamieszkania. Dyrektywa 94/80/WE przyznała obywatelom UE prawo do głosowania i kandydowania w wyborach samorządowych w kraju przyjmującym. To rozwiązanie wzmacnia ideę „obywatelstwa europejskiego” jako ponadnarodowej kategorii prawnej i politycznej.

W praktyce jednak aktywność wyborcza migrantów z UE pozostaje relatywnie niska. Badania wskazują, że wielu z nich nie korzysta z przysługującego im prawa, co wynika z braku znajomości systemu politycznego, barier językowych czy poczucia tymczasowości pobytu³²¹. Istnieją jednak przykłady rosnącego zaangażowania – w niektórych miastach niemieckich, irlandzkich czy hiszpańskich przedstawiciele diaspor zasiadali w radach miejskich, reprezentując interesy społeczności migrantów i stając się częścią lokalnej polityki.

Choć formalne ramy prawne UE zapewniają obywatelom równy dostęp do rynku pracy, usług socjalnych i uczestnictwa politycznego, praktyczna realizacja tych praw jest zróżnicowana i często problematyczna. Dysproporcje między ideą a praktyką wynikają zarówno z interesów politycznych państw członkowskich, jak również z indywidualnych uwarunkowań migrantów. Analiza tych obszarów ujawnia, że obywatelstwo europejskie, choć stanowi przełomową kategorię integracji, pozostaje w dużej mierze projektem niedokończonym.

1.6.3. Specyfika diaspor wewnątrz UE vs. spoza UE

Diaspory, jako wspólnoty tworzone przez migrantów w krajach przyjmujących, odgrywają istotną rolę w analizach migracyjnych i politologicznych. W kontekście Unii Europejskiej zjawisko to nabiera szczególnego znaczenia, ponieważ diaspory wewnątrzunijne funkcjonują w odmiennych warunkach prawnych i społecznych niż tradycyjne wspólnoty tworzone przez migrantów z krajów trzecich. Mobilność w ramach UE nie wymaga uzyskiwania zezwoleń na pobyt ani pracę, a obywatele korzystają z formalnie zagwarantowanej równości prawnej. To sprawia, że procesy tworzenia się i funkcjonowania diaspor w obrębie Unii różnią się zasadniczo od doświadczeń migracyjnych poza UE.

Specyfika diaspor wewnątrzunijnych ujawnia się na kilku płaszczyznach. Po pierwsze, brak potrzeby naturalizacji sprawia, że migranci mogą funkcjonować w kraju przyjmującym przez długi czas, zachowując jednocześnie

³²¹ J. Arrighi, R. Bauböck, *A multilevel puzzle: Migrants' voting rights in national and local elections*, „European Journal of Political Research” t. 56 nr 3 (2017), DOI: 10.1111/1475-6765.12176.

obywatelstwo państwa pochodzenia. Po drugie rosnąca rola tożsamości europejskiej sprzyja budowaniu poczucia przynależności ponadnarodowej, łagodzącego tradycyjne napięcia związane z asymilacją. Po trzecie, różnorodność polityk integracyjnych państw członkowskich UE sprawia, że doświadczenia migrantów są bardzo zróżnicowane – od modelu otwartej integracji po bardziej restrykcyjne podejście wobec mobilnych obywateli.

Celem niniejszego podrozdziału jest porównanie diaspor wewnątrz UE i poza nią ze szczególnym uwzględnieniem trzech aspektów: braku konieczności naturalizacji, znaczenia tożsamości europejskiej oraz odmienności w politykach integracyjnych państw przyjmujących.

Brak potrzeby naturalizacji

Jedną z kluczowych cech odróżniających diasporę tworzone w ramach Unii Europejskiej od tradycyjnych diaspor migracyjnych jest brak obowiązku naturalizacji. Obywatel UE, korzystając z prawa do swobodnego przepływu osób, może zamieszkiwać w innym państwie członkowskim przez czas nieokreślony, podejmować zatrudnienie, korzystać z usług socjalnych oraz uczestniczyć w wyborach lokalnych – wszystko to bez konieczności ubiegania się o obywatelstwo kraju przyjmującego. Ta specyfika znacząco odróżnia migrantów wewnątrzunijnych od obywateli państw trzecich, którzy zazwyczaj muszą przechodzić złożone procedury prawne związane z uzyskaniem prawa pobytu czy naturalizacji.

Brak wymogu naturalizacji wpływa na sposób funkcjonowania diaspor w UE. Po pierwsze, pozwala migrantom utrzymywać silne więzi z krajem pochodzenia – zarówno w wymiarze prawnym, jak i emocjonalnym. Możliwość zachowania obywatelstwa państwa pochodzenia sprzyja podtrzymywaniu tożsamości narodowej i kulturowej, co prowadzi do rozwoju transnarodowych sieci społecznych. Migranci mogą swobodnie podróżować między krajem pochodzenia a krajem przyjmującym, co sprzyja tworzeniu się „transnarodowych diaspor” charakteryzujących się płynnością i wielością więzi³²².

Po drugie, brak konieczności naturalizacji pozwala wielu migrantom traktować pobyt w innym państwie UE jako sytuację tymczasową, nawet jeśli w praktyce trwa on przez wiele lat. Zjawisko to widoczne jest np. wśród Polaków w Wielkiej Brytanii czy Niemczech, którzy nie zawsze podejmowali

³²² A. Favell, R. Hansen, *Markets against politics: Migration, EU enlargement and the idea of Europe*, „Journal of Ethnic and Migration Studies” t. 28 nr 4 (2002), DOI: 10.1080/1369183021000032218.

decyzję o naturalizacji, mimo długotrwałego pobytu i osiedlenia się z rodzinami. Tego typu strategie migracyjne wskazują na nową jakość mobilności europejskiej – zamiast klasycznego procesu asymilacji i uzyskiwania obywatelstwa, pojawia się model „mobilnego obywatelstwa” opartego na prawach wynikających z członkostwa w UE³²³.

Zjawisko to ma jednak także swoje ograniczenia. Migranci wewnątrzunijni, choć formalnie równi wobec prawa, nie mają pełnych praw politycznych w państwie przyjmującym. Brak naturalizacji oznacza, że nie mogą uczestniczyć w wyborach parlamentarnych ani referendach krajowych, co w praktyce ogranicza ich wpływ na politykę państwa, w którym mieszkają i pracują. Przykład Polaków w Wielkiej Brytanii pokazał, że mimo wieloletniej obecności i znaczącej liczebności nie mieli oni bezpośredniego wpływu na decyzję o brexicie, choć jej skutki szczególnie ich dotknęły³²⁴.

Dodatkowo brak presji na naturalizację może prowadzić do sytuacji, w której migranci pozostają w pewnej „szarej strefie” obywatelstwa. Formalnie korzystają z praw obywateli UE, jednak nie zawsze są postrzegani jako pełnoprawni członkowie społeczeństwa przyjmującego. W niektórych przypadkach może to sprzyjać powstawaniu narracji o „tymczasowości” migrantów, ograniczając ich integrację społeczną i polityczną.

Podsumowując, brak konieczności naturalizacji stanowi jedną z fundamentalnych cech wyróżniających diasporę wewnątrz UE. Z jednej strony daje on migrantom wyjątkową swobodę, pozwalając na mobilność, podtrzymywanie więzi z krajem pochodzenia i rozwój transnarodowych strategii życiowych. Z drugiej jednak strony ogranicza ich pełną integrację polityczną i może prowadzić do powstawania specyficznej formy obywatelstwa – opartej na prawach unijnych, lecz niezakorzenionej w instytucjach politycznych państwa przyjmującego. Ta specyfika czyni diasporę wewnątrz UE zjawiskiem unikatowym w skali globalnej i stanowi wyzwanie dla dalszego rozwoju obywatelstwa europejskiego.

Rola tożsamości europejskiej

Tożsamość europejska stanowi istotny wymiar odróżniający diasporę wewnątrzunijną od diaspor pozaeuropejskich. Migranci w obrębie UE nie funkcjonują wyłącznie w kategoriach narodowych, lecz także w ramach szerszej wspólnoty politycznej i kulturowej, opartej na idei obywatelstwa europejskiego.

³²³ E. Recchi, *Mobile Europe...*

³²⁴ J.-M. Lafleur, *Transnational Politics and the State...*

Proces ten stał się szczególnie widoczny po rozszerzeniach z lat 2004 i 2007, kiedy obywatele nowych państw członkowskich masowo zaczęli korzystać ze swobody przepływu osób. Migracje te, choć w dużej mierze ekonomiczne, prowadziły do kontaktów międzykulturowych i doświadczania wspólnej przestrzeni społecznej, wzmacniającej poczucie przynależności do Europy³²⁵.

Rola tożsamości europejskiej w kształtowaniu diaspor wewnętrznych przejawia się na kilku poziomach. Po pierwsze, sama instytucja obywatelstwa UE, ustanowiona w Traktacie z Maastricht, stanowi podstawę prawną i symboliczną do rozwijania poczucia wspólnoty ponadnarodowej. Obywatele nie są jedynie Polakami, Hiszpanami czy Niemcami, lecz także „Europejczykami”, co formalnie potwierdza ich prawa do swobodnego przemieszczania się, pracy i uczestnictwa politycznego w państwach członkowskich³²⁶.

Po drugie, codzienne doświadczenia migrantów sprzyjają kształtowaniu praktycznej tożsamości europejskiej. Polacy w Wielkiej Brytanii, Niemczech i Irlandii, uczestnicząc w lokalnym rynku pracy, edukacji oraz życiu społecznym, często konfrontują swoją tożsamość narodową z europejskim wymiarem mobilności. Jak pokazują badania, wielu migrantów zaczyna definiować siebie nie tylko przez pryzmat narodowy, ale także jako część większej wspólnoty europejskiej, co jest szczególnie widoczne wśród drugiego pokolenia migrantów.

Po trzecie, tożsamość europejska pełni funkcję łagodzącą w kontekście napięć związanych z procesami integracyjnymi. W odróżnieniu od migrantów spoza UE obywatele unijni mogą powoływać się na wspólne wartości – demokrację, prawa człowieka, równość – które stanowią fundament integracji. Dzięki temu diaspory wewnątrz UE mają większy potencjał do wpisywania się w tkankę społeczną krajów przyjmujących, mimo istniejących barier językowych i ekonomicznych³²⁷.

Nie oznacza to jednak, że tożsamość europejska całkowicie zastępuje tożsamości narodowe. Wręcz przeciwnie – w wielu przypadkach obserwuje się ich współistnienie i przenikanie. Migranci często definiują siebie jako Polaków, a jednocześnie jako Europejczyków, co pozwala im funkcjonować w przestrzeni transnarodowej bez konieczności pełnej asymilacji. Takie „hybrydowe

³²⁵ E. Recchi, A. Favell (red.), *Pioneers of European integration...*

³²⁶ Ibid.

³²⁷ R. Koopmans, *Multiculturalism and Immigration: A Contested Field in Cross-National Comparison*, „Annual Review of Sociology” t. 39 nr 1 (2013), DOI: 10.1146/annurev-soc-071312-145630.

tożsamości” stanowią jedną z cech charakterystycznych diaspor wewnątrz UE, odróżniających je od diaspor pozaeuropejskich, które często muszą dokonywać wyraźniejszego wyboru między adaptacją a podtrzymywaniem tożsamości narodowej³²⁸.

Jednocześnie znaczenie tożsamości europejskiej ujawnia swoje ograniczenia w momentach kryzysów politycznych i gospodarczych. Przykładem jest Brexit, który podważył poczucie stabilności prawnej i politycznej wśród migrantów z Europy Środkowo-Wschodniej w Wielkiej Brytanii. Choć formalnie posiadali oni prawa wynikające z obywatelstwa UE, dyskurs publiczny często wykluczał ich z narracji o wspólnocie politycznej, co osłabiało poczucie przynależności do „projektu europejskiego”³²⁹.

Podsumowując, tożsamość europejska odgrywa kluczową rolę w funkcjonowaniu diaspor wewnątrz UE. Stanowi ona swoiste spoiwo, które łądzi napięcia między migracją a integracją, zarazem otwierając przestrzeń do budowania transnarodowych, hybrydowych form przynależności. Jednocześnie jej trwałość i siła zależą od stabilności politycznej samej Unii oraz zdolności państw członkowskich do tworzenia inkluzywnych narracji wspólnotowych.

Różnice w politykach integracyjnych

Polityki integracyjne wobec migrantów w państwach członkowskich Unii Europejskiej charakteryzują się znaczną różnorodnością, co wpływa również na specyfikę funkcjonowania diaspor wewnątrz UE. Choć obywatele UE korzystają z prawa do swobodnego przepływu osób, zakres i charakter działań integracyjnych, jakie oferują im państwa przyjmujące, zależą w dużej mierze od krajowych tradycji politycznych, modeli obywatelstwa oraz społecznych postaw wobec migracji. Taka fragmentaryczność podejść sprawia, że doświadczenia migrantów z Unii różnią się znacząco w zależności od kontekstu państwowego³³⁰.

Modele integracji w Europie

W literaturze wyróżnia się trzy podstawowe modele polityk integracyjnych: model republikański (np. Francja), model wielokulturowy (np. Wielka Brytania) i model etnokulturowy (np. Niemcy przed reformą prawa o obywatelstwie

³²⁸ E. Recchi, A. Favell (red.), *Pioneers of European integration...*

³²⁹ J.-M. Lafleur, *Transnational Politics and the State...*

³³⁰ A. Geddes, C. Boswell, *Migration and Mobility in the European Union*, Houndmills–Basingstoke–Hampshire 2011.

w 2000 r.). W kontekście obywateli UE różnice te wciąż mają znaczenie. We Francji kluczowe jest przyjęcie uniwersalistycznej tożsamości obywatelskiej, co ogranicza podkreślanie odrębności narodowych. W Wielkiej Brytanii przez długi czas akceptowano istnienie równoległych wspólnot kulturowych, choć po 2010 roku nastąpił zwrot w kierunku bardziej restrykcyjnych podejść. Niemcy z kolei, tradycyjnie traktowały migrantów jako „gości” (*Gastarbeiter*), co przekładało się na ograniczoną integrację polityczną, choć wobec obywateli UE zastosowano bardziej inkluzywne rozwiązania³³¹.

Integracja obywateli UE a migrantów spoza UE

Specyfika diaspor wewnątrz UE polega na tym, że nie wymagają one odrębnych ani kompleksowych polityk integracyjnych. W odróżnieniu od migrantów spoza UE obywatele wspólnoty mają prawo do zatrudnienia, zamieszkania i edukacji na mocy prawa unijnego, co ogranicza potrzebę krajowych programów wsparcia. Jednak brak konieczności naturalizacji i ograniczone działania integracyjne sprawiają, że obywatele UE mogą doświadczać swoistej „lukowej integracji” – są formalnie równi wobec prawa, lecz w praktyce pozostają na marginesie systemów politycznych i społecznych państw przyjmujących³³².

Wpływ kryzysów politycznych i gospodarczych

Różnice w politykach integracyjnych szczególnie uwidaczniają się w momentach kryzysowych. Kryzys gospodarczy z lat 2008–2010 spowodował, że niektóre państwa ograniczały dostęp do świadczeń socjalnych dla migrantów wewnątrzunijnych, aby chronić własne systemy opieki społecznej³³³. Z kolei kryzys migracyjny z 2015 roku, mimo że dotyczył głównie uchodźców spoza UE, wpłynął na postrzeganie mobilnych obywateli Unii – w debatach publicznych często dochodziło do zacierania różnic między nimi a migrantami z krajów trzecich, co wzmocniło nastroje antyimigranckie. Najbardziej spektakularnym przykładem była Wielka Brytania, gdzie obecność Polaków i innych migrantów z Europy Środkowo-Wschodniej stała się jednym z głównych tematów debaty o brexicie³³⁴.

³³¹ R. Koopmans, *Multiculturalism and Immigration...*

³³² E. Recchi, A. Favell (red.), *Pioneers of European integration...*

³³³ A. Gamlen, *Diaspora institutions and diaspora governance...*

³³⁴ M. Goodwin, C. Milazzo, *Taking back control? Investigating the role of immigration in the 2016 vote for Brexit*, „The British Journal of Politics and International Relations” t. 19 nr 3 (2017), DOI: 10.1177/1369148117710799.

Konsekwencje zróżnicowanych podejść

Brak jednolitej polityki integracyjnej na poziomie unijnym sprawia, że funkcjonowanie diaspor wewnątrz UE jest silnie uzależnione od lokalnych uwarunkowań. W krajach stosujących bardziej otwarte podejście, takich jak Irlandia, migranci wewnątrzunijni mogą łatwiej uczestniczyć w życiu społecznym i politycznym. W państwach, w których nacisk kładzie się na asymilację, proces ten bywa trudniejszy, a diaspory zachowują większą odrębność. W konsekwencji migranci z UE tworzą zróżnicowane strategie – od silnej adaptacji po rozwój samodzielnych instytucji diasporalnych. W przypadku diaspor z krajów spoza Unii Europejskiej sytuacja wygląda zupełnie inaczej (tabela 5).

Tabela 5. Porównanie specyfiki diaspor wewnątrz UE i poza UE

Kategoria	Diaspory wewnątrz UE	Diaspory poza UE
Podstawa prawna pobytu	Oparta na zasadzie swobody przepływu osób (TFUE, dyrektywa 2004/38/WE); brak konieczności uzyskiwania zezwoleń na pobyt i pracę.	Zależna od krajowego prawa imigracyjnego; wymaga wiz, pozwoleń na pobyt i pracę.
Naturalizacja	Brak potrzeby naturalizacji dla korzystania z pełni praw ekonomicznych i społecznych; proces dobrowolny i relatywnie rzadki.	Często niezbędna dla stabilizacji statusu prawnego oraz uzyskania pełnych praw politycznych i społecznych.
Prawa polityczne	Prawo do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych; brak prawa udziału w wyborach parlamentarnych bez naturalizacji.	Brak praw wyborczych (zarówno lokalnych, jak i krajowych) przed uzyskaniem obywatelstwa.
Tożsamość zbiorowa	Możliwość rozwijania hybrydowej tożsamości narodowej i europejskiej, wzmocnionej przez obywatelstwo UE.	Silniejsze napięcia między tożsamością narodową a wymogami asymilacji; brak ponadnarodowego odniesienia tożsamościowego.
Integracja społeczna	Wspierana przez formalną równość prawną i bliskość kulturową, lecz zależna od polityk krajowych; często częściowa i niepełna.	Uwarunkowana polityką integracyjną państwa przyjmującego; wyższe ryzyko marginalizacji i asymilacji przymusowej.
Mobilność	Swobodna mobilność w obrębie UE, sprzyjająca migracji cyrkulacyjnej i transnarodowym strategiom życia.	Ograniczona przez przepisy wizowe i imigracyjne; migracje mniej płynne i trudniejsze do odwrócenia.
Postrzeganie społeczne	Często postrzegani jako „tania siła robocza”, mimo formalnej równości prawnej; napięcia mają głównie charakter ekonomiczny i polityczny.	Postrzegani jako „inni” kulturowo; napięcia obejmują kwestie ekonomiczne, etniczne, religijne i językowe.

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Favell, *The New Face of East–West Migration in Europe*, „Journal of Ethnic and Migration Studies” t. 34 nr 5 (2008), DOI: 10.1080/13691830802105947; E. Guild et al. (red.), *Social benefits and migration: a contested relationship and policy challenge in the EU*, Brussels, Belgium 2013; R. Koopmans, *Multiculturalism and Immigration: A Contested Field in Cross-National Comparison*, „Annual Review of Sociology” t. 39 nr 1 (2013), DOI: 10.1146/annurev-soc-071312-145630; J.-M. Lafleur, M. Stanek, *EU Migration and the Economic Crisis: Concepts and Issues*, [w:] J.-M. Lafleur, M. Stanek (red.), *South-North Migration of EU Citizens in Times of Crisis*, Cham 2017.

Diaspory wewnątrz UE funkcjonują w specyficznym kontekście prawnym i społecznym, który odróżnia je od klasycznych diaspor pozaeuropejskich. Różnice w politykach integracyjnych państw członkowskich ujawniają jednak ograniczenia zasady swobody przepływu osób w ramach Unii Europejskiej. Choć formalne prawa są jednolite, doświadczenia migrantów różnią się znacząco w zależności od państwa przyjmującego. Brak wspólnej polityki integracyjnej na poziomie UE sprawia, że diasporom unijnym przypisana jest szczególna ambiwalencja – są one jednocześnie w pełni uprawnionymi obywatelami wspólnoty, a zarazem „obcymi” w społeczeństwach narodowych.

Analiza specyfiki diaspor wewnątrz Unii Europejskiej w porównaniu z diasporami pozaeuropejskimi pokazuje, że mamy do czynienia z jakościowo odmiennym zjawiskiem migracyjnym. Choć zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku chodzi o tworzenie wspólnot migrantów w nowych państwach osiedlenia, ramy prawne, społeczne i polityczne, w jakich funkcjonują te grupy, zasadniczo różnią się od siebie. Diaspory wewnątrz UE są efektem szczególnego kontekstu integracji europejskiej, opartej na swobodzie przepływu osób, obywatelstwie unijnym oraz wspólnych wartościach.

Pierwszym aspektem tej specyfiki jest brak konieczności naturalizacji. Obywatele UE, w przeciwieństwie do migrantów z państw trzecich, nie muszą ubiegać się o obywatelstwo kraju przyjmującego, aby legalnie mieszkać, pracować czy korzystać z usług socjalnych. Umożliwia to zachowanie silnych więzi z krajem pochodzenia i rozwój strategii transnarodowych, w ramach, których migranci równocześnie uczestniczą w życiu społecznym dwóch (a czasem więcej) państw. Jednak brak naturalizacji wiąże się również z ograniczeniami – migranci często nie mają pełnych praw politycznych, co ogranicza ich wpływ na politykę państw przyjmujących³³⁵.

Drugim elementem wyróżniającym jest rola tożsamości europejskiej. Obywatele przemieszczający się w ramach UE mogą identyfikować się nie tylko z własną narodowością, lecz także z szerszą wspólnotą europejską. Poczucie przynależności do „Europy” łagodzi tradycyjne napięcia między asymilacją a zachowaniem tożsamości narodowej. Migranci mogą funkcjonować w przestrzeni transnarodowej, rozwijając hybrydowe formy identyfikacji – jednocześnie narodowe i europejskie³³⁶. Jednak znaczenie tej tożsamości okazuje się zmienne. Kryzysy polityczne, takie jak Brexit, pokazały, że poczucie europejskiej wspólnoty może zostać podważone przez nastroje narodowe i populistyczne.

³³⁵ Ibid.; E. Recchi, *Mobile Europe...*

³³⁶ M. Goodwin, C. Milazzo, *Taking back control?...*

Trzecim wymiarem tej specyfiki są różnice w politykach integracyjnych. Unia Europejska nie posiada jednolitego modelu integracji, pozostawiając państwom członkowskim znaczną swobodę w tym zakresie. W konsekwencji migranci z UE mogą doświadczać odmiennych warunków w zależności od kraju pobytu. W Irlandii integracja obywateli UE przebiegała relatywnie gładko, podczas gdy w Niemczech i we Francji wciąż obecne były elementy podejść asymilacyjnych lub etnokulturowych. Różnice te ujawniają ograniczenia samej idei obywatelstwa unijnego – choć formalnie wszyscy obywatele mają równe prawa, ich praktyczna realizacja zależy od narodowych tradycji i interesów politycznych³³⁷.

Podsumowując, diaspory wewnątrz UE różnią się zasadniczo od diaspor pozaeuropejskich. Są one mniej obciążone wymogami formalnymi, bardziej transnarodowe i osadzone w ramach instytucji obywatelstwa europejskiego. Jednocześnie nie są wolne od problemów takich jak ograniczona integracja polityczna, zmienne narracje społeczne i zróżnicowane podejścia państw członkowskich, które sprawiają, że migranci wewnątrz UE często funkcjonują w przestrzeni „pomiędzy” – pełni praw ekonomicznych i socjalnych, ale nie zawsze w pełni zakorzenieni politycznie i społecznie. To napięcie pokazuje, że swoboda przepływu osób, choć stanowi jedno z największych osiągnięć integracji europejskiej, pozostaje projektem niedokończonym, wymagającym dalszego doprecyzowania i wzmocnienia mechanizmów wspólnotowych.

W perspektywie politologicznej specyfika diaspor wewnątrzunijnych jest więc ambiwalentna. Z jednej strony świadczy o unikatowym charakterze UE jako przestrzeni ponadnarodowej mobilności, z drugiej jednak ujawnia ograniczenia, wynikające z niepełnej konsolidacji obywatelstwa europejskiego i braku wspólnej polityki integracyjnej.

Reasumując, można stwierdzić, że diaspory wewnątrz Unii Europejskiej stanowią szczególny fenomen społeczny i polityczny, wynikający z realizacji jednego z filarów integracji europejskiej – swobody przepływu osób. Z jednej strony, świadczą one o sukcesie integracji europejskiej – miliony obywatele mogą swobodnie się przemieszczać, podejmować pracę i budować życie w innych państwach członkowskich. Ich obecność wzbogaca społeczeństwa przyjmujące i przyczynia się do wzrostu gospodarczego. Z drugiej jednak strony doświadczenia migrantów pokazują ograniczenia samej idei obywatelstwa

³³⁷ A. Geddes, C. Boswell, *Migration and mobility in the European Union*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire 2011; R. Koopmans, *Multiculturalism and Immigration...*

unijnego. Formalna równość często rozmija się z praktyką, a polityki integracyjne pozostają rozproszone i zależne od państw narodowych.

Rozszerzenia Unii, szczególnie w latach 2004 i 2007, wywołały masowe migracje obywateli nowych państw członkowskich do Europy Zachodniej. Kluczowe znaczenie miały czynniki ekonomiczne, w tym dysproporcje płacowe i wysokie bezrobocie w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, które zderzały się z niedoborami siły roboczej w „starej piętnastce”. W krótkim czasie powstały liczne skupiska migrantów, które przekształciły się w diaspory o trwałym charakterze. Polacy stali się największą grupą migrantów z nowych państw członkowskich, a ich doświadczenia w trzech państwach ukazują różnorodne modele integracji.

Studia przypadków pokazały, że diaspory wewnątrz UE nie ograniczają się wyłącznie do roli ekonomicznej. Tworzą one instytucje edukacyjne, kulturalne i religijne, a także budują sieci transnarodowe, wzmacniające poczucie wspólnoty. Ich funkcjonowanie ujawnia jednak również napięcia między normatywnymi ramami swobody przepływu osób a rzeczywistością społeczną, w której migranci nie zawsze doświadczają pełnej równości³³⁸.

Z formalnego punktu widzenia obywatele wspólnoty korzystają z równości wobec prawa – mają dostęp do rynku pracy, świadczeń socjalnych i mogą uczestniczyć w wyborach lokalnych. Jednak praktyka ujawnia znaczące rozbieżności. Migranci często napotykają na bariery językowe, brak uznawania kwalifikacji czy praktyki dyskryminacyjne, które ograniczają ich możliwości zawodowe³³⁹. W wielu przypadkach są zatrudniani poniżej swoich kwalifikacji, co utrwała stereotyp „taniej siły roboczej”³⁴⁰.

Dostęp do usług socjalnych bywa również przedmiotem sporów politycznych. Pojęcie „turystyki socjalnej”, wykorzystywane w debatach publicznych, zwłaszcza w Wielkiej Brytanii i Niemczech, wskazuje na napięcia wokół finansowania systemów opieki społecznej.

Kolejnym istotnym aspektem jest uczestnictwo polityczne. Obywatele UE mogą głosować w wyborach lokalnych, lecz ich aktywność wyborcza jest ograniczona, głównie z powodu poczucia tymczasowości pobytu i barier instytucjonalnych³⁴¹. Tym samym ich wpływ polityczny w społeczeństwach przy-

³³⁸ M. Dziągiewski, M. Nowosielski (red.), *Polskie organizacje imigranckie w Europie: w poszukiwaniu nowego modelu*, Warszawa 2021.

³³⁹ E. Recchi, A. Favell (red.), *Pioneers of European integration...*

³⁴⁰ Ibid.

³⁴¹ J. Arrighi, R. Bauböck, *A multilevel puzzle...*

mujących pozostaje ograniczony, co wzmacnia ambiwalencję ich statusu. Z jednej strony migranci z UE posiadają pełnię praw w wymiarze gospodarczym, z drugiej jednak są częściowo wykluczeni politycznie.

Hybrydowe formy tożsamości łagodzą napięcia integracyjne oraz sprzyjają tworzeniu poczucia wspólnoty ponadnarodowej. Jednak kryzysy polityczne, takie jak Brexit, pokazały, że tożsamość europejska może być krucha i podatna na podziały narodowe.

Różnice w politykach integracyjnych państw członkowskich powodują, że doświadczenia migrantów są bardzo zróżnicowane, a brak jednolitej polityki integracyjnej na poziomie UE sprawia, że formalna równość nie zawsze przekłada się na rzeczywiste doświadczenia migrantów³⁴².

Wnioski

Diaspory jako zjawisko społeczne, polityczne i kulturowe, zajmują coraz ważniejsze miejsce w analizach nauk politycznych, stosunków międzynarodowych, socjologii i prawa. Celem niniejszego rozdziału jest podsumowanie kluczowych wniosków wynikających z wcześniejszych części pracy, obejmujących definicje i typologie diaspor, ich status formalnoprawny, organizację wewnętrzną oraz funkcjonowanie w przestrzeni Unii Europejskiej i poza nią. Refleksja ta pozwala lepiej uchwycić złożoność badanego zjawiska oraz wskazuje na konieczność dalszych, interdyscyplinarnych badań w kontekście polityki migracyjnej i transnarodowej.

Pierwszym istotnym wnioskiem płynącym z analizy jest stwierdzenie, że pojęcie „diaspora” nie posiada jednej, powszechnie akceptowanej definicji. W literaturze naukowej wyróżnia się podejścia klasyczne, akcentujące przymusowy charakter migracji i rozproszenie, oraz podejścia współczesne, podkreślające dobrowolność ruchów migracyjnych, wielowymiarowe więzi z ojczyzną oraz dynamiczną tożsamość zbiorów. W praktyce badawczej pojęcie diaspory staje się kategorią analityczną, służącą opisowi wspólnot transnarodowych, a nie jedynie grup etnicznych żyjących na obczyźnie.

Drugim ważnym wnioskiem jest stwierdzenie, że status formalnoprawny członków diaspory pozostaje kluczowym czynnikiem determinującym ich pozycję w społeczeństwie przyjmującym i wysyłającym. Obywatelstwo, podwójne

³⁴² A. Geddes, C. Boswell, *Migration and mobility in the European Union...*; R. Koopmans, *Multiculturalism and Immigration...*

obywatelstwo oraz status rezydenta nie są wyłącznie kategoriami prawnymi, lecz również narzędziami polityki państwa. Przykłady Polski, Niemiec, USA czy Kanady pokazują, że różnice w regulacjach wynikają z historii, tradycji konstytucyjnych i strategii migracyjnych. Polska akcentuje więzi etniczne i narodowe, Niemcy przez dekady preferowały model etnokulturowy, Stany Zjednoczone traktują obywatelstwo jako fundament integracji, natomiast Kanada włącza wielokulturowość w samą istotę swojego systemu politycznego.

Trzeci wniosek dotyczy organizacji diaspor. Diaspory rzadko są jednolitymi wspólnotami – częściej stanowią zróżnicowane grupy wewnętrzne, oparte na podziałach pokoleniowych, regionalnych, religijnych lub klasowych. Organizacje diasporalne pełnią funkcje reprezentacyjne, integracyjne i kulturowe, a ich rola zależy od kontekstu prawnego oraz wsparcia państwa pochodzenia. Szczególną uwagę zwraca zjawisko instytucjonalizacji kontaktów między diasporami a państwami w tym: powstawanie ministerstw, rad i agencji zajmujących się współpracą z emigrantami³⁴³. Wskazuje to, że współczesne państwa traktują diasporę jako istotny element swojej polityki zagranicznej i wewnętrznej.

Czwarty wniosek wynika z analizy specyfiki diaspor funkcjonujących wewnątrz UE i poza nią. Diaspory europejskie korzystają ze swobody przepływu osób, co odróżnia je od wspólnot funkcjonujących w krajach spoza Unii. Brak potrzeby naturalizacji, dostęp do rynku pracy i praw politycznych na poziomie lokalnym, a także możliwość budowania tożsamości europejskiej sprawiają, że ich funkcjonowanie przebiega w innych warunkach niż w diasporach, np. w Ameryce Północnej czy na Bliskim Wschodzie. Jednocześnie jednak, mimo formalnej równości, wciąż pojawiają się problemy dyskryminacji i integracji, co dowodzi, że prawo nie zawsze przekłada się na pełną inkluzję społeczną.

Podsumowując dotychczasowe ustalenia, należy podkreślić, że diaspora jest zjawiskiem wielowymiarowym, którego nie sposób analizować wyłącznie w ramach jednej dyscypliny naukowej. Politologia wskazuje na znaczenie diaspor jako aktora polityki wewnętrznej i zagranicznej. Socjologia akcentuje jej rolę w procesach tożsamościowych, społecznych i integracyjnych. Prawo analizuje status formalny migrantów, podczas gdy ekonomia bada ich wkład w rozwój gospodarczy poprzez transfery finansowe i kapitał społeczny. Antropologia z kolei ukazuje symboliczne i kulturowe wymiary funkcjonowania diaspor.

³⁴³ A. Gamlen, *Diaspora institutions and diaspora governance...*

Złożoność ta ujawnia się szczególnie w kontekście współczesnej globalizacji, sprzyjającej utrzymywaniu transnarodowych więzi. Rozwój technologii komunikacyjnych, mediów społecznościowych i taniego transportu sprawia, że diaspory są dziś bardziej połączone niż kiedykolwiek wcześniej. Oznacza to, że tradycyjne rozróżnienia między krajem pochodzenia a krajem osiedlenia stają się coraz mniej wyraźne. Diaspora żyje jednocześnie „tu i tam” – budując hybrydowe tożsamości i uczestnicząc równocześnie w kilku systemach politycznych i społecznych³⁴⁴.

Ta interdyscyplinarna perspektywa jest konieczna także dlatego, że zjawisko diaspory wiąże się z licznymi napięciami i paradoksami. Z jednej strony państwa chcą utrzymywać więzi ze swoimi diasporami, traktując je jako zasób polityczny i gospodarczy. Z drugiej strony, obawiają się ich podwójnej lojalności i potencjalnych konfliktów tożsamościowych. Podobne napięcia dotyczą społeczeństw przyjmujących – diaspory postrzegane są jako źródło różnorodności i wzbogacenia kulturowego, ale także jako wyzwanie dla spójności społecznej i bezpieczeństwa.

Dotychczasowe badania nad diasporami, choć bogate, pozostawiają wiele pytań otwartych. Można wskazać kilka obszarów wymagających dalszej eksploracji:

1. Diaspory a polityka transnarodowa – potrzebne są pogłębione badania nad tym, w jaki sposób diaspory uczestniczą w polityce na wielu poziomach jednocześnie: lokalnym, narodowym, unijnym i globalnym. Szczególnie istotne jest zrozumienie roli, jaką odgrywają w konfliktach międzynarodowych i w dyplomacji publicznej.
2. Diaspory a gospodarka – pomimo licznych badań nad przekazami pieniężnymi (*remittances*), wciąż niewystarczająco analizowany jest wpływ diaspory na rozwój kapitału ludzkiego i społecznego, a także na transfer wiedzy oraz innowacji.
3. Tożsamość i integracja – problem ten wymaga dalszych badań nad zmianami zachodzącymi w tożsamości diaspory w kolejnych pokoleniach oraz nad czynnikami, które sprzyjają integracji bądź prowadzą do marginalizacji.
4. Prawo i obywatelstwo – potrzebne są analizy porównawcze dotyczące regulacji formalnoprawnego statusu diaspory w różnych państwach oraz

³⁴⁴ S. Vertovec, *Super-diversity and its implications...*

konsekwencji tych regulacji dla integracji i lojalności wobec państwa przyjmującego.

5. Nowe technologie i media – badania nad rolą cyfrowych kanałów komunikacji w podtrzymywaniu więzi diaspor są coraz bardziej istotne. Media społecznościowe pełnią funkcję narzędzia samoorganizacji, mobilizacji politycznej i budowania transnarodowych tożsamości.
6. Bezpieczeństwo i konflikty – istotnym kierunkiem badań jest analiza roli diaspor w konfliktach etnicznych i politycznych. Diaspory mogą być zarówno źródłem eskalacji napięć, jak i aktorem wspierającym procesy pokojowe.

Diaspora jest zjawiskiem złożonym, wymagającym podejścia interdyscyplinarnego i wielopoziomowej analizy. Kluczowe wnioski dotyczą różnorodności definicji, znaczenia statusu prawnego, a także roli organizacji diasporalnych. Zjawisko to nie może być analizowane wyłącznie w kontekście migracji. Stanowi ono istotny element polityki transnarodowej, gospodarki globalnej i kulturowej tożsamości.

Diaspory funkcjonują na styku różnych porządków w tym: prawa, polityki, społeczeństwa oraz kultury i z tego względu stanowią wyzwanie zarówno dla badaczy, jak i dla decydentów politycznych. W epoce globalizacji rośnie ich znaczenie jako aktorów politycznych i gospodarczych, a jednocześnie jako wspólnot budujących nowe formy tożsamości ponad granicami państw.

Ostateczny wniosek płynący z przeprowadzonej analizy brzmi: diaspory nie są zjawiskiem marginalnym, lecz stanowią integralną część współczesnego świata. Zrozumienie ich dynamiki wymaga współpracy wielu dyscyplin naukowych oraz zastosowania nowych narzędzi analitycznych, które uwzględnią transnarodowy charakter tego zjawiska.

2. Podstawy teoretyczne zarządzania publicznego

K. Zienkiewicz

Zarządzanie publiczne odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu współpracy międzynarodowej, zwłaszcza w kontekście relacji z diasporą oraz organizacjami polonijnymi. Ewolucja tej dyscypliny – od klasycznych modeli administracji publicznej po współczesne koncepcje wielopoziomowego zarządzania – umożliwia bardziej elastyczne, zintegrowane i efektywne podejście do relacji między państwem a aktorami międzynarodowymi. Niniejszy rozdział ma na celu przeanalizowanie kluczowych definicji, teorii i zastosowań zarządzania publicznego w kontekście współpracy międzynarodowej, ze szczególnym uwzględnieniem teorii organizacyjnych.

Zarządzanie publiczne jest interdyscyplinarną dziedziną nauki, zajmującą się analizą, planowaniem i realizacją działań publicznych podejmowanych przez instytucje państwowe i inne organizacje funkcjonujące w sferze publicznej. Według Owena Hughesa zarządzanie publiczne różni się od tradycyjnej administracji publicznej, ponieważ koncentruje się na wynikach, efektywności i partycypacji społecznej¹. Inne definicje akcentują znaczenie współpracy międzysektorowej, podkreślając konieczność angażowania organizacji pozarządowych i międzynarodowych w proces zarządzania².

¹ O.E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*, London 2018.

² A. Chircop, R. Bassett, E. Taylor, *Evidence on how to practice intersectoral collaboration for health equity: a scoping review*, „Critical Public Health” t. 25 nr 2 (2015); A. Kalegaonkar,

Ewolucja zarządzania publicznego jest rezultatem zmieniających się wyzwań społecznych, ekonomicznych i politycznych. Klasyczne podejście Maxa Webera, oparte na biurokratycznym modelu administracji, koncentrowało się na hierarchii, zasadach formalności i neutralności politycznej³. Choć model ten miał wiele zalet, takich jak stabilność i przewidywalność, jego sztywność była krytykowana z powodu braku elastyczności i innowacyjności⁴.

W latach 80. XX wieku zainicjowano reformy znane jako Nowe Zarządzanie Publiczne (NZP), które przekształciły sferę publiczną, wprowadzając elementy zarządzania charakterystyczne dla sektora prywatnego, takie jak konkurencja, orientacja na wyniki i decentralizacja⁵. Współczesne podejście, określane mianem wielopoziomowego zarządzania (*governance*)⁶, podkreśla znaczenie współpracy między różnymi poziomami administracji publicznej, organizacjami pozarządowymi i partnerami międzynarodowymi⁷.

Nowe Zarządzanie Publiczne stało się impulsem do rozwoju nowych teorii zarządzania i ich zastosowania w relacjach międzynarodowych. Jedną z tych teorii jest rozwinięta przez Edwarda Freemana teoria interesariuszy⁸. Znajduje ona zastosowanie w zarządzaniu publicznym poprzez identyfikację i angażowanie kluczowych grup interesariuszy w procesy decyzyjne. W kontekście

L.D. Brown, *Intersectoral cooperation: Lessons for practice*, „IDR Reports” t. 16 nr 2 (2000); J. Podgórska-Rykała, M. Kępa (red.), *Współpraca międzysektorowa jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, Kraków 2020.

³ M. Weber, *Racjonalność. Władza. Odczarowanie*, Poznań 2011; M. Weber, J. Winckelmann, *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*, Tübingen 2009.

⁴ A. Gaca et al. (red.), *Dzieje biurokracji*. t. 5 cz. 1, Włocławek 2013.

⁵ P. Aucoin, *Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums*, „Governance” t. 3 nr 2 (1990), DOI: 10.1111/j.1468-0491.1990.tb00111.x; A. Dunsire, *Administrative Theory in the 1980s: A viewpoint*, „Public Administration” t. 73 nr 1 (1995), DOI: 10.1111/j.1467-9299.1995.tb00815.x; F. Naschold, *The Interface management frontier: Modernizing local government. Part three*, „International Public Management Journal” t. 2 nr 1 (1999), DOI: 10.1016/S1096-7494(00)87432-2.

⁶ Termin *governance* w bezpośrednim tłumaczeniu na język polski może budzić wątpliwości i zastrzeżenia. W literaturze przedmiotu, zależnie od kontekstu, spotkamy określenia: „zarządzanie sieciowe”, „zarządzanie wielopoziomowe”, „zarządzanie wieloszczeblowe” czy „zarządzanie zintegrowane”. Spotkać można również pojęcia opisowe, np. „dobre zarządzanie” (*good governance*) czy dosyć często obecne w literaturze „zarządzanie publiczne” (*public governance*).

⁷ A. Smalec, A. Niemczyk, R. Seweryn, *Cooperation Between Local Government and Non-Governmental Organizations as a Platform for the Development of Social Dialogue*, „Journal of International Business Research and Marketing” t. 6 nr 2 (2021), DOI: 10.18775/jibrm.1849-8558.2015.62.3002.

⁸ R.E. Freeman, *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Cambridge University Press 2010.

współpracy międzynarodowej teoria ta pomaga określić role państw, organizacji międzynarodowych i społeczności lokalnych jako współtwórców polityk publicznych. Teoria instytucjonalna, oparta na pracach Johna W. Meyera i Briana Rowana, podkreśla znaczenie norm, wartości i struktur społecznych w kształtowaniu działań instytucji publicznych. Współpraca międzynarodowa wymaga dostosowania się do różnorodnych norm kulturowych i prawnych, co czyni tę teorię niezwykle użyteczną⁹. Z kolei teoria zasobowa (*resource-based view*) podkreśla znaczenie wykorzystania unikalnych zasobów organizacji, takich jak wiedza, kompetencje i relacje, w celu osiągania celów publicznych¹⁰. Współpraca z diasporą może być postrzegana jako strategiczne wykorzystanie kapitału ludzkiego i społecznego¹¹.

Teorie zarządzania publicznego znajdują swoje zastosowanie w relacjach międzynarodowych, w tym we współpracy z polskimi organizacjami imigranckimi. Współpraca między państwem a organizacjami międzynarodowymi, takimi jak Organizacja Narodów Zjednoczonych czy Unia Europejska, opiera się na koncepcji wielopoziomowego zarządzania, które umożliwia koordynację działań na różnych szczeblach administracji. Przykładem jest współpraca Polski z Międzynarodową Organizacją ds. Migracji (IOM) w zakresie integracji migrantów i Polonii¹². W zarządzaniu współpracą z polskimi organizacjami imigranckimi zastosowanie znajdują zarówno teoria interesariuszy, jak i teoria instytucjonalna. Przykłady obejmują inicjatywy Senatu RP i Ministerstwa Spraw Zagranicznych w zakresie wspierania Polonii za granicą, między innymi poprzez programy edukacyjne i kulturalne.

Zarządzanie publiczne oferuje narzędzia analizy i implementacji polityk publicznych, które mogą wspierać budowanie trwałych relacji między państwem a partnerami międzynarodowymi. Współczesne wyzwania, takie jak globalizacja, migracje i zmiany klimatyczne, podkreślają konieczność efektywnego wykorzystania teorii i praktyk zarządzania publicznego w kontekście relacji międzynarodowych.

⁹ J.W. Meyer, B. Rowan, *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, „American Journal of Sociology” t. 83, nr 2 (1977), DOI: 10.1086/226550.

¹⁰ E. Penrose, *The Theory of the Growth of the Firm*, Oxford University Press, Oxford 1995.

¹¹ J. Barney, *Firm Resources and Sustained Competitive Advantage*, „Journal of Management” t. 17 nr 1 (1991), DOI: 10.1177/014920639101700108; J.B. Barney, *Firm resources and sustained competitive advantage*, [w:] *Advances in Strategic Management*, t. 17, Bingley 2000.

¹² IOM, *Złote Wachlarze 2019. Poland*, <https://poland.iom.int/news/z%C5%82ote-wachlarze-2019>, 2019 r., dostęp 29 grudnia 2024 r.

2.1. Klasyczny model administracji Maxa Webera

Współczesne studia nad zarządzaniem publicznym często odwołują się do klasycznych fundamentów, które ukształtowały sposób organizacji i funkcjonowania instytucji państwowych. Jednym z najważniejszych i najbardziej wpływowych podejść jest model administracji zaproponowany przez Maxa Webera na początku XX wieku. Jego koncepcja biurokracji nie tylko określiła idealny typ organizacji opartej na racjonalności i legalności, lecz także stała się punktem odniesienia dla późniejszych reform i krytycznych analiz aparatu państwowego¹³.

Weberowski model administracji wyrastał z potrzeby uporządkowania szybko rosnących struktur państwowych w dobie industrializacji, urbanizacji i rozwoju demokracji parlamentarnej. W obliczu złożoności nowoczesnego państwa, coraz liczniejszych zadań publicznych, skomplikowanych procedur prawnych oraz rosnących oczekiwań obywateli pojawiła się konieczność stworzenia formy organizacyjnej, która łączyłaby efektywność działania z bezosobowym stosowaniem prawa. To dążenie do połączenia legalności z racjonalnością skłoniło Webera do wyodrębnienia cech idealnej biurokracji: hierarchii, specjalizacji, formalnych reguł, bezosobowości, zatrudnienia opartego na kwalifikacjach, a także kariery urzędniczej.

Model Maxa Webera odróżniał się od wcześniejszych ujęć tradycyjnych i charyzmatycznych form władzy, w których legitymacja pochodziła odpowiednio z obyczaju lub z osobistych cech przywódcy. W biurokracji legalno-racjonalnej władza opiera się na skodyfikowanych normach prawnych, a autorytet urzędnika wynika z zajmowanej pozycji w hierarchii oraz z kompetencji potwierdzonych formalnymi kwalifikacjami. Dzięki temu administracja staje się przewidywalna, spójna i odporna na kaprysy jednostek, co sprzyja zaufaniu społecznemu oraz stabilności systemu politycznego.

Jednocześnie warto podkreślić, że klasyczny model Webera funkcjonuje jako konstrukcja teoretyczna – „typ idealny” – która w rzeczywistości nigdy nie występuje w czystej postaci. Jego główną rolą jest służyć jako punkt odniesienia do oceny rzeczywistych struktur administracyjnych: im bardziej organizacja przypomina biurokratyczny ideał, tym większa jej racjonalność, lecz jednocześnie – jak wskazują późniejsze krytyki – tym większe ryzyko nadmiernego formalizmu czy braku elastyczności.

¹³ M. Weber, *Racjonalność. Władza. Odczarowanie...*

W ramach niniejszego podrozdziału zaprezentowane zostaną geneza i główne założenia klasycznego modelu administracji Maxa Webera, następnie omówione zostaną mechanizmy zarządzania biurokratycznego, główne krytyki tego podejścia oraz kierunki reinterpretacji, które pozwalają dostosować Weberowską biurokrację do wymogów współczesnej współpracy instytucji państwowych z organizacjami pozarządowymi. Tak skonstruowana analiza umożliwi zrozumienie zarówno trwałego dziedzictwa Webera, jak i wyzwań stojących przed administracją w warunkach rosnącej złożoności społecznej i potrzeby partycypacji.

2.1.1. Geneza i założenia klasycznego modelu administracji

Geneza klasycznego modelu administracji Maxa Webera sięga przełomu XIX i XX wieku, kiedy procesy industrializacji i demokratyzacji wymagały stworzenia nowego, racjonalnego porządku organizacyjnego państwa. Weber, analizując historyczne formy władzy, wyróżnił trzy typy dominacji: tradycyjną, charyzmatyczną i racjonalno-legalną. To właśnie dominacja racjonalno-legalna stanowi fundament biurokracji, ponieważ opiera się na systemie norm prawnych, formalnych procedur oraz hierarchicznej strukturze¹⁴.

W debacie nad efektywnością aparatu państwowego Weber odrzucił podejście oparte na osobistych właściwościach władzy, wskazując na konieczność stworzenia bezosobowej administracji, w której decyzje wynikają z ogólnie obowiązujących reguł, a nie z arbitralnej woli urzędnika¹⁵. Bezstronność i przewidywalność działań były kluczowe dla budowania legitymacji instytucji publicznych¹⁶.

Weberowska biurokracja opiera się na formalizmie prawnym, czyli na przekonaniu, że stosowanie norm prawnych stanowi jedyną słuszną podstawę działania administracji¹⁷. Formalizm ten przejawia się w pisemności decyzji,

¹⁴ M. Weber, J. Winckelmann, *Wirtschaft und Gesellschaft...*; M. Weber, *Racjonalność. Władza. Odczarowanie...*

¹⁵ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna: zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004; M. Mann, *The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results*, „European Journal of Sociology” t. 25 nr 2 (1984), DOI: 10.1017/S0003975600004239; G. Rydlewski, A. Pawłowska, *Podejścia teoretyczne w nauce o administracji publicznej*, [w:] A. Pawłowska, K. Radzik-Maruszak, J. Itrich-Drabarek (red.), *Administracja publiczna: zarys wykładu*, Warszawa 2023.

¹⁶ A. Anter, *Max Weber und die Staatsrechtslehre*, Tübingen 2016.

¹⁷ M. Weber, *Economy and society: an outline of interpretive sociology*. Vol. 2, Berkeley 1978.

istnieniu procedur odwoławczych oraz ścisłym rozdziale kompetencji¹⁸. W ujęciu polskim na znaczenie formalizmu zwraca uwagę Kulesza, wskazując, że nadmierna regulacja może prowadzić do tzw. paraliżu decyzyjnego¹⁹.

Historyczne korzenie klasycznego modelu administracji Maxa Webera sięgają głęboko prusko-niemieckiej tradycji służby publicznej (*Verwaltung*), w której od połowy XVIII w. kształtował się zawodowy korpus urzędniczy podporządkowany regułom racjonalnej administracji²⁰. Już za panowania Fryderyka Wilhelma I (1713–1740) utworzono General-Ober-Finanz-Kriegs- und Domainen-Direktorium – scentralizowany urząd łączący zarządzanie finansami, wojskowością i domenami państwowymi na szczeblu centralnym i lokalnym²¹. Instytucja ta była pierwszym krokiem w kierunku hierarchicznej organizacji. Wyraźnie wydzielono departamenty tematyczne, co stanowiło załóżek późniejszego podziału kompetencji w biurokracji²².

W połowie XVIII w. pruska administracja rozwinęła się pod wpływem kameralizmu – niemieckiej szkoły nauk o państwie (*Cameralwissenschaft*), która łączyła teorię ekonomii z praktyką zarządzania finansami i policją gospodarczą. Johann Friedrich von Pfeiffer już w 1784 r. podkreślał znaczenie wykształcenia urzędników w zakresie statystyki, prawa i ekonomii dla efektywnego funkcjonowania państwa²³. Praktycy kameralizmu, tacy jak Justi i von Pfeiffer, wprowadzili system egzaminów oraz stałych pensji, co wzmocniło proces profesjonalizacji korpusu urzędniczego²⁴.

W toku reform Heinricha Friedricha Karla vom Steina i Karla Augusta von Hardenberga (1807–1815) dążono do likwidacji rozdrobnionych struktur i zastąpienia ich nowoczesnymi ministerstwami, przy jednoczesnym utrzymaniu pruskiej tradycji legalności i hierarchii²⁵. Reformy te umocniły centralizm – lokalni komisarze i landraci stali się łącznikami między rządem centralnym

¹⁸ D. H. Rosenbloom, *Public Administrative Theory and the Separation of Powers*, „Public Administration Review” t. 43, nr 3 (1983), DOI: 10.2307/976330.

¹⁹ M. Kulesza, *Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1990–2000)*, [w:] *Prawo jako instrument przemian ustrojowych w Polsce 1989–1999*, Warszawa 2000.

²⁰ W. Hubatsch, *Die Stein-Hardenbergschen Reformen*, Darmstadt 1977.

²¹ C.M. Clark, *Prusy: powstanie i upadek 1600–1947*, tłum. J. Szkudliński, Warszawa 2024.

²² M. Crozier, E. Friedberg, *The bureaucratic phenomenon*, Routledge 2017.

²³ H. Frambach, *Cameralism and Physiocracy as the Two Sides of a Coin: Example of the Economic Policy of Johann Friedrich von Pfeiffer*, [w:] J. G. Backhaus (red.), *Physiocracy, Antiphiocracy and Pfeiffer*, New York, NY 2011.

²⁴ D.F. Lindenfeld (red.), *The practical imagination: the German sciences of state in the nineteenth century*, Chicago, Ill 1997.

²⁵ W. Hubatsch, *Die Stein-Hardenbergschen Reformen...*; M. Stolleis, *Origins of the German Welfare State: Social Policy in Germany to 1945*, Berlin–Heidelberg 2013.

a prowincjami, realizując jednolite wytyczne polityki państwowej na poziomie gmin i powiatów²⁶.

M. Weber, analizując ewolucję europejskiej biurokracji, czerpał z tych pruskich doświadczeń, wskazując, że racjonalno-legalna władza opiera się na formalnych regułach przekazywanych pionowo w hierarchii oraz na karierowym systemie awansów²⁷. Kluczowa znaczenie zyskała separacja sfery publicznej od prywatnej. Urzędnik miał działać w sposób bezosobowy, zgodnie z obowiązującymi procedurami, co minimalizowało ryzyko korupcji i arbitralnych decyzji²⁸.

Polscy badacze tradycji pruskiej, tacy jak Michał Kulesza, zwracali uwagę, że pruski model *Verwaltung* został przeniesiony na ziemie zaboru, kształtując aparat administracyjny Królestwa Polskiego po 1815 roku. Formalne procedury oraz centralne zarządzanie stały się wzorem również dla Królestwa Polskiego, mimo że lokalne elity często starały się adaptować je do własnych potrzeb²⁹.

Wreszcie zasada merytokracji, wprowadzona w pruskim korpusie urzędniczym, znalazła trwałe miejsce w modelu Webera jako koncepcja „kariery urzędniczej”, opartej na kwalifikacjach oraz ocenie wyników służby³⁰. Połączenie pruskiej dyscypliny administracyjnej z akademickim przygotowaniem urzędników stworzyło wzorzec biurokracji, który Weber uznał za najbardziej efektywną formę organizacji nowoczesnego państwa³¹. Kolejnym założeniem była separacja sfery publicznej od prywatnej: urzędnik w pełni poświęcał się zadaniom służby, a jego życie prywatne nie mogło wpływać na podejmowane decyzje administracyjne.

Weberowska koncepcja racjonalności zakładała również dążenie do maksymalnej przewidywalności i ekonomizacji działań – procedury miały minimalizować koszty transakcyjne oraz ryzyko korupcji³². Wreszcie Weber podkreślał znaczenie karierowości: urzędnik awansuje na podstawie oceny dorobku, co

²⁶ T. A. Börzel, T. Risse, *Public-Private Partnerships: Effective and Legitimate Tools of Transnational Governance?*, [w:] E. Grande, L. W. Pauly (red.), *Complex Sovereignty*, Toronto 2005.

²⁷ M. Weber, *Racjonalność. Władza. Odczarowanie...*

²⁸ M. Stolleis, *Origins of the German Welfare State...*

²⁹ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*

³⁰ B.G. Peters, *Bureaucracy and Democracy in the Modern State*, „Public Administration Review” t. 70 nr 4 (2010), DOI: 10.1111/j.1540-6210.2010.02187.x.

³¹ M. Weber, *Racjonalność. Władza. Odczarowanie...*

³² M. Crozier, E. Friedberg, *The bureaucratic phenomenon...*; M. Weber, *Racjonalność. Władza. Odczarowanie...*

motywuje go do stałego podnoszenia kwalifikacji³³. Współcześnie zasada ta funkcjonuje w administracji publicznej jako „zasada merytokracji”³⁴.

Geneza klasycznego modelu administracji Webera łączy elementy pruskiej tradycji administracyjnej, potrzebę racjonalizacji władzy w epoce industrialnej oraz dążenie do stworzenia bezosobowej i przewidywalnej struktury biurokratycznej. Jego założenia – formalizm, hierarchia, specjalizacja, bezosobowość oraz karierowość – stanowią punkt wyjścia dla analiz współczesnych reform administracyjnych, w tym współpracy instytucji państwowych z organizacjami polonijnymi.

2.1.2. Biurokracja jako mechanizm zarządzania publicznego

Biurokracja w ujęciu Webera stanowi nie tylko strukturę organizacyjną, lecz także mechanizm zarządzania oparty na racjonalnej legalności i profesjonalizacji kadr. Racjonalna legalność (*legal-rational authority*) oznacza, że władza i decyzje urzędnicze wynikają z formalnie ustanowionych przepisów prawa, a nie z tradycji ani z charyzmy jednostki³⁵. Dzięki temu biurokracja osiąga wysoki poziom przewidywalności – każde działanie urzędowe opiera się na zestawie reguł, które eliminują dowolność interpretacji oraz ograniczają ryzyko arbitralnych decyzji³⁶.

Profesjonalizacja kadr stanowi drugi filar funkcjonowania mechanizmu biurokratycznego. Urzędnicy są rekrutowani na podstawie kwalifikacji merytorycznych, potwierdzanych egzaminami i dokumentacją formalną, a następnie uczestniczą w stałych szkoleniach specjalistycznych³⁷. System awansów oparty na zasługach (merytokracji) motywuje do ciągłego podnoszenia kompetencji oraz dbałości o właściwe stosowanie procedur³⁸. Niemieccy badacze Werner Jann i Kai Wegrich podkreślają, że profesjonalizacja ogranicza nepotyzm, ponieważ kryteria oceny urzędników są obiektywne i mierzalne³⁹.

³³ W. Hennis, *Max Webers Fragestellung: Studien zur Biographie des Werks*, Tübingen 1987.

³⁴ O.V. Ohotnykova, *Implementation of the Meritocratic Principle in European Public Administration Systems*, „International Journal of Legal Studies (IJOLS)” t. 4 nr 2 (2018); B.G. Peters, *Bureaucracy and Democracy in the Modern State*, „Public Administration Review” t. 70 nr 4 (2010), DOI: 10.1111/j.1540-6210.2010.02187.x.

³⁵ M. Weber, *Racjonalność. Władza. Odczarowanie...*

³⁶ M. Weber, J. Winckelmann, *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*, Tübingen 2009.

³⁷ K. Schedler, I. Proeller, *The New Public Management. A perspective from mainland Europe* [w:] K. McLaughlin, E. Ferlie, S. Osborne P (red.), *New Public Management*, Routledge 2005.

³⁸ B. G. Peters, *Bureaucracy and Democracy in the Modern State...*

³⁹ W. Jann, K. Wegrich, *Governance und Verwaltungspolitik*, [w:] A. Benz (red.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, Wiesbaden 2004.

Reguły i przewidywalność przekładają się na standaryzację procedur: każdy etap działania administracyjnego – od rejestracji dokumentu, poprzez rozpatrywanie odwołań, aż po wydanie decyzji – jest określony w aktach prawnych, instrukcjach oraz regulaminach⁴⁰. Taka sformalizowana procedura gwarantuje, że zarówno obywatele, jak i pracownicy podlegają tym samym normom prawnym, co wzmacnia zasadę równości wobec prawa⁴¹. Współpraca instytucji państwowych z organizacjami społecznymi, w tym polonijnymi, wymaga właśnie takiej transparentności: organizacje wiedzą z góry, jakie dokumenty należy przedłożyć, jakie kryteria spełnić oraz w jakich terminach – co minimalizuje niepewność i ryzyko interpretacyjne⁴².

Eliminacja arbitralności ma kluczowe znaczenie w zarządzaniu wielosektorowym, stanowiąc podstawę przejrzystości i odpowiedzialności instytucjonalnej. Osborne zauważa, że w modelu *New public governance* przejrzyste reguły oraz profesjonalne kadry sprzyjają budowaniu zaufania między partnerami sektora publicznego a organizacjami pozarządowymi *new public governance*. W przeciwnym razie brak jasno określonych procedur może prowadzić do konfliktów interesów, opóźnień oraz oskarżeń o faworyzowanie⁴³.

Niemiecka szkoła administracyjna (*Verwaltungslehre*) podkreśla, że formalne reguły powinny być zarazem wystarczająco elastyczne, by uwzględniać specyfikę lokalnych uwarunkowań, i jednocześnie dostatecznie stabilne, by chronić przed nadużyciami władzy⁴⁴. W praktyce oznacza to, że procedury mogą przewidywać wyjątki uzasadnione specyfiką danej sprawy, jednak muszą one być precyzyjnie określone, aby nie stały się furtką dla decyzji arbitralnych.

W polskim dyskursie administracyjnym podkreśla się, że kluczowe znaczenie ma zachowanie równowagi między formalizmem a adaptacyjnością. Zbyt rygorystyczne procedury ograniczają innowacyjność i inicjatywy oddolne, natomiast zbyt liberalne narażają system na korupcję i nepotyzm⁴⁵. Sztumski zauważa, że formalizacja powinna obejmować przede wszystkim aspekty

⁴⁰ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*

⁴¹ D.H. Rosenbloom, *Public Administrative Theory and the Separation of Powers...*

⁴² D.F. Kettl, *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*, Baltimore (MD) 2002.

⁴³ S.P. Osborne, *The New Public Governance?*, „Public Management Review” t. 8 nr 3 (2006), DOI: 10.1080/14719030600853022.

⁴⁴ M. Stolleis, *Origins of the German Welfare State...*

⁴⁵ M. Kulesza, *Polskie doświadczenia w zarządzaniu reformą decentralizacyjną*, „Samorząd Terytorialny” nr 9 (2002).

proceduralne, natomiast merytoryczne oceny projektów i wniosków należy pozostawić komórkom eksperckim dysponującym odpowiednią autonomią⁴⁶.

Mechanizmy kontroli wewnętrznej, takie jak audyty, sprawozdawczość i nadzór służbowy, tworzą sprzężenie zwrotne, które umożliwia korygowanie nieprawidłowości, zanim doprowadzą one do poważniejszych błędów^{47, 48}. W kontekście organizacji polonijnych, często funkcjonujących poza granicami kraju, konieczne jest również uwzględnienie międzynarodowych standardów proceduralnych oraz współpraca z konsulatami i ambasadami, co wymaga wysokiej sprawności systemów administracyjnych.

Podsumowując, mechanizm biurokratyczny w ujęciu Webera łączy racjonalną legalność z profesjonalizacją kadr, co przekłada się na jednolite, przewidywalne oraz sprawiedliwe zarządzanie zasobami publicznymi. W kontekście współpracy instytucji państwowych z organizacjami polonijnymi taka forma organizacji zapewnia przejrzystość, standaryzację i kontrolę procesów, minimalizując ryzyko decyzji arbitralnych oraz wzmacniając zaufanie międzysektorowe.

2.1.3. Krytyka klasycznego modelu administracji

Pomimo swojej fundamentalnej roli w kształtowaniu nowoczesnej administracji, klasyczny model biurokracji Maxa Webera spotkał się z liczną krytyką dotyczącą jego nadmiernej sztywności, formalizmu oraz braku elastyczności. Robert K. Merton jako pierwszy przeprowadził systemową analizę „dysfunkcji biurokracji”, wskazując na zjawiska osłabiające efektywność organizacji biurokratycznych. Do najważniejszych dysfunkcji Merton zaliczył tendencję do traktowania środków jako celów samych w sobie (*goal displacement*) oraz alienację pracowników wynikającą z nadmiernej specjalizacji i rutynizacji zadań⁴⁹.

R.K. Merton wykazał, że gdy reguły i procedury stają się celem samym w sobie, zamiast narzędziem służącym realizacji zadań organizacji, urzędnicy koncentrują się na formalnym przestrzeganiu przepisów, a nie na rezultatach

⁴⁶ J. Sztumski, *Psychospołeczne aspekty prowadzenia i podążania*, „Zeszyty Naukowe/ Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa w Katowicach” nr 21 Zeszyt Naukowy Katedry Socjologii i Psychologii (2003).

⁴⁷ D.H. Rosenbloom, *Public Administrative Theory and the Separation of Powers...*

⁴⁸ C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity*, Oxford; New York (NY) 2017.

⁴⁹ R.K. Merton, *Bureaucratic Structure and Personality*, „Social Forces” t. 18, nr 4 (1940), DOI: 10.2307/2570634.

działań⁵⁰. Taka patologiczna koncentracja na procedurach prowadzi do biurokratycznego rytualizmu (*ritualism*) w wyniku którego, organizacja traci zdolność adaptacji do zmieniającego się otoczenia⁵¹.

W kontekście współpracy państwa z organizacjami pozarządowymi nadmierny formalizm administracyjny może prowadzić do wydłużonych procedur akceptacyjnych i wielostopniowych kontroli, co skutkuje opóźnieniami decyzyjnymi oraz zatorami komunikacyjnymi⁵². Nadmierny formalizm w strukturach biurokratycznych stanowi jedną z kluczowych barier efektywności zarządzania publicznego, zwłaszcza w kontekście współpracy międzysektorowej, takiej jak relacje instytucji państwowych m.in. z organizacjami polonijnymi. Formalizm ten przejawia się w sztywnym przestrzeganiu procedur, nadmiernym rozbudowaniu dokumentacji oraz wieloetapowych procesach decyzyjnych, które często powodują zatory komunikacyjne i spowolnienie realizacji zadań publicznych. Janusz Sztumski zauważa, że nadmiar dokumentacji oraz sztywne wymogi proceduralne często paraliżują inicjatywy oddolne, ograniczając elastyczność partnerów polonijnych w reagowaniu na lokalne potrzeby⁵³.

Jak zauważył Max Weber, formalizacja ma na celu zapewnienie przewidywalności i bezstronności działań administracyjnych, jednak w praktyce nadmiar reguł może prowadzić do zjawiska, które Robert K. Merton określił mianem *goal displacement* – sytuacji, w której przestrzeganie procedur staje się celem samym w sobie, a nie środkiem do realizacji rzeczywistych potrzeb obywateli⁵⁴. W efekcie organizacje społeczne, w tym instytucje polonijne, napotykały trudności w komunikacji z administracją państwową – zarówno na poziomie operacyjnym, jak i strategicznym⁵⁵.

W niemieckiej literaturze administracyjnej problem ten określany jest mianem *überbürokratisierung* – przerostu biurokracji, który utrudnia elastyczne

⁵⁰ R.K. Merton, *Bureaucratic Structure and Personality*, „Social Forces” t. 18 nr 4 (1940), DOI: 10.2307/2570634.

⁵¹ P.M. Blau, M.W. Meyer, *Bureaucracy in modern society*, New York 1971; R.K. Merton, *Bureaucratic Structure and Personality*...

⁵² H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna*...

⁵³ J. Sztumski, *Psychospołeczne aspekty prowadzenia i podążania*...

⁵⁴ R.K. Merton, *Bureaucratic Structure and Personality*...; M. Weber, J. Winckelmann, *Wirtschaft und Gesellschaft*...

⁵⁵ E.H. Klijn, J. Koppenjan, *The Shift toward Network Governance*, [w:] S. Van De Walle, S. Groeneveld (red.), *Theory and Practice of Public Sector Reform*, Routledge, New York 2016; S.P. Osborne, *The New Public Governance?*, „Public Management Review” t. 8 nr 3 (2006), DOI: 10.1080/14719030600853022.

reagowanie na zmiany w otoczeniu społecznym i międzynarodowym⁵⁶. Konieczność zachowania zgodności z przepisami często staje się pretekstem do unikania podejmowania decyzji w sytuacjach niestandardowych⁵⁷. Jak podkreślają Christopher Pollitt i Geert Bouckaert, skutkiem tego są opóźnienia, powielanie procedur oraz ograniczony przepływ informacji między różnymi poziomami administracji⁵⁸.

Dlatego nowoczesne podejścia do zarządzania publicznego, takie jak *New public governance*, postulują uproszczenie procedur oraz wzmocnienie kanałów komunikacji między instytucjami a organizacjami obywatelskimi *new public governance*⁵⁹.

Model Weberowski, ze swoim akcentem na hierarchię i jednolite reguły, słabo odpowiada wymaganiom zarządzania partycypacyjnego, które zakłada angażowanie interesariuszy w proces decyzyjny⁶⁰.

Brak elastyczności w klasycznym modelu biurokracji Webera stanowi jedno z głównych ograniczeń jego praktycznego zastosowania w złożonym i dynamicznym środowisku współczesnego zarządzania publicznego. Jest to szczególnie istotne w kontekście współpracy państwa z organizacjami polonijnymi, funkcjonującymi w warunkach zmiennych, transnarodowych i wymagających indywidualnego podejścia. Model Weberowski, oparty na sztywnych regułach, hierarchicznej strukturze i precyzyjnym podziale kompetencji, nie sprzyja włączaniu różnych aktorów społecznych w procesy decyzyjne⁶¹.

W literaturze anglosaskiej podkreśla się, że tego typu struktury są niezdolne do szybkiego reagowania na potrzeby społeczności, co prowadzi do obniżenia skuteczności administracji oraz spadku zaufania obywateli do instytucji publicznych⁶². Klasyczna biurokracja nie przewiduje mechanizmów elastyczności instytucjonalnej ani adaptacyjności procedur, co w środowiskach

⁵⁶ M. Stolleis, *Origins of the German Welfare State...*

⁵⁷ W. Jann, K. Wegrich, *Governance und Verwaltungspolitik*, [w:] A. Benz (red.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, Wiesbaden 2004.

⁵⁸ C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public management reform: a comparative analysis – into the age of austerity*, Oxford New York; NY 2017.

⁵⁹ D.F. Kettl, *The transformation of governance: public administration for twenty-first century America*, Baltimore, Md. 2002; H. Krynicka, *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management)*, „Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie” nr 2 (2008).

⁶⁰ S.P. Osborne, *The New Public Governance?...*

⁶¹ R.K. Merton, *Bureaucratic Structure and Personality...*; M. Weber, J. Winckelmann, *Wirtschaft und Gesellschaft...*

⁶² S.P. Osborne, *The New Public Governance?...*; D.F. Kettl, *The transformation of governance...*

wielokulturowych i diasporowych może prowadzić do marginalizacji partnerów społecznych⁶³.

W literaturze niemieckiej problem ten określany jest mianem *Strukturkonservatismus* – konserwatywnego przywiązania do ustalonych form organizacyjnych, które utrudnia rozwój partycypacyjnych modeli zarządzania⁶⁴. Max Weber sam dostrzegał to ograniczenie, zauważając, że im bardziej rozwinięta jest biurokracja, tym mniej miejsca pozostaje na indywidualne inicjatywy i niestandardowe rozwiązania⁶⁵. Jak zauważa Michael Stolleis, konserwatyzm instytucjonalny ma głębokie zakorzenienie w tradycji prawnej państw kontynentalnych, w tym Polski i Niemiec⁶⁶.

Brak elastyczności wpływa również na ograniczenie partycypacji społecznej, postrzeganej we współczesnym zarządzaniu publicznym jako niezbędny element dobrego rządzenia⁶⁷. Partycypacja oznacza aktywne włączanie obywateli oraz organizacji pozarządowych w procesy decyzyjne, a nie jedynie ich informowanie lub konsultowanie. Tymczasem sztywność struktur administracyjnych sprawia, że instytucje państwowe często jedynie formalnie spełniają wymogi partycypacyjne, bez zapewnienia realnego wpływu ze strony partnerów społecznych⁶⁸.

W Polsce problem ten jest szczególnie widoczny w relacjach instytucji publicznych z organizacjami polonijnymi, których udział w planowaniu i wdrażaniu polityk często ogranicza się do symbolicznych konsultacji. Zmiana tego stanu rzeczy wymaga odejścia od modelu czysto legalistycznego na rzecz modelu hybrydowego, łączącego legalność z efektywnością oraz partycypacją⁶⁹.

Współczesne podejście *new public governance* kładzie nacisk na współtworzenie usług publicznych oraz rozwój dialogu międzysektorowego *new public governance*⁷⁰. Brak mechanizmów elastycznego dostosowania procedur

⁶³ W. Acar, K. E. Aupperle, *Bureaucracy as Organizational Pathology*, „Systems Research” t. 1 nr 3 (1984), DOI: 10.1002/sres.3850010301.

⁶⁴ W. Acar, K.E. Aupperle, *Bureaucracy as organizational pathology...*; K.T. Germer M. Sc., *Management in der öffentlichen Verwaltung: Eine empirische Analyse auf Leitungsbasis*, Baden-Baden 2021.

⁶⁵ M. Weber, J. Winckelmann, *Wirtschaft und Gesellschaft...*

⁶⁶ M. Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, München 2012.

⁶⁷ E.H. Klijn, J. Koppenjan, *The Shift toward Network Governance...*

⁶⁸ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008.

⁶⁹ M. Kulesza, *Polskie doświadczenia w zarządzaniu reformą decentralizacyjną...*; C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public management reform...*

⁷⁰ S.P. Osborne, *The New Public Governance?...*; E.H. Klijn, J. Koppenjan, *The Shift toward Network Governance...*

do specyfiki lokalnych organizacji polonijnych ogranicza efektywność współpracy oraz utrudnia budowanie kapitału społecznego.

2.1.4. Reinterpretacja modelu Webera w kontekście współczesnego zarządzania publicznego

Reinterpretacja modelu Webera w kontekście współczesnego zarządzania publicznego zakłada zachowanie jego kluczowych założeń – racjonalnej legalności, hierarchii oraz profesjonalizacji kadr – przy jednoczesnym wprowadzeniu mechanizmów elastyczności, partycypacji i orientacji na rezultaty. W literaturze anglojęzycznej koncepcja ta występuje przede wszystkim w ramach tzw. *neo-Weberian state* (NWS), która integruje tradycyjne wartości biurokratyczne z elementami *new public management* (NPM) oraz *new public governance* (NPG) *new public governance*⁷¹. W celu przezwyciężenia tych ograniczeń proponuje się reinterpretację paradygmatu Weberowskiego w duchu międzysektorowego zarządzania oraz partycypacji. W podejściu *neo-Weberian state* (NWS) utrzymuje się podstawowe zasady racjonalnej legalności oraz profesjonalizacji, jednocześnie wprowadzając instrumenty zarządzania zorientowane na rezultaty⁷². Elastyczne ramy proceduralne umożliwiają udział organizacji pozarządowych w kształtowaniu procedur, co zwiększa ich dostosowanie do specyfiki środowisk polonijnych.

W ujęciu *neo-Weberian state* (NWS) zachowuje się formalne reguły i procedury Webera, jednocześnie wzmacniając rolę menedżerską w administracji poprzez wprowadzenie wskaźników efektywności, kontraktów wynikowych oraz autonomii budżetowej jednostek organizacyjnych⁷³. Dzięki temu możliwe staje się połączenie przewidywalności biurokracji z elastycznym dostosowywaniem działań do zmieniających się potrzeb obywateli i partnerów społecznych, w tym organizacji imigranckich⁷⁴.

Niemiecka szkoła *Neues Steuerungsmodell* (NSM) również dokonała reinterpretacji myśli Webera, kładąc nacisk na zarządzanie przez cele (*management by objectives*) oraz budżetowanie zadaniowe (*performance budgeting*) w jednostkach

⁷¹ C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public management reform...*; C. Hood, *A Public Management for All Seasons?*, „Public Administration” t. 69 nr 1 (1991), DOI: 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x.

⁷² C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public management reform...*

⁷³ T. Christensen, P. Lægreid, *Complexity and Hybrid Public Administration – Theoretical and Empirical Challenges*, „Public Organization Review” t. 11 nr 4 (2011), DOI: 10.1007/s11115-010-0141-4.

⁷⁴ D.F. Kettl, *The transformation of governance...*

samorządu terytorialnego⁷⁵. Model NSM zachowuje kanoniczną strukturę biurokratyczną, lecz wprowadza elastyczne kontrakty między szczeblem centralnym a lokalnym, co zwiększa responsywność administracji na poziomie gminnym⁷⁶.

Polscy badacze podkreślają potrzebę adaptacji modelu Webera do warunków funkcjonowania państwa postkomunistycznego⁷⁷. Proponują oni hybrydowe rozwiązania łączące formalne procedury z konsultacjami społecznymi, ewaluacją wyników oraz partnerstwem z organizacjami pozarządowymi. Przykładem może być wdrożenie Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, w której procedury planistyczne połączono z mechanizmami partycypacyjnymi na etapie konsultacji dokumentów⁷⁸.

W podejściu *new public governance* reinterpretacja Webera oznacza odejście od jednolitego, hierarchicznego modelu sterowania na rzecz sieci współpracy między aktorami publicznymi, prywatnymi i obywatelskimi⁷⁹. Sieci te funkcjonują na zasadzie dobrowolnych porozumień, zaufania oraz wzajemnej odpowiedzialności, przy jednoczesnym zachowaniu podstawowych reguł prawnych⁸⁰.

Reinterpretacja modelu Webera w praktyce może polegać na:

- utrzymaniu formalnych ram prawnych przy jednoczesnym wprowadzeniu elastycznych procedur wyjątkowych⁸¹;
- wzmocnieniu roli menedżerów publicznych poprzez delegowanie uprawnień budżetowych i kadrowych⁸²;
- zastosowaniu mechanizmów oceny efektów (*Neues Steuerungsmodell*) oraz ewaluacji programów⁸³;
- rozwoju partnerstw z organizacjami pozarządowymi w modelu *co-production*⁸⁴.

Takie podejście pozwala zachować stabilność i przewidywalność klasycznej biurokracji, jednocześnie zwiększając jej zdolność adaptacyjną, innowacyjność

⁷⁵ L. Holtkamp, J. Bogumil, *Bürgerkommune und Local Governance*, [w:] L. Schwalb, H. Walk (red.), *Local Governance — mehr Transparenz und Bürgernähe?*, Wiesbaden 2007.

⁷⁶ W. Jann, K. Wegrich, *Governance und Verwaltungspolitik...*

⁷⁷ M. Kulesza, *Polskie doświadczenia w zarządzaniu reformą decentralizacyjną...*

⁷⁸ M. Kasiński, *Współczesne problemy rozwoju administracji publicznej w Polsce*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” t. 14 nr 1 (2011).

⁷⁹ J. M. Bryson, B. C. Crosby, L. Bloomberg, *Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management*, „Public Administration Review” t. 74 nr 4 (2014), DOI: 10.1111/puar.12238.

⁸⁰ E.H. Klijn, J. Koppenjan, *The Shift toward Network Governance...*

⁸¹ K. Schedler, I. Proeller, *The New Public Management. A perspective from mainland Europe...*

⁸² B.G. Peters, *Bureaucracy and Democracy in the Modern State...*

⁸³ C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public management reform...*

⁸⁴ T. Brandsen, V. Pestoff, *Co-production, the Third Sector and the Delivery of Public Services: An Introduction*, „Public Management Review” 2006, t. 8, nr 4, DOI: 10.1080/14719030601022874.

i poziom akceptacji społecznej.. Zestawienie cech biurokracji Webera oraz możliwości jej zastosowania we współczesnym zarządzaniu publicznym, w tym w odniesieniu do współpracy z diasporą, przedstawia tabela 6.

Tabela 6. Cechy biurokracji Webera a współpraca z diasporą

Cechy biurokracji (wg Webera)	Opis ogólny	Możliwe zastosowanie w zarządzaniu współpracą z diasporą	Potencjalne ograniczenia
Hierarchiczna struktura	Jasne podporządkowanie, kontrola oraz przepływ decyzji od góry do dołu	Ministerstwa ds. diaspory i urzędy konsularne mogą funkcjonować w oparciu o wyraźnie określoną strukturę organizacyjną	Ograniczona elastyczność wobec zróżnicowanych potrzeb środowisk diaspory
Podział pracy i specjalizacja	Każdy urzędnik odpowiada za określony zakres obowiązków	Możliwość powoływania wyspecjalizowanych jednostek, np. biur ds. współpracy z Polonią	Ryzyko nadmiernej fragmentaryzacji i biurokratyzacji działań
Zasady i procedury	Decyzje oparte na formalnych regulacjach i przepisach prawa	Transparentne procedury obsługi diaspory, np. w ramach Karty Polaka czy programów repatriacyjnych	Długotrwałość postępowań oraz nadmierny formalizm proceduralny
Bezstronność i legalizm	Działania urzędników oparte są na przepisach prawa, a nie na osobistych relacjach	Równe traktowanie członków diaspory w dostępie do usług publicznych	Trudności w uwzględnianiu specyfiki poszczególnych wspólnot diaspory
Profesjonalizacja kadr	Urzędnicy wybierani są według kompetencji i kwalifikacji zawodowych	Możliwość zatrudniania ekspertów ds. migracji, prawa międzynarodowego i kultury	Sztywne ramy organizacyjne mogą ograniczać innowacyjność i współpracę z organizacjami pozarządowymi
Stabilność działania	Ciągłość funkcjonowania instytucji niezależnie od zmian politycznych	Zapewnienie stałego wsparcia dla diaspory, niezależnie od cykli wyborczych	Opór wobec reform oraz powolna modernizacja narzędzi administracyjnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: W. Hennis, *Max Webers Fragestellung: Studien zur Biographie des Werks*, Tübingen 1987; M. Lesińska, *Polska diaspora, Polonia, emigracja. Spory pojęciowe wokół skupisk polskich za granicą...*; B.G. Peters, *Bureaucracy and Democracy in the Modern State*, „Public Administration Review” t. 70 nr 4 (2010), DOI: 10.1111/j.1540-6210.2010.02187.x.

3. Ewolucja zarządzania publicznego – od administracji klasycznej do zarządzania publicznego

T. Zienkiewicz

Zarządzanie publiczne stanowi kluczową dziedzinę nauk społecznych i administracyjnych, odnoszącą się do procesów podejmowania decyzji, planowania oraz realizacji działań w sferze publicznej. W ujęciu Roberta Denhardta zarządzanie publiczne nie sprowadza się jedynie do sprawowania władzy administracyjnej, lecz obejmuje także tworzenie warunków dla współpracy i partycypacji obywatelskiej, umożliwiających realizację celów społecznych¹. David Rosenbloom definiuje zarządzanie publiczne jako działalność obejmującą planowanie, organizowanie, kierowanie i kontrolowanie zasobów publicznych w celu zapewnienia ich efektywnego wykorzystania². Z kolei Owen Hughes podkreśla, że zarządzanie publiczne różni się od tradycyjnej administracji biurokratycznej, gdyż kładzie nacisk na efektywność, orientację na wyniki oraz partycypację społeczną³. Podobnie Tony Bovaird i Elke Löffler wskazują, iż zarządzanie publiczne obejmuje równoważenie interesów różnych grup społecznych oraz wykorzystanie innowacyjnych metod zarządzania w sektorze

¹ R.B. Denhardt, T.J. Catlaw, *Theories of public organization*, Stamford, CT 2015.

² E.-H. Klijn, *Networks and Inter-Organizational Management: Challenging, Steering, Evaluation, and the Role of Public Actors in Public Management*, [w:] E. Ferlie, L.E. Lynn, C. Pollitt (red.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press 2009; D.H. Rosenbloom, *Public Administrative Theory and the Separation of Powers*, „Public Administration Review” t. 43 nr 3 (1983), DOI: 10.2307/976330.

³ O.E. Hughes, *Public management and administration: an introduction*, London 2018.

publicznym⁴. Ewolucja zarządzania publicznego oraz rozwój powiązanych z nim teorii ukazują, w jaki sposób koncepcje i narzędzia tej dyscypliny mogą być skutecznie wykorzystywane w budowaniu relacji międzynarodowych.

W niniejszym podrozdziale omówiono ewolucję zarządzania publicznego, obejmującą przejście od klasycznego modelu administracji Webera do współczesnego, wielopoziomowego podejścia *governance*. Następnie zaprezentowano kluczowe teorie zarządzania publicznego oraz ich zastosowanie w relacjach międzynarodowych, obejmujących współpracę z organizacjami międzynarodowymi, zarządzanie diasporą oraz reakcje na kryzysy globalne. Zwrócono uwagę na koncepcję współrzędzenia (*co-governance*), jej znaczenie, modele wdrażania, wyzwania oraz najlepsze praktyki dla organizacji i decydentów, ze szczególnym uwzględnieniem możliwości jej adaptacji w zarządzaniu publicznym.

W drugiej połowie XX wieku na przyspieszenie zmian w administracji publicznej wpłynął gwałtowny rozwój technologii oraz rosnące znaczenie wiedzy jako kluczowego czynnika rozwoju⁵. Dynamiczny wzrost ilości przekazywanych informacji oraz rozwój nowych technologii sprawiły, że dotychczasowe problemy idealnej biurokracji Webera stały się jeszcze bardziej widoczne. Centralne sprawowanie funkcji administracyjnych okazało się niewystarczające, co przyczyniło się do rozwoju samorządu terytorialnego oraz procesów decentralizacji władzy⁶. Zmiany te skłoniły decydentów do refleksji nad zakresem kompetencji państwa oraz możliwością urynkowienia wybranych zadań sektora publicznego, co pozwoliłoby na bardziej efektywne wykorzystanie dostępnych zasobów i ich skierowanie tam, gdzie są najbardziej potrzebne dla zapewnienia ciągłości działania instytucji oraz bezpieczeństwa obywateli⁷.

Z biegiem czasu wzrosło również znaczenie debaty dotyczącej zasad funkcjonowania administracji publicznej. Coraz więcej badaczy i praktyków zaczęło podkreślać, że część zadań realizowanych przez sektor publiczny mogłaby zostać przekazana podmiotom prywatnym, co umożliwiłoby przesunięcie środków finansowych w stronę kluczowych obszarów działalności państwa. Jednocześnie

⁴ T. Bovaird, E. Löffler, *Moving from Excellence Models of Local Service Delivery to Benchmarking "Good Local Governance"*, „International Review of Administrative Sciences” t. 68 nr 1 (2002), DOI: 10.1177/0020852302681001.

⁵ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne...*

⁶ J.C.N. Raadschelders, *The Future of the Study of Public Administration: Embedding Research Object and Methodology in Epistemology and Ontology*, „Public Administration Review” t. 71 nr 6 (2011), DOI: 10.1111/j.1540-6210.2011.02433.x.

⁷ M. Mazzucato, *The entrepreneurial state: debunking public vs. private sector myths*, London; New York 2014.

pojawiły się rozważania nad sposobami reprezentacji interesów różnych grup społecznych, mających wpływ na proces podejmowania decyzji politycznych⁸.

Druga połowa XX wieku przyniosła istotne zmiany w sposobie postrzegania administracji publicznej. Odejście od tradycyjnego modelu, opartego na ścisłym przestrzeganiu procedur, hierarchicznych relacjach władzy z obywatelami oraz centralnym podejmowaniu decyzji, doprowadziło do rozwoju nowoczesnych modeli zarządzania publicznego. W nowym paradygmacie zarządzania publicznego akcentuje się potrzebę zacieśniania interakcji w ramach rozbudowanych sieci koordynacji, co znalazło odzwierciedlenie zarówno w podejściu menedżerskim, jak i partycypacyjnym⁹. Pierwsze z tych podejść opiera się na adaptacji rozwiązań znanych z sektora prywatnego, w którym obywatele postrzegani są jako klienci oczekujący wysokiej jakości usług publicznych. W praktyce administracja publiczna zawiera kontrakty z podmiotami zdolnymi do zaspokojenia zróżnicowanych potrzeb obywateli, co umożliwia bardziej efektywne zarządzanie zasobami publicznymi oraz przesunięcie akcentu z formalnych procedur na osiągnięte wyniki¹⁰.

Drugi model koncentruje się na partycypacji obywateli, postrzeganych w relacjach z władzami jako kluczowi interesariusze. Obywatele nie tylko korzystają z usług publicznych, lecz również mają możliwość aktywnego wpływania na proces podejmowania decyzji. Osiągnięcie tego celu wymaga zapewnienia szerokiego dostępu do procesów konsultacyjnych oraz budowania partnerstwa między administracją publiczną a społeczeństwem obywatelskim¹¹. Konieczne jest także przekształcenie mentalności urzędników poprzez podniesienie standardów etycznych, co sprzyjać będzie dobrowolnemu przestrzeganiu norm i ograniczy opór wobec wprowadzania innowacji¹².

⁸ C. Ansell, A. Gash, *Collaborative Governance in Theory and Practice*, „Journal of Public Administration Research and Theory” t. 18 nr 4 (2008), DOI: 10.1093/jopart/mum032L; C. B. Pereira, P. Spink (red.), *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*, Boulder 1999.

⁹ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne...*; S.P. Osborne (red.), *The new public governance? emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, London; New York 2010.

¹⁰ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne...*; J. Tidd, *Managing innovation: integrating technological, market and organizational change*, Chichester, West Sussex 2013.

¹¹ M. Bovens, *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, „European Law Journal” t. 13 nr 4 (2007), DOI: 10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x.

¹² P.F. Drucker, *Innovation and entrepreneurship: practice and principle*, New York 1985; J. Hausner, *Zarządzanie publiczne...*

Podsumowując, ewolucja podejścia do administracji publicznej odzwierciedla liczne wyzwania, z jakimi mierzył się klasyczny model Webera. Początkowe założenia dotyczące idealnej biurokracji, opartej na ścisłych mechanizmach kontroli, okazały się niewystarczające w praktyce, co skłoniło decydentów do poszukiwania bardziej elastycznych i adaptacyjnych rozwiązań. Wzrost znaczenia technologii i informacji, rozwój samorządu terytorialnego oraz rosnąca świadomość potrzeby redefinicji kompetencji państwa przyczyniły się do powstania nowych modeli zarządzania publicznego, lepiej odpowiadających na współczesne wyzwania. Przejście od modelu scentralizowanej biurokracji do hybrydowych form zarządzania, łączących elementy menedżerskie i partycypacyjne, umożliwiło bardziej efektywne wykorzystanie zasobów oraz zwiększyło elastyczność działania administracji publicznej. W efekcie zarówno proces rynkowej optymalizacji, jak i zaangażowanie obywateli stały się kluczowymi elementami nowoczesnego systemu zarządzania publicznego, umożliwiającą adaptację do dynamicznie zmieniających się warunków otoczenia¹³.

Dalsze badania nad ewolucją administracji publicznej podkreślają konieczność stałej adaptacji struktur organizacyjnych oraz metod zarządzania w celu sprostania wyzwaniom wynikającym z rosnącej złożoności otoczenia politycznego i gospodarczego. Współczesne modele zarządzania publicznego, oparte na integracji rozwiązań sektora prywatnego z aktywną partycypacją obywatelską, dowodzą, że transformacja administracji może przyczynić się do wzrostu efektywności, przejrzystości oraz elastyczności działania państwa. Dzięki zastosowaniu nowych metod ewaluacji wyników oraz silniejszemu naciskowi na odpowiedzialność decydentów administracja publiczna zyskuje narzędzia umożliwiające skuteczniejsze reagowanie na potrzeby obywateli i budowanie trwałego zaufania społecznego¹⁴.

Wnioski płynące z analizy ewolucji podejścia do administracji publicznej wskazują, iż skuteczne zarządzanie innowacjami wymaga nie tylko modyfikacji istniejących modeli, lecz także otwartości na nowe idee, elastyczności

¹³ R.K. Craig et al., *Balancing stability and flexibility in adaptive governance*, „Ecology and Society” t. 22 nr 2 (2017), <http://www.jstor.org/stable/26270068>; L.M. Pereira, S. Ruysenaar, *Moving from traditional government to new adaptive governance: The changing face of food security responses in South Africa*, „Food Security” t. 4 (2012).

¹⁴ OECD, *An updated OECD framework on drivers of trust in public institutions to meet current and future challenges*, 21 grudnia 2021 r., https://www.oecd.org/en/publications/an-updated-oecd-framework-on-drivers-of-trust-in-public-institutions-to-meet-current-and-future-challenges_b6c5478c-en.html.

w dostosowywaniu przepisów oraz aktywnego zaangażowania obywateli w proces podejmowania decyzji. Praktyki te sprzyjają budowie bardziej responsywnego i adaptacyjnego systemu, zdolnego do skutecznego zarządzania zasobami publicznymi w obliczu dynamicznie zmieniających się warunków otoczenia. W rezultacie współczesna administracja publiczna, wykorzystując synergię pomiędzy różnorodnymi modelami zarządzania, może nie tylko zwiększać efektywność swoich działań, lecz również kształtować polityki odpowiadające na wyzwania współczesności, stanowiące fundament trwałego rozwoju społecznego i gospodarczego.

3.1. Podejście governance

Jednym z kluczowych badaczy, którzy promowali nowe spojrzenie na zarządzanie usługami publicznymi oraz rolę państwa, był Roderick Arthur William Rhodes. W swoich pracach przedstawił koncepcję *governance* jako alternatywę dla tradycyjnego zarządzania publicznego, opartego na hierarchicznych mechanizmach, proponując w ich miejsce bardziej horyzontalne powiązania^{15,16}. Rhodes zauważył, iż usługi dotychczas realizowane za pomocą mechanizmów hierarchicznych lub rynkowych stają się obszarem współpracy zróżnicowanych organizacji reprezentujących odmienne sektory. Organizacje te pozostają pod silnym wpływem interesariuszy oraz twórców polityk publicznych. W nowym podejściu dominuje idea współdzielenia odpowiedzialności za zakres, jakość i dostępność usług publicznych, uznawanych za kluczowe i finansowanych ze środków publicznych.

Według Rhodesa popularność koncepcji *governance* wynika również z procesu „wypalania się państwa”, rozumianego jako stopniowa utrata zdolności do regulowania i świadczenia usług publicznych. Decentralizacja sprawia, że państwo przestaje być wyłącznie dostawcą usług, stając się podmiotem odpowiedzialnym za tworzenie spójnych ram prawnych i ekonomicznych oraz za stymulowanie inicjatyw na różnych szczeblach administracji publicznej. Delegowanie uprawnień z wyższych na niższe szczeble administracji prowadzi do

¹⁵ R.A.W. Rhodes, *From Marketization to Diplomacy: It's the Mix That Matters*, „Public Policy and Administration” t. 12 nr 2 (1997), DOI: 10.1177/095207679701200204.

¹⁶ R.A.W. Rhodes, *From Institutions to Dogma: Tradition, Eclecticism, and Ideology in the Study of British Public Administration*, „Public Administration Review” t. 56 nr 6 (1996), DOI: 10.2307/977249.

poszukiwania nowych modeli organizacyjnych w obszarze świadczenia usług publicznych. Rhodes podkreśla również znaczenie sieci i partnerstw między-organizacyjnych, umożliwiających bardziej efektywne planowanie oraz alokację zasobów publicznych.

Koncepcja *governance* jako nowy paradygmat sterowania rozwojem w procesach integracji europejskiej, zainspirowana przez R.A.W. Rhodesa, promuje większe zaangażowanie interesariuszy w formułowanie celów oraz realizację zadań publicznych. Rola interesariuszy jako kluczowego elementu zarządzania w sektorze publicznym została również podkreślona przez J. Brysona, który wskazał, iż sukces organizacji publicznej zależy od zaspokojenia potrzeb jej najważniejszych interesariuszy¹⁷. Satysfakcja interesariuszy oznacza realizację tych celów, które uznają oni za wartościowe, nawet jeśli pozostają one w sprzeczności z ekonomicznymi interesami danej organizacji publicznej. Hal G. Rainey podkreśla, iż instytucje publiczne funkcjonują dzięki zaspokajaniu interesów grup na tyle wpływowych, by zapewnić organizacji niezbędne wsparcie polityczne i finansowe¹⁸.

Do niedawna jednak kwestia działań organizacji publicznych na rzecz interesariuszy pozostawała w dużej mierze zaniedbywana¹⁹. Współczesna analiza praktyki zarządzania publicznego wskazuje na potrzebę opracowywania strategii, które w szczególny sposób uwzględniają rolę kluczowych interesariuszy. Jak zauważają badacze²⁰, koncepcja *governance* w porównaniu z modelem Nowego Zarządzania Publicznego (NPM) zmienia paradygmat, odchodząc od nacisku na jakość zarządzania wewnątrz organizacji publicznych na rzecz metod ukierunkowanych na satysfakcjonowanie zewnętrznych interesariuszy – takich jak obywatele, politycy czy inne podmioty funkcjonujące w otoczeniu administracji publicznej – poprzez tworzenie płaszczyzn współzrządzenia

¹⁷ J.M. Bryson, *What to Do When Stakeholders Matter: Stakeholder Identification and Analysis Techniques*, „Public Management Review” t. 6 nr 1 (2004), DOI: 10.1080/14719030410001675722; J.M. Bryson, B.C. Crosby, L. Bloomberg, *Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management*, „Public Administration Review” t. 74 nr 4 (2014), DOI: 10.1111/puar.12238.

¹⁸ H.G. Rainey, *Understanding and Managing Public Organizations*, Hoboken 2009.

¹⁹ E. Ferlie, J. Hartley, S. Martin, *Changing Public Service Organizations: Current Perspectives and Future Prospects*, „British Journal of Management” t. 14 nr s1 (2003), DOI: 10.1111/j.1467-8551.2003.00389.x, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-8551.2003.00389.x>; U. Pesch, *The Publicness of Public Administration*, „Administration & Society” t. 40 nr 2 (2008), DOI: 10.1177/0095399707312828.

²⁰ T. Bovaird, E. Löffler, *Moving from Excellence Models of Local Service Delivery to Benchmarking “Good Local Governance”...*

(co-governance) lub współzarządzania (co-management) wybranymi obszarami polityk publicznych²¹.

Współzrządzenie stanowi jeden z kluczowych motorów postępu w organizacjach oraz społeczeństwach. Zarządzanie pomysłami – obejmujące ich generowanie, ocenę, wdrażanie i doskonalenie – nadal stanowi istotne wyzwanie dla współczesnych organizacji²². Współzrządzenie oferuje ustrukturyzowane podejście do zarządzania innowacjami, umożliwiające skuteczną identyfikację i wykorzystanie obiecujących pomysłów przy jednoczesnym ograniczaniu nieefektywności oraz ryzyka²³.

Rosnąca złożoność współczesnych problemów wymaga ustrukturyzowanych ram zarządzania innowacjami oraz innowacyjnego podejścia do samego procesu zarządzania²⁴. Współzrządzenie odnosi się do systematycznego podejścia obejmującego generowanie, ocenę, selekcję i wdrażanie pomysłów w sposób zgodny z celami strategicznymi oraz dostępnymi zasobami²⁵. Współzrządzenie angażuje interesariuszy oraz wykorzystuje narzędzia i metody, które wspierają efektywne zarządzanie pomysłami²⁶. W kontekście zarządzania publicznego współzrządzenie zapewnia, że innowacyjne polityki i inicjatywy są skutecznie oceniane oraz wdrażane w celu maksymalizacji wartości publicznej²⁷.

Administracja publiczna funkcjonuje w złożonym i dynamicznym środowisku, w którym proces decyzyjny musi równoważyć interesy licznych interesariuszy, ograniczenia budżetowe oraz wymogi regulacyjne²⁸. W tym kontekście kluczowe znaczenie ma skuteczne zarządzanie pomysłami, które przyczynia się do zwiększenia innowacyjności polityk publicznych oraz do poprawy przejrzystości procesów decyzyjnych. Nowe polityki publiczne są

²¹ T. Bovaird, E. Löffler, *Moving from Excellence Models of Local Service Delivery to Benchmarking 'Good Local Governance'*, „International Review of Administrative Sciences” t. 68 nr 1 (2002), DOI: 10.1177/0020852302681001.

²² H. Chesbrough, *Open innovation: the new imperative for creating and profiting from technology*, Boston, Mass 2011; H. Chesbrough, W. Vanhaverbeke, J. West (red.), *Open innovation: researching a new paradigm*, Oxford 2013.

²³ J. Tidd, J.R. Bessant, *Managing innovation: integrating technological, market and organizational change*, Hoboken, NJ 2021.

²⁴ P. F. Drucker, *Innovation and Entrepreneurship...*

²⁵ I. Nonaka, *The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*, Oxford 1995.

²⁶ J. West, M. Bogers, *Open Innovation: Current Status and Research Opportunities*, „Innovation” t. 19, nr 1(2017), DOI: 10.1080/14479338.2016.1258995.

²⁷ M. H. Moore, *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge (MA) 2001.

²⁸ S.P. Osborne (red.), *The new public governance?...*

opracowywane i oceniane w sposób ustrukturyzowany²⁹, co gwarantuje, iż procesy decyzyjne pozostają przejrzyste i dostępne dla obywateli³⁰.

Jednym z kluczowych aspektów tego podejścia jest doskonalenie świadczenia usług publicznych poprzez wspieranie wdrażania innowacyjnych rozwiązań odpowiadających na współczesne wyzwania społeczne³¹. Wdrażanie innowacyjnych rozwiązań w administracji publicznej nie ogranicza się wyłącznie do cyfryzacji tradycyjnych procesów, lecz obejmuje także tworzenie nowych, bardziej efektywnych metod świadczenia usług publicznych. Cyfryzacja usług publicznych polega na przekształcaniu tradycyjnych procedur administracyjnych w formy elektroniczne, co przyczynia się do zwiększenia ich dostępności oraz efektywności. Przykładem takich działań jest rozwój e-usług, które umożliwiają obywatelom załatwianie spraw urzędowych *online*, bez konieczności osobistej wizyty w urzędzie. W Polsce działania te są wspierane przez programy ukierunkowane na optymalizację procesów administracyjnych oraz rozwój nowoczesnych usług świadczonych drogą elektroniczną.

Kolejnym istotnym elementem jest wdrażanie innowacji społecznych, które odpowiadają na zidentyfikowane potrzeby społeczne i przyczyniają się do poprawy jakości życia obywateli. Proces ten obejmuje kolejne etapy – od identyfikacji potrzeb, poprzez rozwój i wdrażanie innowacyjnych rozwiązań, aż po ich skalowanie oraz integrację z istniejącymi systemami. Kluczowe jest, aby instytucje publiczne angażowały się w cały proces – od generowania pomysłów po ich finalną realizację – co umożliwia wprowadzanie trwałych zmian systemowych.

Równie istotnym aspektem jest aktywne włączanie obywateli w proces współtworzenia usług publicznych. Dzięki tego rodzaju działaniom możliwe staje się lepsze dostosowanie oferowanych usług do rzeczywistych potrzeb społecznych. Projekty, takie jak CITADEL, analizują potrzeby zarówno administracji publicznej, jak i obywateli, przyczyniając się do szerszego wykorzystania cyfrowych usług publicznych. Współtworzenie usług publicznych z obywatelami prowadzi do opracowywania bardziej efektywnych i spersonalizowanych rozwiązań, które w konsekwencji zwiększają ich akceptację oraz użyteczność społeczną.

²⁹ J. Hartley, *Innovation in Governance and Public Services: Past and Present*, „Public Money & Management” 2005, t. 25, nr 1, DOI: 10.1111/j.1467-9302.2005.00447.x.

³⁰ A. Fung, *Varieties of Participation in Complex Governance*, „Public Administration Review” 2006, t. 66, nr 12, DOI: 10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x.

³¹ M. Mazzucato, *The entrepreneurial state...*

Nie mniej istotne są programy wsparcia, takie jak „PFR dla Miast”, które wspierają samorządy w tworzeniu i wdrażaniu innowacyjnych rozwiązań. Programy te odpowiadają na wyzwania związane z digitalizacją oraz potrzebą poszukiwania alternatywnych form inwestowania, umożliwiając samorządom podnoszenie kompetencji pracowników, tworzenie struktur organizacyjnych dedykowanych wdrażaniu innowacji, a także strategiczne planowanie rozwoju miast.

Wdrażanie innowacyjnych rozwiązań współrzędzenia w administracji publicznej stanowi zatem kluczowy czynnik poprawy jakości usług świadczonych obywatelom. Proces ten wymaga nie tylko technologicznych usprawnień, lecz także aktywnego zaangażowania społeczności, współpracy międzysektorowej oraz stałego dostosowywania się do dynamicznie zmieniających się potrzeb społeczeństwa.

Równoległe równie istotne jest zapewnienie odpowiedzialności w procesie współrzędzenia pomiędzy administracją publiczną a interesariuszami. Odpowiedzialność w administracji publicznej oznacza obowiązek działania instytucji i ich pracowników w najlepszym interesie społecznym, zgodnie z zasadami prawa i etyki. W kontekście innowacji w politykach publicznych kluczowe znaczenie ma wprowadzenie mechanizmów oceny wpływu nowatorskich rozwiązań³². Niezależne mechanizmy kontroli, takie jak audyty wewnętrzne i zewnętrzne, umożliwiają monitorowanie procesów współrzędzenia oraz identyfikację potencjalnych nieprawidłowości. Ocena skutków regulacji (OSR) przeprowadzana przed wdrożeniem nowych polityk publicznych umożliwia analizę potencjalnych efektów i kosztów proponowanych zmian, a także weryfikację czy regulacje są stosowane i egzekwowane zgodnie z przyjętymi normami. Transparentność działań administracji publicznej, między innymi poprzez publikację informacji w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP), umożliwia obywatelom sprawowanie kontroli nad działaniami władz, co wzmacnia odpowiedzialność decydentów. Ponadto aktywne włączanie obywateli w procesy decyzyjne – poprzez konsultacje społeczne i platformy partycypacyjne – zwiększa legitymizację podejmowanych działań, umożliwiając uwzględnienie różnorodnych perspektyw. Mechanizmy, takie jak *rural proofing*, tworzą

³² M. Bovens, *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, „European Law Journal” t. 13 nr 4 (2007), DOI: 10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x.

przestrzeń do dialogu i angażowania społeczności, co ma kluczowe znaczenie dla odpowiedzialnego wdrażania innowacji^{33,34}.

Integracja mechanizmów usprawniania świadczenia usług publicznych oraz zapewniania odpowiedzialności w zarządzaniu innowacjami stanowi fundament nowoczesnej administracji publicznej. Tylko dzięki synergii tych elementów możliwe jest osiągnięcie trwałych, systemowych zmian, które odpowiadają na wyzwania społeczne, zwiększają efektywność instytucji publicznych i wzmacniają zaufanie społeczne.

W obliczu dynamicznych zmian społecznych i gospodarczych administracja publiczna stoi przed wyzwaniem nie tylko skutecznego reagowania na bieżące problemy, lecz także tworzenia i wdrażania innowacyjnych rozwiązań, które podnoszą jakość świadczonych usług oraz zwiększają przejrzystość i legitymizację decyzji politycznych. Do kluczowych elementów zarządzania innowacjami w sektorze publicznym należą między innymi struktury instytucjonalne wspierające innowacje oraz modele współpracy innowacyjnej. W niniejszym podrozdziale omówione zostaną te dwa aspekty – ich znaczenie oraz sposoby implementacji – co umożliwia stworzenie spójnego systemu wspierającego nowoczesne zarządzanie publiczne.

Jednym z kluczowych czynników warunkujących wdrażanie innowacji w administracji publicznej jest właściwie zaprojektowana struktura instytucjonalna. Struktura ta obejmuje zarówno formalne mechanizmy organizacyjne, jak i procedury umożliwiające systematyczne generowanie, ocenę oraz wdrażanie nowych pomysłów. W kontekście zarządzania innowacjami instytucjonalizacja procesów jest niezbędna, aby działania innowacyjne nie miały charakteru doraźnego, lecz stanowiły element trwałego procesu decyzyjnego³⁵. Wprowadzenie wyspecjalizowanych jednostek, takich jak laboratoria innowacji czy zespoły ds. rozwoju technologii, umożliwia koncentrację wiedzy i zasobów, a tym samym systematyczne testowanie nowych rozwiązań. Tego rodzaju struktury instytucjonalne wspierają integrację innowacyjnych projektów z długofalową strategią rozwoju organizacji, co ma kluczowe znaczenie dla utrzymania ciągłości działań oraz budowania przewagi konkurencyjnej w dynamicznym otoczeniu³⁶.

³³ K. Nordberg, *Distributed Rural Proofing – An Essential Tool for the Future of Rural Development?*, „Sociologia Ruralis” t. 61 nr 1 (2021).

³⁴ E. Sherry, S. Shortall, *Methodological Fallacies and Perceptions of Rural Disparity: How Rural Proofing Addresses Real versus Abstract Needs*, „Journal of Rural Studies” t. 68 (2019).

³⁵ P.F. Drucker, *Innovation and entrepreneurship*...

³⁶ J. Tidd, J.R. Bessant, *Managing innovation*...

Kolejnym istotnym aspektem jest rola kultury organizacyjnej sprzyjającej innowacyjności. W administracji publicznej często obserwuje się tendencję do utrzymywania status quo, wynikającą z tradycyjnych struktur hierarchicznych oraz silnej centralizacji procesów decyzyjnych³⁷. Aby przeciwdziałać tej tendencji, konieczne jest tworzenie środowiska sprzyjającego eksperymentowaniu, w którym ryzyko niepowodzenia postrzegane jest jako nieodłączny element procesu uczenia się. Wdrożenie programów szkoleniowych, systemów mentoringowych oraz mechanizmów nagradzania innowacyjnych pomysłów może przyczynić się do zmiany postaw pracowników administracji oraz do kształtowania kultury organizacyjnej, w której innowacyjność stanowi priorytet³⁸.

Niezbędnym uzupełnieniem struktury instytucjonalnej jest opracowanie formalnych procedur oceny oraz monitorowania wdrażanych innowacji. Przejrzyste kryteria wyboru projektów, systemy audytu oraz mechanizmy ewaluacji rezultatów umożliwiają bieżące monitorowanie realizacji strategii innowacyjnej. W rezultacie instytucje publiczne mogą nie tylko identyfikować najskuteczniejsze rozwiązania, lecz także wprowadzać korekty w procesach decyzyjnych, co podnosi efektywność całego systemu zarządzania³⁹.

Równolegle do tworzenia odpowiedniej struktury instytucjonalnej kluczowe znaczenie mają innowacje oparte na współpracy. W dobie globalizacji oraz narastających wyzwań społecznych pojedyncze instytucje rzadko dysponują wszystkimi niezbędnymi zasobami i wiedzą potrzebną do skutecznego wdrażania nowych rozwiązań. Dlatego coraz częściej obserwuje się wzrost znaczenia współpracy międzysektorowej, umożliwiającej integrację różnorodnych kompetencji pochodzących z sektora publicznego, prywatnego oraz organizacji pozarządowych⁴⁰.

W modelu innowacji opartych na współrządzeniu i współpracy istotne jest tworzenie sieci partnerstw, które umożliwiają wspólne rozwiązywanie problemów oraz wymianę doświadczeń i zasobów. Tego rodzaju współpraca przekłada się na bardziej kompleksowe i elastyczne podejście do wyzwań społecznych, gdyż umożliwia tworzenie synergii między różnymi podmiotami. Proces współtworzenia, angażujący różne grupy interesariuszy, sprzyja

³⁷ J. Hartley, *Innovation in Governance and Public Services: Past and Present*, „Public Money & Management” t. 25 nr 1 (2005), DOI: 10.1111/j.1467-9302.2005.00447.x.

³⁸ I. Nonaka, *The Knowledge-Creating Company...*

³⁹ S.P. Osborne (red.), *The new public governance?...*

⁴⁰ C. Ansell, A. Gash, *Collaborative Governance in Theory and Practice*, „Journal of Public Administration Research and Theory” t. 18 nr 4 (2008), DOI: 10.1093/jopart/mum032.

zwiększeniu przejrzystości procesów decyzyjnych, co ma kluczowe znaczenie dla budowania zaufania społecznego⁴¹.

Praktyczne przykłady innowacji opartych na współpracy można zaobserwować w projektach realizowanych na szczeblu lokalnym, w których samorządy współpracują z obywatelami oraz przedsiębiorstwami technologicznymi w celu opracowania rozwiązań odpowiadających na specyficzne potrzeby społeczności. Tego rodzaju projekty często przyjmują formę inicjatyw pilotażowych, które po pozytywnej weryfikacji są rozszerzane na szerszy obszar. Współrzędzenie sprzyja również wzajemnemu uczeniu się oraz szybszemu dostosowywaniu do zmieniających się warunków, co ma szczególne znaczenie w kontekście dynamicznych wyzwań, takich jak cyfryzacja czy zrównoważony rozwój⁴².

Dodatkowo rozwój platform cyfrowych oraz narzędzi komunikacji ułatwia tworzenie sieci współpracy, umożliwiając wymianę informacji i pomysłów między różnymi podmiotami. Tego rodzaju rozwiązania nie tylko zwiększają efektywność procesów decyzyjnych, lecz także sprzyjają lepszemu rozumieniu potrzeb społecznych przez instytucje publiczne, co w konsekwencji umożliwia tworzenie bardziej responsywnych polityk publicznych⁴³.

W kontekście współrzędzenia kluczowym elementem jest również odpowiedzialność za wdrażane rozwiązania. Struktura instytucjonalna powinna być skonstruowana w taki sposób, aby umożliwiała skuteczne monitorowanie i ocenę efektów wdrażanych innowacji, co stanowi podstawę podejmowania dalszych działań optymalizacyjnych. Wdrożenie systemów audytu oraz regularnych ewaluacji wpływu innowacji przyczynia się do zwiększenia przejrzystości i odpowiedzialności w procesach decyzyjnych, co jest kluczowe dla utrzymania zaufania społecznego⁴⁴.

Podsumowując, kluczowe elementy współrzędzenia w administracji publicznej obejmują zarówno tworzenie efektywnej struktury instytucjonalnej, umożliwiającej systematyczne generowanie i wdrażanie nowych rozwiązań, jak i rozwój innowacji opartych na współpracy, pozwalających na integrację wiedzy i zasobów różnych podmiotów. Tego rodzaju synergiczna integracja nie

⁴¹ K. Emerson, T. Nabatchi, S. Balogh, *An Integrative Framework for Collaborative Governance*, „Journal of Public Administration Research and Theory” t. 22 nr 1 (2012), DOI: 10.1093/jopart/mur011.

⁴² J. West, M. Bogers, *Open innovation: current status and research opportunities*, „Innovation” t. 19 nr 1 (2017), DOI: 10.1080/14479338.2016.1258995.

⁴³ M. Mazzucato, *The entrepreneurial state...*

⁴⁴ B.G. Peters, *Bureaucracy and Democracy in the Modern State...*

tylko zwiększa efektywność świadczenia usług publicznych, lecz także sprzyja tworzeniu bardziej elastycznych i responsywnych polityk, odpowiadających na wyzwania współczesnego społeczeństwa. Współpraca międzysektorowa, wsparcie technologiczne oraz systematyczna ewaluacja efektów wdrażanych rozwiązań stanowią fundament nowoczesnego zarządzania innowacjami, umożliwiając administracji publicznej skuteczne dostosowywanie się do zmieniających się warunków i potrzeb społecznych⁴⁵.

W świetle powyższych rozważań można stwierdzić, że tworzenie odpowiedniej struktury instytucjonalnej oraz rozwój idei współzrządzenia opartego na współpracy stanowią nieodłączne elementy skutecznego zarządzania w sektorze publicznym. Tylko holistyczne podejście, łączące formalizację procesów z otwartością na współpracę między różnymi interesariuszami, umożliwia tworzenie polityk, które nie tylko odpowiadają na bieżące wyzwania, lecz także wyznaczają kierunki rozwoju administracji publicznej w przyszłości⁴⁶.

W efekcie przyjęcie strategii opartej na dwóch filarach – silnej strukturze instytucjonalnej oraz intensywniej współpracy międzysektorowej – umożliwia tworzenie innowacyjnych rozwiązań, które przekładają się na realną poprawę jakości życia obywateli oraz zwiększenie efektywności zarządzania publicznego. Kluczowym zadaniem współczesnych decydentów jest zatem nie tylko inicjowanie procesów sprzyjających współzrządzeniu, lecz także ich systematyczne wdrażanie, monitorowanie i doskonalenie, co stanowi fundament trwałego rozwoju sektora publicznego⁴⁷. Można zatem stwierdzić, że sukces nowoczesnej administracji publicznej zależy od zdolności integrowania formalnych struktur i procesów z otwartością na współdziałanie z różnymi interesariuszami, co w konsekwencji przekłada się na bardziej responsywne, efektywne i zorientowane na obywatela świadczenie usług publicznych.

Do kolejnych elementów nowoczesnego zarządzania innowacjami w sektorze publicznym zalicza się kształtowanie polityk opartych na danych oraz prototypowanie i eksperymentowanie z rozwiązaniami politycznymi. Oba podejścia umożliwiają podejmowanie decyzji opartych na wiarygodnych dowodach oraz testowanie nowych rozwiązań w kontrolowanych warunkach, co przyczynia się do zwiększenia efektywności i elastyczności działania administracji publicznej.

⁴⁵ C. Ansell, A. Gash, *Collaborative Governance in Theory and Practice...*; S.P. Osborne (red.), *The new public governance?*...

⁴⁶ K. Emerson, T. Nabatchi, S. Balogh, *An Integrative Framework for Collaborative Governance...*; J. West, M. Bogers, *Open innovation...*

⁴⁷ M. Mazzucato, *The entrepreneurial state...*

Kształtowanie polityk opartych na danych (*data-driven policymaking*) stanowi fundament podejmowania decyzji opartych na analizie rzetelnych i aktualnych informacji. W dobie cyfryzacji oraz rosnącej dostępności danych masowych (*big data*) instytucje publiczne zyskują możliwość wykorzystania zaawansowanych narzędzi analitycznych do monitorowania trendów, identyfikowania problemów oraz prognozowania skutków wdrażanych rozwiązań⁴⁸. Dzięki temu proces decyzyjny staje się bardziej przejrzysty, a ryzyko wynikające z subiektywnych ocen ulega znacznemu ograniczeniu. Integracja technologii informacyjnych, takich jak systemy *big data* i analizy predykcyjne, umożliwia menedżerom publicznym szybsze reagowanie na zmieniające się warunki oraz skuteczniejsze dostosowywanie polityk do aktualnych potrzeb społecznych⁴⁹.

W praktyce kształtowanie polityk opartych na danych obejmuje gromadzenie, przetwarzanie i analizę informacji zarówno ilościowych, jak i jakościowych, co umożliwia tworzenie modeli prognostycznych oraz symulacji. Umożliwia to precyzyjne określenie potencjalnych skutków wdrażania nowych rozwiązań oraz identyfikację obszarów wymagających interwencji. Analiza danych wspiera również proces ewaluacji polityk publicznych, umożliwiając ich ciągłe doskonalenie oraz dostosowywanie do dynamicznych zmian w otoczeniu⁵⁰. W efekcie instytucje publiczne mogą podejmować decyzje oparte na dowodach, co zwiększa ich wiarygodność oraz wzmacnia zaufanie społeczne.

Równoległe z kształtowaniem polityk opartych na danych, prototypowanie i eksperymentowanie z rozwiązaniami politycznymi staje się kluczowym narzędziem wdrażania innowacji w zarządzaniu publicznym. Prototypowanie polega na opracowywaniu wstępnych, często ograniczonych wersji nowych rozwiązań, które następnie testuje się w kontrolowanych warunkach. Taki proces pozwala na szybkie zweryfikowanie skuteczności proponowanych rozwiązań, identyfikację potencjalnych problemów oraz wprowadzenie niezbędnych korekt przed ich pełnym wdrożeniem na szerszą skalę⁵¹.

⁴⁸ M. Janssen, H. Van der Voort, *Adaptive Governance: Towards a Stable, Accountable and Responsive Government*, „Government Information Quarterly” t. 33 nr 1 (2016), DOI: 10.1016/j.giq.2016.02.003.

⁴⁹ A. Meijer, M.P.R. Bolívar, *Governing the Smart City: A Review of the Literature on Smart Urban Governance*, „International Review of Administrative Sciences” t. 82 nr 2 (2016), DOI: 10.1177/0020852314564308.

⁵⁰ J. West, M. Bogers, *Open innovation...*

⁵¹ C.F. Sabel, J. Zeitlin, *Experimentalism in the EU: Common Ground and Persistent Differences*, „Regulation & Governance” t. 6 nr 3 (2012), DOI: 10.1111/j.1748-5991.2012.01157.x

Eksperymentowanie z rozwiązaniami politycznymi stanowi nieodzowny element innowacyjnego podejścia w administracji publicznej, ponieważ umożliwia weryfikację nowych koncepcji w praktyce. Proces ten obejmuje pilotażowe wdrożenia, pozwalające na gromadzenie danych operacyjnych oraz ocenę skutków działań w rzeczywistych warunkach funkcjonowania administracji. Dzięki eksperymentom instytucje publiczne mogą minimalizować ryzyko niepowodzenia, gdyż każda polityka jest najpierw testowana, a następnie modyfikowana na podstawie uzyskanych wyników⁵². Takie podejście umożliwia stopniowe wdrażanie innowacji, zwiększając prawdopodobieństwo ich sukcesu oraz wspierając efektywne zarządzanie zmianą organizacyjną.

Wdrożenie metod prototypowania i eksperymentowania z rozwiązaniami politycznymi umożliwia bardziej efektywne wykorzystanie ograniczonych zasobów publicznych. Dzięki wstępnym testom i analizom decydenci mogą zidentyfikować rozwiązania przynoszące największe korzyści i następnie ukierunkować na nie dalsze inwestycje. Ponadto prototypowanie sprzyja zaangażowaniu różnorodnych interesariuszy – w tym obywateli oraz ekspertów z sektora prywatnego – co prowadzi do tworzenia bardziej zrównoważonych i responsywnych polityk publicznych⁵³.

W kontekście zarządzania innowacjami w administracji publicznej kluczową rolę odgrywa integracja podejścia opartego na danych z metodami eksperymentalnymi. Dane stanowią nie tylko podstawę podejmowania decyzji, lecz także pełnią funkcję miernika skuteczności prototypowanych rozwiązań. Regularna ewaluacja efektów realizowanych projektów pilotażowych umożliwia systematyczne doskonalenie polityk publicznych oraz ich dostosowywanie do zmieniających się uwarunkowań⁵⁴. Tego rodzaju synergiczne połączenie metod analitycznych i eksperymentalnych sprzyja tworzeniu bardziej elastycznych oraz dynamicznych struktur decyzyjnych, co ma kluczowe znaczenie dla współczesnej administracji publicznej.

Ponadto eksperymentowanie z rozwiązaniami politycznymi umożliwia menedżerom publicznym szybkie reagowanie na sytuacje kryzysowe oraz dostosowywanie strategii do nowych wyzwań. Zastosowanie nowoczesnych narzędzi analitycznych umożliwia monitorowanie efektywności wdrożonych rozwiązań w czasie rzeczywistym, co pozwala na szybkie wprowadzanie korekt. Tego rodzaju adaptacyjność ma szczególne znaczenie w warunkach

⁵² J. Tidd, J.R. Bessant, *Managing innovation...*

⁵³ S.P. Osborne (red.), *The new public governance?...*

⁵⁴ I. Nonaka, *The Knowledge-Creating Company...*

dynamicznych zmian, w których tradycyjne, statyczne modele decyzyjne często okazują się niewystarczające⁵⁵.

Kształtowanie polityk opartych na danych oraz prototypowanie i eksperymentowanie z rozwiązaniami politycznymi stanowią dwa komplementarne podejścia, które wzajemnie się uzupełniają. Podczas gdy dane dostarczają solidnej podstawy podejmowania decyzji, proces eksperymentowania umożliwia ich praktyczną weryfikację w warunkach operacyjnych. Integracja obu metod umożliwia tworzenie innowacyjnych polityk publicznych, które są jednocześnie przemyślane i elastyczne. W efekcie administracja publiczna zyskuje zdolność efektywnego reagowania na wyzwania współczesnego świata, jednocześnie budując zaufanie społeczne poprzez transparentność oraz oparcie działań na dowodach⁵⁶.

Należy podkreślić, że w procesie zarządzania innowacjami w sektorze publicznym kluczowe znaczenie ma budowanie kultury organizacyjnej sprzyjającej eksperymentowaniu i uczeniu się na błędach. Administracja publiczna, która koncentruje się na ciągłym doskonaleniu metod działania, nie obawia się testowania nowych rozwiązań, nawet jeśli wiąże się to z ryzykiem niepowodzenia. Takie podejście nie tylko sprzyja rozwojowi innowacyjnych polityk publicznych, lecz także tworzy fundamenty długoterminowej transformacji sektora publicznego⁵⁷.

Podsumowując, kształtowanie polityk opartych na danych oraz prototypowanie i eksperymentowanie z rozwiązaniami politycznymi stanowią kluczowe elementy nowoczesnego zarządzania innowacjami w administracji publicznej. Połączenie rzetelnych analiz danych z dynamicznym procesem testowania i wdrażania innowacyjnych rozwiązań umożliwia tworzenie elastycznych, efektywnych i responsywnych polityk publicznych, odpowiadających na współczesne wyzwania społeczne. Takie podejście nie tylko podnosi jakość usług publicznych, lecz także zwiększa przejrzystość i legitymację decyzji politycznych, co w konsekwencji wzmacnia zaufanie społeczne i sprzyja trwałemu rozwojowi administracji publicznej⁵⁸.

W obliczu dynamicznie zmieniającego się otoczenia administracja publiczna musi wykazywać się zarówno precyzyjnym podejściem analitycznym, jak i gotowością do eksperymentowania z nowymi modelami działania.

⁵⁵ C. Ansell, A. Gash, *Collaborative Governance in Theory and Practice...*

⁵⁶ M. Bovens, *Analysing and Assessing Accountability...*

⁵⁷ M. Mazzucato, *The entrepreneurial state...*

⁵⁸ J. Tidd, J.R. Bessant, *Managing innovation...*; S.P. Osborne (red.), *The new public governance?...*

Integracja kształtowania polityk opartych na danych z metodami prototypowania i eksperymentowania stanowi fundament efektywnego zarządzania innowacjami w administracji publicznej. W rezultacie nowoczesne instytucje publiczne potrafią nie tylko skutecznie reagować na bieżące wyzwania, lecz także przewidywać przyszłe potrzeby społeczne, co czyni je bardziej elastycznymi i odpornymi na kryzysy. W tym kontekście zarządzanie innowacjami staje się kluczowym narzędziem podnoszenia efektywności, doskonalenia jakości usług publicznych oraz wzmacniania zaufania społecznego. Wsparciem dla tych procesów są partycypacja obywatelska i *crowdsourcing*, skuteczne zarządzanie i adaptacja przepisów oraz przywództwo oparte na kulturze organizacyjnej sprzyjającej innowacyjności. Wymienione elementy stanowią wzajemnie uzupełniające się filary nowoczesnego zarządzania w sektorze publicznym.

Partycypacja obywatelska, czyli włączenie obywateli w procesy decyzyjne, umożliwia uwzględnienie różnorodnych perspektyw oraz lepsze dostosowanie polityk do rzeczywistych potrzeb społecznych. Mechanizmy, takie jak konsultacje społeczne, budżety partycypacyjne czy platformy *e-participation*, stanowią nie tylko źródło cennych danych, ale również budują legitymację podejmowanych decyzji⁵⁹. Wraz z rozwojem technologii cyfrowych coraz częściej wykorzystywany jest również *crowdsourcing*⁶⁰. Jest to metoda polegająca na pozyskiwaniu pomysłów i rozwiązań od szerokiego grona osób za pośrednictwem internetowych platform. *Crowdsourcing* umożliwia nie tylko poszerzenie bazy wiedzy i pomysłowości, ale także przyczynia się do szybszego identyfikowania problemów oraz testowania innowacyjnych rozwiązań⁶¹. Współdziałanie administracji publicznej z obywatelami za pomocą tych narzędzi pozwala na tworzenie bardziej przejrzystych i responsywnych polityk, co jest szczególnie istotne w kontekście rosnących oczekiwań społecznych oraz potrzeby zwiększania efektywności działań publicznych.

Równolegle z rozwojem partycypacji kluczową rolę w nowoczesnym zarządzaniu innowacjami odgrywa elastyczne kierowanie i dostosowywanie przepisów⁶². Tradycyjne modele zarządzania często opierają się na sztywnych strukturach i ustalonych procedurach, które nie zawsze umożliwiają szybką

⁵⁹ C. Ansell, A. Gash, *Collaborative Governance in Theory and Practice...*

⁶⁰ V. Lehdonvirta, J. Bright, *Crowdsourcing for Public Policy and Government*, „Policy & Internet” t. 7 nr 3 (2015); D.C. Brabham, *Crowdsourcing in the Public Sector*, Georgetown University Press 2015.

⁶¹ J. West, M. Bogers, *Open innovation...*

⁶² I. Mergel, Y. Gong, J. Bertot, *Agile Government: Systematic Literature Review and Future Research*, „Government Information Quarterly” t. 35 (2018).

reakcję na dynamiczne zmiany otoczenia. W obliczu nieprzewidywalności współczesnych wyzwań konieczne jest przyjęcie podejścia opartego na elastyczności, które umożliwia dostosowywanie strategii i przepisów do bieżących warunków⁶³. Omawiany typ zarządzania opiera się na iteracyjnym podejściu do wdrażania zmian, w którym kluczową rolę odgrywa szybkie prototypowanie, testowanie i doskonalenie rozwiązań⁶⁴. Metody eksperymentalne, takie jak pilotażowe wdrożenia, umożliwiają ocenę skuteczności nowych polityk w ograniczonym zakresie, zanim zostaną wdrożone na szeroką skalę⁶⁵. Takie podejście pozwala nie tylko minimalizować ryzyko, lecz także na bieżąco korygować kierunki działań, co zwiększa elastyczność administracji publicznej⁶⁶.

Adaptacja przepisów w duchu elastycznego zarządzania to również proces wymagający ciągłego monitorowania i oceny skutków wprowadzanych regulacji⁶⁷. W obliczu dynamicznych zmian technologicznych i społecznych przepisy prawne często okazują się nieadekwatne do realiów współczesnego świata. Dlatego tak istotne jest wprowadzanie mechanizmów umożliwiających szybkie dostosowywanie regulacji do nowych warunków, przy jednoczesnym zachowaniu stabilności systemu prawnego⁶⁸. Adaptacyjność przepisów wiąże się z koniecznością tworzenia systemów, które nie tylko reagują na zmiany, lecz także przewidują ich skutki. Wdrożenie rozwiązań opartych na danych i analizie umożliwia prognozowanie trendów oraz ocenę potencjalnych ryzyk,

⁶³ M. Janssen, H. Van Der Voort, *Adaptive governance: Towards a stable, accountable and responsive government*, „Government Information Quarterly” t. 33 nr 1 (2016), DOI: 10.1016/j.giq.2016.02.003.

⁶⁴ R.-M. Soe, W. Drechsler, *Agile Local Governments: Experimentation Before Implementation*, „Government Information Quarterly” t. 35 nr 2 (2018), DOI: 10.1016/j.giq.2017.11.010.

⁶⁵ J. Strojny, *Project Orientation in Institutions of the Public Sector: Key Methodological Assumptions*, [w:] M. H. Bilgin, H. Danis (red.), *Entrepreneurship, Business and Economics – Vol. 2*, t. 3/2, Cham 2016.

⁶⁶ C. F. Sabel, J. Zeitlin, *Experimentalism in the EU: Common Ground and Persistent Differences*, „Regulation & Governance” t. 6 nr 3 (2012); Y. Dittrich, J. Pries-Heje, K. Hjort-Madsen, *How to Make Government Agile to Cope with Organizational Change*, [w:] R. L. Baskerville et al. (red.), *Business Agility and Information Technology Diffusion*, t. 180, Boston 2005.

⁶⁷ S. E. McCord, D. S. Pilliod, *Adaptive Monitoring in Support of Adaptive Management in Rangelands*, „Rangeland Ecology & Management” t. 44, nr 1 (2022), DOI: 10.1016/j.rala.2021.07.003.

⁶⁸ A. Errida, B. Lotfi, *The determinants of organizational change management success: Literature review and case study*, „International Journal of Engineering Business Management” t. 13 (2021), DOI: 10.1177/18479790211016273; S.P. Osborne (red.), *The new public governance?...*

co z kolei pozwala wprowadzać korekty w prawie, zanim pojawią się poważniejsze problemy⁶⁹.

Kolejnym fundamentalnym aspektem skutecznego zarządzania innowacjami w sektorze publicznym są przywództwo i kultura organizacyjna⁷⁰. Liderzy w administracji publicznej muszą nie tylko zarządzać bieżącymi procesami, lecz także inspirować swoje zespoły do poszukiwania nowych rozwiązań i otwartości na zmiany. Przywództwo innowacyjne wymaga od decydentów postawy proaktywnej i gotowości do podejmowania ryzyka w imię wprowadzania pozytywnych zmian⁷¹. Kluczową rolę odgrywa tu również kultura organizacyjna, sprzyjająca eksperymentowaniu i uczeniu się na błędach. Organizacje publiczne, które stawiają na rozwój kreatywności i otwartość na nowe pomysły, są lepiej przygotowane do adaptacji w dynamicznie zmieniającym się środowisku⁷².

W kontekście przywództwa istotne jest tworzenie struktur sprzyjających współpracy i wymianie wiedzy między różnymi szczeblami organizacji. Liderzy, angażujący swoich pracowników w proces podejmowania decyzji, budują atmosferę zaufania i współodpowiedzialności, co przekłada się na większą motywację do inicjowania innowacyjnych działań⁷³. Wprowadzanie regularnych szkoleń, warsztatów i programów mentoringowych sprzyja rozwojowi kompetencji pracowników oraz kształtowaniu kultury organizacyjnej

⁶⁹ A. Meijer, M. P. R. Bolívar, *Governing the Smart City...*

⁷⁰ L. Hawrysz, *Procesowo zorientowana kultura organizacyjna w organizacjach sektora publicznego*, „Edukacja Ekonomistów i Menedżerów” t. 26 nr 4 (2012); M. Schraeder, R.S. Tears, M.H. Jordan, *Organizational culture in public sector organizations: Promoting change through training and leading by example*, „Leadership & Organization Development Journal” t. 26 nr 6 (2005).

⁷¹ M.S. Chughtai et al., *Role of adaptive leadership in learning organizations to boost organizational innovations with change self-efficacy*, „Current Psychology” (2023), DOI: 10.1007/s12144-023-04669-z, <https://link.springer.com/10.1007/s12144-023-04669-z>; P.F. Drucker, *Innovation and entrepreneurship...*; A. Garrido-Moreno, R. Martín-Rojas, V.J. García-Morales, *The key role of innovation and organizational resilience in improving business performance: A mixed-methods approach*, „International Journal of Information Management” t. 77 (2024), DOI: 10.1016/j.ijinfomgt.2024.102777.

⁷² A. Wien, N. Franzke, *Unternehmenskultur: Zielorientierte Unternehmensethik als entscheidender Erfolgsfaktor*, Springer-Verlag 2014; I. Nonaka, *The Knowledge-Creating Company...*

⁷³ D.J. Kleynhans et al., *Authentic Leadership, Trust (in the Leader), and Flourishing: Does Precariousness Matter?*, „Frontiers in Psychology” t. 13 (2022), DOI: 10.3389/fpsyg.2022.798759; A.E. Lansing et al., *Building trust: Leadership reflections on community empowerment and engagement in a large urban initiative*, „BMC Public Health” t. 23 nr 1 (2023), DOI: 10.1186/s12889-023-15860-z.

nastawionej na ciągle doskonalenie⁷⁴. W rezultacie organizacja staje się bardziej elastyczna i zdolna do szybkiego reagowania na zmiany, co ma kluczowe znaczenie w kontekście dynamicznych procesów innowacyjnych.

Ważnym aspektem wspierającym współzrządzenie jest także rola liderów w promowaniu wartości etycznych i przejrzystości. Odpowiedzialność, jaką ponoszą decydenci publiczni, wymaga nie tylko podejmowania trafnych decyzji, lecz także komunikowania celów i efektów działań społeczeństwu. Przejrzystość i otwartość na dialog z obywatelami mają kluczowe znaczenie dla budowania zaufania społecznego oraz legitymizacji podejmowanych działań⁷⁵. W ten sposób przywództwo staje się nie tylko funkcją zarządzania, lecz także narzędziem kształtującym kulturę organizacyjną opartą na wartościach współpracy, uczciwości i innowacyjności⁷⁶.

Wspomniane wyżej elementy – partycypacja obywatelska i *crowdsourcing*, elastyczne zarządzanie oraz adaptacja przepisów, a także przywództwo i kultura organizacyjna – stanowią integralne filary nowoczesnego współzrządzenia w administracji publicznej. Ich wzajemna integracja umożliwia tworzenie spójnych strategii, które są zarówno responsywne na zmieniające się potrzeby społeczne, jak i zdolne do skutecznej realizacji w warunkach niepewności oraz dynamicznie zmieniającego się otoczenia. Przyjęcie podejścia partycypacyjnego umożliwia wykorzystanie bogactwa doświadczeń i pomysłów obywateli, co z kolei prowadzi do tworzenia bardziej skutecznych i dostosowanych do realiów społecznych polityk publicznych. *Crowdsourcing*, jako narzędzie pozyskiwania wiedzy z szerokiego grona uczestników, pozwala na szybkie identyfikowanie problemów i tworzenie innowacyjnych rozwiązań, co stanowi istotny atut współczesnej administracji publicznej.

Jednocześnie wdrożenie metod elastycznego zarządzania i adaptacji przepisów umożliwia instytucjom publicznym szybkie reagowanie na zmiany oraz minimalizowanie ryzyka związanego z wdrażaniem nowych rozwiązań⁷⁷. Iteracyjne podejście, oparte na testowaniu i stopniowym wdrażaniu innowacji,

⁷⁴ J. Tidd, J.R. Bessant, *Managing innovation...*

⁷⁵ M. Alessandro et al., *Transparency and Trust in Government. Evidence from a Survey Experiment*, „World Development” t. 138 (2021), DOI: 10.1016/j.worlddev.2020.105223; S. Kumagai, F. Iorio, *Building trust in government through citizen engagement*, World Bank Washington, DC, USA 2020.

⁷⁶ M. Bovens, *Analysing and Assessing Accountability...*

⁷⁷ M.S. Chughtai et al., *Role of adaptive leadership in learning organizations to boost organizational innovations with change self-efficacy...*; M. Janssen, H. Van Der Voort, *Adaptive governance...*

umożliwia ciągle doskonalenie polityk oraz ich szybką adaptację do zmieniających się warunków. Elastyczność przepisów ma szczególne znaczenie w obliczu dynamicznych zmian technologicznych i społecznych, gdyż pozwala budować systemy zarówno stabilne, jak i otwarte na nowości.

Kolejnym kluczowym aspektem jest rola przywództwa oraz kultury organizacyjnej, kształtujących postawy i zachowania pracowników. Liderzy aktywnie promujący innowacyjność i tworzący warunki sprzyjające eksperymentowaniu przyczyniają się do budowania środowiska, w którym podejmowanie ryzyka jest akceptowane, a błędy traktowane jako cenne lekcje⁷⁸. Takie podejście nie tylko zwiększa motywację do wdrażania nowych rozwiązań, lecz także wspiera rozwój kompetencji w zakresie zarządzania zmianą⁷⁹. Kultura organizacyjna oparta na wartościach, takich jak przejrzystość, współpraca i ciągle uczenie się, staje się fundamentem długoterminowego sukcesu innowacyjnych inicjatyw w sektorze publicznym.

W praktyce efektywne współzrządzenie w administracji publicznej wymaga synergii między wszystkimi omawianymi elementami. Systemy partycypacyjne i *crowdsourcing* umożliwiają szerokie zaangażowanie interesariuszy, co przekłada się na bardziej kompleksową i trafną diagnozę problemów. Elastyczne zarządzanie oraz adaptacja przepisów pozwalają na szybkie wdrażanie i modyfikowanie rozwiązań, minimalizując ryzyko oraz zwiększając skuteczność działań. Przywództwo oraz kultura organizacyjna stanowią fundament, na którym opiera się zdolność do tworzenia innowacyjnych polityk, a także do skutecznego zarządzania procesem zmian⁸⁰. Takie holistyczne podejście jest niezbędne, aby administracja publiczna mogła skutecznie reagować na współczesne wyzwania i budować długofalową wartość dla obywateli⁸¹.

Dodatkowo współpraca międzysektorowa oraz otwartość na partnerstwa z podmiotami prywatnymi i organizacjami pozarządowymi umożliwiają

⁷⁸ T. Aven, *Risk Assessment and Risk Management: Review of Recent Advances on Their Foundation*, „European Journal of Operational Research” t. 253 nr 1 (2016), DOI: 10.1016/j.ejor.2015.12.023; T. Christensen, P. Lægreid, *Complexity and Hybrid Public Administration—Theoretical and Empirical Challenges*, „Public Organization Review” t. 11 nr 4 (2011), DOI: 10.1007/s11115-010-0141-4.

⁷⁹ T. Aven, *Risk assessment and risk management: Review of recent advances on their foundation*, „European Journal of Operational Research” t. 253 nr 1 (2016), DOI: 10.1016/j.ejor.2015.12.023.

⁸⁰ M. Schraeder, R.S. Tears, M.H. Jordan, *Organizational culture in public sector organizations: Promoting change through training and leading by example...*

⁸¹ J.M. Bryson, B.C. Crosby, L. Bloomberg, *Public Value Governance...*; M.H. Moore, *Creating public value: strategic management in government*, Cambridge, Mass. 2001.

pozyskiwanie nowych kompetencji oraz wspólne tworzenie innowacyjnych rozwiązań. Integracja różnorodnych perspektyw przyczynia się do tworzenia bardziej zrównoważonych i skutecznych polityk, co ma szczególne znaczenie w kontekście globalnych wyzwań, takich jak zmiany klimatyczne czy transformacja cyfrowa⁸². W rezultacie nowoczesna administracja publiczna staje się bardziej otwarta, elastyczna i zdolna do dynamicznej adaptacji, co zwiększa jej skuteczność i przyczynia się do budowania trwałego zaufania społecznego.

Podsumowując, kluczowe elementy współrzędzenia w sektorze publicznym obejmują szerokie spektrum narzędzi i strategii, które powinny być ze sobą spójnie integrowane. Partycypacja obywatelska i *crowdsourcing* umożliwiają pozyskiwanie cennych danych i pomysłów z szerokiego grona interesariuszy, co znacząco wzbogaca proces tworzenia polityk. Elastyczne zarządzanie oraz adaptacja przepisów gwarantują, że instytucje publiczne są w stanie szybko reagować na zmieniające się warunki oraz wprowadzać niezbędne korekty w sposób iteracyjny. Przywództwo oraz kultura organizacyjna, stanowiące fundament każdego procesu innowacyjnego, kształtują środowisko, w którym kreatywność i eksperymentowanie są nie tylko akceptowane, lecz także aktywnie promowane.

Taka zintegrowana strategia pozwala na budowanie systemów wspólnego zarządzania, które są jednocześnie elastyczne i stabilne, a także zdolne do przewidywania i reagowania na przyszłe wyzwania. Administracja publiczna, korzystając z synergii między udziałem obywateli, dynamicznym dostosowywaniem regulacji i przywództwem opartym na kulturze ciągłego uczenia się, może skutecznie realizować swoje zadania, podnosząc jakość usług i wzmacniając zaufanie społeczne. Współczesne wyzwania wymagają od decydentów nie tylko tradycyjnych metod zarządzania, lecz także innowacyjnych podejść, łączących w sobie zarówno aspekty technologiczne, jak i społeczne.

W obliczu rosnącej konkurencji globalnej i dynamicznych zmian technologicznych wdrażanie nowoczesnych metod zarządzania staje się priorytetem dla każdej instytucji publicznej. Inwestycje w rozwój kompetencji, partnerstwa międzysektorowe oraz adaptacyjne systemy zarządzania umożliwiają nie tylko lepsze wykorzystanie dostępnych zasobów, lecz także tworzenie innowacyjnych rozwiązań przynoszących wymierne korzyści społeczne i ekonomiczne. W ten

⁸² K. Emerson, T. Nabatchi, S. Balogh, *An Integrative Framework for Collaborative Governance...*; J. Torfing, *Collaborative innovation in the public sector: the argument*, „Public Management Review” t. 21 nr 1 (2019), DOI: 10.1080/14719037.2018.1430248.

sposób administracja publiczna może skutecznie odpowiadać na wyzwania współczesności, budując solidne fundamenty przyszłego rozwoju.

3.2. Modele governance w zarządzaniu publicznym

3.2.1. Model biurokratyczny

Agencje rządowe stosują podejście odgórne, w którym zasady opracowywane i zatwierdzane są w drodze hierarchicznego podejmowania decyzji. Model ten, zapewniając kontrolę i rozliczalność, może jednak ograniczać wdrażanie innowacyjnych sposobów zarządzania⁸³. Model biurokratyczny w zarządzaniu publicznym ma swoje korzenie w klasycznej koncepcji biurokracji Maxa Webera. W swojej istocie model ten charakteryzuje się sztywną strukturą hierarchiczną, sformalizowanymi zasadami oraz wyraźnym podziałem pracy. Cechy te mają na celu promowanie przewidywalności, spójności oraz odpowiedzialności w administracji publicznej⁸⁴.

W modelu biurokratycznym proces podejmowania decyzji jest scentralizowany. Władza jest skoncentrowana na szczycie hierarchii, a dyrektywy przekazywane są w dół struktury organizacyjnej. Struktura ta ma na celu zapewnienie jednolitego wdrażania polityk oraz utrzymanie odpowiedzialności na każdym poziomie organizacji⁸⁵. Urzędnicy wyższego szczebla odpowiadają za ustalanie priorytetów i podejmowanie decyzji strategicznych, natomiast pracownicy niższego szczebla realizują je zgodnie z ustalonymi procedurami⁸⁶.

Jedną z cech definiujących biurokrację jest opieranie się na kompleksowym zestawie pisemnych zasad i procedur. Przepisy te mają na celu ograniczenie uznaniowości, zmniejszenie osobistych uprzedzeń oraz standaryzację działań w całej organizacji⁸⁷. Formalizacja ułatwia konsekwentne traktowanie podobnych spraw oraz służy jako mechanizm ograniczający korupcję

⁸³ M. Weber, J. Winckelmann, *Wirtschaft und Gesellschaft*...

⁸⁴ M. Weber, *Racjonalność. Władza. Odczarowanie...*, P.F. Drucker, *Innovation and entrepreneurship*...

⁸⁵ M. Weber, *Racjonalność. Władza. Odczarowanie...*; S.P. Osborne (red.), *The new public governance?*...

⁸⁶ J.C.N. Raadschelders, *The Future of the Study of Public Administration: Embedding Research Object and Methodology in Epistemology and Ontology*, „Public Administration Review” t. 71 nr 6 (2011), DOI: 10.1111/j.1540-6210.2011.02433.x.

⁸⁷ C. Hood, *A Public Management for all Seasons?*, „Public Administration” t. 69 nr 1 (1991), DOI: 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x.

i arbitralność w podejmowaniu decyzji⁸⁸. Model biurokratyczny kładzie nacisk na bezosobowość – decyzje podejmowane są na podstawie obiektywnych kryteriów, a nie osobistych preferencji czy relacji. Taka bezosobowość ma na celu zapewnienie, by usługi publiczne były świadczone w sposób uczciwy i sprawiedliwy, co zwiększa zaufanie obywateli do instytucji publicznych⁸⁹. Odpowiedzialność jest zakorzeniona w biurokratycznych ramach poprzez jasno określone role, obowiązki oraz mechanizmy nadzoru. Regularne oceny wyników, audyty oraz przestrzeganie norm prawnych pomagają utrzymać wysoki poziom odpowiedzialności administracyjnej⁹⁰. Struktura ta jest szczególnie cenna w sytuacjach, w których zarządzanie zasobami publicznymi musi być możliwie najbardziej przejrzyste i odpowiedzialne.

Opierając się na ustalonych procedurach i jasno określonym łańcuchu dowodzenia, model biurokratyczny zapewnia przewidywalność i stabilność – cechy o kluczowym znaczeniu w administracji publicznej. Stabilne procesy pomagają zapewnić, by wdrażanie polityk nie było uzależnione od decyzji poszczególnych administratorów, co ma szczególne znaczenie w sektorach takich jak zdrowie, edukacja czy bezpieczeństwo publiczne⁹¹. Chociaż model biurokratyczny promuje porządek i odpowiedzialność, jego sztywność często stanowi istotną wadę. Te same cechy, które zapewniają stabilność – formalizacja, hierarchia oraz ściśle przestrzeganie reguł – mogą prowadzić do inercji organizacyjnej. Utrudnia to biurokracjom szybkie reagowanie na pojawiające się wyzwania i wdrażanie innowacyjnych praktyk⁹². Kultura unikania ryzyka, nieodłącznie związana z organizacjami biurokratycznymi, może dodatkowo tłumić kreatywność i opóźniać wprowadzanie niezbędnych reform⁹³.

Pomimo swoich ograniczeń model biurokratyczny wspiera profesjonalizację służby publicznej. Rekrutacja i awans oparte na osiągnięciach mają na celu zapewnienie, by wykwalifikowany personel obejmował kluczowe stanowiska, przyczyniając się tym samym do poprawy ogólnej efektywności i jakości

⁸⁸ M. Bovens, *Analysing and Assessing Accountability...*

⁸⁹ P.F. Drucker, *Innovation and entrepreneurship...*; B.G. Peters, *Bureaucracy and Democracy in the Modern State...*

⁹⁰ A. Boin et al., *The politics of crisis management: public leadership under pressure*, Cambridge 2017.

⁹¹ J.C.N. Raadschelders, *The Future of the Study of Public Administration...*

⁹² M. Mazzucato, *The entrepreneurial state...*

⁹³ C. Hood, *A Public Management for all Seasons?...*

świadczonych usług⁹⁴. Koncentracja na wiedzy specjalistycznej ma kluczowe znaczenie dla skutecznego zarządzania złożonymi politykami publicznymi.

W erze szybkich zmian technologicznych i społecznych biurokracja stoi przed wyzwaniem zrównoważenia stabilności z potrzebą elastycznego dostosowywania się do nowych warunków. Chociaż model ten z natury faworyzuje ustalone procedury, nowoczesne zarządzanie publiczne wymaga mechanizmów umożliwiających elastyczność bez uszczerbku dla odpowiedzialności⁹⁵. Równowaga ta jest często osiągnięta za pomocą modeli hybrydowych, które łączą biurokratyczne mechanizmy kontroli z praktykami opartymi na współpracy i adaptacyjności⁹⁶. Nacisk modelu biurokratycznego na spójność i kontrolę może zapewniać, że polityki publiczne są wdrażane zgodnie z pierwotnymi założeniami. Jednak te same cechy mogą także spowalniać proces decyzyjny, ograniczając zdolność administracji publicznej do wprowadzania innowacji i reagowania na pilne potrzeby społeczne. Krytycy twierdzą, że nadmierna biurokracja może prowadzić do nieefektywności oraz ograniczać zdolność do szybkiego dostosowywania polityk w dynamicznych środowiskach⁹⁷.

Pomimo wyzwań model biurokratyczny pozostaje podstawowym elementem zarządzania publicznego. Nacisk na porządek, jasno określone hierarchie oraz odpowiedzialność wciąż odgrywa kluczową rolę w wielu kontekstach administracyjnych. Trwające reformy oraz integracja nowych technologii mają na celu zachowanie mocnych stron biurokracji przy jednoczesnym ograniczaniu jej słabości⁹⁸.

3.2.2. Model oparty na współpracy

Administratorzy publiczni, obywatele oraz podmioty prywatne angażują się w procesy współtworzenia polityk, wykorzystując potencjał zbiorowej inteligencji⁹⁹. Model ten promuje inkluzywność, lecz wymaga silnych mechanizmów koordynacyjnych¹⁰⁰.

⁹⁴ B.G. Peters, *Bureaucracy and Democracy in the Modern State...*

⁹⁵ S.P. Osborne (red.), *The new public governance?...*

⁹⁶ A. Boin et al., *The politics of crisis management...*

⁹⁷ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne...*; M. Mazzucato, *The entrepreneurial state...*

⁹⁸ M. Weber, *Racjonalność. Władza. Odczarowanie...*; J.C.N. Raadschelders, *The Future of the Study of Public Administration...*

⁹⁹ E. Ostrom, *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press 1990.

¹⁰⁰ K. Emerson, T. Nabatchi, S. Balogh, *An Integrative Framework for Collaborative Governance...*

Model zarządzania oparty na współpracy jest coraz częściej postrzegany jako kluczowe ramy rozwiązywania złożonych wyzwań polityki publicznej, obejmujących wiele sektorów i grup interesariuszy. Model ten opiera się na założeniu, że problemy publiczne – od kwestii środowiskowych po rozwój obszarów miejskich – często nie mogą być skutecznie rozwiązywane przez agencje rządowe działające samodzielnie. Zamiast tego zarządzanie oparte na współpracy obejmuje ustrukturyzowane, procesowe mechanizmy, które łączą agencje publiczne, organizacje prywatne, podmioty non-profit oraz obywateli we wspólnym procesie identyfikowania, formułowania i wdrażania rozwiązań politycznych.

Model *governance* stanowi innowacyjne podejście do administracji publicznej, oparte na szeregu kluczowych zasad i funkcji, które umożliwiają efektywne rozwiązywanie problemów społecznych. W centrum tego modelu znajdują się inkluzywność oraz zaangażowanie interesariuszy, co oznacza, że w procesie podejmowania decyzji uczestniczą różne grupy – od obywateli po przedstawicieli sektora prywatnego i organizacji pozarządowych. Angażowanie szerokiego spektrum interesariuszy umożliwia wykorzystanie różnorodnych perspektyw i lokalnej wiedzy, co znacząco zwiększa zdolność rozwiązywania problemów oraz sprawia, że reakcje polityczne są lepiej dostosowane do potrzeb społeczności¹⁰¹.

Podstawą zarządzania opartego na współpracy jest również wspólne podejmowanie decyzji oraz współodpowiedzialność zbiorowa, w której proces decyzyjny jest zdecentralizowany i współdzielony przez wszystkich uczestników. Dzięki temu uczestnicy mają możliwość wspólnego ustalania programów, omawiania opcji politycznych i współtworzenia rozwiązań, co zwiększa legitymację decyzji politycznych oraz wzmacnia poczucie zbiorowej odpowiedzialności¹⁰².

Równie istotna jest wymiana zasobów oraz informacji. Efektywna współpraca wymaga integracji wiedzy, danych oraz innych zasobów ponad granicami organizacyjnymi, co zapewnia wszystkim partnerom dostęp do niezbędnych narzędzi i kompetencji potrzebnych do sprostania wyzwaniom publicznym¹⁰³. Tego rodzaju współpraca musi być oparta na przejrzystości i odpowiedzialności, zapewnianych poprzez ustanowienie jasnych kanałów komunikacji oraz precyzyjne określenie ról poszczególnych uczestników. Takie rozwiązania umożliwiają

¹⁰¹ C. Ansell, A. Gash, *Collaborative Governance in Theory and Practice...*

¹⁰² K. Emerson, T. Nabatchi, S. Balogh, *An Integrative Framework for Collaborative Governance...*

¹⁰³ M. McGuire, R. Agranoff, *The limitations of public management networks*, „Public administration” t. 89 nr 2 (2011).

nie tylko budowanie wzajemnego zaufania, lecz także stanowią podstawę do oceny skuteczności podejmowanych działań¹⁰⁴.

Model *governance* charakteryzuje się również wysoką zdolnością adaptacji i uczenia się. W miarę pojawiania się nowych wyzwań i zmiany warunków otoczenia ramy zarządzania oparte na współpracy umożliwiają ciągłe dostosowywanie strategii na podstawie bieżących informacji zwrotnych. Taka elastyczność ma kluczowe znaczenie w środowiskach charakteryzujących się niepewnością i szybkim tempem zmian¹⁰⁵.

Istotną rolę w tym modelu odgrywa przywództwo oparte na facylitacji. W przeciwieństwie do tradycyjnych, hierarchicznych form zarządzania przywództwo w modelu współpracy koncentruje się na ułatwianiu dialogu, mediacji w konfliktach oraz integrowaniu różnych interesów. Skuteczni liderzy promują kulturę innowacji i współodpowiedzialności, co stanowi warunek skutecznej realizacji długoterminowych inicjatyw politycznych¹⁰⁶.

Ważnym elementem wspierającym model współpracy jest również wsparcie instytucjonalne i strukturalne. Skuteczne wdrożenie zarządzania opartego na współpracy często wymaga formalnych ustaleń, takich jak powoływanie rad międzysektorowych, wspólnych komitetów czy innych struktur zarządzania sieciowego. Takie rozwiązania zapewniają stabilną platformę dla trwałej współpracy oraz umożliwiają utrzymanie systematycznych procesów decyzyjnych¹⁰⁷.

W procesie współpracy naturalnie pojawiają się konflikty wynikające z różnorodności interesów. Dlatego model zarządzania oparty na współpracy powinien uwzględniać mechanizmy rozwiązywania konfliktów oraz jasno określone ramy negocjacyjne, które umożliwiają zainteresowanym stronom osiągnięcie wzajemnie akceptowalnych rozwiązań¹⁰⁸.

Dla zapewnienia ciągłości współpracy niezbędne jest także rozwijanie i utrzymywanie zdolności instytucjonalnych. Inwestycje w programy szkoleniowe,

¹⁰⁴ R. O'Leary, N. Vij, *Collaborative Public Management: Where Have We Been and Where Are We Going?*, „The American Review of Public Administration” t. 42 nr 5 (2012), DOI: 10.1177/0275074012445780.

¹⁰⁵ J.E. Innes, D.E. Booher, *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*, Second edition. New York, NY Routledge, 2018.

¹⁰⁶ C. Mainemelis, R. Kark, O. Epitropaki, *Creative Leadership: A Multi-Context Conceptualization*, „Academy of Management Annals” t. 9 nr 1 (2015), DOI: 10.5465/19416520.2015.1024502.

¹⁰⁷ J. Torfing, *Collaborative innovation in the public sector...*

¹⁰⁸ B.G. Peters, *Governance as political theory*, „Critical policy studies” t. 5 nr 1 (2011); G. Stoker, *Governance as theory: five propositions*, „International Social Science Journal” t. 50 nr 155 (1998).

systemy zarządzania wiedzą oraz sieci edukacyjne umożliwiają upowszechnianie dobrych praktyk i wspierają współpracę międzyorganizacyjną¹⁰⁹.

Aby ocenić efektywność realizowanych działań, niezbędne jest wdrożenie solidnych ram ewaluacji i pomiaru wyników. Regularne ewaluacje umożliwiają identyfikację mocnych stron oraz obszarów wymagających usprawnień, co pozwala na wprowadzanie korekt opartych na dowodach i w konsekwencji zwiększa wartość publiczną realizowanych inicjatyw¹¹⁰.

Implikacje wynikające z zastosowania modelu zarządzania opartego na współpracy w administracji publicznej mają istotne znaczenie. Taki model promuje *governance* poprzez partycypacyjne podejmowanie decyzji, zwiększa legitymację wyników polityk publicznych oraz poprawia zdolność instytucji publicznych do reagowania na dynamiczne zmiany w otoczeniu. Jednak osiągnięcie tych celów wymaga znacznych inwestycji w budowanie relacji, rozwijanie zaufania oraz wzmacnianie kompetencji zarządczych. Menedżerowie publiczni powinni umiejętnie koordynować działania licznych interesariuszy, jednocześnie zarządzając zróżnicowanymi priorytetami, aby skutecznie wdrożyć model współpracy.

Podsumowując, zarządzanie oparte na współpracy, obejmujące inkluzywność i zaangażowanie interesariuszy, wspólne podejmowanie decyzji, wymianę zasobów, przejrzystość, adaptacyjność, skuteczne przywództwo, wsparcie instytucjonalne, mechanizmy rozwiązywania konfliktów oraz systemy oceny, stanowi kompleksowy model umożliwiający efektywne tworzenie i realizację polityk publicznych. Dzięki takiemu podejściu administracja publiczna zyskuje narzędzia do tworzenia bardziej responsywnych, przejrzystych i skutecznych systemów, lepiej służących interesowi publicznemu.

3.2.3. Adaptacyjny model zarządzania w zarządzaniu publicznym

Elastyczne i zdecentralizowane podejście umożliwia rządowi eksperymentowanie z różnymi opcjami politycznymi oraz skalowanie udanych inicjatyw¹¹¹.

Zarządzanie adaptacyjne stanowi nowy paradygmat w zarządzaniu publicznym, który kładzie nacisk na elastyczność, proces uczenia się oraz zdolność reagowania w obliczu niepewności i złożonych wyzwań. W przeciwieństwie

¹⁰⁹ K. Emerson, A.K. Gerlak, *Adaptation in collaborative governance regimes*, „Environmental management” t. 54 (2014).

¹¹⁰ R. Agranoff, *Managing within networks: Adding value to public organizations*, Georgetown University Press 2007.

¹¹¹ A. Duit, V. Galaz, *Governance and Complexity – Emerging Issues for Governance Theory*, „Governance” t. 21 nr 3 (2008), DOI: 10.1111/j.1468-0491.2008.00402.x.

do tradycyjnych podejść biurokratycznych, opierających się na sztywnych hierarchiach i ustalonych zasadach, zarządzanie adaptacyjne dąży do tworzenia systemów odpornych, iteracyjnych i zdolnych do ewolucji wraz ze zmieniającymi się warunkami¹¹².

Adaptacyjny model zarządzania opiera się na szeregu fundamentalnych zasad, które wspólnie tworzą spójny system umożliwiający skuteczne podejmowanie decyzji i realizację celów politycznych. Kluczowym elementem tego modelu są elastyczność oraz iteracyjne uczenie się, co oznacza, że decydenci powinni być gotowi do systematycznej rewizji polityk w odpowiedzi na nowe informacje i zmieniające się warunki. Jak podkreślają Folke i in. oraz Walker i in., model ten promuje cykliczne procesy planowania, wdrażania, monitorowania i ewaluacji, umożliwiając instytucjom publicznym ciągłe uczenie się oraz dostosowywanie strategii¹¹³.

Istotną cechą zarządzania adaptacyjnego są również decentralizacja oraz policentryczność. Zamiast koncentrować władzę w jednym centralnym ośrodku, model ten wspiera zdecentralizowane podejmowanie decyzji, w ramach którego wiele niezależnych ośrodków decyzyjnych eksperymentuje z różnymi podejściami¹¹⁴. Olsson i in. oraz Ostrom podkreślają, że policentryczne systemy sprzyjają innowacjom oraz zwiększają odporność administracji publicznej na różnorodne wyzwania występujące na wielu szczeblach¹¹⁵.

Kolejnym filarem modelu jest rozwijanie sieci współpracy oraz zaangażowanie interesariuszy. Efektywne zarządzanie oparte na współpracy wymaga tworzenia szerokich koalicji, w ramach których agencje publiczne, organizacje prywatne, podmioty pozarządowe oraz obywatele dzielą się wiedzą, zasobami i doświadczeniami. Badania Cash i in. oraz Berkes i in. wskazują, że sieci tego typu umożliwiają skuteczniejsze rozwiązywanie złożonych problemów politycznych, zwiększając tym samym efektywność podejmowanych działań.

¹¹² R.E. Goodin (red.), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge University Press 1996.

¹¹³ C. Folke et al., *Adaptive Governance of Social-Ecological Systems*, „Annual Review of Environment and Resources” t. 30 nr 1 (2005), DOI: 10.1146/annurev.energy.30.050504.144511; B. Walker et al., *Resilience, Adaptability and Transformability in Social-Ecological Systems*, „Ecology and Society” t. 9, nr 2 (2004), DOI: 10.5751/ES-00650-090205.

¹¹⁴ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne...*

¹¹⁵ P. Olsson, C. Folke, T. Hahn, *Social-Ecological Transformation for Ecosystem Management: The Development of Adaptive Co-Management of a Wetland Landscape in Southern Sweden*, „Ecology and Society” t. 9 nr 4 (2004); E. Ostrom, *Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems*, „American Economic Review” t. 100 nr 3 (2010), DOI: 10.1257/aer.100.3.641; F. Berkes, J. Colding, C. Folke, *Navigating social-ecological systems: building resilience for complexity and change*, Cambridge university press 2008.

Model zarządzania adaptacyjnego kładzie również nacisk na odporność oraz zdolność do transformacji systemów publicznych. Celem jest nie tylko utrzymanie funkcjonalności organizacji w obliczu kryzysów, lecz także umożliwienie głębokich przemian, gdy istniejące struktury przestają odpowiadać na potrzeby społeczne. Tworzenie mechanizmów sprzężeń zwrotnych oraz systemów monitoringu umożliwia identyfikację wczesnych oznak przeciążenia systemu, co pozwala na szybką reakcję i adaptację¹¹⁶.

Integracja wiedzy naukowej oraz lokalnej stanowi kolejny kluczowy aspekt modelu. Włączenie wyników badań naukowych, ekspertyz oraz doświadczeń lokalnych umożliwia lepsze zrozumienie złożonych problemów, co przekłada się na tworzenie bardziej precyzyjnych i efektywnych polityk publicznych. Pahl-Wostl, Berkes oraz Peters wskazują, że synergia pomiędzy różnymi źródłami wiedzy umożliwia opracowywanie rozwiązań dostosowanych do lokalnych warunków, przy jednoczesnym uwzględnieniu ogólnych tendencji i trendów¹¹⁷.

Model adaptacyjny wspiera również eksperymentowanie i innowacje poprzez zachęcanie do testowania nowych rozwiązań w formie projektów pilotażowych. Jak zauważają Plummer i in., eksperymentowanie umożliwia menedżerom publicznym identyfikację skutecznych strategii, przy jednoczesnym minimalizowaniu ryzyka niepowodzenia na dużą skalę. Przeprowadzanie tego typu eksperymentów umożliwia stopniowe wprowadzanie zmian, co zwiększa elastyczność całego systemu¹¹⁸.

Koordinacja międzysektorowa oraz wielopoziomowa stanowi warunek skutecznego wdrażania innowacji. Procesy decyzyjne powinny być zintegrowane pomiędzy różnymi szczeblami administracji, co umożliwia skalowanie lokalnych innowacji na poziom krajowy oraz adaptację dobrych praktyk w odmiennych kontekstach. Walker i Salt oraz Kooiman podkreślają, że skuteczna koordynacja międzysektorowa umożliwia lepsze wykorzystanie zasobów i doświadczeń, co przekłada się na bardziej spójne oraz efektywne funkcjonowanie administracji publicznej¹¹⁹.

¹¹⁶ C. Folke et al., *Resilience Thinking*, „Ecology and Society” t. 15 nr 4 (2010), <http://www.jstor.org/stable/26268226>.

¹¹⁷ C. Pahl-Wostl, *A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes*, „Global Environmental Change” t. 19 nr 3 (2009).

¹¹⁸ R. Plummer et al., *Diagnosing Adaptive Comanagement across Multiple Cases*, „Ecology and Society” t. 22 nr 3 (2017), DOI: 10.5751/ES-09436-220319.

¹¹⁹ J. Kooiman, *Governing as governance*, London; Thousand Oaks, Calif 2003; B. Walker, D. Salt, W. Reid, *Resilience Thinking: Sustaining Ecosystems and People in A Changing World*, „Bibliovault OAI Repository, the University of Chicago Press” (2006).

Przejrzystość, odpowiedzialność oraz budowanie zaufania stanowią kolejne filary, na których opiera się model zarządzania adaptacyjnego. Choć elastyczność pozostaje kluczowa, nie można rezygnować z odpowiedzialności. Przejrzyste procesy decyzyjne oraz regularne ewaluacje wyników pomagają utrzymać zaufanie interesariuszy i zapewniają, że wprowadzane zmiany są uzasadnione oraz skuteczne¹²⁰. Jasno określone mechanizmy odpowiedzialności są niezbędne dla utrzymania stabilności systemu zarządzania¹²¹.

Sukces modelu adaptacyjnego zależy również od potencjału instytucjonalnego oraz rozwoju organizacji uczących się. Instytucje publiczne powinny być zdolne do szybkiego przyswajania nowych informacji, dzielenia się wiedzą oraz dostosowywania swoich procesów na podstawie zdobytych doświadczeń. Olsson i in. oraz Pahl-Wostl podkreślają, że rozwój organizacji uczących się stanowi kluczowy element ciągłego doskonalenia systemów zarządzania¹²².

Walker i in. oraz Cash i in. podkreślają, że mechanizmy ciągłego uczenia się, tak zwane pętle informacji zwrotnych, odgrywają kluczową rolę w procesie doskonalenia systemów zarządzania. Regularne ewaluacje wyników oraz systematyczne gromadzenie informacji zwrotnych umożliwiają bieżące dostosowywanie strategii i procedur, co zapewnia utrzymanie responsywności oraz efektywności systemu zarządzania w dynamicznie zmieniającym się otoczeniu¹²³.

Podsumowując, model zarządzania oparty na współpracy charakteryzuje się zestawem zasad, które wspólnie tworzą spójny i elastyczny system zdolny do skutecznego rozwiązywania złożonych problemów. Inkluzywność, współdecydowanie, wymiana zasobów, adaptacyjność, eksperymentowanie, wielopoziomowa koordynacja, przejrzystość, rozwijanie organizacji uczących się oraz ciągłe doskonalenie oparte na pętlach informacji zwrotnych stanowią fundamenty tego modelu. Dzięki tym zasadom administracja publiczna zyskuje zdolność do szybkiego reagowania na zmieniające się warunki oraz realizowania polityk, które są zarówno innowacyjne, jak i zgodne z oczekiwaniami społecznymi¹²⁴.

¹²⁰ B. Jessop, *Requisite irony*, „Governance as social and political communication” (2003).

¹²¹ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne...*; B. Jessop, *Requisite irony...*

¹²² P. Olsson, C. Folke, T. Hahn, *Social-ecological transformation for ecosystem management: the development of adaptive co-management of a wetland landscape in southern Sweden*, „Ecology and society” t. 9 nr 4 (2004); C. Pahl-Wostl, *A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes...*

¹²³ D.W. Cash et al., *Knowledge systems for sustainable development*, „Proceedings of the National Academy of Sciences” t. 100 nr 14 (2003); B. Walker, D. Salt, W. Reid, *Resilience Thinking: Sustaining Ecosystems and People in A Changing World...*

¹²⁴ S. Hatfield-Dodds, R. Nelson, D.C. Cook, *Adaptive governance: An introduction and implications for public policy*, (2007), DOI: 10.22004/ag.econ.10440.

W zarządzaniu publicznym podejście adaptacyjne znalazło zastosowanie w takich obszarach, jak polityka środowiskowa, planowanie urbanistyczne oraz zarządzanie łańcuchami żywnościowymi. Dzięki przyjęciu zasad elastyczności i uczenia się menedżerowie publiczni są lepiej przygotowani do radzenia sobie ze złożonymi, współzależnymi wyzwaniami, które wymagają skoordynowanych działań z udziałem wielu interesariuszy. Podejście to przyczyniło się również do innowacji w procesie projektowania polityk publicznych, promując wykorzystanie projektów pilotażowych, piaskownic regulacyjnych oraz sieciowych struktur zarządzania, które mogą ewoluować wraz ze zmianami otoczenia¹²⁵.

Pomimo licznych zalet zarządzanie adaptacyjne nie jest wolne od wyzwań. Zrównoważenie potrzeby szybkiej adaptacji z wymogami odpowiedzialności oraz stabilności stanowi istotne wyzwanie. Ponadto zdecentralizowany charakter systemów adaptacyjnych może prowadzić do trudności związanych z koordynacją działań na różnych szczeblach administracji publicznej oraz w odmiennych sektorach. Niemniej jednak w miarę nasilania się globalnych wyzwań, takich jak zmiana klimatu, procesy urbanizacyjne czy zakłócenia technologiczne, zarządzanie adaptacyjne oferuje obiecujące ramy dla budowania odpornych i responsywnych instytucji publicznych.

3.3. Wyzwania związane z wdrażaniem zmian w zarządzaniu publicznym

Administracja publiczna, mimo swojego kluczowego znaczenia dla funkcjonowania państwa, napotyka liczne wyzwania w procesie wdrażania innowacyjnych modeli zarządzania. Do najczęściej występujących barier należą: opór polityczny, biurokratyczna inercja, ograniczone zasoby oraz czynniki kulturowe, które utrudniają adaptację nowoczesnych rozwiązań. Przytoczone badania wskazują na konieczność wdrożenia elastycznych mechanizmów monitorowania i ewaluacji, które umożliwiają transformację administracji publicznej oraz wzmacnianie trwałego zaufania społecznego.

Opór polityczny oraz awersja do ryzyka należą do najistotniejszych wyzwań związanych z wdrażaniem innowacyjnych modeli zarządzania w administracji

¹²⁵ S. Hatfield-Dodds, R. Nelson, D.C. Cook, *Adaptive governance: An introduction and implications for public policy...*; R.D. Brunner, *Adaptive governance as a reform strategy*, „Policy Sciences” t. 43 nr 4 (2010).

publicznej. W wielu instytucjach ugruntowane interesy polityczne oraz tradycyjne struktury władzy stanowią istotne bariery dla wdrażania nowych, bardziej partycypacyjnych form zarządzania. Politycy oraz wyżsi rangą urzędnicy, przyzwyczajeni do hierarchicznego procesu decyzyjnego, mogą postrzegać innowacyjne mechanizmy jako zagrażające ustalonym strukturom władzy, a tym samym jako ryzykowne¹²⁶. Preferencja dla tradycyjnych metod podejmowania decyzji wynika z przekonania, że stabilność i kontrola są gwarantowane przez utrzymanie ustalonych procedur, co potwierdza również Osborne. W praktyce jednak opór polityczny utrudnia wdrażanie nowych rozwiązań, przez co zmiany, mimo potencjalnych korzyści, często napotykać silny sprzeciw ze strony istniejących struktur administracyjnych¹²⁷.

Kolejnym problemem, dodatkowo komplikującym proces wdrażania innowacji, jest biurokratyczna inercja. Jej źródłem są głęboko zakorzenione rutyny oraz sformalizowane procedury, które mają na celu zapewnienie stabilności i kontroli, lecz jednocześnie ograniczają elastyczność organizacyjną. Hood zauważa, że sztywne struktury organizacyjne mogą spowalniać tempo zmian, utrudniając tym samym integrację nowych, innowacyjnych procesów z dotychczasowymi praktykami administracyjnymi¹²⁸. Ponadto, jak zauważa Peters, wysoki poziom specjalizacji pracowników sprawia, że w warunkach niskiej efektywności trudno jest znaleźć odpowiednie zastępstwo, co daje im przewagę w relacjach z petentami i może sprzyjać wykorzystywaniu nieformalnych mechanizmów, takich jak korupcja¹²⁹.

Ograniczenia zasobów stanowią kolejną istotną barierę w procesie wdrażania innowacyjnych modeli zarządzania. Administracje publiczne często zmagają się z restrykcyjnymi ograniczeniami budżetowymi, konkurencyjnymi priorytetami politycznymi oraz niedoborem kapitału ludzkiego. Mazzucato zauważa, że inwestycje w nowoczesne ramy zarządzania oraz infrastrukturę technologiczną wymagają stałego finansowania, które często trudno jest zapewnić w warunkach ograniczonych zasobów¹³⁰. Nawet po rozpoznaniu potencjalnych korzyści utrzymanie finansowania projektów eksperymentalnych oraz laboratoriów innowacji może okazać się problematyczne, co Tidd i Bessant

¹²⁶ S. Malodia et al., *Future of e-Government: An Integrated Conceptual Framework*, „Technological Forecasting and Social Change” t. 173 (2021), DOI: 10.1016/j.techfore.2021.121102.

¹²⁷ S.P. Osborne (red.), *The new public governance?*...

¹²⁸ C. Hood, *A Public Management for all Seasons?*...

¹²⁹ B.G. Peters, *Governance as political theory*...

¹³⁰ M. Mazzucato, *The entrepreneurial state*...

wskazują jako jeden z kluczowych czynników ograniczających rozwój nowoczesnych rozwiązań w sektorze publicznym¹³¹.

Równie istotne są bariery kulturowe i strukturalne, wynikające z dominującej w administracji publicznej kultury unikania ryzyka. Organizacyjne nastawienie na stabilność i konformizm często ogranicza skłonność do eksperymentowania z nowymi pomysłami. Kultura organizacyjna, w której preferowane są tradycyjne rozwiązania, może utrudniać wdrażanie innowacji. Problemy te są dodatkowo potęgowane przez bariery strukturalne, takie jak izolacja poszczególnych działów, które utrudniają skuteczną komunikację oraz współpracę między jednostkami administracyjnymi¹³².

Kolejnym wyzwaniem jest brak zaangażowania oraz zaufania interesariuszy. Skuteczne zarządzanie publiczne (*governance*) wymaga szerokiego udziału obywateli, organizacji pozarządowych oraz partnerów z sektora prywatnego. Jednakże historia odgórnego podejmowania decyzji wywołuje sceptycyzm i opór, co utrudnia osiągnięcie pełnego zaangażowania ze strony tych grup. Ansell i Gash wskazują, że brak aktywnego udziału interesariuszy osłabia efektywność wdrażanych rozwiązań, natomiast Chesbrough podkreśla, iż bez zaufania i otwartości na współpracę innowacyjne inicjatywy nie są w stanie przynieść oczekiwanych rezultatów¹³³.

Kolejnym istotnym problemem są nieefektywne mechanizmy informacji zwrotnej oraz oceny wydajności. Wiele organizacji publicznych zmaga się z brakiem skutecznych narzędzi do oceny wpływu innowacyjnych rozwiązań, co utrudnia proces uczenia się na podstawie doświadczeń. Bovens zauważa, że w przypadku braku solidnych systemów ewaluacji proces ciągłego doskonalenia staje się utrudniony, a odpowiedzialność za wyniki – trudna do wyegzekwowania¹³⁴. Osborne podkreśla, że brak mechanizmów monitorowania wpływu innowacji osłabia zdolność administracji publicznej do adaptacji oraz dalszego rozwoju¹³⁵.

Integracja nowoczesnych technologii napotyka również liczne bariery. Wdrożenie narzędzi cyfrowych i rozwiązań z zakresu analityki danych

¹³¹ J. Tidd, J.R. Bessant, *Managing innovation...*

¹³² A. Fung, *Varieties of Participation in Complex Governance*, „Public Administration Review” t. 66 nr 12 (2006), DOI: 10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x.; I. Nonaka, *The Knowledge-Creating Company...*

¹³³ C. Ansell, A. Gash, *Collaborative Governance in Theory and Practice...*; H. Chesbrough, W. Vanhaverbeke, J. West (red.), *Open innovation...*

¹³⁴ M. Bovens, *Analysing and Assessing Accountability...*

¹³⁵ S.P. Osborne (red.), *The new public governance?...*

w administracji publicznej jest często utrudnione przez przestarzałe systemy informatyczne oraz niedostateczne kompetencje techniczne pracowników. Luka technologiczna prowadzi do fragmentaryzacji procesów, które nie są w stanie zapewnić pełnej efektywności w porównaniu z bardziej innowacyjnymi sektorami¹³⁶. West i Bogers zauważają, że wyzwania te mogą ograniczać zdolność administracji publicznej do skutecznego wdrażania nowych rozwiązań¹³⁷.

Konflikty interesów oraz niewłaściwie dobrane bodźce stanowią dodatkowe przeszkody we wdrażaniu innowacji. Pracownicy i menedżerowie są często oceniani na podstawie przestrzegania ustalonych procedur, a nie wkładu w rozwój innowacji, co sprzyja utrwalaniu *status quo*¹³⁸. W konsekwencji nowe pomysły mogą być pomijane lub tłumione. Jak zauważa Chesbrough, wynika to z braku odpowiednich zachęt do podejmowania ryzyka i hamuje rozwój innowacyjnych rozwiązań w sektorze publicznym¹³⁹.

Dodatkowo, w kontekście wyzwań związanych z wdrażaniem innowacyjnych modeli zarządzania, warto wspomnieć o barierze wynikającej z braku skutecznych mechanizmów informacji zwrotnej, o czym piszą także Innes i Booher. Badania tych autorów wskazują, że regularna ewaluacja oraz informacja zwrotna są kluczowe dla zwiększenia efektywności wdrażania nowych rozwiązań, natomiast ich brak może znacząco ograniczyć zdolność organizacji do adaptacji i uczenia się¹⁴⁰. Wdrażanie innowacyjnych modeli zarządzania w administracji publicznej wiąże się z szeregiem wyzwań. Opór polityczny, wynikający z utrwalonych interesów oraz hierarchicznych struktur, stanowi poważną przeszkodę, podobnie jak biurokratyczna inercja ograniczająca elastyczność organizacyjną. Ograniczenia zasobów, zarówno finansowych, jak i ludzkich, dodatkowo komplikują proces wprowadzania zmian, natomiast bariery kulturowe i strukturalne osłabiają skłonność do eksperymentowania. Brak zaangażowania interesariuszy i nieefektywne mechanizmy informacji zwrotnej uniemożliwiają pełne wykorzystanie potencjału innowacji, natomiast trudności technologiczne oraz konflikty interesów dodatkowo ograniczają rozwój nowoczesnych rozwiązań.

¹³⁶ J. Tidd, *Managing innovation...*

¹³⁷ J. West, M. Bogers, *Open innovation...*

¹³⁸ P.F. Drucker, *Innovation and entrepreneurship...*; B. Jessop, *Requisite irony...*

¹³⁹ H. Chesbrough, *Open innovation...*

¹⁴⁰ J.E. Innes, D.E. Booher, *Planning with Complexity...*

W obliczu tych wyzwań administracja publiczna powinna podejmować działania na rzecz eliminacji barier oraz tworzenia warunków sprzyjających innowacjom. Kluczowe znaczenie ma wprowadzenie mechanizmów monitorowania i ewaluacji, które umożliwią bieżące uczenie się na podstawie zebranych danych oraz dostosowywanie procesów decyzyjnych do dynamicznych zmian otoczenia. Tylko kompleksowe podejście, obejmujące zarówno aspekty strukturalne, jak i kulturowe, umożliwi stworzenie środowiska, w którym innowacje nie tylko będą wdrażane, lecz także skutecznie integrowane z istniejącymi systemami administracyjnymi.

Podsumowując, aby administracja publiczna mogła efektywnie wdrażać nowe rozwiązania, konieczne jest pokonanie licznych barier wynikających z oporu politycznego, biurokratycznej inercji, ograniczonych zasobów, uwarunkowań kulturowych, braku zaangażowania interesariuszy, nieskutecznych mechanizmów informacji zwrotnej, trudności technologicznych oraz konfliktów interesów. Realizacja tego celu wymaga systemowego podejścia oraz wdrożenia rozwiązań umożliwiających elastyczną adaptację do zmieniających się warunków. Wdrożenie skutecznych mechanizmów monitorowania i ewaluacji oraz rozwijanie kultury innowacyjności opartej na odpowiednich zachętach i transparentności stanowią kluczowy warunek przyszłego rozwoju sektora publicznego. Tylko poprzez ciągłe doskonalenie procesów oraz otwartość na zmiany administracja publiczna może sprostać wyzwaniom współczesnego świata i odbudować zaufanie społeczne. Ponadto integracja nowoczesnych technologii oraz elastyczne podejście do zarządzania stanowią fundament zdolności administracji publicznej do szybkiej adaptacji i skutecznego rozwiązywania problemów. W ten sposób, pomimo licznych wyzwań, administracja publiczna ma szansę na transformację, która pozwoli jej nie tylko reagować na bieżące potrzeby, lecz także przewidywać przyszłe wyzwania, stanowiąc tym samym gwarancję trwałego rozwoju i wzrostu efektywności świadczenia usług publicznych.

Dzięki podejściu łączącemu starannie zaplanowane struktury z elastycznością w podejmowaniu decyzji administracja publiczna może stopniowo przezwyciężać wewnętrzne bariery oraz tworzyć systemy zarządzania zdolne do efektywnego wykorzystywania nowych technologii i wiedzy. Takie holistyczne podejście, oparte na integracji innowacji z tradycyjnymi metodami zarządzania, sprzyja rozwojowi modeli lepiej odpowiadających na potrzeby obywateli, zwiększających przejrzystość działań oraz wzmacniających efektywność operacyjną instytucji publicznych. W rezultacie pokonanie oporu politycznego i awersji do ryzyka, a także eliminacja biurokratycznej inercji oraz ograniczeń zasobowych stają się kluczowymi etapami

na drodze do budowy nowoczesnej administracji publicznej zdolnej sprostać wymaganiom współczesnego społeczeństwa¹⁴¹.

W obliczu rosnących wyzwań globalnych, takich jak zmiany klimatyczne, kryzysy zdrowotne czy dynamiczne przemiany technologiczne, wdrażanie innowacyjnych modeli zarządzania staje się priorytetem dla administracji publicznej. Jak zauważa Bovens, jedynie poprzez ciągłe dostosowywanie się do zmieniających się warunków oraz przejrzyste i odpowiedzialne zarządzanie zasobami administracja publiczna może zachować stabilność i skuteczność swoich działań. W ten sposób integracja nowoczesnych rozwiązań z tradycyjnymi metodami zarządzania staje się kluczem do osiągnięcia długoterminowych celów społecznych i gospodarczych, umożliwiając instytucjom publicznym nie tylko reagowanie na bieżące wyzwania, lecz także budowanie trwałego zaufania społecznego będącego fundamentem skutecznego zarządzania w erze nieustannych zmian¹⁴².

3.4. Dobre praktyki wdrażania zmian w zarządzaniu publicznym

Strategiczne dopasowanie inicjatyw zarządczych do misji i celów politycznych stanowi fundament efektywnego współrzędzenia w administracji publicznej. Organizacje publiczne powinny rozpocząć od ścisłej integracji działań innowacyjnych z podstawową misją oraz priorytetami strategicznymi. Takie podejście gwarantuje, że innowacyjne formy zarządzania będą ściśle powiązane z tworzeniem długoterminowej wartości publicznej, a działania na rzecz współzarządzania zostaną celowo ukierunkowane na rozwiązywanie kluczowych wyzwań społecznych. Jak podkreśla literatura, organizacje konsekwentnie łączące swoje działania z misją osiągają lepsze wyniki, ponieważ inicjatywy te nie są traktowane jako odosobnione eksperymenty, lecz jako integralny element szeroko pojętej strategii rozwoju¹⁴³.

3.4.1. Strategiczne dopasowanie i jasne cele

Integracja z misją i strategią organizacji wymaga, aby każda inicjatywa związana ze współzarządzaniem była bezpośrednio powiązana z głównymi celami

¹⁴¹ H. Chesbrough, *Open innovation...*

¹⁴² M. Bovens, *Analysing and Assessing Accountability...*

¹⁴³ J. Hartley, *Innovation in Governance and Public Services: Past and Present...*

instytucji. Dostosowanie strategiczne oznacza, że menedżerowie publiczni powinni zapewnić, iż nowatorskie pomysły przyczyniają się do realizacji kluczowych priorytetów, a nie są wdrażane jedynie dla samej idei współzarządzania. W praktyce oznacza to, że działania te powinny koncentrować się na rozwiązywaniu pilnych wyzwań społecznych, co umożliwia utrzymanie długofalowej wartości publicznej.

Kolejnym kluczowym elementem jest ustanowienie przejrzystych wytycznych dotyczących podejmowania decyzji oraz alokacji zasobów. Precyzyjnie zdefiniowane cele stanowią swoistą mapę drogową, która umożliwia organizacjom publicznym efektywne ukierunkowanie współzarządzania. Dzięki temu menedżerowie publiczni mogą oceniać potencjalny wpływ nowych inicjatyw oraz kierować zasoby tam, gdzie są one najbardziej potrzebne. Takie podejście nie tylko ogranicza ryzyko marnotrawstwa zasobów, lecz także podnosi poziom odpowiedzialności, ponieważ inwestycje są powiązane z mierzalnymi wynikami¹⁴⁴.

Istotnym elementem strategicznego dopasowania jest również modyfikacja działań administracji, prowadząca do zwiększenia przejrzystości i odpowiedzialności w procesach zarządzania¹⁴⁵. Ustanowienie jasnych wskaźników efektywności oraz kryteriów oceny umożliwia menedżerom publicznym monitorowanie postępów i wprowadzanie niezbędnych korekt w przypadku odchyleń od założonych celów. Transparentność działań sprzyja budowaniu zaufania między interesariuszami oraz umożliwia społeczną kontrolę nad procesem decyzyjnym. W ten sposób innowacyjne pomysły i inicjatywy współzarządzania są oceniane nie tylko pod kątem kreatywności, lecz także zgodności z celami strategicznymi organizacji¹⁴⁶.

Ważnym elementem strategii jest także wspieranie organizacyjnego uczenia się oraz ułatwianie dzielenia się wiedzą. Jasno określone cele tworzą wspólny język i zrozumienie pomiędzy różnymi działami organizacji. Taka przejrzystość sprzyja efektywnemu dzieleniu się najlepszymi praktykami, co ma szczególne znaczenie w kontekście złożonych wyzwań wymagających interdyscyplinarnej współpracy. Proces ten umożliwia szybsze przekształcanie pomysłów w konkretne strategie polityczne oraz wspiera rozwój kultury

¹⁴⁴ S.P. Osborne (red.), *The new public governance?*...

¹⁴⁵ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne...*; S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne*, Warszawa 2015.

¹⁴⁶ S.P. Osborne (red.), *The new public governance?*...

ciągłego uczenia się, niezbędnej do adaptacji w dynamicznym środowisku administracji publicznej¹⁴⁷.

Dodatkowo strategiczne dopasowanie sprzyja ukierunkowanym i opartym na ocenie innowacjom. Wyznaczenie jasnych celów umożliwia dokładniejszą ocenę, które pomysły zasługują na realizację, co usprawnia proces podejmowania decyzji. Takie ukierunkowanie działa motywująco na pracowników i interesariuszy, którzy wnoszą do procesu zarówno kreatywne, jak i praktyczne rozwiązania. Skoncentrowanie się na mierzalnych celach umożliwia zachowanie równowagi między eksploracją nowych idei a rygorystyczną oceną ich realnych możliwości wdrożeniowych, co sprzyja efektywnemu wdrażaniu polityk publicznych¹⁴⁸.

W praktyce strategiczne dopasowanie inicjatyw współzarządzania wymaga holistycznego podejścia, w ramach którego każdy etap procesu, od identyfikacji pomysłów, poprzez ich ewaluację, aż po ostateczną implementację, pozostaje zintegrowany z misją i celami organizacji. Menedżerowie publiczni powinni systematycznie monitorować postępy w realizacji wyznaczonych celów, wykorzystując narzędzia analityczne i systemy informacji zwrotnej. Regularne ewaluacje umożliwiają nie tylko ocenę efektywności wdrażanych innowacji, lecz także wprowadzanie niezbędnych korekt, co sprzyja ciągłemu doskonaleniu procesów decyzyjnych¹⁴⁹.

Dodatkowym atutem strategicznego dopasowania jest możliwość budowania kultury organizacyjnej, w której współrzędzenie oraz innowacje w zarządzaniu są postrzegane jako integralna część świadczenia usług publicznych. Jasno określone cele, komunikowane wewnątrz organizacji, sprzyjają kształtowaniu wspólnej wizji oraz zwiększają motywację do podejmowania ryzyka. W ten sposób pracownicy stają się bardziej zaangażowani i odpowiedzialni za wyniki, co przekłada się na wyższą efektywność całego systemu zarządzania innowacjami¹⁵⁰.

Podsumowując, strategiczne dopasowanie oraz jasno zdefiniowane cele stanowią podstawowe filary skutecznego modelu *governance* w administracji publicznej. Integracja innowacyjnych inicjatyw z misją oraz priorytetami strategicznymi organizacji gwarantuje, że podejmowane działania przyczyniają się do tworzenia długoterminowej wartości publicznej. Wyznaczenie mierzalnych

¹⁴⁷ L. Nonaka, H. Takeuchi, K. Umemoto, *A theory of organizational knowledge creation*, „International Journal of Technology Management” t. 11 nr 7–8 (1996).

¹⁴⁸ J. Tidd, J.R. Bessant, *Managing innovation...*

¹⁴⁹ B.G. Peters, *Governance as political theory...*

¹⁵⁰ M. Bovens, *Analysing and Assessing Accountability...*

celów umożliwia skuteczniejsze priorytetyzowanie pomysłów, efektywną alokację zasobów i precyzyjną kontrolę nad postępami. Przejrzystość procesów oraz skuteczne systemy informacji zwrotnej wzmacniają zaufanie interesariuszy i tworzą środowisko sprzyjające ciągłemu uczeniu się oraz adaptacji. Takie podejście nie tylko usprawnia proces podejmowania decyzji, lecz także motywuje pracowników do wnoszenia kreatywnych i praktycznych rozwiązań, co stanowi kluczowy warunek efektywnego wdrażania polityk publicznych. Dzięki systematycznemu dostosowywaniu strategii do zmieniających się warunków oraz wykorzystaniu narzędzi analitycznych administracja publiczna może skutecznie realizować swoje cele i budować trwałą wartość publiczną. W efekcie integracja innowacji z misją organizacji nie tylko zwiększa efektywność działań, lecz także przyczynia się do budowania kultury organizacyjnej sprzyjającej ciągłemu doskonaleniu i wzmacnianiu legitymacji politycznej.

3.4.2. Inkluzywne zaangażowanie interesariuszy w zarządzanie

Współczesne zarządzanie w administracji publicznej stawia przed decydentami wyzwania wynikające z konieczności uwzględnienia szerokiego spektrum interesariuszy. W dobie rosnących oczekiwań społecznych oraz dynamicznych zmian inkluzywne zaangażowanie różnych grup – od obywateli, poprzez pracowników sektora publicznego, po organizacje non profit i partnerów z sektora prywatnego – staje się kluczowym elementem skutecznego wdrażania innowacji. Taka współpraca umożliwia nie tylko wzbogacenie bazy pomysłów dzięki różnorodnym perspektywom, lecz także wzmacnia legitymację oraz zaufanie publiczne do podejmowanych decyzji.

Inkluzywne zaangażowanie interesariuszy stanowi fundament skutecznego współrzędzenia w administracji publicznej. Kluczowe znaczenie ma włączenie szerokiego spektrum interesariuszy, w tym pracowników sektora publicznego, obywateli, organizacji pozarządowych oraz partnerów z sektora prywatnego. Procesy integracyjne nie tylko wzbogacają pulę pomysłów poprzez różnorodne perspektywy, lecz także wzmacniają legitymację i zaufanie publiczne do podejmowanych decyzji politycznych. Inkluzywne współrzędzenie polega na aktywnym włączaniu różnych grup – obywateli, pracowników sektora publicznego, organizacji non-profit, przedsiębiorstw i społeczności lokalnych – w proces kształtowania polityki oraz wdrażania innowacji. Takie podejście gwarantuje, że szerokie spektrum perspektyw i wiedzy eksperckiej jest uwzględniane w procesie podejmowania decyzji, co prowadzi do bardziej rzetelnych, sprawiedliwych i zrównoważonych rezultatów politycznych.

W pierwszej kolejności wzmacnianie legitymacji demokratycznej oraz zaufania stanowi kluczowy element tego modelu. Aktywne włączanie interesariuszy w proces decyzyjny znacząco zwiększa legitymację decyzji publicznych. Uwzględnianie informacji pochodzących od różnych grup przez agencje rządowe sprzyja przejrzystości oraz wzmacnia zaufanie publiczne. Zaufanie to ma kluczowe znaczenie zarówno dla akceptacji nowych strategii politycznych, jak i dla gotowości obywateli do uczestnictwa w procesie sprawowania władzy¹⁵¹. Taka forma współuczestnictwa gwarantuje, że polityka nie jest jedynie zbiorem odgórnych dyrektyw, lecz odzwierciedla rzeczywiste doświadczenia i potrzeby społeczności.

Kolejnym istotnym elementem jest wykorzystanie zarówno wiedzy eksperckiej, jak i lokalnej. Inkluzywne zaangażowanie opiera się na unikalnych spostrzeżeniach oraz doświadczeniach zróżnicowanych grup interesariuszy. Różnorodność perspektyw sprzyja wypracowywaniu innowacyjnych rozwiązań lepiej dostosowanych do złożonych problemów społecznych. Przykładowo organizacje społeczne mogą wskazywać na konkretne wyzwania lokalne, często pomijane przez scentralizowaną biurokrację, tym samym wzbogacając proces generowania pomysłów. Integracja wiedzy eksperckiej i empirycznej umożliwia menedżerom publicznym tworzenie polityk bardziej responsywnych i adaptacyjnych.

Wspólne rozwiązywanie problemów stanowi kolejny kluczowy filar inkluzywnego zaangażowania. Aktywne włączanie interesariuszy sprzyja współpracy międzysektorowej, co umożliwia rozwijanie kultury współtworzenia. W ramach takiej współpracy agencje publiczne oraz inne zainteresowane podmioty wspólnie identyfikują problemy, przeprowadzają burze mózgów nad potencjalnymi rozwiązaniami i dopracowują konkretne propozycje polityczne. Takie ramy współpracy ułatwiają dialog, łagodzą konflikty i podnoszą jakość debat politycznych, przekształcając pojedyncze pomysły w zintegrowane strategie oparte na współwłasności.

Zwiększenie responsywności i zdolności adaptacyjnych organizacji stanowi kolejną korzyść płynącą z inkluzywnego zaangażowania interesariuszy. Udział szerokiego grona podmiotów umożliwia menedżerom publicznym szybsze reagowanie na pojawiające się wyzwania. Praktyki integracyjne zapewniają stały dopływ informacji zwrotnej, niezbędnej do regularnej aktualizacji polityk w świetle nowych danych i zmieniających się uwarunkowań. Zdolność

¹⁵¹ C. Ansell, A. Gash, *Collaborative Governance in Theory and Practice...*

adaptacyjna gwarantuje utrzymanie adekwatności i skuteczności inicjatyw publicznych, co jest kluczowe w dynamicznym środowisku administracyjnym.

Wspieranie innowacji poprzez współtworzenie stanowi końcowy filar skutecznego zarządzania pomysłami. Zaangażowanie oparte na współtworzeniu działa jako katalizator współzrządzenia, łącząc różnorodne perspektywy i generując bogatszą pulę pomysłów oraz kreatywnych rozwiązań, zdolnych do podważenia konwencjonalnych podejść. Proces współtworzenia umożliwia menedżerom publicznym identyfikowanie przełomowych obszarów współzrządzenia, odpowiadających zarówno na bieżące, jak i przyszłe wyzwania. Taka praktyka sprzyja eksperymentowaniu i testowaniu nowych podejść w ograniczonym zakresie, co przed ich szerokim wdrożeniem pozwala zminimalizować ryzyko niepowodzenia.

Dążenie do zaangażowania interesariuszy w proces wspólnego zarządzania wymaga strategicznego dopasowania działań do misji organizacji publicznych. Integracja innowacyjnych inicjatyw z głównymi priorytetami instytucji pozwala decydom nie tylko zwiększać efektywność podejmowanych działań, lecz także budować trwałe relacje oparte na zaufaniu i wzajemnym szacunku. Jak zauważają Osborne i Brown oraz Tidd i Bessant, jedynie poprzez systematyczne dostosowywanie strategii do zmieniających się warunków oraz aktywne wykorzystywanie informacji zwrotnych administracja publiczna może osiągać wysoką jakość realizowanych polityk¹⁵². W rezultacie inkluzywne zaangażowanie interesariuszy staje się nie tylko źródłem innowacyjnych pomysłów, lecz również gwarantem, że proces podejmowania decyzji pozostaje przejrzysty, odpowiedzialny i dostosowany do rzeczywistych potrzeb społecznych.

Podsumowując, zaangażowanie interesariuszy w proces współzrządzenia stanowi kluczowy element skutecznego wdrażania innowacji w administracji publicznej. Umożliwia ono wzmacnianie legitymacji demokratycznej, wykorzystanie różnorodnej wiedzy eksperckiej i lokalnej, sprzyja wspólnemu rozwiązywaniu problemów, zwiększa responsywność oraz wspiera innowacje poprzez współtworzenie. Dzięki takim praktykom organizacje publiczne mogą tworzyć bardziej solidne, sprawiedliwe i zrównoważone rezultaty polityk, co w konsekwencji przekłada się na wzrost efektywności świadczenia usług publicznych oraz budowanie trwałego zaufania społecznego¹⁵³.

¹⁵² S.P. Osborne (red.), *The new public governance?...*; J. Tidd, J.R. Bessant, *Managing innovation...*

¹⁵³ C. Ansell, A. Gash, *Collaborative Governance in Theory and Practice...*; A. Fung, *Varieties of Participation in Complex Governance...*; M. McGuire, R. Agranoff, *The limitations of public management networks...*

Integracja tych elementów pozwala administracji publicznej zyskać zdolność do bardziej responsywnego, przejrzystego i innowacyjnego zarządzania, co jest kluczowe dla skutecznego reagowania na dynamiczne wyzwania współczesnego świata. Wdrażanie polityk opartych na inkluzywnym zaangażowaniu interesariuszy umożliwia tworzenie struktur decyzyjnych, które nie tylko reagują na bieżące potrzeby, lecz także przewidują przyszłe wyzwania, stanowiąc fundament trwałego rozwoju oraz wzmacniania legitymacji administracji publicznej¹⁵⁴.

3.4.3. Ustanowienie formalnych struktur i procesów we współrządzeniu

Formalne procesy zapewniają spójność, przejrzystość i odpowiedzialność, umożliwiając organizacjom systematyczne identyfikowanie oraz wdrażanie innowacyjnych rozwiązań¹⁵⁵.

Wdrożenie zasad *governance* w zarządzaniu publicznym wymaga, aby innowacje nie były wynikiem doraźnych działań, lecz zostały systematycznie osadzone w ramach organizacyjnych poprzez formalne struktury i procesy. Takie rozwiązania instytucjonalne tworzą stabilne środowisko sprzyjające generowaniu, ocenie i wdrażaniu nowych pomysłów, dzięki czemu innowacje stają się integralną i powtarzalną funkcją w instytucjach publicznych.

Formalne procesy definiują jasno określone procedury oceny działań w ramach *governance*. Korzystając ze zdefiniowanych kryteriów i ustandaryzowanych wskaźników efektywności, menedżerowie publiczni mogą obiektywnie ocenić, które pomysły są zgodne z celami strategicznymi i mają potencjał wywierania pozytywnego wpływu. Takie systematyczne podejście ogranicza subiektywizm i minimalizuje ryzyko związane z nieustrukturyzowanymi działaniami innowacyjnymi¹⁵⁶. Ustrukturyzowane procedury ułatwiają sprawne podejmowanie decyzji oraz zapewniają, że obiecujące pomysły otrzymują niezbędne wsparcie, by mogły przejść od koncepcji do wdrożenia.

¹⁵⁴ J. West, M. Bogers, *Open innovation...*

¹⁵⁵ C.F. Sabel, J. Zeitlin, *Experimentalism in the EU: Common ground and persistent differences*, „Regulation & Governance” t. 6 nr 3 (2012), DOI: 10.1111/j.1748-5991.2012.01157.x; J. Tidd, J.R. Bessant, *Managing innovation...*

¹⁵⁶ C.F. Sabel, J. Zeitlin, *Experimentalism in the EU...*

Ustanowienie formalnych struktur przyczynia się do wzmocnienia odpowiedzialności poprzez jednoznaczne rozgraniczenie ról i obowiązków. Skodyfikowane procesy ułatwiają śledzenie przebiegu decyzji, monitorowanie postępów oraz ocenę wyników. Taki poziom przejrzystości nie tylko wzmacnia zaufanie wewnątrz organizacji, lecz także utwierdza zewnętrznych interesariuszy w przekonaniu, że innowacje są zarządzane w sposób odpowiedzialny i etyczny¹⁵⁷.

Sformalizowane procesy stanowią platformę do dokumentowania i udostępniania najlepszych praktyk, wniosków oraz danych dotyczących efektywności w całej organizacji. Taka pamięć instytucjonalna odgrywa kluczową rolę w procesie ciągłego doskonalenia, umożliwiając instytucjom publicznym udoskonalanie procesów innowacyjnych w miarę upływu czasu. Włączenie mechanizmów dzielenia się wiedzą do formalnych struktur gwarantuje, że skuteczne pomysły są rozpowszechniane, a podobne wyzwania rozwiązywane w oparciu o zbiorowe uczenie się¹⁵⁸.

Jednym z trwale występujących wyzwań w zarządzaniu publicznym jest utrzymywanie się silosów wydziałowych, które ograniczają współpracę¹⁵⁹. Silosy te funkcjonują również w sferze mentalnej, tworząc bariery komunikacyjne oraz poczucie izolacji między zespołami i działami¹⁶⁰. Ustanowienie formalnych struktur odpowiedzialnych za zarządzanie pomysłami sprzyja komunikacji między działami oraz wspólnemu rozwiązywaniu problemów. Tworząc ustrukturyzowane forum wymiany wiedzy, menedżerowie publiczni budują środowisko sprzyjające powstawaniu innowacyjnych rozwiązań opartych na zbiorowej wiedzy eksperckiej organizacji¹⁶¹.

Poprzez ustanowienie formalnych struktur i procesów zarządzanie publiczne może przekształcić system zarządzania pomysłami w spójny, przejrzysty i skuteczny mechanizm innowacji, który napędza ciągłe doskonalenie, wzmacnia współpracę oraz usprawnia świadczenie usług publicznych.

¹⁵⁷ S.P. Osborne (red.), *The new public governance?*...

¹⁵⁸ L. Nonaka, H. Takeuchi, K. Umemoto, *A theory of organizational knowledge creation...*

¹⁵⁹ F. Cilliers, H. Greyvenstein, *The Impact of Silo Mentality on Team Identity: An Organisational Case Study*, „SA Journal of Industrial Psychology” t. 38 nr 2 (2012), DOI: 10.4102/sajip.v38i2.993

¹⁶⁰ T. Mohapeloa, *Effects of silo mentality on corporate ITC's business model*, [w:] *Proceedings of the International Conference on Business Excellence*, t. 11, Sciendo 2017.

¹⁶¹ J.M. Bryson, B.C. Crosby, L. Bloomberg, *Public Value Governance...*

3.4.4. Podejmowanie decyzji w oparciu o dane

Współczesna administracja publiczna coraz częściej wykorzystuje zaawansowane narzędzia cyfrowe oraz analitykę danych do oceny pomysłów w oparciu o obiektywne, empirycznie uzasadnione kryteria. To podejście, znane jako podejmowanie decyzji oparte na danych (*data-driven decision-making*), stanowi fundament dla poprawy jakości, przejrzystości oraz zdolności adaptacyjnych decyzji politycznych. Integracja danych ilościowych i jakościowych w procesie decyzyjnym umożliwia menedżerom publicznym monitorowanie efektywności, analizę wyników oraz systematyczne doskonalenie inicjatyw politycznych, co ma kluczowe znaczenie dla skutecznego kształtowania polityki publicznej¹⁶².

Jednym z kluczowych aspektów jest usprawnienie procesu kształtowania polityki opartej na dowodach. Zastosowanie podejścia opartego na danych pozwala przejść od subiektywnych osądów do obiektywnych, analitycznie uzasadnionych strategii. Administracje publiczne, wykorzystując zintegrowane dane ilościowe i jakościowe, mogą oceniać potencjalny wpływ innowacyjnych inicjatyw, ustalać priorytety projektów w oparciu o mierzalne rezultaty oraz efektywniej alokować zasoby. Takie podejście nie tylko zwiększa skuteczność formułowania polityki, lecz także wzmacnia rozliczalność i przejrzystość w świadczeniu usług publicznych¹⁶³. W polskiej literaturze przedmiotu podkreśla się, że zaawansowane narzędzia analityczne, w tym systemy *big data*, umożliwiają konstruowanie bardziej precyzyjnych i adaptacyjnych modeli decyzyjnych¹⁶⁴.

Kolejnym istotnym elementem jest zwiększenie responsywności i elastyczności działań administracji publicznej. W dynamicznie zmieniających się środowiskach politycznych zdolność do bieżącej interpretacji danych oraz elastycznego reagowania na nowe informacje ma kluczowe znaczenie. Analiza danych w czasie rzeczywistym umożliwia menedżerom publicznym monitorowanie trendów oraz identyfikowanie pojawiających się problemów, co z kolei pozwala na szybkie dostosowywanie działań strategicznych. Zdolność adaptacyjna jest

¹⁶² S.P. Osborne (red.), *The new public governance?...*; J. West, M. Bogers, *Open innovation...*

¹⁶³ I. Mergel, R.K. Rethemeyer, K. Isett, *Big data in public affairs*, „Public Administration Review” t. 76 nr 6 (2016).

¹⁶⁴ J. Wiczorkowski, *Wykorzystanie koncepcji big data w administracji publicznej*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych/Szkoła Główna Handlowa” nr 33 Technologie informatyczne w administracji publicznej (2014); M. Maciejewski, *To do more, better, faster and more cheaply: Using big data in public administration*, „International Review of Administrative Sciences” t. 83 nr 1_suppl (2017).

szczególnie cenna w obszarach takich jak zarządzanie kryzysowe czy planowanie przestrzenne, w których warunki często ulegają dynamicznym zmianom¹⁶⁵.

Wspieranie innowacji oraz ciągłego doskonalenia stanowi kolejny kluczowy aspekt podejmowania decyzji opartych na danych. Systematyczny pomiar efektywności względem ustalonych wskaźników umożliwia organizacjom publicznym uczenie się na podstawie wcześniejszych doświadczeń oraz doskonalenie stosowanych procesów. Taki iteracyjny proces testowania, walidacji i wdrażania nowatorskich rozwiązań jest niezbędny dla rozwoju polityk skutecznie odpowiadających na współczesne problemy społeczne¹⁶⁶.

Przejrzystość i odpowiedzialność stanowią fundament skutecznego zarządzania opartego na danych. Kiedy procesy decyzyjne opierają się na transparentnych danych oraz jasno określonych wskaźnikach, stają się zrozumiałe zarówno dla interesariuszy wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Taka otwartość buduje zaufanie społeczne oraz zapewnia, że instytucje publiczne pozostają odpowiedzialne za swoje działania, co wzmacnia legitymację administracji i wspiera zasady demokratycznego zarządzania¹⁶⁷.

Podsumowując, zastosowanie nowoczesnych narzędzi cyfrowych i analityki danych jest niezbędne do oceny pomysłów w oparciu o obiektywne, empirycznie uzasadnione kryteria. Podejmowanie decyzji w oparciu o dane umożliwia menedżerom publicznym monitorowanie efektywności, analizę wyników oraz systematyczne doskonalenie inicjatyw politycznych, co w konsekwencji przekłada się na poprawę jakości i transparentności procesów decyzyjnych. Takie podejście nie tylko zwiększa efektywność formułowania polityki, lecz także wspiera rozwój kultury organizacyjnej opartej na ciągłym uczeniu się i adaptacyjności instytucji publicznych¹⁶⁸.

Integracja nowoczesnych narzędzi analitycznych umożliwia nie tylko bardziej precyzyjne kształtowanie polityki publicznej, lecz także rozwój elastycznych, responsywnych i transparentnych systemów zarządzania, lepiej dostosowanych do dynamicznych wyzwań współczesnego świata. Zastosowanie podejścia

¹⁶⁵ A. Meijer, M.P.R. Bolívar, *Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance*, „International Review of Administrative Sciences” t. 82 nr 2 (2016), DOI: 10.1177/0020852314564308.

¹⁶⁶ T. Jetzek, M. Avital, N. Bjorn-Andersen, *Data-driven innovation through open government data*, „Journal of theoretical and applied electronic commerce research” t. 9 nr 2 (2014); J. Tidd, J.R. Bessant, *Managing innovation...*

¹⁶⁷ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne...*

¹⁶⁸ S.P. Osborne (red.), *The new public governance?...*; J. Tidd, J.R. Bessant, *Managing innovation...*

opartego na danych (*data-driven decision-making*) umożliwia administracji publicznej efektywne wykorzystanie dostępnych zasobów, minimalizowanie ryzyka błędnych decyzji oraz budowanie trwałego zaufania społecznego, co stanowi fundament realizacji długoterminowej wartości publicznej.

3.4.5. Wspieranie kultury innowacji w zarządzaniu publicznym

Transformacja kultury organizacyjnej jest często niezbędna do przezwyciężenia awersji do ryzyka oraz utrwalonych rutyn działania. Menedżerowie publiczni mogą wspierać innowacje, zachęcając do eksperymentowania, traktując porażkę jako element procesu uczenia się oraz nagradzając twórczy wkład pracowników¹⁶⁹.

Wspieranie kultury innowacji w administracji publicznej polega na tworzeniu środowiska, w którym nowe idee są aktywnie promowane, doceniane i integrowane z codziennymi praktykami organizacyjnymi. Wymaga to zmiany systemowej, która wykracza poza doraźne inicjatywy projektowe i polega na zakorzenieniu innowacji w strukturze organizacyjnej poprzez wspierające przywództwo, ciągłe uczenie się oraz współpracę między zespołami.

Kluczowym punktem wyjścia dla najwyższego kierownictwa jest sformułowanie klarownej wizji innowacji oraz modelowanie pożądanych zachowań poprzez osobisty przykład. Gdy liderzy sektora publicznego aktywnie promują twórcze myślenie oraz gotowość do podejmowania ryzyka, wysyłają silny sygnał, że innowacje są nie tylko oczekiwane, lecz także nagradzane¹⁷⁰. Liderzy inwestujący w szkolenia, mentoring i otwartą komunikację budują atmosferę, w której pracownicy czują się zmotywowani i upoważnieni do eksperymentowania oraz dzielenia się pomysłami¹⁷¹.

Budowanie kultury innowacyjności w administracji publicznej zależy od efektywnego tworzenia, gromadzenia i dyfuzji wiedzy. Jak zauważa Jasiński, organizacje, które aktywnie kultywują dzielenie się wiedzą poprzez zarówno formalne procesy, jak i nieformalne sieci, są w stanie skutecznie stymulować powstawanie kreatywnych rozwiązań złożonych problemów¹⁷². W praktyce organizacje publiczne mogą wdrażać regularne warsztaty, spotkania międzywydziałowe oraz

¹⁶⁹ P.F. Drucker, *Innovation and entrepreneurship...*; L. Nonaka, H. Takeuchi, K. Umemoto, *A theory of organizational knowledge creation...*

¹⁷⁰ S.P. Osborne (red.), *The new public governance?...*

¹⁷¹ M. Mazur, *Motywowanie pracowników jako istotny element zarządzania organizacją*, „Nauki Społeczne” nr 2 (08) (2013).

¹⁷² A.H. Jasiński, *Innowacyjność w gospodarce Polski: modele, bariery, instrumenty wsparcia*, Warszawa 2014.

platformy cyfrowe służące wymianie pomysłów i doświadczeń, co umożliwia skuteczne przechwytywanie oraz upowszechnianie cennych spostrzeżeń w całej instytucji¹⁷³.

Instytucjonalizacja innowacji wymaga ustanowienia formalnych struktur – takich jak laboratoria innowacji, wyspecjalizowane komitety czy cyfrowe systemy zarządzania pomysłami – które zapewniają spójne ramy instytucjonalne dla identyfikowania, oceny i wdrażania nowych rozwiązań¹⁷⁴. Tidd i Bessant wskazują, że sformalizowane procesy innowacyjne nie tylko gwarantują dostęp do zasobów i procedur, lecz także umożliwiają wyznaczanie mierzalnych celów, które napędzają proces ciągłego doskonalenia zarządzania publicznego¹⁷⁵. Innowacje rozwijają się w środowiskach, które sprzyjają współpracy ponad granicami hierarchii organizacyjnych i jednostek administracyjnych. West i Bogers podkreślają znaczenie praktyk otwartych innowacji, które wykorzystują zewnętrzną wiedzę ekspercką i wspierają rozwój partnerstw międzysektorowych. Tego rodzaju środowisko sprzyja różnorodności myślenia, co ma kluczowe znaczenie dla skutecznego reagowania na złożone wyzwania publiczne oraz napędzania trwałych zmian w polityce i praktyce administracyjnej¹⁷⁶.

Aby trwale zakorzenić innowacje w kulturze organizacyjnej, menedżerowie publiczni powinni wdrażać systemy motywacyjne i uznaniowe, które sprzyjają twórczemu rozwiązywaniu problemów. Docenianie wkładu pracowników w rozwój innowacji nie tylko podnosi morale zespołu, lecz także utrwala pożądane wzorce zachowań w organizacji. Osborne podkreśla, że dostosowanie systemów wynagradzania do efektów działań innowacyjnych jest kluczowe dla podtrzymywania długofalowej motywacji do twórczych działań w sektorze publicznym¹⁷⁷.

3.4.6. Zarządzanie oparte na współpracy i sieci governance

Wreszcie wspieranie kultury innowacji wymaga wdrożenia modelu zarządzania opartego na współpracy, który sprzyja stałemu przepływowi informacji zwrotnych i systematycznemu doskonaleniu. Torfing wskazuje, że innowacje oparte na współpracy, w których różni interesariusze wspólnie tworzą rozwiązania

¹⁷³ I. Nonaka, *The Knowledge-Creating Company...*

¹⁷⁴ A.H. Jasiński, *Innowacyjność w gospodarce Polski...*

¹⁷⁵ J. Tidd, J.R. Bessant, *Managing innovation...*

¹⁷⁶ J. West, M. Bogers, *Open innovation...*

¹⁷⁷ S.P. Osborne (red.), *The new public governance?...*

i kształtują elastyczne struktury organizacyjne zdolne dostosowywać się do zmieniających się potrzeb społecznych¹⁷⁸. Proces ten sprawia, że organizacja nie tylko tworzy innowacyjne pomysły, lecz również skutecznie je doskonali i rozwija w dłuższej perspektywie.

Wdrażając takie praktyki, jak wspierające przywództwo, systematyczne dzielenie się wiedzą, sformalizowane procesy innowacji, środowiska współpracy oraz adekwatne systemy wynagradzania, organizacje publiczne mogą rozwijać trwałą kulturę innowacji. Taka kultura nie tylko sprzyja powstawaniu kreatywnych pomysłów, lecz także umożliwia skuteczne wdrażanie innowacyjnych rozwiązań w sferze zarządzania publicznego, co w konsekwencji prowadzi do usprawnienia świadczenia usług publicznych.

Integracja zespołów międzywydziałowych oraz tworzenie partnerstw mogą przełamywać bariery i sprzyjać wymianie wiedzy oraz najlepszych praktyk. Modele zarządzania oparte na współpracy wspierają zbiorowe rozwiązywanie problemów i umożliwiają niwelowanie luk między różnymi segmentami administracji publicznej¹⁷⁹.

Zarządzanie oparte na współpracy i sieciach podkreśla potrzebę przełamywania tradycyjnych silosów w organizacjach publicznych oraz rozwijania partnerstw z różnorodnymi interesariuszami. Takie podejście pozwala instytucjom publicznym wykorzystywać szerokie spektrum wiedzy eksperckiej i zasobów poprzez angażowanie nie tylko wewnętrznych jednostek organizacyjnych, lecz także partnerów zewnętrznych, takich jak organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa prywatne czy grupy obywatelskie, w procesy tworzenia pomysłów i podejmowania decyzji.

Kluczowe składniki

Współpraca międzyorganizacyjna. W modelu zarządzania opartym na współpracy liczne agencje i instytucje współdziałają w celu rozwiązywania złożonych problemów publicznych. Tego rodzaju współpraca ma kluczowe znaczenie dla zarządzania pomysłami, gdyż wiele wyzwań w administracji publicznej ma charakter wielowymiarowy i nie może być skutecznie rozwiązane przez pojedynczą instytucję. Ramy współpracy sprzyjają wspólnemu rozwiązywaniu

¹⁷⁸ J. Torfing, *Collaborative innovation in the public sector...*

¹⁷⁹ K. Emerson, T. Nabatchi, S. Balogh, *An Integrative Framework for Collaborative Governance...*; J. Torfing, *Collaborative innovation in the public sector...*

problemów oraz umożliwiając wymianę wiedzy i najlepszych praktyk ponad granicami instytucjonalnymi¹⁸⁰.

Wspólne podejmowanie decyzji i współtworzenie. Podstawową zasadą zarządzania sieciowego jest kolektywne podejmowanie decyzji. Zamiast opierać się wyłącznie na odgórnych dyrektywach, menedżerowie publiczni stosują ustrukturyzowane dialogi i procesy partycypacyjne, aby współtworzyć rozwiązania. Angażując różnorodnych interesariuszy w proces decyzyjny, instytucje publiczne mogą mieć pewność, że innowacyjne pomysły są analizowane z wielu perspektyw, a tworzone na ich podstawie polityki stają się bardziej inkluzywne i spójne¹⁸¹.

Budowanie zaufania i wzajemnej odpowiedzialności. Skuteczna współpraca opiera się na zaufaniu oraz precyzyjnym określeniu ról i obowiązków. Sformalizowane sieci międzyorganizacyjne wyznaczają ramy odpowiedzialności, w których każdy uczestnik rozumie swój wkład oraz korzyści wynikające ze wspólnych działań. Działania służące budowie zaufania – takie jak przejrzysta komunikacja czy wspólne monitorowanie wyników – odgrywają kluczową rolę w utrzymaniu długoterminowych partnerstw w obszarze zarządzania pomysłami¹⁸².

Wykorzystanie platform cyfrowych do współpracy sieciowej. Rozwój technologii cyfrowych umożliwia tworzenie wirtualnych sieci, w których uczestnicy mogą wymieniać się pomysłami i prowadzić dyskusje w czasie rzeczywistym. Platformy internetowe oraz narzędzia współpracy pozwalają na stałe angażowanie interesariuszy oraz pokonywanie barier geograficznych i administracyjnych. Tego rodzaju infrastruktura cyfrowa sprzyja dynamicznej wymianie informacji oraz umożliwia menedżerom publicznym monitorowanie rozwoju innowacyjnych pomysłów na każdym etapie ich cyklu życia¹⁸³.

Zwiększanie wartości publicznej poprzez zbiorowy wpływ. Modele zarządzania oparte na współpracy i sieciach wspierają tworzenie wartości publicznej poprzez integrowanie różnorodnych zasobów oraz wiedzy eksperckiej.

¹⁸⁰ C. Ansell, A. Gash, *Collaborative Governance in Theory and Practice...*; S. Vangen, *Developing Practice-Oriented Theory on Collaboration: A Paradox Lens*, „Public Administration Review” t. 77 nr 2 (2017), DOI: 10.1111/puar.12683.

¹⁸¹ K. Emerson, T. Nabatchi, S. Balogh, *An Integrative Framework for Collaborative Governance...*; S. Vangen, *Developing Practice-Oriented Theory on Collaboration...*

¹⁸² L. Costumato, *Collaboration among public organizations: a systematic literature review on determinants of interinstitutional performance*, „International Journal of Public Sector Management” t. 34 nr 3 (2021), DOI: 10.1108/IJPSM-03-2020-0069; R. O’Leary, N. Vij, *Collaborative Public Management...*

¹⁸³ J. Torfing, *Collaborative innovation in the public sector...*; S. Vangen, *Developing Practice-Oriented Theory on Collaboration...*

Współpraca między organizacjami pozwala skuteczniej rozwiązywać problemy systemowe oraz opracowywać innowacyjne rozwiązania polityczne, które są zarówno efektywne, jak i trwałe. Akcent położony na zbiorowy wpływ zapewnia, że innowacje są nie tylko efektywne technicznie, lecz także uzasadnione społecznie i politycznie¹⁸⁴.

Wdrażając modele zarządzania oparte na współpracy i sieciach, instytucje publiczne mogą doskonalić swoje systemy zarządzania pomysłami. Takie podejścia sprzyjają wspólnemu uczeniu się, zwiększają efektywność wykorzystania zasobów oraz wzmacniają wzajemne zaufanie niezbędne do opracowywania innowacyjnych polityk publicznych, skutecznie odpowiadających na współczesne, złożone wyzwania.

Przejrzyste procesy i odpowiedzialność. Kluczowe znaczenie ma transparentność procesów decyzyjnych oraz jasno określone ramy odpowiedzialności. Wprowadzenie rzetelnych wskaźników efektywności oraz mechanizmów systematycznego raportowania sprzyja utrzymaniu zaufania interesariuszy i gwarantuje, że działania innowacyjne pozostają zarówno skuteczne, jak i odpowiedzialne¹⁸⁵.

Budowanie potencjału i ciągłe szkolenia. Inwestowanie w programy rozwojowe oraz inicjatywy służące wzmacnianiu potencjału kadry publicznej wyposaża pracowników w kompetencje niezbędne do skutecznego zarządzania innowacyjnymi pomysłami i ich wdrażania. Ciągłe uczenie się umożliwia organizacjom skuteczne dostosowywanie się do nowych wyzwań oraz integrowanie najlepszych praktyk wywodzących się z różnych sektorów¹⁸⁶.

Projekty pilotażowe i wdrażanie przyrostowe. Realizacja projektów pilotażowych umożliwia instytucjom publicznym testowanie nowych rozwiązań w ograniczonej skali przed ich szerokim wdrożeniem. Takie eksperymentalne podejście minimalizuje ryzyko oraz dostarcza cennych informacji, które można wykorzystać do udoskonalenia przyjętych rozwiązań i procedur¹⁸⁷.

¹⁸⁴ J.M. Bryson, B.C. Crosby, L. Bloomberg, *Public Value Governance...*

¹⁸⁵ T. Schillemans, *Does Horizontal Accountability Work? Evaluating Potential Remedies for the Accountability Deficit of Agencies*, „Administration & Society” t. 43 nr 4 (2011), DOI: 10.1177/0095399711412931.

¹⁸⁶ B.G. Peters, *Bureaucracy and Democracy in the Modern State...*; J. Tidd, J.R. Bessant, *Managing innovation...*

¹⁸⁷ J. Müür, E. Karo, *Learning from public sector innovation pilots: the case of autonomous bus pilots*, „Innovation: The European Journal of Social Science Research” (2023), DOI: 10.1080/13511610.2023.2286438; C.F. Sabel, J. Zeitlin, *Experimentalism in the EU...*; B. Walker et al., *Resilience, Adaptability and Transformability in Social-ecological Systems*, „Ecology and Society” t. 9 nr 2 (2004), DOI: 10.5751/ES-00650-090205.

Wykorzystanie technologii i platform cyfrowych. Kluczowe znaczenie ma stosowanie nowoczesnych narzędzi cyfrowych wspierających zarządzanie przepływem pomysłów, współpracą i komunikacją. Technologie te mogą usprawniać procesy, ułatwiać angażowanie interesariuszy oraz dostarczać informacji zwrotnych w czasie rzeczywistym na temat realizacji polityk publicznych¹⁸⁸.

Adaptacyjne i responsywne struktury zarządzania. Organizacje powinny projektować ramy zarządcze, które są elastyczne i zdolne do dostosowywania się do zmieniających się warunków. Zarządzanie adaptacyjne sprzyja iteracyjnemu uczeniu się oraz gwarantuje, że przyjęte zasady pozostają aktualne i skuteczne w dłuższej perspektywie¹⁸⁹.

Integracja ekspertów zewnętrznych. Włączanie ekspertów zewnętrznych ze środowisk akademickich, sektora prywatnego oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego może dostarczać nowych perspektyw i stymulować procesy innowacyjne. Współpraca z partnerami zewnętrznymi poszerza zasoby wiedzy oraz wspiera tworzenie polityk publicznych opartych na dowodach¹⁹⁰.

Systemy wynagradzania i zachęty do innowacji. Wprowadzenie programów motywacyjnych i uznaniowych za innowacyjny wkład może zachęcać pracowników do aktywnego uczestnictwa w procesach zarządzania pomysłami. Systemy nagradzania promujące kreatywne rozwiązywanie problemów sprzyjają przezwyciężaniu oporu wobec zmian¹⁹¹.

Alokacja zasobów i wsparcie finansowe. Zapewnienie odpowiedniego finansowania oraz zasobów organizacyjnych ma kluczowe znaczenie dla trwałości inicjatyw innowacyjnych. Instytucje publiczne powinny przeznaczać odpowiednie środki finansowe na wspieranie działań związanych z generowaniem, testowaniem i wdrażaniem innowacyjnych pomysłów¹⁹².

¹⁸⁸ M. Janssen, H. Van Der Voort, *Adaptive governance...*; K. Verhoest et al., *Collaboration for digital transformation: so much more than just technology*, [w:] K. Verhoest et al. (red.), *Collaborating for Digital Transformation*, Edward Elgar Publishing 2024; J. West, M. Bogers, *Open innovation...*

¹⁸⁹ C. Folke et al., *Resilience Thinking...*; B.H. Walker, D. Salt, W. Reid, *Resilience thinking: sustaining ecosystems and people in a changing world*, Washington 2012.

¹⁹⁰ T. Christensen, P. Lægreid, *Complexity and Hybrid Public Administration—Theoretical and Empirical Challenges...*

¹⁹¹ J.W. Campbell, *Efficiency, Incentives, and Transformational Leadership: Understanding Collaboration Preferences in the Public Sector*, „Public Performance & Management Review” t. 41 nr 2 (2018), DOI: 10.1080/15309576.2017.1403332; P.F. Drucker, *Innovation and entrepreneurship...*; I. Nonaka, *The Knowledge-Creating Company...*

¹⁹² M. Mazzucato, *The entrepreneurial state...*; J. Tidd, J.R. Bessant, *Managing innovation...*

Ciągłe monitorowanie i ocena. Wprowadzenie spójnych ram ewaluacji umożliwia organizacjom śledzenie postępów inicjatyw innowacyjnych, ocenę ich wpływu oraz wprowadzanie iteracyjnych usprawnień. Systematyczne monitorowanie pozwala upewnić się, że działania w zakresie zarządzania pomysłami pozostają skuteczne i spójne z celami strategicznymi organizacji¹⁹³.

Współrzędzenie (*governance*) odgrywa kluczową rolę we wspieraniu efektywnego zarządzania publicznego. Wdrażając ustrukturyzowane ramy zarządcze, rządy mogą zwiększać transparentność, usprawniać procesy decyzyjne oraz maksymalizować tworzenie wartości publicznej¹⁹⁴. Wraz z rozwojem technologii oraz mechanizmów partycypacyjnych integracja narzędzi opartych na sztucznej inteligencji z modelami współzarządzania dodatkowo wzmocni skuteczność zarządzania pomysłami w sektorze publicznym¹⁹⁵.

3.5. Zarządzanie globalne

Koncepcja *global governance* wyłoniła się jako odpowiedź na ewoluujący charakter polityki światowej. Już w latach 50. i 60. XX wieku w badaniach nad stosunkami międzynarodowymi pojawiły się koncepcje porządku światowego (*world order studies*). Prace Clarka i Sohna oraz Falka i Mendlovitza podkreślały potrzebę nowego podejścia do zarządzania międzynarodowego, jednak nie uwzględniały rosnącej złożoności globalnych interakcji ani roli aktorów niepaństwowych¹⁹⁶.

W okresie powojennym koncepcja „rządu światowego” była postrzegana przede wszystkim w kontekście obaw przed zagrożeniem nuklearnym oraz brakiem skutecznych mechanizmów wdrażania. Natomiast rozwój procesów globalizacyjnych w latach 80. i 90. XX wieku wymusił nowe podejście do zarządzania międzynarodowego.

Współczesne podejście do badań nad zarządzaniem globalnym jest wynikiem przesunięcia głównego nurtu akademickiego od tradycyjnych analiz

¹⁹³ C. Folke et al., *Adaptive Governance of Social-Ecological Systems*, „Annual Review of Environment and Resources” t. 30 nr 1 (2005), DOI: 10.1146/annurev.energy.30.050504.144511; B. Walker et al., *Resilience, Adaptability and Transformability in Social-ecological Systems...*

¹⁹⁴ S.P. Osborne (red.), *The new public governance?...*

¹⁹⁵ M. Janssen, H. Van Der Voort, *Adaptive governance...*

¹⁹⁶ G. Clark, L. Sohn, *World Peace through World Law*, „California Law Review” t. 46 nr 3 (1958), DOI: 10.2307/3478385; R.A. Falk, S.H. Mendlovitz, *The Strategy of World Order*, „Stanford Law Review” t. 19 nr 6 (1967), DOI: 10.2307/1227444.

organizacji międzynarodowych i prawa międzyrządowego ku bardziej holistycznej perspektywie badania mechanizmów zarządzania sprawami globalnymi. Sam termin *global governance* wyłonił się z połączenia teorii akademickiej i praktyki politycznej w latach 90. XX wieku, stanowiąc odpowiedź na rosnącą dynamikę procesów globalizacyjnych oraz ich konsekwencje dla systemu zarządzania międzynarodowego.

Jednym z kluczowych momentów w rozwoju tej koncepcji była publikacja książki Jamesa N. Rosenaua i Ernsta-Otto Czempieła *Governance without Government*¹⁹⁷, która ukazała się niemal równocześnie z powołaniem przez rząd Szwecji Komisji ds. Globalnego Zarządzania, kierowanej przez Sonny'ego Ramphala i Ingmara Carlssona. Działalność tej komisji, a także opublikowany przez nią raport *Our Global Neighbourhood*, zbiegły się w czasie z powstaniem czasopisma „Global Governance”, wydawanego przez Academic Council on the United Nations System (ACUNS). W ten sposób koncepcja globalnego zarządzania uzyskała solidne podstawy akademickie i polityczne, stając się częścią głównego nurtu refleksji nad przyszłością ładu międzynarodowego.

Pojawienie się koncepcji *global governance* w latach 90. XX wieku stanowiło również reakcję na ograniczenia wcześniejszych paradygmatów, takich jak *world order studies* („studia nad porządkiem świata”). Koncepcja ta, wywodząca się z prac Clarka i Sohna oraz Falka i Mendlovitza, nie zdołała uwzględnić narastającej złożoności systemu międzynarodowego, w którym państwa przestały być jedynymi kluczowymi aktorami. Jak zauważył Joseph Barrata, termin *global governance* pojawił się jako bardziej pragmatyczna i akceptowalna alternatywa wobec koncepcji „rządu światowego”, która w okresie powojennym była zdominowana przez obawy przed zagrożeniem nuklearnym oraz brak skutecznych mechanizmów wdrażania¹⁹⁸.

W kolejnych latach pozycja *global governance* w naukach społecznych ulegała systematycznemu umacnianiu. Michael Barnett i Raymond Duvall zauważyli, że koncepcja ta zyskała niemal „celebrycki” status, przechodząc z pozycji marginalnej do jednej z kluczowych osi badań nad stosunkami międzynarodowymi. Pojawienie się tego podejścia nie oznaczało jednak odrzucenia normatywnego wymiaru zarządzania globalnego, lecz raczej jego ewolucję

¹⁹⁷ J.N. Rosenau, E.-O. Czempel (red.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press 1992.

¹⁹⁸ J.P. Baratta, *The politics of world federation. From world federalism to global governance*, [w:] Westport, Conn 2004.

w kierunku większej inkluzywności, obejmującej różnorodne podmioty i nieformalne mechanizmy współpracy¹⁹⁹.

Pojęcie *global governance* stało się również kluczowym elementem refleksji nad zmianami instytucjonalnymi w systemie Narodów Zjednoczonych oraz nad multilateralizmem jako sposobem zarządzania problemami o charakterze globalnym. Projekty badawcze, takie jak *Multilateralism and the United Nations System* (MUNS), prowadzone przez Roberta W. Coxa i finansowane przez Uniwersytet Narodów Zjednoczonych (UNU), miały na celu identyfikację sposobów wzmacniania legitymacji oraz efektywności współpracy międzynarodowej²⁰⁰. Równoległe inne badania, w tym prowadzone przez Johna G. Ruggiego, podkreślały znaczenie multilateralizmu jako kluczowego mechanizmu transformacji systemu globalnego²⁰¹.

Początek działalności wydawniczej czasopisma „Global Governance” w 1995 roku zapoczątkował szeroką dyskusję na temat koncepcji globalnego zarządzania. W pierwszym numerze czasopisma Rosenau zaproponował szeroką definicję terminu, ujmując go jako „systemy rządów na wszystkich poziomach ludzkiej aktywności, od rodziny do organizacji międzynarodowej, w których realizacja celów poprzez sprawowanie kontroli ma transnarodowe reperkusje”²⁰². Barnett i Duvall zauważyli, że nawet dekada nie wystarczyła, aby pojęcie globalnego zarządzania przeszło z pozycji niemal nieznanej do jednej z kluczowych kategorii „w praktyce i badaniu spraw międzynarodowych”²⁰³. Mimo upływu ponad dwóch dekad dyskusji, wciąż nie osiągnięto konsensusu definicyjnego, a jednoznaczna i spójna definicja nadal nie została sformułowana. Lawrence S. Finkelstein zwrócił uwagę na niejednoznaczność pojęcia „globalnego zarządzania”²⁰⁴. Pierwszy poziom tej niejednoznaczności powiązał z terminem „globalny”, często błędnie utożsamianym z pojęciami „międzynarodowy”, „międzypaństwowy”, „międyrządowy” lub „transnarodowy”. Według autora, „globalny” odnosi się zarówno do dynamiki zmian w relacjach

¹⁹⁹ M. Barnett, R. Duvall (red.), *Power in Global Governance*, Cambridge University Press 2004.

²⁰⁰ D. Skidmore, *The New Realism: Perspectives on Multilateralism and World Order*. Edited by Robert W. Cox. New York: St. Martin's/United Nations University Press, 1997 „American Political Science Review” t. 92 nr 2 (1998), DOI: 10.2307/2585743.

²⁰¹ J.G. Ruggie, *Global governance and” new governance theory”: Lessons from business and human rights*, „Global governance” t. 20 (2014).

²⁰² J.N. Rosenau, *Governance in the Twenty-first Century*, „Global Governance” t. 1 nr 1 (1995), DOI: 10.1163/19426720-001-01-90000004.

²⁰³ M. Barnett, R. Duvall (red.), *Power in Global Governance...*

²⁰⁴ L.S. Finkelstein, *What Is Global Governance?*, „Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations” t. 1, nr 3(1995), DOI: 10.1163/19426720-001-03-90000007.

między państwami w przestrzeni globalnej, jak i do zrozumienia samego procesu tych zmian. Drugi aspekt niejednoznaczności dotyczy samego pojęcia „globalnego zarządzania”, które – jak zauważa Finkelstein – bywa stosowane „ponieważ tak naprawdę nie wiemy, jak nazwać to, co się dzieje”. Dingwerth i Pattberg zauważyli, że choć pewna elastyczność w stosowaniu pojęcia globalnego zarządzania jest teoretycznie pożądana i empirycznie nieunikniona, nadmierna niejednorodność w jego definiowaniu i konceptualizacji może stanowić przeszkodę w opracowaniu spójnej teorii globalnego zarządzania²⁰⁵. Koncepcję globalnego zarządzania można postrzegać zarówno jako zjawisko odnoszące się do sposobów rozwiązywania problemów o charakterze globalnym, jak i jako projekt normatywny, którego celem jest rozwój liberalnego porządku światowego. W literaturze podkreśla się, że dla zachowania spójności pojęciowej konieczne jest rozróżnienie między globalnym zarządzaniem rozumianym jako zestaw obserwowalnych praktyk a globalnym zarządzaniem ujmowanym jako program polityczny²⁰⁶. Według Finkelsteina globalne zarządzanie to „rządzenie bez suwerennej władzy, relacjami, które przekraczają granice narodowe; robienie na arenie międzynarodowej tego, co rządy robią w obrębie własnych państw”²⁰⁷. Ruggie definiuje ten termin jako „zarządzanie – na dowolnym poziomie organizacji społecznej – odnoszące się do systemu autorytatywnych norm, reguł, instytucji i praktyk, za pomocą których każda zbiorowość, od lokalnej po globalną, kieruje swoimi wspólnymi sprawami”²⁰⁸. Zarządzanie stanowi dynamiczną sieć zmieniających się relacji między różnymi aktorami, obejmującą struktury niehierarchiczne oraz rozproszone, policentryczne ośrodki władzy²⁰⁹.

W ostatnich trzydziestu latach koncepcja globalnego zarządzania zyskała znaczną popularność wśród badaczy nauk społecznych, jednak równocześnie narasta zamieszanie dotyczące jej właściwego znaczenia. Od momentu opublikowania książki Jamesa N. Rosenaua i Ernsta-Otto Czempieła *Governance without Government* termin „globalne zarządzanie” stał się powszechnie używanym pojęciem w badaniach nad polityką światową, zwłaszcza w kontekście

²⁰⁵ K. Dingwerth, P. Pattberg, *Global governance as a perspective on world politics*, „Global Governance” t. 12 (2006).

²⁰⁶ Ibid.

²⁰⁷ L.S. Finkelstein, *What Is Global Governance?*, „Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations” t. 1 nr 3 (1995), DOI: 10.1163/19426720-001-03-90000007.

²⁰⁸ J.G. Ruggie, *Global governance and "new governance theory": Lessons from business and human rights...*

²⁰⁹ J.N. Rosenau, E.-O. Czempiel (red.), *Governance without Government...*

globalnych przemian i ich wpływu na stosunki międzynarodowe²¹⁰. Podobnie jak wcześniej pojęcie „globalizacji”, termin „globalne zarządzanie” stał się modnym określeniem pojawiającym się w licznych publikacjach naukowych dotyczących stosunków międzynarodowych i używanym w różnych znaczeniach oraz kontekstach. Wielu badaczy uznaje, że publikacja *Governance without Government* zapoczątkowała obecność tego pojęcia w literaturze naukowej. Niektórzy autorzy, tacy jak Hewson i Sinclair, zwracają jednak uwagę, że samo określenie „globalne zarządzanie” nie pojawia się wprost w tej publikacji – Rosenau i Czempiel posługują się raczej takimi terminami, jak „zarządzanie międzynarodowe”, „systemy rządzenia” czy „zarządzanie w polityce światowej”²¹¹.

Mimo tych nieścisłości od 1992 roku pojęcie „globalnego zarządzania” na trwałe weszło do debaty naukowej i politycznej, odnosząc się do różnorodnych form zarządzania procesami globalnymi wywołującymi transnarodowe skutki²¹². Podejście to obejmuje trzy podstawowe formy globalnego zarządzania: oficjalne, realizowane w ramach forów międzypaństwowych regulowanych przez prawo międzynarodowe, nieoficjalne, występujące w sektorze prywatnym i obywatelskim oraz hybrydowe, łączące elementy obu powyższych form²¹³.

Oprócz Jamesa N. Rosenaua, którego prace wywarły szczególny wpływ na rozwój tej koncepcji w latach 90. XX wieku, istotny wkład w jej definiowanie wnieśli również Rod A. W. Rhodes²¹⁴, Lawrence S. Finkelstein²¹⁵ oraz Robert O. Keohane i Joseph S. Nye Jr²¹⁶. W ich badaniach skoncentrowano się na analizie przemian globalnych oraz na poszukiwaniu alternatyw wobec teorii państwowcentrycznych. W tym kontekście narodziła się idea globalnego zarządzania, a debata na jej temat nabrała szczególnej intensywności po 1995 roku, kiedy ukazał się pierwszy numer czasopisma „Global Governance”.

²¹⁰ Ibid.

²¹¹ M. Hewson, T.J. Sinclair, *Approaches to Global Governance Theory*, State University of New York Press 1999.

²¹² J. Jang, J. McSparren, Y. Rashchupkina, *Global Governance: Present and Future*, „Palgrave Communications” t. 2 nr 1 (2016), DOI: 10.1057/palcomms.2015.45.

²¹³ J. Gupta, *Global Sustainable Development Governance: Institutional Challenges from a Theoretical Perspective*, „International Environmental Agreements” t. 2 nr 4 (2002), DOI: 10.1023/A:1021387308065.

²¹⁴ R.A.W. Rhodes, *From Institutions to Dogma: Tradition, Eclecticism, and Ideology in the Study of British Public Administration*, „Public Administration Review” t. 56 nr 6 (1996), DOI: 10.2307/977249.

²¹⁵ L.S. Finkelstein, *What Is Global Governance?...*

²¹⁶ R.O. Keohane, J.S. Nye, *Power and interdependence*, Boston 2012.

W tym samym roku Komisja ONZ ds. Globalnego Zarządzania opublikowała raport *Our Global Neighbourhood*, w którym „globalne zarządzanie” zdefiniowano jako proces obejmujący nie tylko relacje międzyrządowe, lecz także organizacje pozarządowe, ruchy obywatelskie, korporacje transnarodowe oraz globalny rynek kapitałowy.

Koncepcja globalnego zarządzania wyłoniła się jako odpowiedź na zmieniający się charakter polityki światowej. W latach 80. i 90. XX wieku teoretycy odnotowali głęboką transformację wynikającą z rewolucji technologicznej oraz postępującej globalizacji gospodarki. Stwierdzono, że świat przestał być zorganizowany wyłącznie w formie odrębnych, suwerennych państw, a system międzynarodowy przekształcił się w arenę aktywności wielu aktorów uczestniczących w rozwiązywaniu złożonych problemów globalnych²¹⁷.

David Held zauważa, że podejście analityczne związane z koncepcją globalnego zarządzania odrzuca tradycyjne, państwo-centryczne ujęcie polityki światowej²¹⁸. W jego miejsce proponuje analizę globalnych, regionalnych i transnarodowych systemów władzy, a także procesów tworzenia i implementacji reguł, jako kluczowych elementów współczesnego porządku światowego.

Obawy związane z narastającymi nierównościami oraz erozją zdolności państw do kontrolowania procesów globalizacyjnych stanowiły kolejny impuls do rozwoju koncepcji *global governance*. Nayan Chanda opisał ten proces jako „zamykaną globalizację” (*bound together globalisation*)²¹⁹, wskazując na towarzyszące mu protesty społeczne skierowane przeciwko działaniom międzynarodowych instytucji gospodarczych, takich jak WTO, MFW i Bank Światowy²²⁰. W konsekwencji pojawiły się nowe sposoby myślenia o globalnym ładzie, w których kluczową rolę zaczęły odgrywać zarówno ruchy społeczne, jak i podmioty prywatne²²¹.

Scholte definiuje „globalne zarządzanie” jako „zespół zasad i instytucji regulacyjnych, które mają zastosowanie do jurysdykcji transplanetarnych i okręgów wyborczych”²²². Używając określenia „transplanetarny”, Scholte

²¹⁷ K.A. Mingst, *Essentials of international relations*, New York, NY 1999.

²¹⁸ D. Held (red.), *Governing globalization: power, authority and global governance*, Cambridge 2011.

²¹⁹ N. Chanda, *Runaway Globalization Without Governance*, „Global Governance” t. 14 nr 2 (2008).

²²⁰ L. Amore (red.), *The global resistance reader*, London; New York 2005.

²²¹ R. Väyrynen (red.), *Globalization and global governance*, Lanham, Md. 1999.

²²² J.A. Scholte, *Global governance, accountability and civil society*, [w:] J. A. Scholte (red.), *Building Global Democracy?*, Cambridge University Press 2011.

odnosi się do powiązań między osobami lub organizacjami „znajdującymi się w dowolnych, nadających się do zamieszkania punktach na Ziemi”. Powiązania te nie ograniczają się do konkretnego kraju ani regionu. Mogą one potencjalnie obejmować dowolny obszar na świecie. Definicja Scholtego pozostawia otwartą możliwość, że globalne zarządzanie obejmuje nie tylko państwa narodowe, lecz także inne rodzaje podmiotów – w tym przedsiębiorstwa, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, władze lokalne oraz grupy i agencje regionalne. Z koncepcją globalnego zarządzania wiąże się rozwój tego, co można określić mianem „globalnej przestrzeni publicznej”, w której zachodzą procesy formułowania polityki. John G. Ruggie odnosi się do powstającej „globalnej domeny publicznej”, definiując ją jako „zinstytucjonalizowaną arenę dyskursu, kontestacji i działań zorganizowanych wokół produkcji globalnych dóbr publicznych. Jest ona tworzona przez interakcje między podmiotami niepaństwowymi oraz państwami”²²³. Umożliwia bezpośrednią ekspresję i realizację różnorodnych interesów ludzkich – nie tylko tych filtrowanych, interpretowanych lub narzucanych przez państwa. Funkcjonuje w transnarodowych, nieterytoryalnych formacjach przestrzennych, zakotwiczonych w normach, oczekiwaniach, sieciach i obwodach instytucjonalnych wewnątrz, pomiędzy i poza państwami²²⁴. Podobnie Manuel Castells odnosi się do pojęcia „globalnej sfery publicznej”, istniejącej w przestrzeni politycznej, kształtowanej przez relacje między państwami a globalnymi podmiotami niepaństwowymi²²⁵. Dodaje on, że „różnorodne interesy społeczne wyrażają się na tej arenie międzynarodowej – wielonarodowy biznes, religie świata, twórcy kultury, intelektualiści publiczni i samookreśleni globalni kosmopolici”²²⁶. Zarówno dla Ruggiego, jak i dla Castellsa globalne zarządzanie zachodzi w tych przestrzeniach, w których różne konstelacje zaangażowanych aktorów proponują, debatują i uzgadniają polityki oraz zasady, następnie wdrażane zarówno przez państwa, jak i przez aktorów publicznych i prywatnych. Globalne zarządzanie można rozumieć jako celowy porządek wyłaniający się z instytucji, procesów, norm, formalnych porozumień oraz nieformalnych mechanizmów regulujących działania na rzecz dobra wspólnego. Obejmuje ono aktywność na poziomie międzynarodowym, transnarodowym

²²³ J.G. Ruggie, *Global governance and "new governance theory": Lessons from business and human rights...*

²²⁴ Ibid.

²²⁵ M. Castells, *The new public sphere: Global civil society, communication networks, and global governance*, „The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science” t. 616 nr 1 (2008).

²²⁶ Ibid.

i regionalnym oraz odnosi się do praktyk w sektorze publicznym i prywatnym, które wykraczają poza granice państw narodowych. W tej koncepcji współpraca opiera się na prawach i zasadach egzekwowanych poprzez połączenie bodźców finansowych i moralnych. Wobec braku jednej autorytatywnej instytucji lub struktury rządu światowego globalne zarządzanie składa się z elementów i metod pochodzących zarówno z sektora publicznego, jak i prywatnego. Do podstawowych elementów należą uzgodnione standardy, ewoluujące normy oparte na wspólnych wartościach oraz dyrektywy wydawane i egzekwowane przez państwa. Metody globalnego zarządzania obejmują harmonizację prawa między państwami, reżimy międzynarodowe, globalne sieci tematyczne oraz hybrydowe instytucje łączące funkcje agencji państwowych i organizacji sektora prywatnego. Koncepcja globalnego zarządzania ujawnia dwa zestawy wciąż nierozwiązanych problemów: pierwszy dotyczy legitymizacji i roszczeń do sprawowania władzy w ramach struktur ponadnarodowych, drugi – wartości demokratycznych oraz przejrzystości procesów decyzyjnych.

W przeciwieństwie do teorii zarządzania na szczeblu lokalnym i krajowym, umowa społeczna między obywatelami a instytucjami globalnego zarządzania nie została dostatecznie rozwinięta, by stanowić solidną podstawę legitymizacji. W obowiązującej koncepcji globalne zarządzanie utożsamiane jest z demokratycznym sprawowaniem władzy. Jednak poleganie na organach naukowych i zawodowych przy ustalaniu standardów, zasad i procedur, na biurokratycznych agencjach państwowych przy wdrażaniu polityk oraz na organizacjach wolontariackich w zakresie monitorowania zgodności, z których żadna nie funkcjonuje w oparciu o demokratyczne zasady reprezentacji i równego uczestnictwa, rodzi pytania o zgodność wartości demokratycznych z koncepcją globalnego zarządzania.

Współczesne zarządzanie publiczne funkcjonuje na wielu poziomach, a jego lokalny wymiar znacząco różni się od podejścia stosowanego na szczeblu krajowym oraz w sektorze prywatnym. Lokalna administracja, funkcjonująca w bezpośredniej bliskości obywateli, charakteryzuje się większą wrażliwością i elastycznością, co umożliwia jej lepsze dostosowanie się do specyficznych potrzeb społeczności. Jednocześnie podlega jednak ścisłym ograniczeniom wynikającym z krajowych ram prawnych, które mogą ograniczać innowacyjność i kreatywność lokalnych przywódców. Aby sprostać tym wymaganiom, lokalni decydenci muszą stosować niestandardowe i kreatywne rozwiązania, które umożliwią im z jednej strony reagowanie na bezpośrednie sygnały od obywateli, a z drugiej – działanie w ramach narzuconych regulacji państwowych.

Lokalne zarządzanie nie funkcjonuje w próżni – jest poddawane presji zarówno ze strony obywateli i regulacji państwowych, jak i wpływom globalnych trendów. Globalizacja, neoliberalizm i decentralizacja stanowią trzy kluczowe siły kształtujące współczesne zarządzanie publiczne. Globalizacja, interpretowana m.in. jako presja wywierana przez globalne elity korporacyjne, zmierza do ograniczenia roli państwa opiekuńczego, co niekiedy prowadzi do redefinicji funkcji samego państwa²²⁷. W tym kontekście pojawiają się opinie, iż rosnąca niezależność korporacji transnarodowych może prowadzić do teoretycznej „redundancji” państw narodowych²²⁸.

Z jednej strony autorzy tacy jak James A. Stever postrzegają globalizację jako zagrożenie dla funkcjonowania sektora publicznego, podczas gdy Jeremy Rifkin wiąże ją z erozją tradycyjnych form zatrudnienia²²⁹. Z drugiej strony Bezovšek i Črnčec podkreślają, że administracja państwowa pozostaje niezbędnym elementem współzależnych relacji między rynkiem, polityką oraz sektorami publicznym i prywatnym²³⁰. Globalizacja, w połączeniu z dynamicznym rozwojem technologii informacyjno-komunikacyjnych, wymusza na państwach dostosowanie systemów administracyjnych poprzez modyfikację struktur organizacyjnych, zakresu autonomii oraz metod zarządzania.

Neoliberalne podejście, które zyskało na znaczeniu od lat 70. XX wieku, znalazło odzwierciedlenie w koncepcji *new public management* (NPM). Koncepcja ta zakładała ograniczenie roli tradycyjnej administracji publicznej na rzecz wprowadzenia mechanizmów rynkowych do sektora publicznego. Reformy te miały na celu zwiększenie efektywności świadczenia usług publicznych przy jednoczesnym ograniczeniu kosztów oraz stymulowaniu

²²⁷ J. Habermas, T. Burger, J. Habermas, *The structural transformation of the public sphere: an inquiry into a category of bourgeois society*, Cambridge, Mass 1998; C. Offe, *New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics*, „Social Research: An International Quarterly” t. 52 (1985).

²²⁸ A. Kharrazi et al., *Redundancy, Diversity, and Modularity in Network Resilience: Applications for International Trade and Implications for Public Policy*, „Current Research in Environmental Sustainability” t. 2 (2020), DOI: 10.1016/j.crsust.2020.06.001; J. Naisbitt, *Global paradox: The bigger the world economy, the more powerful its smallest players*, „Journal of Leisure Research” t. 26 nr 4 (1994), DOI: 10.1080/00222216.1994.11969972; R.P. Singh, *Globalisation and the Challenges of Twenty First Century: Impact of Transnational Activities on Nation – State*, „India Quarterly” t. 62 nr 2 (2006).

²²⁹ *The End of Public Administration*, James A. Stever. 1988. Transnational Publishers, Inc., Ardsley-on-Hudson, NY. 250 pages. ISBN: 0-941320-29-4. \$37.50, „Bulletin of Science, Technology & Society” t. 8 nr 4 (1988), DOI: 10.1177/0270467688008004142.

²³⁰ J. Rifkin, *The end of work: the decline of the global labor force and the dawn of the post-market era*, New York 1996.

wzrostu gospodarczego²³¹. W praktyce neoliberalizm skutkował m.in. redukcją państwowego wsparcia finansowego, przekazywaniem nowych zadań na poziom lokalny oraz wdrażaniem systemów motywacyjnych premiujących efektywność²³².

Mechanizmy te umożliwiły rozwój partnerstw publiczno-prywatnych, tworzenie specjalnych stref ekonomicznych, obniżanie podatków dla inwestorów oraz promowanie idei konkurencyjności w skali globalnej. Jednocześnie budzi to jednak obawy o stabilność finansową lokalnych budżetów – korporacje transnarodowe mogą w każdej chwili zmienić swoje decyzje strategiczne, co w konsekwencji osłabia pozycję władz lokalnych w negocjacjach dotyczących długoterminowej współpracy z inwestorami.

Decentralizacja, rozumiana jako przeniesienie kompetencji i władzy z poziomu krajowego na lokalny, jest często postrzegana jako kluczowy element procesu demokratyzacji administracji publicznej. Według niektórych autorów²³³ decentralizacja sprzyja zwiększeniu partycypacji obywatelskiej, co w konsekwencji może wzmacniać procesy demokratyczne²³⁴. Z kolei inni badacze postrzegają ją przede wszystkim jako narzędzie zwiększające efektywność świadczenia usług publicznych.

Hendri Kroukamp i Liezel Lues wskazują, że fala demokratyzacji, towarzysząca modernizacji administracji publicznej, jest także efektem presji ekonomicznej, która wymusza wprowadzenie bardziej elastycznego i efektywnego modelu zarządzania²³⁵. Różnice w podejściu do decentralizacji obserwuje się między państwami, gdyż jej wdrażanie zależy od specyficznych uwarunkowań instytucjonalnych, doświadczeń historycznych oraz potrzeb społecznych. Doświadczenia z ostatnich dwóch dekad wskazują, że decentralizacja stała się nieodłącznym elementem strategii rozwoju administracji publicznej na całym świecie²³⁶.

²³¹ O.E. Hughes, *Public management and administration: an introduction*, Basingstoke 2009.

²³² N. Brenner, N. Theodore (red.), *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Wiley 2002.

²³³ L.J. Diamond, *Developing democracy: toward consolidation*, Baltimore (Md.) London 1999. J. Fox, *Latin America's Emerging Local Politics*, „Journal of Democracy” t. 5 nr 2 (1994), DOI: 10.1353/jod.1994.0021

²³⁴ E.H. Stein, J.M. Streb, *Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America*, Inter-American Development Bank, 1 stycznia 1998 r., <https://publications.iadb.org/en/node/11966>.

²³⁵ H. Kroukamp, Liezel Lues, *Improving Local Management*, Unpublished, 2007 r., <http://rgdoi.net/10.13140/2.1.4486.1761>.

²³⁶ W. Dillinger, M. Fay, *From centralized to decentralized governance*, „Finance and Development” t. 36 nr 4 (1999).

Podsumowując, współczesne zarządzanie lokalne stoi przed licznymi wyzwaniami wynikającymi zarówno z wewnętrznych ograniczeń narzucanych przez państwo, jak i zewnętrznych presji o charakterze globalnym. Globalizacja i neoliberalizm nie tylko redefiniują rolę państwa, lecz także przekształcają sposoby funkcjonowania administracji publicznej. W odpowiedzi na te procesy władze lokalne muszą opracowywać strategie, które łączą efektywność działania z poszanowaniem zasad demokratycznych. Kluczowym zadaniem administracji lokalnej jest tworzenie środowiska, które minimalizuje ryzyko niestabilności finansowej oraz sprzyja długoterminowej współpracy z partnerami międzynarodowymi, przy jednoczesnym uwzględnianiu oczekiwań obywateli.

W obliczu tych wyzwań konieczna staje się pogłębiona refleksja nad sposobami integrowania globalnych trendów z lokalnymi realiami. Pomimo licznych trudności lokalne społeczności mają szansę na wypracowanie bardziej zrównoważonych i responsywnych modeli zarządzania, które nie tylko odpowiadają na bieżące potrzeby, lecz także potrafią sprostać przyszłym wyzwaniom globalnej gospodarki i zmieniającej się polityki.

Lokalne zarządzanie jako przestrzeń dynamicznych relacji między obywatelami a państwem, nieustannie ewoluuje pod wpływem globalnych trendów oraz reform neoliberalnych. Różnorodne podejścia do decentralizacji oraz potrzeba wdrażania innowacyjnych rozwiązań stanowią zarówno wyzwania, jak i szanse dla rozwoju administracji publicznej. Kluczowym zadaniem decydentów jest odnalezienie równowagi między elastycznością a obowiązującymi regulacjami, co umożliwi tworzenie bardziej efektywnych i demokratycznych struktur zarządzania.

Rozwój koncepcji *global governance* był odpowiedzią na rosnącą współzależność, wzrastającą liczbę aktorów oraz potrzebę zarządzania procesami wykraczającymi poza granice państwowe. Współczesne badania nad tą problematyką koncentrują się nie tylko na formalnych mechanizmach zarządzania sprawami globalnymi, lecz także na roli sieci społecznych, organizacji pozarządowych, korporacji międzynarodowych oraz nieformalnych porozumień między zróżnicowanymi podmiotami. Wszystko to sprawia, że *global governance* pozostaje jednym z najbardziej dynamicznych i wieloaspektowych obszarów badań nad współczesnym łańcem międzynarodowym.

Syntetyczne porównanie poszczególnych podejść *governance* wraz z przykładami ich zastosowania w komunikacji z diasporą przedstawiono w tabeli 7.

Tabela 7. Podejścia *governance* a współpraca z diasporą

Podejście <i>governance</i>	Główne cechy	Znaczenie dla współpracy z diasporą	Przykłady zastosowania
Klasyczne <i>governance</i> (wielopodmiotowe rządy)	Sieciowe relacje między państwem, samorządami, organizacjami pozarządowymi i sektorem prywatnym	Umożliwia włączanie organizacji diaspory jako partnerów w procesie decyzyjnym	Kanada – programy partnerskie z organizacjami polonijnymi
Partycypacyjne (participatory <i>governance</i>)	Akcent na udział obywateli w procesie decyzyjnym oraz prowadzenie konsultacji społecznych	Członkowie diaspory uczestniczą w konsultacjach dotyczących polityk migracyjnych i kulturalnych	Irlandia – fora konsultacyjne z diasporą, Polska – Rada Polonii Świata
Sieciowe (network <i>governance</i>)	Koordinacja działań poprzez elastyczne sieci instytucji i organizacji	Diaspory mogą funkcjonować jako węzły sieci – pośredniczą w wymianie wiedzy, kapitału i kontaktów	Izrael – globalne sieci wsparcia (np. <i>Jewish Agency</i> , <i>Birthright Israel</i>)
Adaptacyjne (adaptive <i>governance</i>)	Elastyczność instytucji, zdolność uczenia się i szybkiego reagowania na zmiany	Umożliwia dostosowanie polityk do zmieniających się potrzeb społeczności migracyjnych	Filipiny – szybka adaptacja usług konsularnych dla pracowników zagranicznych
Globalne (global <i>governance</i>)	Współpraca państw, organizacji międzynarodowych i aktorów transnarodowych na poziomie ponadnarodowym	Diaspora jako kanał dyplomacji publicznej oraz narzędzie <i>soft power</i>	Chiny – wykorzystanie diaspory w relacjach gospodarczych i politycznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Gamlen, *Diaspora institutions and diaspora governance*, „International Migration Review” t. 48 (2014), DOI: <https://doi.org/10.1111/imre.12136>; J. Kooiman, *Governing as governance*, London; Thousand Oaks, Calif 2003; M. Lesińska, *Polska diaspora, Polonia, emigracja. Spory pojęciowe wokół skupisk polskich za granicą...*; R.A.W. Rhodes, *From Institutions to Dogma: Tradition, Eclecticism, and Ideology in the Study of British Public Administration*, „Public Administration Review” t. 56 nr 6 (1996), DOI: 10.2307/977249.

4. Teoria interesariuszy

K. Zienkiewicz

Teoria interesariuszy (*stakeholder theory*) to koncepcja, która początkowo rozwijała się w obszarze zarządzania przedsiębiorstwami, lecz z czasem znalazła szerokie zastosowanie również w administracji publicznej. Zakłada ona, że organizacje – zarówno prywatne, jak i publiczne – powinny uwzględniać interesy różnych grup, które wywierają wpływ na ich działalność lub są nią bezpośrednio dotknięte.

Administracja publiczna nie funkcjonuje w próżni – jej działalność oddziałuje na liczne grupy społeczne i instytucje, a zarazem podlega ich oczekiwaniom. Kluczowe założenia tej teorii w sektorze publicznym obejmują:

- Wielowymiarowy charakter zarządzania publicznego – organy administracji muszą uwzględniać interesy obywateli, organizacji społecznych, sektora prywatnego oraz innych podmiotów życia publicznego.
- Konieczność równoważenia interesów różnych grup powoduje, że administracja publiczna powinna działać w sposób zrównoważony i sprawiedliwy, dążąc do minimalizowania konfliktów między interesariuszami, w przeciwieństwie do przedsiębiorstw, których głównym celem jest maksymalizacja zysku.
- **Zwiększona odpowiedzialność i przejrzystość działania** – sektor publiczny podlega znacznie większej kontroli społecznej niż sektor prywatny, dlatego powinien funkcjonować w sposób transparentny oraz pozostawać otwarty na dialog z interesariuszami.

4.1. Wielowymiarowy charakter zarządzania publicznego

Zarządzanie publiczne ma z natury charakter wielowymiarowy i obejmuje różnorodne aspekty, takie jak wdrażanie polityk publicznych, efektywność administracyjną, zaangażowanie interesariuszy oraz struktury zarządzania. W przeciwieństwie do zarządzania w sektorze prywatnym, które koncentruje się głównie na rentowności i konkurencji rynkowej, zarządzanie publiczne integruje czynniki ekonomiczne, polityczne, prawne i społeczne, aby zapewnić skuteczne kierowanie oraz świadczenie usług publicznych¹. Wielowymiarowy charakter zarządzania publicznego wynika z jego szerokiego zakresu, różnorodności interesariuszy oraz złożoności problematyki polityki publicznej.

Pojęcie zarządzania w kontekście sektora publicznego odnosi się do struktur, procesów i mechanizmów, które umożliwiają skuteczne podejmowanie decyzji, alokację zasobów oraz zapewnienie odpowiedzialności w administracji publicznej². W przeciwieństwie do organizacji prywatnych, które odpowiadają głównie przed akcjonariuszami, podmioty sektora publicznego są rozliczane przez wielu interesariuszy, w tym obywateli, wybranych przedstawicieli oraz organy nadzorcze. Ramy zarządzania, takie jak Nowe Zarządzanie Publiczne oraz Zarządzanie Wartością Publiczną, akcentują odmienne podejścia do kwestii odpowiedzialności w sektorze publicznym³.

Model NPM koncentruje się na zarządzaniu zorientowanym na rezultaty, w ramach którego agencje publiczne adaptują zasady sektora prywatnego, takie jak efektywność, konkurencyjność oraz ocena oparta na wynikach⁴. Krytycy wskazują jednak, że nadmierne oparcie zarządzania publicznego na modelach sektora prywatnego może prowadzić do ograniczenia przejrzystości i inkluzywności, które stanowią fundament demokratycznego sprawowania władzy⁵. W przeciwieństwie do tego model PVM akcentuje podejście oparte na współpracy, w ramach którego wartość publiczna jest tworzona poprzez

¹ R.B. Denhardt, T.J. Catlaw, *Theories of public organization...*

² P. Katsamunsk, *The concept of governance and public governance theories*, „Economic Alternatives” t. 2 nr 2 (2016).

³ S.P. Osborne (red.), *The new public governance?...*; G. Marcon, *Public Value Theory in the Context of Public Sector Modernization*, [w:] J. Guthrie et al. (red.), *Studies in Public and Non-Profit Governance*, t. 3, Emerald Group Publishing Limited 2014.

⁴ C. Hood, *A Public Management for all Seasons?...*

⁵ T. Christensen, P. Lægreid, *Complexity and Hybrid Public Administration—Theoretical and Empirical Challenges...*

partnerstwa między instytucjami rządowymi, społeczeństwem obywatelskim oraz sektorem prywatnym⁶.

Zarządzanie publiczne musi uwzględniać zróżnicowane interesy interesariuszy, w tym obywateli, grup interesu, urzędników administracji publicznej oraz wybranych przedstawicieli politycznych⁷. W przeciwieństwie do organizacji prywatnych, które koncentrują się głównie na obsłudze klientów i zaspokajaniu oczekiwań udziałowców, organizacje publiczne funkcjonują w środowisku, w którym liczni interesariusze oddziałują na proces decyzyjny oraz rezultaty polityk publicznych. Koncepcja koprodukcji (*co-production*) zyskała na znaczeniu w zarządzaniu publicznym, podkreślając rolę obywateli oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego w procesie współprojektowania i współwdrażania usług publicznych⁸.

Przykładem może być budżet partycypacyjny, w ramach którego obywatele są bezpośrednio zaangażowani w proces przydzielania środków publicznych, uznawany powszechnie za skuteczne narzędzie wzmacniania zaangażowania interesariuszy⁹. Tego rodzaju inicjatywy nie tylko zwiększają przejrzystość procesów decyzyjnych, lecz także wzmacniają poczucie odpowiedzialności obywatelskiej oraz zaufanie do instytucji publicznych. Skuteczne angażowanie interesariuszy wymaga jednak solidnych ram oraz mechanizmów instytucjonalnych gwarantujących inkluzywność, zwłaszcza w odniesieniu do grup zmarginalizowanych, które często pozostają wykluczone z tradycyjnych procesów decyzyjnych¹⁰.

Innym kluczowym wymiarem zarządzania publicznego jest efektywność administracyjna, obejmująca optymalizację wykorzystania zasobów, usprawnianie procesów oraz doskonalenie jakości świadczenia usług publicznych. Efektywność administracji publicznej jest często oceniana przy wykorzystaniu systemów zarządzania wydajnością, które analizują takie wskaźniki, jak jakość usług, efektywność kosztowa oraz wpływ realizowanych polityk publicznych¹¹.

⁶ M.H. Moore, *Creating public value...*; A.B. Savignon et al. (red.), *Cross-sectoral Relations in the Delivery of Public Services*, Emerald Publishing, Bingley 2018.

⁷ J.M. Bryson, B. George, *Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement*, Hoboken, NJ 2024.

⁸ T. Bovaird, *Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services*, „Public Administration Review” t. 67 nr 5 (2007), s. 846–860, DOI: 10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x

⁹ A. Fung, *Varieties of Participation in Complex Governance...*

¹⁰ C. Ansell, A. Gash, *Collaborative Governance in Theory and Practice...*

¹¹ W.V. Dooren, G. Bouckaert, J. Halligan, *Performance management in the public sector*, Routledge 2010.

Osiągnięcie wysokiej efektywności administracyjnej w sektorze publicznym stanowi jednak istotne wyzwanie ze względu na złożoność struktur biurokratycznych oraz liczne ograniczenia regulacyjne. W przeciwieństwie do organizacji prywatnych, które potrafią elastycznie reagować na zmiany rynkowe, instytucje publiczne funkcjonują w warunkach licznych ograniczeń prawnych i politycznych, mogących spowalniać proces podejmowania decyzji¹². Wdrożenie rozwiązań z zakresu cyfrowego zarządzania i e-administracji postrzegane jest jako skuteczny sposób zwiększania wydajności poprzez automatyzację procesów oraz redukcję opóźnień biurokratycznych¹³. Transformacja cyfrowa w zarządzaniu publicznym umożliwia analizę danych w czasie rzeczywistym, usprawnia koordynację między instytucjami oraz zwiększa zaangażowanie obywateli poprzez wykorzystanie platform cyfrowych.

Wdrażanie polityk publicznych stanowi podstawową funkcję zarządzania publicznego, wymagającą koordynacji między różnymi szczeblami administracji, instytucjami publicznymi oraz podmiotami prywatnymi. Skuteczna realizacja polityk publicznych zależy od zdolności instytucjonalnych, odpowiednich ram regulacyjnych oraz efektywnej współpracy międzyrządowej¹⁴. Strategie polityczne mogą zakończyć się niepowodzeniem z powodu wąskich gardeł administracyjnych, ograniczonych zasobów lub braku woli politycznej, co podkreśla znaczenie skutecznych praktyk zarządzania publicznego.

Koordynacja międzyrządowa odgrywa kluczową rolę w zdecentralizowanych systemach zarządzania publicznego, w których odpowiedzialność za realizację polityk publicznych jest podzielona między szczeble krajowy, regionalny i lokalny¹⁵. Na przykład w systemach federalnych menedżerowie publiczni muszą mierzyć się ze złożonymi, nakładającymi się jurysdykcjami oraz konkurującymi priorytetami politycznymi pomiędzy różnymi poziomami administracji publicznej. Wyzwania związane z wdrażaniem polityk publicznych są dodatkowo potęgowane przez procesy globalizacyjne, które wymagają od menedżerów publicznych współpracy z organizacjami międzynarodowymi,

¹² C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public management reform...*

¹³ P. Dunleavy, *New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance*, „Journal of Public Administration Research and Theory” t. 16 nr 3 (2005), DOI: 10.1093/jopart/mui057

¹⁴ M. Hill, P.L. Hupe, M. Hill, *Implementing public policy: an introduction to the study of operational governance*, Los Angeles, Calif. 2014.

¹⁵ L.J. O'Toole, *Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects*, „Journal of Public Administration Research and Theory” t. 10 nr 2 (2000), DOI: 10.1093/oxford-journals.jpart.a024270

korporacjami transnarodowymi oraz w ramach ponadnarodowych struktur regulacyjnych¹⁶.

Zarządzanie publiczne wiąże się również z istotnymi aspektami etycznymi, ponieważ od pracowników administracji publicznej oczekuje się przestrzegania zasad uczciwości, bezstronności oraz odpowiedzialności. W przeciwieństwie do menedżerów sektora prywatnego, którzy koncentrują się głównie na maksymalizacji wartości dla akcjonariuszy, menedżerowie publiczni muszą równoważyć zobowiązania prawne, standardy etyczne oraz oczekiwania społeczne¹⁷. Zjawiska takie jak korupcja, konflikty interesów czy niewydolność biurokracji podważają zaufanie publiczne oraz osłabiają legitymizację instytucji państwowych¹⁸.

W celu ograniczenia ryzyka etycznego instytucje publiczne wdrażają kodeksy postępowania, polityki ochrony sygnalistów oraz mechanizmy przejrzystości, które wzmacniają odpowiedzialność i rozliczalność działań¹⁹. Niezależne organy nadzorcze, takie jak komisje antykorupcyjne czy instytucje audytowe, odgrywają kluczową rolę w zapewnianiu zgodności działań administracji z obowiązującymi normami etycznymi²⁰. Ponadto promowanie kultury organizacyjnej, w której etyczne zachowanie stanowi priorytet, jest niezbędne dla utrzymania zaufania obywateli do instytucji publicznych²¹.

Wielowymiarowy charakter zarządzania publicznego odzwierciedla złożoność procesów rządzenia we współczesnych społeczeństwach. Menedżerowie publiczni muszą mierzyć się z różnorodnymi wyzwaniami, obejmującymi kwestie zarządzania i odpowiedzialności, zaangażowania interesariuszy, efektywności administracyjnej, wdrażania polityk publicznych oraz zagadnień etycznych. Każdy z tych wymiarów odgrywa kluczową rolę w zapewnianiu skutecznego świadczenia usług publicznych oraz w utrzymywaniu zaufania społecznego do instytucji państwowych. Wraz z ewolucją zarządzania publicznego integracja innowacyjnych ram zarządzania, narzędzi cyfrowych oraz mechanizmów partycypacyjnych będzie miała kluczowe znaczenie dla

¹⁶ J. Pierre, B.G. Peters, *Governance, politics, and the state*, London 2020.

¹⁷ W. Cameron, *Public Accountability: Effectiveness, Equity, Ethics*, „Australian Journal of Public Administration” t. 63 nr 4 (2004), DOI: 10.1111/j.1467-8500.2004.00402.x

¹⁸ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne...*

¹⁹ M. Kaptein, *Developing a Measure of Unethical Behavior in the Workplace: A Stakeholder Perspective*, „Journal of Management” t. 34 nr 5 (2008), DOI: 10.1177/0149206308318614

²⁰ M. Johnston, *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*, Cambridge University Press 2005.

²¹ C.W. Lewis, S. Gilman, *The ethics challenge in public service: a problem-solving guide*, San Francisco, CA 2012.

sprostania nowym wyzwaniom, a także dla zwiększenia skuteczności i zdolności adaptacyjnych administracji publicznej.

4.1.1. Konieczność równoważenia interesów różnych grup w zarządzaniu publicznym

Zarządzanie publiczne charakteryzuje się złożonością polegającą na konieczności równoważenia interesów licznych interesariuszy, wśród których znajdują się obywatele, agencje rządowe, organizacje prywatne, grupy społeczeństwa obywatelskiego oraz instytucje międzynarodowe. W przeciwieństwie do zarządzania w sektorze prywatnym, które koncentruje się głównie na maksymalizacji zysków, zarządzanie publiczne musi godzić liczne, często sprzeczne priorytety, takie jak sprawiedliwość społeczna, efektywność ekonomiczna, wykonalność polityczna oraz ograniczenia prawne²².

Znalezienie równowagi między tymi sprzecznymi interesami ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia skutecznego zarządzania oraz wysokiej jakości świadczenia usług publicznych. Menedżerowie publiczni muszą mierzyć się z naciskami politycznymi, ograniczonymi zasobami oraz dylematami etycznymi, zachowując jednocześnie przejrzystość działania i odpowiedzialność instytucjonalną. W niniejszej sekcji przeanalizowano kluczowe wyzwania związane z równoważeniem interesów interesariuszy, obejmujące m.in. zaangażowanie obywateli, relacje międzyrządowe, partnerstwa publiczno-prywatne oraz etyczne aspekty zarządzania.

Jednym z kluczowych celów zarządzania publicznego jest zagwarantowanie, że polityki publiczne oraz decyzje rządowe odzwierciedlają potrzeby i preferencje obywateli²³. Administracja publiczna musi równoważyć oczekiwania różnych grup społecznych, z których każda reprezentuje odmienne interesy i potrzeby. Na przykład polityka ukierunkowana na wzrost gospodarczy może zyskać poparcie środowisk biznesowych, lecz spotkać się z oporem ze strony organizacji ekologicznych, które podkreślają potrzebę zrównoważonego rozwoju.

Mechanizmy, takie jak konsultacje publiczne, budżet partycypacyjny czy obywatelskie rady doradcze, umożliwiają uwzględnianie opinii i sugestii obywateli w procesach decyzyjnych²⁴. Partycypacyjne modele zarządzania sprzyjają większej inkluzywności i responsywności instytucji publicznych, umożliwiając

²² R.B. Denhardt, T.J. Catlaw, *Theories of public organization...*

²³ J.M. Bryson, B. George, *Strategic planning for public and nonprofit organizations...*

²⁴ A. Fung, *Varieties of Participation in Complex Governance...*

projektowanie polityk lepiej odzwierciedlających interesy zróżnicowanych grup społecznych²⁵. Jednocześnie menedżerowie publiczni muszą mierzyć się z wyzwaniami, takimi jak polaryzacja polityczna czy nierówna reprezentacja, które mogą prowadzić do dominacji silnych grup interesu nad społecznościami marginalizowanymi²⁶.

Zarządzanie publiczne często wymaga koordynacji między różnymi szczeblami władzy, obejmującymi poziom krajowy, regionalny i lokalny. Taka struktura zarządzania generuje wyzwania związane z równoważeniem interesów, ponieważ poszczególne szczeble władzy mogą realizować odmienne priorytety polityczne oraz różne strategie alokacji zasobów²⁷.

Na przykład rządy centralne mogą priorytetowo traktować stabilność makroekonomiczną oraz rozwój handlu międzynarodowego, podczas gdy samorządy lokalne koncentrują się na rozwoju społeczności oraz poprawie dobrobytu publicznego²⁸. Skuteczna współpraca międzyrządowa wymaga przejrzystej komunikacji, mechanizmów współdzielenia zasobów oraz skutecznych strategii rozwiązywania konfliktów, aby zapewnić dostosowanie polityk publicznych do potrzeb różnych szczebli administracji²⁹. Zadanie to dodatkowo utrudniają rywalizacja polityczna oraz różnice w zdolnościach administracyjnych między poszczególnymi szczeblami władzy.

Ważną rolę w zarządzaniu publicznym odgrywają partnerstwa publiczno-prywatne (PPP). Stały się one kluczową strategią zwiększania efektywności i innowacyjności w świadczeniu usług publicznych. Partnerstwa te umożliwiają instytucjom publicznym wykorzystanie wiedzy i zasobów sektora prywatnego w celu usprawnienia infrastruktury, systemu opieki zdrowotnej czy usług edukacyjnych³⁰. Jednocześnie partnerstwa te generują wyzwania związane z koniecznością równoważenia dążenia do zysku z realizacją interesu publicznego³¹.

²⁵ T. Nabatchi, *Putting the "Public" Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values*, „Public Administration Review” t. 72 nr 5 (2012), DOI: 10.1111/j.1540-6210.2012.02544.x.

²⁶ C. Ansell, A. Gash, *Collaborative Governance in Theory and Practice...*

²⁷ L.J. O'Toole, *Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects*, „Journal of Public Administration Research and Theory” t. 10 nr 2 (2000), DOI: 10.1093/oxford-journals.jpart.a024270.

²⁸ J. Pierre, B.G. Peters, *Governance, politics, and the state...*

²⁹ M. Hill, P.L. Hupe, M. Hill, *Implementing public policy...*

³⁰ D. Grimsey, M.K. Lewis, *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*, Edward Elgar Publishing 2004.

³¹ G.A. Hodge, C. Greve, *Public-Private Partnerships: An International Performance Review*, „Public Administration Review” t. 67 nr 3 (2007), DOI: 10.1111/j.1540-6210.2007.00736.x.

Podczas gdy przedsiębiorstwa prywatne dążą do maksymalizacji zysków, rządy muszą zagwarantować, że usługi publiczne pozostaną powszechnie dostępne i przystępne cenowo dla wszystkich obywateli. Umowy partnerskie powinny być starannie konstruowane, aby zapobiegać zawyżaniu cen, praktykom monopolistycznym oraz pogorszeniu jakości usług³². Mechanizmy przejrzystości i rozliczalności, takie jak niezależne organy regulacyjne czy audyty efektywności działań, pomagają utrzymać równowagę między efektywnością a dobrem publicznym³³.

Osoby zarządzające w sektorze publicznym często stają przed koniecznością wyboru między sprawiedliwością, rozumianą jako sprawiedliwa dystrybucja zasobów, a efektywnością, definiowaną jako ich optymalne wykorzystanie. Polityki publiczne, które priorytetowo traktują efektywność – takie jak redukcja wydatków czy prywatyzacja – mogą prowadzić do wzrostu produktywności, lecz jednocześnie nieproporcjonalnie obciążają grupy szczególnie wrażliwe społecznie³⁴.

Ograniczenie dotacji publicznych na opiekę zdrowotną może wprowadzić obniżenie wydatków rządowych, lecz jednocześnie zwiększa obciążenia finansowe obywateli o niskich dochodach. Z kolei polityki ukierunkowane na sprawiedliwość społeczną – takie jak powszechne programy socjalne – mogą zwiększać dostępność usług, lecz jednocześnie stanowią znaczne obciążenie dla finansów publicznych. Administracja publiczna powinna starannie projektować polityki, które równoważą odpowiedzialność fiskalną z zasadą inkluzywności społecznej³⁵.

Administracja publiczna funkcjonuje na styku przywództwa politycznego i biurokratycznego zarządzania, co wymaga od menedżerów publicznych równoważenia interesów urzędników wybieralnych oraz zawodowych członków służby cywilnej. Politycy często priorytetowo traktują krótkoterminowe cele wyborcze, podczas gdy biurokraci skupiają się na długoterminowej stabilności polityki publicznej oraz utrzymaniu integralności instytucjonalnej³⁶.

Na przykład urzędnicy wybieralni mogą opowiadać się za polityką popularną, lecz ekonomicznie nie zrównoważoną, podczas gdy administratorzy publiczni akcentują podejmowanie decyzji opartych na dowodach³⁷. Wyzwa-

³² E.-H. Klijn, *Networks and Inter-Organizational Management...*

³³ S.P. Osborne (red.), *The new public governance?...*

³⁴ C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public management reform...*

³⁵ R.B. Denhardt, T.J. Catlaw, *Theories of public organization...*

³⁶ T. Christensen, P. Lægreid, *Complexity and Hybrid Public Administration—Theoretical and Empirical Challenges...*

³⁷ C. Hood, *A Public Management for all Seasons?...*

nie dla menedżerów publicznych stanowi zarządzanie tego rodzaju napięciami przy jednoczesnym zapewnieniu, że polityka publiczna pozostaje skuteczna, etyczna i zgodna z interesem społecznym³⁸.

Etyczne zarządzanie ma kluczowe znaczenie dla utrzymania zaufania publicznego oraz legitymacji instytucji rządowych. Menedżerowie publiczni powinni przestrzegać zasad przejrzystości, odpowiedzialności oraz bezstronności przy podejmowaniu decyzji wpływających na różne grupy interesariuszy³⁹.

Dylematy etyczne często pojawiają się w sytuacjach, gdy sprzeczne interesy prowadzą do konfliktów – na przykład w kontekście lobbingu korporacyjnego, faworyzowania politycznego lub alokacji środków budżetowych. Ustanowienie przejrzystych kodeksów postępowania, mechanizmów ochrony sygnalistów oraz niezależnych organów nadzoru ma kluczowe znaczenie dla ograniczania korupcji i zapewnienia sprawiedliwego procesu decyzyjnego⁴⁰. Etyczne przywództwo wzmacnia zaufanie do instytucji rządowych, jednocześnie sprzyjając większemu zaangażowaniu obywatelskiemu oraz zgodności z politykami publicznymi⁴¹.

Równoważenie interesów interesariuszy w zarządzaniu publicznym stanowi złożone i ciągle wyzwanie, wymagające strategicznych negocjacji, przejrzystości instytucjonalnej oraz zarządzania partycypacyjnego. Menedżerowie publiczni powinni reagować na konkurencyjne oczekiwania obywateli, przedsiębiorstw, przywódców politycznych i instytucji biurokratycznych, jednocześnie zapewniając, aby polityka publiczna pozostawała sprawiedliwa, skuteczna i etycznie uzasadniona. Skuteczna administracja publiczna opiera się na inkluzywnych ramach decyzyjnych, koordynacji międzyrządowej oraz etycznym przywództwie, które wspólnie przyczyniają się do budowy bardziej elastycznego i odpowiedzialnego systemu zarządzania publicznego.

4.1.2. Odpowiedzialność i przejrzystość sektora publicznego

Odpowiedzialność i przejrzystość w sektorze publicznym stanowią podstawowe filary demokratycznego sprawowania rządów. Gwarantują, że instytucje

³⁸ D.F. Kettl, *The transformation of governance: public administration for twenty-first century America*, Baltimore, Md. 2002.

³⁹ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne...*; C.W. Lewis, S. Gilman, *The ethics challenge in public service...*

⁴⁰ S. Rose-Ackerman, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge University Press, Cambridge 1999.

⁴¹ M. Kaptein, *Developing a Measure of Unethical Behavior in the Workplace: A Stakeholder Perspective*, „Journal of Management” t. 34 nr 5 (2008), DOI: 10.1177/0149206308318614.

rządowe oraz urzędnicy działają w najlepszym interesie obywateli, jednocześnie ograniczając nieefektywność, korupcję i niewłaściwe wykorzystanie zasobów publicznych⁴². Zapotrzebowanie na większą otwartość i odpowiedzialność instytucji państwowych rośnie wraz z postępem technologicznym, reformami sektora publicznego oraz upowszechnianiem międzynarodowych standardów zarządzania⁴³.

Odpowiedzialność publiczna odnosi się do obowiązku urzędników oraz instytucji publicznych do uzasadniania swoich działań i decyzji wobec zainteresowanych stron, w tym obywateli, przedsiębiorstw i agencji nadzorczych⁴⁴. Z kolei przejrzystość odnosi się do jawności i dostępności informacji rządowych, umożliwiając obywatelom monitorowanie działań władz oraz uczestnictwo w procesach decyzyjnych⁴⁵. W niniejszej sekcji omówiono kluczowe wymiary odpowiedzialności i przejrzystości w sektorze publicznym, obejmujące ramy prawne, zarządzanie cyfrowe, mechanizmy partycypacyjne oraz systemy oceny wyników.

Ramy prawne i regulacyjne odgrywają kluczową rolę w egzekwowaniu odpowiedzialności w sektorze publicznym. Wiele krajów wdrożyło przepisy dotyczące wolności informacji, polityki antykorupcyjnej oraz mechanizmy audytu w celu zapewnienia przejrzystości funkcjonowania instytucji publicznych⁴⁶. Przepisy dotyczące dostępu do informacji publicznej gwarantują obywatelom prawo wglądu do rejestrów rządowych, promując otwartość w procesie kształtowania polityki oraz alokacji środków budżetowych.

Ponadto instytucje kontroli sektora publicznego, takie jak najwyższe izby kontroli, odgrywają kluczową rolę w ocenie zarządzania finansami agencji rządowych. Instytucje te pomagają wykrywać przypadki oszustw, nieefektywności oraz niewłaściwego zarządzania funduszami publicznymi, przyczyniając się do bardziej efektywnego wykorzystania środków pochodzących od podatników.

⁴² M. Bovens, *Analysing and Assessing Accountability...*

⁴³ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne...*; C. Hood, *Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple?*, „West European Politics” t. 33 nr 5 (2010), DOI: 10.1080/01402382.2010.486122.

⁴⁴ R. Mulgan, *Holding Power to Account*, London 2003.

⁴⁵ D. Heald, *Transparency: The Key to Better Governance?*, British Academy 2006.

⁴⁶ A. Piskorz-Ryń, *Jawność życia publicznego jako atrybut współczesnej administracji publicznej i prawa administracyjnego*, „Zeszyty Prawnicze” t. 20 nr 4 (2020), DOI: 10.21697/zp.2020.20.4.15; T. Erkkilä, *Transparency in Public Administration*, [w:] *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Oxford University Press 2020.

Skuteczność tych mechanizmów zależy jednak od woli politycznej, potencjału instytucjonalnego oraz poziomu świadomości obywatelskiej⁴⁷.

Postęp technologiczny zrewolucjonizował przejrzystość w sektorze publicznym, czyniąc dane rządowe bardziej dostępnymi dla społeczeństwa. Inicjatywy związane z otwartymi danymi rządowymi umożliwiają obywatelom monitorowanie wydatków publicznych, zamówień oraz decyzji politycznych w czasie rzeczywistym⁴⁸. Narzędzia zarządzania cyfrowego, takie jak platformy e-administracji, technologie *blockchain* oraz sztucznej inteligencji, usprawniły świadczenie usług publicznych, jednocześnie ograniczając możliwości występowania korupcji⁴⁹.

Na przykład systemy oparte na technologii *blockchain* zostały wdrożone w procesach zamówień publicznych w celu ograniczenia nieuczciwych praktyk oraz zwiększenia efektywności alokacji kontraktów⁵⁰. Podobnie *chatboty* oparte na sztucznej inteligencji oraz platformy usług publicznych umożliwiają obywatelom uzyskanie informacji o programach rządowych bez zbędnych opóźnień biurokratycznych⁵¹. Jednak, mimo że narzędzia cyfrowe zwiększają przejrzystość, budzą także obawy związane z bezpieczeństwem danych, ochroną prywatności oraz nierównościami w zakresie kompetencji cyfrowych⁵².

⁴⁷ T. Schillemans, *Does Horizontal Accountability Work?: Evaluating Potential Remedies for the Accountability Deficit of Agencies*, „Administration & Society” t. 43 nr 4 (2011), DOI: 10.1177/0095399711412931.; G.J. Brandsma, T. Schillemans, *The Accountability Cube: Measuring Accountability*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 2013, t. 23, nr 4, DOI: 10.1093/jopart/mus034.

⁴⁸ M. Janssen, Y. Charalabidis, A. Zuiderwijk, *Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government*, „Information Systems Management” t. 29 nr 4 (2012), DOI: 10.1080/10580530.2012.716740.

⁴⁹ J.C. Bertot, P.T. Jaeger, J.M. Grimes, *Using ICTs to Create a Culture of Transparency: E-Government and Social Media as Openness and Anti-Corruption Tools for Societies*, „Government Information Quarterly” t. 27 nr 3 (2010), DOI: 10.1016/j.giq.2010.03.001.

⁵⁰ S. Ølnes, J. Ubacht, M. Janssen, *Blockchain in Government: Benefits and Implications of Distributed Ledger Technology for Information Sharing*, „Government Information Quarterly” t. 34 nr 3 (2017), DOI: 10.1016/j.giq.2017.09.007.

⁵¹ H. Margetts, P. Dunleavy, *The Second Wave of Digital-Era Governance: A Quasi-Paradigm for Government on the Web*, „Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences” t. 371 nr 1987 (2013), DOI: 10.1098/rsta.2012.0382.

⁵² A. Cordella, C.M. Bonina, *A Public Value Perspective for ICT Enabled Public Sector Reforms: A Theoretical Reflection*, „Government Information Quarterly” t. 29 nr 4 (2012), DOI: 10.1016/j.giq.2012.03.004.

4.1.3. Zarządzanie partycypacyjne i zaangażowanie obywateli

Odpowiedzialność publiczna zostaje wzmocniona, gdy obywatele są bezpośrednio zaangażowani w procesy decyzyjne administracji publicznej. Mechanizmy zarządzania partycypacyjnego, takie jak konsultacje publiczne, fora deliberatywne czy budżet partycypacyjny, zapewniają obywatelom przestrzeń do wywierania realnego wpływu na decyzje polityczne⁵³.

Jednym z najbardziej udanych przykładów jest brazylijski model budżetu partycypacyjnego, w ramach którego obywatele współdecydują o alokacji funduszy miejskich, co sprzyja bardziej sprawiedliwemu podziałowi zasobów oraz ograniczeniu korupcji⁵⁴. Zaangażowanie obywateli w proces sprawowania rządów sprzyja kulturze przejrzystości, ponieważ decyzje publiczne są podejmowane wspólnie, a nie za zamkniętymi drzwiami⁵⁵.

Jednak skuteczne zarządzanie partycypacyjne wymaga zaangażowania instytucjonalnego, odpowiedniej alokacji zasobów oraz wdrożenia mechanizmów zapobiegających zawłaszczaniu procesu przez elity, zwłaszcza w sytuacjach, gdy potężne grupy interesu dominują w podejmowaniu decyzji⁵⁶. W związku z tym urzędnicy publiczni powinni zapewnić, aby procesy konsultacyjne były inkluzywne oraz reprezentatywne dla zróżnicowanych grup społecznych.

Aby wzmocnić odpowiedzialność publiczną, rządy wdrożyły systemy pomiaru efektywności, które służą ocenie jakości świadczenia usług publicznych, wydajności instytucjonalnej oraz skuteczności realizowanych polityk. Systemy te obejmują kluczowe wskaźniki efektywności (*key performance indicators* – KPI), zrównoważone karty wyników (*balanced scorecards*) oraz badania śledzenia wydatków publicznych (*public expenditure tracking surveys*)⁵⁷.

Na przykład wiele państw wdrożyło koncepcję zarządzania opartego na wynikach (*results-based anagement*), aby zwiększyć skuteczność administracji

⁵³ A. Fung, *Varieties of Participation in Complex Governance...*

⁵⁴ B. Wampler, *Participatory budgeting in Brazil: contestation, cooperation, and accountability*, University Park, Pa 2009.

⁵⁵ D. Stasavage, *Open-Door or Closed-Door? Transparency in Domestic and International Bargaining*, „International Organization” t. 58 nr 04 (2004), DOI: 10.1017/S0020818304040214, http://www.journals.cambridge.org/abstract_S0020818304040214.

⁵⁶ J. Gaventa, *Finding the Spaces for Change: A Power Analysis*, „IDS Bulletin” 2006, t. 37, nr 6, DOI: 10.1111/j.1759-5436.2006.tb00320.x.

⁵⁷ W. Van Dooren, G. Bouckaert, J. Halligan, *Performance Management in the Public Sector*, Routledge 2015.

publicznej oraz podnieść jakość świadczonych usług⁵⁸. Agencje publiczne są zobowiązane do wyznaczania mierzalnych celów, monitorowania postępów oraz raportowania osiągniętych wyników organom ustawodawczym i opinii publicznej. Takie podejście wzmacnia odpowiedzialność publiczną, ponieważ łączy finansowanie rządowe z osiąganymi wynikami, a nie z uwarunkowaniami politycznymi⁵⁹.

Jednak systemy pomiaru efektywności napotykać liczne wyzwania, w tym manipulację danymi, przesunięcie celów oraz opór biurokratyczny⁶⁰. Aby zapewnić skuteczność tych systemów, niezależne organy nadzorcze oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego powinny weryfikować rzetelność sprawozdań i ocen rządowych.

Korupcja pozostaje poważną barierą dla przejrzystości działań sektora publicznego, podważając zaufanie obywateli do instytucji rządowych. W odpowiedzi na to zjawisko wiele państw powołało agencje antykorupcyjne, komisje ds. etyki publicznej oraz wprowadziło przepisy dotyczące ochrony sygnalistów^{61, 62}. Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (UNCAC) stanowi globalne ramy wspierające przejrzystość, odpowiedzialność i uczciwość w administracji publicznej⁶³. Przepisy dotyczące ochrony sygnalistów zachęcają urzędników publicznych oraz obywateli do zgłaszania przypadków korupcji i nieetycznych zachowań bez obawy przed odwetem⁶⁴. Skuteczność tych środków zależy jednak od stopnia niezależności politycznej, zdolności egzekwowania prawa oraz poziomu wsparcia społecznego⁶⁵. Niektóre państwa dysponują rozbudowanymi ramami antykorupcyjnymi, jednak brak woli

⁵⁸ D. Moynihan P., *Through a Glass, Darkly: Understanding the Effects of Performance Regimes*, „Public Performance & Management Review” t. 32 nr 4 (2009).

⁵⁹ R.D. Behn, *Rethinking Democratic Accountability*, Brookings Institution Press 2001.

⁶⁰ C. Hood, *Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple?*, „West European Politics” t. 33 nr 5 (2010), DOI: 10.1080/01402382.2010.486122.

⁶¹ S. Rose-Ackerman, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge University Press 1999.

⁶² G. Makowski, *Szykując grunt pod „wielką korupcję”: działania (anty)korupcyjne władz w latach 2015–2019*, Warszawa 2020.

⁶³ United Nations, *United Nations Convention Against Corruption*, [w:] UN Office for Drugs and Crime 2024.

⁶⁴ D. Banisar, *Whistleblowing: International Standards and Developments*, [w:] I. Sandoval (red.), *Corruption and Transparency: Debating the Frontiers Between State, Market and Society*, Washington D.C. 2011.

⁶⁵ M. Johnston, *Syndromes of Corruption...*

politycznej do ich skutecznego wdrażania prowadzi do selektywnego egzekwowania prawa oraz bezkarności wpływowych podmiotów⁶⁶.

Pomimo znaczących postępów w zakresie przejrzystości i odpowiedzialności publicznej, wciąż utrzymują się istotne wyzwania. Zjawiska takie jak inercja biurokratyczna, ingerencja polityczna oraz nieskuteczne mechanizmy egzekwowania prawa w dalszym ciągu podważają zaufanie obywateli do instytucji rządowych. Ponadto zjawiska takie jak fałszywe wiadomości, dezinformacja oraz zagrożenia dla cyberbezpieczeństwa tworzą nowe wyzwania dla przejrzystości, gdyż zniekształcają percepcję społeczną i osłabiają wiarygodność instytucjonalną⁶⁷.

Aby sprostać tym wyzwaniom, rządy powinny przyjąć podejście wielostronne, angażujące organizacje społeczeństwa obywatelskiego, środowiska akademickie oraz instytucje międzynarodowe w procesy zarządzania publicznego⁶⁸. Wzmocnienie niezależnych instytucji nadzorczych, rozwój edukacji obywatelskiej oraz strategiczne wykorzystanie technologii będą miały kluczowe znaczenie dla wzmocnienia odpowiedzialności publicznej w erze cyfrowej.

Odpowiedzialność i przejrzystość sektora publicznego odgrywają kluczową rolę w zapewnieniu dobrego rządzenia, przeciwdziałaniu korupcji oraz wzmacnianiu zaufania obywateli do instytucji publicznych. Poprzez wdrażanie ram prawnych, narzędzi cyfrowego zarządzania, mechanizmów partycypacyjnych oraz systemów oceny wyników, rządy mogą skutecznie zwiększać otwartość i odpowiedzialność w administracji publicznej. Jednak wyzwania, takie jak ingerencja polityczna, opór biurokratyczny czy zagrożenia związane z technologią, powinny być adresowane poprzez podejście oparte na współpracy, innowacyjności i etyce publicznej.

4.2. Rodzaje interesariuszy w administracji publicznej

Administracja publiczna funkcjonuje w ramach złożonej sieci interesariuszy, którzy zarówno wpływają na polityki publiczne, regulacje i usługi rządowe, jak

⁶⁶ D. Singh, *The Causes of Police Corruption and Working towards Prevention in Conflict-Stricken States*, „Laws” t. 11 nr 5 (2022), DOI: 10.3390/laws11050069.

⁶⁷ A. Legucka, R. Kupiecki (red.), *Disinformation and the resilience of democratic societies*, Warsaw 2023.

⁶⁸ J.G. Koppell, *Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”*, „Public Administration Review” t. 65 nr 1 (2005), DOI: 10.1111/j.1540-6210.2005.00434.x.

i sami podlegają ich oddziaływaniu. Interesariuszy tych można ogólnie podzielić na grupy wewnętrzne i zewnętrzne, z których każda odgrywa odmienną rolę w kształtowaniu procesów administracyjnych oraz w podejmowaniu decyzji publicznych^{69,70}. Interesariusz to zazwyczaj instytucja lub organizacja, która może wywierać istotny wpływ na jednostkę administracji publicznej oraz uczestniczy w jej procesach decyzyjnych⁷¹. Zrozumienie różnorodnych typów interesariuszy jest kluczowe dla skutecznego zarządzania, opracowywania polityk publicznych oraz świadczenia wysokiej jakości usług publicznych⁷².

W procesie zarządzania interesariuszami w organizacji należy uwzględnić następujące etapy: a) prawidłowo zidentyfikować interesariuszy organizacji; b) określić ich rolę oraz znaczenie dla organizacji, uwzględniając zarówno potencjał, jak i możliwe zagrożenia; c) przeanalizować dotychczasową strategię współpracy z interesariuszami oraz opracować bardziej efektywną, zwłaszcza wobec kluczowych grup; d) zapewnić skuteczne wdrożenie i bieżący monitoring realizacji strategii⁷³.

Pracownicy administracji publicznej stanowią trzon systemu sprawowania rządów, wdrażając polityki publiczne oddziałujące zarówno na obywateli, jak i na sektor prywatny. Ich rola wykracza poza tradycyjne zadania administracyjne, obejmując również funkcje doradcze, regulacyjne i egzekucyjne⁷⁴. Skuteczność interesariuszy wewnętrznych zależy od poziomu ich kompetencji, przestrzegania standardów etycznych oraz zaangażowania w realizację wartości służby publicznej⁷⁵. Przywództwo w instytucjach publicznych odgrywa kluczową rolę w wyznaczaniu kierunków strategicznych, wzmacnianiu odpowiedzialności oraz wspieraniu efektywności organizacyjnej⁷⁶.

Obywatele stanowią kluczowych interesariuszy zewnętrznych administracji publicznej, ponieważ instytucje rządowe istnieją, by zaspokajać ich

⁶⁹ R.E. Freeman, *Strategic Management...*

⁷⁰ J. Świerk, *Koncepcja interesariuszy w zarządzaniu strategią – analiza przypadku gminy Inowrocław*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” t. 6 nr 326 (2017), DOI: 10.18778/0208-6018.326.03, <https://czasopisma.uni.lodz.pl/foe/article/view/686>.

⁷¹ K. Obłój, *Strategia organizacji*, Warszawa 2014.

⁷² J.M. Bryson, *What to do when Stakeholders matter: Stakeholder Identification and Analysis Techniques*, „Public Management Review” t. 6 nr 1 (2004), DOI: 10.1080/14719030410001675722.

⁷³ G.T. Savage et al., *Strategies for Assessing and Managing Organizational Stakeholders*, „Academy of Management Perspectives” t. 5 nr 2 (1991), DOI: 10.5465/ame.1991.4274682.

⁷⁴ B.G. Peters, *Bureaucracy and Democracy in the Modern State...*

⁷⁵ R.B. Denhardt, T.J. Catlaw, *Theories of public organization...*

⁷⁶ D.F. Kettl, *The transformation of governance...*

potrzeby oraz chronić ich prawa i wolności⁷⁷. Wchodzą oni w interakcje z sektorem publicznym w różnych rolach – jako wyborcy, podatnicy, beneficjenci usług publicznych oraz uczestnicy procesów współtworzenia polityk publicznych. Rządy muszą zapewniać przejrzystość, zdolność reagowania oraz inkluzywność, aby utrzymać zaufanie społeczne i legitymizację instytucjonalną⁷⁸.

Administracja publiczna angażuje się również we współpracę z różnymi grupami społecznymi, w tym ze społecznościami marginalizowanymi, dążąc do tego, by polityki publiczne sprzyjały równości i sprawiedliwości społecznej⁷⁹. Partycypacja obywatelska w procesach sprawowania rządów, realizowana poprzez mechanizmy takie jak konsultacje publiczne, referenda czy budżet partycypacyjny, wzmacnia demokratyczną odpowiedzialność oraz poprawia skuteczność świadczenia usług publicznych⁸⁰.

Sektor prywatny stanowi kluczowego interesariusza administracji publicznej, zwłaszcza w obszarach takich jak regulacje, zamówienia publiczne oraz polityka gospodarcza. Przedsiębiorstwa opierają swoją działalność na stabilnych ramach prawnych i instytucjonalnych, które umożliwiają im efektywne funkcjonowanie, podczas gdy rządy pozostają zależne od sektora prywatnego w zakresie stymulowania wzrostu gospodarczego, tworzenia miejsc pracy oraz wspierania innowacji⁸¹.

Partnerstwa publiczno-prywatne (PPP) stały się kluczowym instrumentem realizacji usług publicznych, zwłaszcza w obszarach infrastruktury, ochrony zdrowia oraz edukacji⁸². Utrzymanie równowagi między interesami sektora prywatnego a dobrem publicznym stanowi jednak wyzwanie, które wymaga skutecznych mechanizmów zarządzania w celu zapobiegania konfliktom interesów, korupcji oraz zjawisku zawłaszczania regulacyjnego⁸³.

⁷⁷ T. Bovaird, E. Löffler, *Moving from Excellence Models of Local Service Delivery to Benchmarking 'Good Local Governance'...*

⁷⁸ A. Fung, *Varieties of Participation in Complex Governance...*

⁷⁹ J.S. Dryzek, V. Braithwaite, *On the Prospects for Democratic Deliberation: Values Analysis Applied to Australian Politics*, „Political Psychology” t. 21 nr 2 (2000), DOI: 10.1111/0162-895X.00186.

⁸⁰ G. Smith, *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*, Cambridge, UK ; New York 2009.

⁸¹ J. Pierre, B.G. Peters, *Governance, politics, and the state...*

⁸² G.A. Hodge, C. Greve, *Public-Private Partnerships: An International Performance Review*, „Public Administration Review” t. 67 nr 3 (2007), DOI: 10.1111/j.1540-6210.2007.00736.x.

⁸³ J.E. Stiglitz, *Freefall: America, free markets, and the sinking of the world economy*, New York 2010.

Organizacje pozarządowe pełnią istotną rolę w kształtowaniu polityki publicznej, promowaniu kwestii społecznych oraz egzekwowaniu odpowiedzialności rządów⁸⁴. Podmioty te funkcjonują w obszarach takich jak prawa człowieka, ochrona środowiska, przeciwdziałanie ubóstwu czy zdrowie publiczne, uzupełniając działania państwa w zakresie realizacji usług oraz wdrażania polityk publicznych⁸⁵.

Organizacje pozarządowe często pełnią rolę strażników, monitorując działania władz oraz ujawniając przypadki nieefektywności, korupcji i naruszeń praw człowieka⁸⁶. Ich wpływ jest widoczny w debatach politycznych, procesach legislacyjnych oraz międzynarodowych inicjatywach rozwojowych. Relacje tych organizacji z rządami są zróżnicowane – obejmują zarówno współpracę partnerską, jak i relacje konfrontacyjne, w zależności od uwarunkowań politycznych, gospodarczych i społecznych⁸⁷.

Globalizacja w znacznym stopniu wzmocniła rolę organizacji międzynarodowych w administracji publicznej, gdyż państwa są zobowiązane dostosowywać polityki krajowe do międzynarodowych standardów i zobowiązań traktatowych⁸⁸. Instytucje takie jak Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ), Unia Europejska (UE), Bank Światowy czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) oddziałują na systemy zarządzania publicznego poprzez rekomendacje polityczne, wsparcie finansowe oraz ustanawianie ram regulacyjnych⁸⁹.

Przykładowo Unia Europejska (UE) egzekwuje przestrzeganie przepisów w zakresie ochrony środowiska, praw człowieka oraz polityki gospodarczej w państwach członkowskich, kształtując tym samym krajowe systemy zarządzania⁹⁰. Podobnie Bank Światowy oraz Międzynarodowy Fundusz Walu-

⁸⁴ M.E. Keck, K. Sikkink, *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press 1998.

⁸⁵ L.M. Salamon, *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford 2002.

⁸⁶ A. Florini, *Introduction. The Battle Over Transparency*, [w:] A. Florini (red.), *The Right to Know*, Columbia University Press 2007.

⁸⁷ M. Edwards, D. Hulme, *Too Close for Comfort? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations*, „World Development” t. 24 nr 6 (1996), DOI: 10.1016/0305-750X(96)00019-8; M. Żak-Skwierczyńska, *Bariery we współpracy jednostek samorządu terytorialnego miejskich obszarów funkcjonalnych: przykład województwa łódzkiego*, Łódź 2018.

⁸⁸ T.G. Weiss, R. Wilkinson, *Rethinking Global Governance? Complexity, Authority, Power, Change*, „International Studies Quarterly” t. 58 nr 1 (2014), DOI: 10.1111/isqu.12082.

⁸⁹ N. Woods, *The United States and the International Financial Institutions: Power and Influence Within the World Bank and the IMF*, [w:] R. Foot, S. N. MacFarlane, M. Mastanduno (red.), *US Hegemony and International Organizations*, Oxford University Press Oxford 2003.

⁹⁰ F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier, *The Europeanization of Eastern Europe: The External Incentives Model Revisited*, „Journal of European Public Policy” t. 27 nr 6 (2020), DOI: 10.1080/13501763.2019.1617333.

towy (MFW) określają warunki ekonomiczne wobec państw korzystających z pożyczek, oddziałując na ich politykę fiskalną oraz programy społeczne⁹¹. Choć instytucje te promują zasady dobrego rządzenia oraz stabilność gospodarczą, ich działania mogą zarazem generować napięcia, szczególnie w obszarze suwerenności i autonomii polityki wewnętrznej⁹².

Media odgrywają podwójną rolę w administracji publicznej, pełniąc funkcję zarówno kanału informacyjnego, jak i strażnika⁹³. Poprzez dziennikarstwo śledcze oraz reportaże informacyjne pociągają one rządy do odpowiedzialności, ujawniając przypadki korupcji, błędy polityczne i nieefektywność zarządzania⁹⁴.

Urzędnicy publiczni opierają się na mediach w celu rozpowszechniania informacji, komunikowania polityki oraz angażowania obywateli⁹⁵. Jednak stronniczość przekazów medialnych, dezinformacja i wpływy polityczne mogą zniekształcać postrzeganie rzeczywistości przez opinię publiczną oraz osłabiać zaufanie do instytucji rządowych⁹⁶. Rozwój mediów cyfrowych i platform społecznościowych dodatkowo przekształcił funkcjonowanie administracji publicznej, umożliwiając komunikację w czasie rzeczywistym, rozwój dziennikarstwa obywatelskiego i zwiększenie zaangażowania politycznego społeczeństwa⁹⁷.

Interesariusze w administracji publicznej tworzą zróżnicowaną i wzajemnie powiązaną sieć, która wpływa na wyniki zarządzania, skuteczność polityk publicznych oraz jakość świadczenia usług. Wewnętrzni interesariusze, tacy jak urzędnicy służby cywilnej i przedstawiciele administracji publicznej, odpowiadają

⁹¹ G. Ferri, *Globalization and Its Discontents*, „Economic Notes” t. 32 nr 1 (2003), DOI: 10.1046/j.0391-5026.2003.00107.x; J.E. Stiglitz, H. Simbierowicz, *Globalizacja*, Warszawa 2004.

⁹² E. Radomska, *Dani Rodrik, „Paradoks globalizacji. Demokracja i przyszłość światowej gospodarki”, przeł. Jan Szkudliński*, Wydawnictwo „Zysk i S-ka”, Poznań 2024, 375 ss., „Sprawy Międzynarodowe” t. 77 nr 1 (2024), DOI: 10.35757/SM.2024.77.1.08; D. Rodrik, *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, „ASEAN ECONOMIC BULLETIN” t. 28 nr 3 (2011), DOI: 10.1355/ae28-3k.

⁹³ B. Kovach, T. Rosenstiel, *The elements of journalism: what newspeople should know and the public should expect*, New York 2014.

⁹⁴ A. Brunetti, B. Weder, *A Free Press Is Bad News for Corruption*, „Journal of Public Economics” t. 87 nr 7–8 (2003), DOI: 10.1016/S0047-2727(01)00186-4; L. Camaj, *The Media's Role in Fighting Corruption: Media Effects on Governmental Accountability*, „The International Journal of Press/Politics” t. 18 nr 1 (2013), DOI: 10.1177/1940161212462741.

⁹⁵ B. McNair, *AN Introduction to Political Communication: Sixth Edition*, Routledge 2017.

⁹⁶ R.M. Entman, *Projections of Power: Framing News, Public Opinion, and U.S. Foreign Policy*, University of Chicago Press 2003.

⁹⁷ A. Chadwick, *The Hybrid Media System: Politics and Power*, Oxford University Press 2017.

za zarządzanie operacjami rządowymi oraz realizację polityk. Zewnętrzni interesariusze, w tym obywatele, przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe, instytucje międzynarodowe i media, oddziałują na administrację publiczną poprzez działania rzecznicze, mechanizmy nadzoru oraz uczestnictwo obywatelskie.

Skuteczne zarządzanie wymaga równoważenia interesów poszczególnych grup interesariuszy oraz zapewnienia przejrzystości, odpowiedzialności i inkluzywności w procesach decyzyjnych. W miarę jak administracja publiczna ewoluuje w odpowiedzi na postęp technologiczny, procesy globalizacyjne i rosnące oczekiwania społeczne, rola interesariuszy będzie nadal zyskiwać na znaczeniu, co wymaga adaptacyjnego i opartego na współpracy modelu zarządzania.

4.3. Zastosowanie teorii interesariuszy w praktyce administracji publicznej

Wdrażanie zasad teorii interesariuszy w administracji publicznej umożliwia skuteczniejsze zarządzanie procesami decyzyjnymi poprzez uwzględnianie potrzeb i oczekiwań różnych grup społecznych. Kluczowe elementy takiego podejścia obejmują konsultacje społeczne, partnerstwo publiczno-prywatne (PPP), dialog z organizacjami pozarządowymi oraz zapewnienie transparentności działań. Realizacja tych mechanizmów sprzyja zwiększeniu efektywności instytucji publicznych, wzmacnia zaufanie obywateli do administracji oraz podnosi jakość świadczonych usług publicznych.

Jednym z kluczowych narzędzi angażowania obywateli w procesy decyzyjne administracji publicznej są konsultacje społeczne. Polegają one na umożliwieniu mieszkańcom wyrażania opinii dotyczących planowanych działań władz, takich jak uchwalanie budżetów lokalnych, zmiany w planach zagospodarowania przestrzennego czy wdrażanie nowych regulacji. Dzięki temu administracja może lepiej zrozumieć oczekiwania społeczności i dostosować swoje decyzje do rzeczywistych potrzeb obywateli. Konsultacje społeczne mogą przybierać różne formy, między innymi spotkań otwartych, debat, ankiet internetowych czy forów dyskusyjnych. Kluczowe jest jednak, aby były one prowadzone w sposób rzetelny, systematyczny i transparentny, a ich wyniki realnie wpływały na podejmowane decyzje. Tylko wówczas można mówić o autentycznym wdrażaniu zasady partycypacji społecznej, a nie o pozornym angażowaniu obywateli.

Kolejnym istotnym mechanizmem współpracy w administracji publicznej jest partnerstwo publiczno-prywatne (PPP), które umożliwia zaangażowanie sektora

prywatnego w realizację inwestycji oraz świadczenie usług publicznych. Tego rodzaju współpraca sprzyja efektywniejszemu wykorzystaniu zasobów, podziałowi ryzyka oraz podnoszeniu jakości infrastruktury i usług publicznych. Przykładami przedsięwzięć w formule PPP są budowa dróg, szpitali, szkół czy nowoczesnych obiektów użyteczności publicznej, w których sektor prywatny wnosi kapitał, *know-how* i doświadczenie w zarządzaniu, natomiast administracja publiczna zapewnia wsparcie regulacyjne, nadzór oraz zgodność działań z interesem społecznym. Kluczowe jest jednak, aby partnerstwo to opierało się na przejrzystych zasadach, równowadze stron i skutecznych mechanizmach kontroli, co pozwala chronić interesy obywateli i zapobiegać monopolizacji usług publicznych przez sektor prywatny.

Administracja publiczna powinna prowadzić aktywny i systematyczny dialog z organizacjami pozarządowymi (NGO), które odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu polityki społecznej oraz reprezentowaniu interesów różnych grup społecznych. Organizacje te często działają w imieniu środowisk marginalizowanych, monitorują aktywność instytucji państwowych, a także podejmują działania interwencyjne, doradcze i edukacyjne. Współpraca administracji z sektorem pozarządowym sprzyja skuteczniejszemu reagowaniu na potrzeby społeczne, lepszemu dostosowaniu polityk publicznych do warunków społecznych oraz zwiększeniu zaangażowania obywateli w życie publiczne. Efektywny dialog między administracją a organizacjami pozarządowymi wymaga jednak ustanowienia trwałych mechanizmów współpracy, takich jak rady konsultacyjne, wspólne projekty czy systemy finansowania inicjatyw społecznych.

Ostatnią, lecz niezwykle istotną zasadą teorii interesariuszy w administracji publicznej jest transparentność działań. Przejrzystość funkcjonowania instytucji państwowych oznacza zapewnienie obywatelom dostępu do informacji dotyczących podejmowanych decyzji, sposobu wydatkowania środków publicznych oraz stosowanych procedur administracyjnych. Transparentność sprzyja zwiększeniu kontroli społecznej, ograniczeniu ryzyka korupcji oraz wzmocnieniu zaufania do instytucji publicznych. Do narzędzi służących realizacji tej zasady należą m.in. rejestry jawnych umów, publikacja raportów finansowych, otwarte posiedzenia organów samorządowych oraz udostępnianie informacji publicznej na wniosek obywateli. Współczesne technologie, w szczególności platformy e-administracji, dodatkowo wzmacniają przejrzystość funkcjonowania instytucji publicznych, umożliwiając obywatelom bieżący wgląd w procesy decyzyjne i działalność administracji.

Podsumowując, wdrażanie zasad teorii interesariuszy w administracji publicznej przyczynia się do bardziej efektywnego zarządzania zasobami publicznymi, zwiększenia partycypacji społecznej oraz wzrostu zaufania

obywateli do instytucji państwowych. Każdy z omówionych elementów – konsultacje społeczne, partnerstwo publiczno-prywatne, współpraca z organizacjami pozarządowymi oraz transparentność działań, stanowi kluczowy mechanizm budowania nowoczesnej, otwartej i odpowiedzialnej administracji publicznej.

Podejście oparte na teorii interesariuszy odgrywa kluczową rolę w administracji publicznej, ponieważ umożliwia bardziej efektywne zarządzanie zasobami publicznymi, ograniczanie konfliktów społecznych oraz wzmacnianie zaufania obywateli do instytucji państwowych. Współczesne społeczeństwo cechuje się złożoną strukturą, w której różnorodne grupy – obywatele, przedsiębiorcy, organizacje pozarządowe oraz instytucje międzynarodowe posiadają odmienne, nierzadko sprzeczne interesy. Uwzględnianie zróżnicowanych potrzeb i oczekiwań interesariuszy jest warunkiem efektywnego, sprawiedliwego i przejrzystego funkcjonowania administracji publicznej, stanowiącego fundament demokratycznego państwa prawa.

Włączenie teorii interesariuszy do zarządzania administracją publiczną sprzyja bardziej efektywnemu planowaniu polityk publicznych, ponieważ umożliwia uwzględnienie zarówno krótko- jak i długoterminowych konsekwencji podejmowanych decyzji. Dzięki identyfikacji kluczowych interesariuszy oraz analizy ich wpływu na funkcjonowanie instytucji publicznych administracja może optymalizować alokację zasobów, ograniczać ryzyko oporu społecznego oraz zwiększać akceptację dla wdrażanych reform. Dialog społeczny oraz partycypacja obywatelska stanowią kluczowe elementy tego podejścia, gdyż wspierają demokratyczne współdecydowanie o sprawach publicznych i wzmacniają poczucie odpowiedzialności obywateli za funkcjonowanie państwa.

Zarządzanie interesariuszami w organizacjach publicznych stanowi również istotne narzędzie budowania kapitału społecznego, wpływającego na poziom współpracy pomiędzy sektorem publicznym a społeczeństwem obywatelskim. Jednostki samorządu terytorialnego oraz inne instytucje administracji publicznej mogą skutecznie analizować oczekiwania swoich interesariuszy, co umożliwia dostosowanie strategii działania do rzeczywistych potrzeb społecznych. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera monitorowanie skuteczności podejmowanych działań przy wykorzystaniu narzędzi takich jak strategiczna karta wyników (*balanced scorecard*), umożliwiających ocenę stopnia realizacji celów publicznych oraz poziomu satysfakcji obywateli.

Syntetyczne zestawienie rodzajów interesariuszy w kontekście współpracy z diasporą przedstawiono w tabeli 8.

Tabela 8. Teoria interesariuszy a współpraca z diasporą

Rodzaj interesariusza	Rola w zarządzaniu publicznym	Znaczenie dla współpracy z diasporą	Przykłady
Interesariusze wewnętrzni (urzędnicy, administracja, politycy)	Tworzenie prawa, programów i polityk publicznych	Kształtowanie strategii wobec diaspy, tworzenie instytucji i mechanizmów wsparcia	Senat RP (Komisja ds. Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą), MSZ – Departament Współpracy z Polonią
Interesariusze zewnętrzni – organizacje diaspy	Partnerzy w konsultacjach i wdrażaniu polityk publicznych	Reprezentują interesy członków diaspy, pośredniczą w komunikacji między diasporą a instytucjami państwowymi	Rada Polonii Świata, Kongres Polonii Amerykańskiej, Związek Polaków na Litwie
Organizacje pozarządowe (NGO)	Realizacja programów publicznych i wsparcie społeczności lokalnych	Prowadzenie projektów wspierających diasporę oraz utrzymywanie więzi kulturowych z krajem pochodzenia	Fundacja „Pomoc Polakom na Wschodzie”, Fundacja Wolność i Demokracja
Środowiska biznesowe i gospodarcze	Partnerzy rozwoju gospodarczego, inicjowanie inwestycji	Wspieranie transferu kapitału i rozwój przedsiębiorczości w środowiskach diaspy	Polsko-Amerykańska Izba Handlowa, Polsko-Kanadyjska Izba Handlowa
Instytucje nauki i kultury	Wymiana wiedzy oraz promocja kultury narodowej	Budowanie tożsamości narodowej, wspieranie mobilności akademickiej i przyciąganie talentów z diaspy	Instytut Polski w Nowym Jorku, uniwersytety prowadzące kierunki <i>Polish Studies</i>
Społeczności lokalne w kraju pochodzenia	Partnerzy w projektach transnarodowych i współpracy samorządowej	Uczestnictwo w inicjatywach wspierających kontakty z gminami pochodzenia członków diaspy	Program „Polska Wioska” – współpraca samorządów z Polonią w USA

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J.M. Bryson, *What to do when Stakeholders matter: Stakeholder Identification and Analysis Techniques*, „Public Management Review” t. 6 nr 1 (2004), DOI: 10.1080/14719030410001675722; A. Fihel, A. Janicka, M. Okólski, *Predicting a Migration Transition in Poland and its Implications for Population Ageing*, „Central and Eastern European Migration Review” t. 12 nr 1 (2023), DOI: 10.54667/ceemr.2023.15, <http://ceemr.uw.edu.pl/vol-12-no-1-2023/special-series/predicting-migration-transition-poland-and-its-implications>; R.E. Freeman, *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Cambridge University Press 2010; M. Lesińska, *Polska diaspora, Polonia, emigracja. Spory pojęciowe wokół skupisk polskich za granicą...*; R.K. Mitchell, B.R. Agle, D.J. Wood, *Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts*, „The Academy of Management Review” t. 22 nr 4 (1997), DOI: 10.2307/259247.

Ponadto teoria interesariuszy sprzyja zwiększeniu transparentności administracji publicznej, co stanowi istotny czynnik w przeciwdziałaniu korupcji oraz zjawisku nepotyzmu. Przejrzyste procedury, regularne konsultacje społeczne oraz skuteczne mechanizmy kontroli społecznej przyczyniają się do zwiększenia odpowiedzialności instytucji publicznych i podnoszenia jakości usług świadczonych na rzecz obywateli.

Podsumowując, znaczenie teorii interesariuszy w administracji publicznej jest niezwykle istotne i trudne do przecenienia. Podejście to umożliwia holistyczne zarządzanie interesami zróżnicowanych grup społecznych, zwiększa efektywność podejmowanych działań, sprzyja budowaniu zaufania do instytucji publicznych oraz wzmacnia demokratyczne mechanizmy współdecydowania. W warunkach dynamicznych przemian społeczno-ekonomicznych teoria interesariuszy stanowi nie tylko narzędzie analityczne, lecz także praktyczny model zarządzania, który może realnie przyczynić się do usprawnienia funkcjonowania administracji publicznej.

5. Teoria instytucjonalna

T. Zienkiewicz

W niniejszej części przedstawiono historyczny rozwój teorii instytucji, poczynając od jej wczesnych ujęć socjologicznych aż po współczesne zastosowania w administracji publicznej. Na szczególną uwagę zasługują prace Philipa Selznicka który wskazywał, że organizacje ulegają instytucjonalizacji w wyniku adaptacji do presji środowiskowych, oraz Johna W. Meyera i Briana Rowana którzy wprowadzili koncepcję izomorfizmu instytucjonalnego, wyjaśniającą, dlaczego organizacje przyjmują zbliżone struktury mimo odmiennych warunków funkcjonowania¹. W podrozdziale omówiono również trzy filary instytucji wyróżnione przez Richarda W. Scotta: regulatywny, normatywny oraz kulturowo-kognitywny, które tworzą kompleksowe ramy analizy wpływu instytucji na zarządzanie publiczne².

¹ W.S. Sayre, *TVA and the Grass Roots; A Study in the Sociology of Formal Organization*. By Philip Selznick. (Berkeley and Los Angeles: University of California Press. 1949. Pp. ix, 274. \$3.75.), „American Political Science Review” t. 43 nr 5 (1949), DOI: 10.2307/1950244.; J.W. Meyer, B. Rowan, *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, „American Journal of Sociology” t. 83 nr 2 (1977), DOI: 10.1086/226550.

² W.R. Scott, *Institutions and organizations: ideas, interests and identities*, Los Angeles London New Delhi Singapore Washington DC 2014.

5.1. Podstawy teorii instytucjonalnej geneza i rozwój

Teoria instytucjonalna stała się dominującym paradygmatem w badaniach nad zachowaniami organizacyjnymi i zarządzaniem publicznym, koncentrując się na analizie tego, w jaki sposób formalne i nieformalne instytucje wpływają na procesy decyzyjne oraz praktyki organizacyjne. Genezy tej teorii można doszukiwać się we wczesnych badaniach socjologicznych i organizacyjnych, które stworzyły podstawy do zrozumienia złożonych relacji oraz wzajemnych oddziaływań między organizacjami a ich otoczeniem instytucjonalnym. Na przestrzeni dziesięcioleci teoria ta ewoluowała poprzez kilka kluczowych etapów, odzwierciedlając transformacje w myśli akademickiej oraz dynamiczne przemiany struktur społecznych i organizacyjnych.

Wczesne korzenie teorii instytucjonalnej można odnaleźć w dorobku klasycznych socjologów i ekonomistów. Analiza biurokracji przeprowadzona przez Maxa Webera na początku XX wieku ukazała, w jaki sposób formalne zasady i procedury kształtują zachowanie organizacji oraz wpływają na jej efektywność³. Perspektywa Webera koncentrowała się jednak głównie na racjonalno-prawnym autorytecie oraz efektywności struktur biurokratycznych, pomijając szerszy kontekst instytucjonalny funkcjonowania organizacji. Niemniej jednak koncepcje Webera stworzyły podstawy do późniejszych analiz kontekstu instytucjonalnego, w którym funkcjonują organizacje.

Znaczącym kamieniem milowym w rozwoju teorii instytucjonalnej była praca Philipa Selznicka powstała w połowie XX wieku. W swoim przełomowym dziele *TVA and the Grass Roots*⁴ Selznick dowodził, że organizacje podlegają wpływowi nie tylko formalnych zasad i struktur, lecz także wartości oraz norm społecznych charakterystycznych dla otoczenia, w którym funkcjonują. Wprowadził koncepcję „instytucjonalizacji”, podkreślając, że organizacje stopniowo rozwijają własne, charakterystyczne cechy w wyniku długotrwałej interakcji ze środowiskiem zewnętrznym. Praca Selznicka odegrała kluczową rolę w przesunięciu akcentu z czynników czysto technicznych i ekonomicznych na społeczny oraz polityczny wymiar funkcjonowania organizacji.

W latach siedemdziesiątych XX wieku wykształcił się nowy instytucjonalizm w teorii organizacji, który rozwijał idee Selznicka oraz wprowadził

³ M. Weber, *Racjonalność. Władza. Odczarowanie...*

⁴ W.S. Sayre, *TVA and the Grass Roots; A Study in the Sociology of Formal Organization*. By Philip Selznick, „American Political Science Review” t. 43 nr 5 (1949), DOI: 10.2307/1950244.

koncepcję izomorfizmu instytucjonalnego. John W. Meyer i Brian Rowan byli jednymi z pierwszych badaczy, którzy wskazali, że organizacje przyjmują ustandaryzowane struktury i praktyki nie tylko ze względu na ich techniczną efektywność, lecz przede wszystkim dlatego, że są one postrzegane przez otoczenie społeczne jako uprawnione i zgodne z obowiązującymi normami⁵. Autorzy dowodzili, że przyjmowanie takich praktyk umożliwia organizacjom uzyskanie legitymacji oraz stabilnego dostępu do zasobów, nawet wówczas, gdy praktyki te są oderwane od rzeczywistej efektywności operacyjnej. Perspektywa ta zasadniczo przeorientowała badania nad organizacjami, wskazując, że to legitymacja, a nie sama efektywność, stanowi główny czynnik determinujący zachowania organizacyjne.

Nawiązując do wcześniejszych koncepcji, Paul J. DiMaggio i Walter W. Powell rozwinęli ideę izomorfizmu instytucjonalnego, wyróżniając trzy mechanizmy – przymusowy, mimetyczny i normatywny – za sprawą których organizacje z biegiem czasu stają się coraz bardziej do siebie podobne⁶. Izomorfizm przymusowy wynika z nacisków wywieranych przez organy regulacyjne oraz inne podmioty zewnętrzne; izomorfizm mimetyczny pojawia się, gdy organizacje naśladują inne w obliczu niepewności; natomiast izomorfizm normatywny jest kształtowany przez normy zawodowe, standardy i wartości promowane w środowiskach profesjonalnych. Praca DiMaggia i Powella dostarczyła solidnych ram teoretycznych do zrozumienia, dlaczego organizacje – nawet funkcjonujące w odmiennych sektorach – często upodabniają się do siebie pod względem struktur i praktyk organizacyjnych.

W latach dziewięćdziesiątych XX wieku oraz na początku pierwszej dekady XXI wieku nastąpiła znacząca ekspansja zastosowań teorii instytucjonalnej poza sektor prywatny, obejmująca zarządzanie publiczne oraz procesy tworzenia polityk publicznych. Richard W. Scott rozwinął i usystematyzował teorię instytucjonalną, wprowadzając koncepcję trzech filarów instytucji: regulacyjnego, normatywnego oraz kulturowo-kognitywnego⁷. Według Scotta filar regulacyjny obejmuje formalne reguły i przepisy prawne, które kierują

⁵ J.W. Meyer, B. Rowan, *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, „American Journal of Sociology” t. 83 nr 2 (1977), DOI: 10.1086/226550.

⁶ P.J. DiMaggio, W.W. Powell, *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, „American Sociological Review” t. 48 nr 2 (1983), DOI: 10.2307/2095101.

⁷ W.R. Scott, *Institutions and Organizations: Ideas, Interests and Identities*, Sage, Thousand Oaks–London–New Delhi 1995; rec.: „M@n@gement” t. 17 nr 2 (2014), DOI: 10.3917/mana.172.0136.

zachowaniami jednostek i organizacji; filar normatywny odnosi się do wartości oraz norm wyznaczających pożądane wzorce postępowania; natomiast filar kulturowo-kognitywny odzwierciedla wspólne przekonania, symbole i sposoby interpretacji rzeczywistości społecznej. Trójfilarowe ramy Scotta dostarczyły kompleksowej perspektywy analitycznej, umożliwiającej badanie wielowymiarowych uwarunkowań zachowań organizacyjnych – zwłaszcza w administracji publicznej, gdzie kluczowe znaczenie mają legitymizacja instytucji oraz zaufanie publiczne.

W zarządzaniu publicznym teoria instytucjonalna pomaga wyjaśnić, w jaki sposób organizacje sektora publicznego dostosowują się do zewnętrznych nacisków instytucjonalnych, starając się jednocześnie utrzymać legitymizację swoich działań. Przykładowo, agencje publiczne często wdrażają zbliżone praktyki administracyjne nie tylko ze względu na ich skuteczność, lecz również dlatego, że są one postrzegane jako uzasadnione i społecznie pożądane przez obywateli oraz decydentów politycznych⁸⁹. Dążenie do utrzymania legitymizacji może jednak prowadzić do zjawiska rozdzielenia struktur formalnych od faktycznych działań organizacyjnych (*decoupling*), w ramach którego polityki i procedury funkcjonują głównie po to, by zaspokoić oczekiwania zewnętrzne, a niekoniecznie w celu zwiększenia wewnętrznej efektywności. Tego rodzaju dynamika ma kluczowe znaczenie dla zrozumienia wyzwań, przed jakimi stoją instytucje publiczne w procesie wdrażania reform oraz utrzymywania wysokiego poziomu odpowiedzialności publicznej.

Teoria instytucjonalna podkreśla również znaczenie przedsiębiorców instytucjonalnych – jednostek lub organizacji wykorzystujących swoje zasoby i wpływy w celu inicjowania oraz wspierania zmian instytucjonalnych. Aktorzy ci kwestionują utrwalone normy instytucjonalne oraz promują nowe praktyki, lepiej dostosowane do współczesnych wartości społecznych i dynamicznego postępu technologicznego¹⁰. W sektorze publicznym przedsiębiorcy instytucjonalni mogą inicjować lub wspierać wdrażanie innowacyjnych rozwiązań, takich jak e-rządzenie czy budżetowanie partycypacyjne – przedsięwzięć, które

⁸ M. Pawlak, *Organizacyjna reakcja na nowe zjawisko: szkoły i instytucje pomocowe wobec uchodźców w Polsce po 2004 r.*, Warszawa 2013.

⁹ P.S. Tolbert, L.G. Zucker, *The Institutionalization of Institutional Theory*, [w:] S. Clegg, C. Hardy (red.), *Studying Organization: Theory & Method*, London 1999.

¹⁰ P.J. DiMaggio, W.W. Powell, *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, „American Sociological Review” t. 48 nr 2 (1983), DOI: 10.2307/2095101.

nie tylko zwiększają efektywność administracyjną, lecz również wzmacniają mechanizmy demokratycznego zaangażowania obywateli.

Pomimo szerokiego zastosowania, teoria instytucjonalna stała się również przedmiotem krytyki. Krytycy zwracają uwagę, że teoria ta często nadmierne akcentuje stabilność i konformizm organizacyjny, pomijając znaczenie innowacji oraz indywidualnej i zbiorowej sprawczości¹¹. Nowsze podejścia w ramach teorii instytucjonalnej dążą jednak do integracji roli sprawczości z istniejącymi ramami analitycznymi, uznając, że menedżerowie publiczni i decydenci polityczni nie są jedynie biernymi odbiorcami nacisków instytucjonalnych, lecz aktywnymi uczestnikami procesów kształtowania swojego środowiska organizacyjnego¹².

Ewolucja teorii instytucjonalnej odzwierciedla zmieniający się krajobraz globalnego zarządzania publicznego oraz rosnącą złożoność współczesnych środowisk organizacyjnych. Współcześnie teoria ta dostarcza cennych wskazań dotyczących tego, w jaki sposób instytucje publiczne utrzymują legitymizację, adaptują się do nacisków zewnętrznych oraz poszukują równowagi między efektywnością a odpowiedzialnością publiczną. Teoria instytucjonalna pozostaje kluczowym narzędziem analitycznym dla badaczy i praktyków zarządzania publicznego, oferując pogłębione i zniuansowane zrozumienie wzajemnych zależności między strukturami instytucjonalnymi, normami kulturowymi a indywidualną sprawczością.

Podsumowując, genezę i rozwój teorii instytucjonalnej można prześledzić od wczesnych analiz biurokracji Maxa Webera, poprzez pionierskie prace Philipa Selznicka dotyczące instytucjonalizacji, następnie koncepcje Johna W. Meyera i Briana Rowan oraz Paula J. DiMaggia i Waltera W. Powella, aż po kompleksowe, trójfilarowe ramy teoretyczne Richarda W. Scotta¹³. Ewolucja

¹¹ J. Mahoney, K.A. Thelen (red.), *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*, Cambridge; New York 2010.

¹² J. Battilana, T. D'Aunno, *Institutional work and the paradox of embedded agency*, [w:] B. Leca, R. Suddaby, T. B. Lawrence (red.), *Institutional work: actors and agency in institutional studies of organizations*, Cambridge, UK New York 2009.

¹³ P.J. DiMaggio, W.W. Powell, *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, „American Sociological Review” t. 48 nr 2 (1983), DOI: 10.2307/2095101; J.W. Meyer, B. Rowan, *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, „American Journal of Sociology” t. 83 nr 2 (1977), DOI: 10.1086/226550; W.S. Sayre, *TVA and the Grass Roots; A Study in the Sociology of Formal Organization*. By Philip Selznick. (Berkeley and Los Angeles: University of California Press. 1949. Pp. ix, 274. \$3.75.), „American Political Science Review” t. 43 nr 5 (1949), DOI: 10.2307/1950244; W.R. Scott, *W. Richard SCOTT (1995), Institutions and Organizations. Ideas, Interests and Identities: Paperback: 360 pages Publisher: Sage*

ta podkreśla znaczenie legitymizacji, procesów standaryzacji oraz czynników kulturowo-kognitywnych w kształtowaniu zachowań organizacyjnych w sektorze publicznym. W obliczu dynamicznych zmian społecznych, gospodarczych i technologicznych administracja publiczna staje przed coraz to nowymi wyzwaniami, a teoria instytucjonalna stanowi solidne zaplecze analityczne do badania, w jaki sposób instytucje mogą zarówno ograniczać, jak i umożliwiać skuteczne zarządzanie w sektorze publicznym.

Chronologicznie rzecz ujmując, koncepcja izomorfizmu instytucjonalnego wywodzi się z wczesnych teorii socjologicznych akcentujących biurokratyczną racjonalność, a następnie została rozwinięta w pracach Johna W. Meyera i Briana Rowana, którzy podkreślili symboliczny charakter struktur organizacyjnych¹⁴. Przełom koncepcyjny nastąpił wraz z publikacją pracy Paula J. DiMaggia i Waltera W. Powella, których model izomorfizmu przymusowego, mimetycznego i normatywnego dostarczył wyczerpującego wyjaśnienia mechanizmów, poprzez które organizacje upodabniają się do siebie w czasie¹⁵. Rozwój ten wywarł znaczący wpływ na późniejsze badania prowadzone zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym.

W kontekście organizacji publicznych zastosowanie koncepcji izomorfizmu instytucjonalnego niesie ze sobą istotne implikacje dla sposobu funkcjonowania administracji i kształtowania polityk publicznych. Pod wpływem nacisków instytucjonalnych agencje publiczne są zobowiązane do przestrzegania przepisów oraz standardów ustanawianych przez wyższe szczeble administracji, co nie tylko gwarantuje zgodność z obowiązującymi regulacjami, lecz także ułatwia koordynację działań między różnymi szczeblami i jurysdykcjami. Przykładowo, ustandaryzowana sprawozdawczość finansowa oraz ramy pomiaru wyników stanowią kluczowe narzędzia utrzymania przejrzystości i odpowiedzialności w instytucjach sektora publicznego¹⁶. Tego rodzaju mechanizmy przymusowe sprzyjają utrzymaniu podstawowego poziomu jednolitości, co ma szczególne znaczenie w sektorach takich jak opieka zdrowotna, edukacja czy infrastruktura, gdzie bezpieczeństwo i efektywność operacyjna stanowią nadrzędne wartości.

(1995) *Language: English* ISBN: 978-142242224, „M@n@gement” t. 17 nr 2 (2014), DOI: 10.3917/mana.172.0136.

¹⁴ I. Mergel, R.K. Rethemeyer, K. Isett, *Big data in public affairs...*; M. Weber, J. Winckelmann, *Wirtschaft und Gesellschaft...*

¹⁵ P.J. DiMaggio, W.W. Powell, *The Iron Cage Revisited...*

¹⁶ P.S. Tolbert, L.G. Zucker, *The Institutionalization of Institutional Theory...*

Z kolei izomorfizm mimetyczny sprzyja procesom innowacyjnym poprzez mechanizmy naśladownictwa. W sytuacjach, gdy menedżerowie publiczni stają wobec niepewności – wynikającej na przykład z rozwoju nowych technologii lub zmieniających się oczekiwań społecznych – często poszukują wzorców działania w organizacjach uznawanych za wiodące. Choć zachowania mimetyczne mogą prowadzić do doskonalenia praktyk organizacyjnych, niosą również ryzyko przyjęcia nieadekwatnych rozwiązań, jeśli instytucje bezrefleksyjnie kopiują modele skuteczne w innych warunkach, nie dostosowując ich do lokalnych uwarunkowań. Dwoista natura izomorfizmu mimetycznego sprawia, że choć może on sprzyjać upowszechnianiu najlepszych praktyk, to jednocześnie może nieumyślnie ograniczać różnorodność i osłabiać potencjał kreatywnego rozwiązywania problemów w sektorze publicznym¹⁷.

Izomorfizm normatywny odgrywa kluczową rolę w procesie profesjonalizacji zarządzania publicznego. Za pośrednictwem formalnej edukacji oraz działalności stowarzyszeń zawodowych administratorzy publiczni zostają uspołecznieni w obrębie wspólnego zestawu norm, wartości i praktyk zawodowych, które wyznaczają standardy ich postępowania. Wspólna tożsamość zawodowa sprzyja usprawnieniu współpracy między różnymi agencjami administracji publicznej oraz przyczynia się do podniesienia ogólnej jakości usług publicznych. Negatywnym skutkiem silnej presji normatywnej może być jednak nadmierny konformizm, który ogranicza przestrzeń dla innowacyjnych podejść odbiegających od utrwalonych wzorców działania¹⁸. W sektorze publicznym – gdzie kluczową rolę odgrywają zaufanie, odpowiedzialność oraz legitymizacja instytucji – standaryzacja ta bywa jednak postrzegana jako nieunikniony i uzasadniony kompromis.

W miarę jak organizacje sektora publicznego stają wobec coraz bardziej złożonych wyzwań – od procesów globalizacji po dynamiczne zmiany technologiczne – muszą zarządzać różnymi formami izomorfizmu w sposób zrównoważony i świadomy. Z jednej strony presja izomorfizmu przymusowego sprzyja utrzymaniu zgodności i spójności między różnymi jednostkami administracji publicznej. Z drugiej strony izomorfizm mimetyczny może stymulować innowacje, o ile menedżerowie publiczni potrafią adaptować najlepsze praktyki do specyfiki swoich organizacji, zamiast jedynie je naśladować. Wreszcie

¹⁷ P.J. DiMaggio, W.W. Powell, *The Iron Cage Revisited...*

¹⁸ W.R. Scott, W. Richard SCOTT (1995), *Institutions and Organizations. Ideas, Interests and Identities.: Paperback: 360 pages Publisher: Sage (1995) Language: English ISBN: 978-142242224*, „M@n@gement” t. 17 nr 2 (2014), DOI: 10.3917/mana.172.0136.

izomorfizm normatywny wzmacnia etos zawodowy pracowników administracji publicznej, promując postawy etyczne oraz zaangażowanie w służbę publiczną, choć wymaga jednocześnie ostrożności, by uniknąć stagnacji wynikającej z nadmiernego konformizmu.

Zrozumienie ewolucji oraz znaczenia izomorfizmu instytucjonalnego ma kluczowe znaczenie zarówno dla badaczy, jak i praktyków zarządzania publicznego. Teoria ta nie tylko wyjaśnia, dlaczego organizacje publiczne często wykazują podobieństwo pod względem struktur i procesów, lecz także ujawnia podstawowe mechanizmy stojące za dynamiką zmian i utrzymywaniem stabilności w sektorze publicznym. Świadomość działania tych mechanizmów pozwala menedżerom publicznym skuteczniej projektować strategie, które równoważą efektywność operacyjną i zdolność adaptacyjną instytucji, zapewniając im elastyczność w reagowaniu na potrzeby obywateli w dynamicznie zmieniającym się otoczeniu politycznym i gospodarczym.

5.2. Legitymizacja i przetrwanie organizacji w zarządzaniu publicznym: wpływ na realizację polityki

Legitymizacja stanowi jedno z kluczowych pojęć w administracji publicznej oraz procesie wdrażania polityk publicznych, określając sposób, w jaki organizacje sektora publicznego formułują, realizują i utrzymują swoje działania w dłuższej perspektywie. Ewolucja koncepcji legitymizacji w zarządzaniu publicznym jest głęboko zakorzeniona w teoriach socjologicznych i instytucjonalnych, które podkreślają jej znaczenie w kontekście zarządzania, władzy biurokratycznej oraz demokratycznej odpowiedzialności. W niniejszej części omówiono historyczny rozwój pojęcia legitymizacji oraz jej wpływ na proces wdrażania polityk publicznych, śledząc jej teoretyczne podstawy od klasycznej socjologii po współczesne modele zarządzania publicznego.

Koncepcja legitymizacji w strukturach organizacyjnych wywodzi się z przełomowej pracy Maxa Webera dotyczącej władzy i biurokracji. Weber wyróżnił trzy podstawowe typy legitymizacji:

- legitymizację tradycyjną, opartą na zwyczajach, tradycjach i długotrwałych praktykach społecznych;
- legitymizację charyzmatyczną, wynikającą z osobistych cech i autorytetu przywódcy;
- legitymizację prawno-racjonalną, zakorzenioną w formalnych regułach, przepisach i procedurach administracyjnych.

Prawno-racjonalne ramy opracowane przez Maxa Webera stały się fundamentem nowoczesnej administracji publicznej, opartej na przekonaniu, że instytucje uzyskują legitymizację poprzez przestrzeganie skodyfikowanych norm prawnych i procedur administracyjnych. Koncepcje Webera wywarły istotny wpływ na kształt biurokratycznych struktur państwowych, gwarantując, że organizacje publiczne działają w granicach prawa, aby utrzymać legitymizację w procesie realizacji polityk publicznych.

W połowie XX wieku Talcott Parsons rozszerzył rozumienie legitymizacji, wiążąc ją ze stabilnością systemu społecznego oraz skutecznością funkcjonowania instytucji¹⁹. Parsons argumentował, że organizacje powinny dostosowywać swoje cele do dominujących wartości i oczekiwań społecznych, aby utrzymać legitymizację. W kontekście zarządzania publicznego oznaczało to, że polityki publiczne powinny odzwierciedlać interesy obywateli oraz obowiązujące normy społeczne, aby uzyskać akceptację i utrzymać społeczne przyzwolenie na ich realizację. W miarę jak rządy poszerzały zakres programów opieki społecznej i rozbudowywały ramy regulacyjne, legitymizacja stała się kluczowym czynnikiem uzasadniającym interwencje państwa oraz warunkiem utrzymania poparcia społecznego dla podejmowanych działań²⁰.

W latach siedemdziesiątych XX wieku badacze instytucjonalni John W. Meyer i Brian Rowan wprowadzili koncepcję legitymizacji instytucjonalnej, argumentując, że organizacje – w tym instytucje publiczne – przyjmują określone struktury i praktyki nie tyle ze względu na efektywność, ile w celu dostosowania się do dominujących oczekiwań społecznych²¹. Ich praca wskazuje, że agencje publiczne często realizują polityki w sposób postrzegany społecznie jako uzasadniony, nawet jeśli stosowane metody nie należą do najbardziej efektywnych. Podejście to, określane mianem koncepcji „mitu i ceremonii”, ujawniło, że organizacje niekiedy przedkładają symboliczną zgodność z normami legitymizacji nad rzeczywistą skuteczność realizowanych polityk.

Nawiązując do wcześniejszych ustaleń Meyera i Rowana, Paul J. DiMaggio i Walter W. Powell opracowali teorię izomorfizmu instytucjonalnego, która wyjaśnia, w jaki sposób organizacje funkcjonujące w podobnych obszarach mają tendencję do przyjmowania zbliżonych struktur i praktyk w celu utrzymania legitymizacji. Autorzy ci wyróżnili trzy typy izomorfizmu: izomorfizm

¹⁹ S. Wróbel, *Funkcjonalistyczna koncepcja teorii w ujęciu Talcotta Parsonsa*, „Politeja” 2021, t. 12, nr 4 (36), DOI: 10.12797/politeja.12.2015.36.14.

²⁰ Ibid.

²¹ J.W. Meyer, B. Rowan, *Institutionalized Organizations...*

przymusowy, wynikający z nacisków prawnych i regulacyjnych; izomorfizm mimetyczny, polegający na naśladowaniu rozwiązań stosowanych przez organizacje uznawane za odnoszące sukcesy; oraz izomorfizm normatywny, napędzany profesjonalnymi normami i standardami zawodowymi²². W kontekście administracji publicznej mechanizmy te pomagają wyjaśnić, dlaczego rządy przyjmują zbliżone ramy polityczne – obejmujące m.in. regulacje w zakresie ochrony środowiska, strategię zdrowia publicznego czy rozwiązania z obszaru zarządzania cyfrowego – w celu utrzymania legitymizacji zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym.

W latach dziewięćdziesiątych XX wieku Mark C. Suchman rozwinął teorię legitymizacji, wyróżniając trzy jej główne typy: legitymizację pragmatyczną – opartą na własnym interesie interesariuszy; legitymizację moralną – zgodną z obowiązującymi wartościami i normami społecznymi; oraz legitymizację poznawczą – przyjmowaną za oczywistą i postrzeganą jako naturalny element porządku społecznego²³. Klasyfikacja ta umożliwiła lepsze zrozumienie, dlaczego niektóre polityki publiczne zyskują szybką akceptację społeczną, podczas gdy inne spotykają się z oporem i brakiem zaufania. Polityki postrzegane jako moralnie legitymizowane – na przykład inicjatywy antykorupcyjne – zazwyczaj cieszą się silnym poparciem społecznym, natomiast te pozbawione legitymizacji poznawczej, jak radykalne reformy gospodarcze, często napotykają trudności we wdrażaniu i utrzymaniu poparcia społecznego.

Richard W. Scott podkreślał, że legitymizacja ma charakter dynamiczny i wymaga stałego potwierdzania poprzez przejrzystość działania instytucji oraz ich zdolność do reagowania na oczekiwania społeczne²⁴. W systemach demokratycznych zarówno wybrani przedstawiciele, jak i agencje administracji publicznej muszą uzasadniać podejmowane decyzje polityczne, aby utrzymać wiarygodność i zaufanie społeczne. Na przykład skuteczność programów opieki społecznej zależy w dużej mierze od stopnia, w jakim pozostają one zgodne z dominującymi postawami społecznymi wobec roli państwa w sferze interwencji publicznej.

Wraz z ewolucją modeli zarządzania publicznego w XXI wieku legitymizacja stała się coraz ściślej powiązana z partycypacyjnym podejmowaniem decyzji

²² P.J. DiMaggio, W.W. Powell, *The Iron Cage Revisited...*

²³ M.C. Suchman, *Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches*, „The Academy of Management Review” 1995, t. 20, nr 3, DOI: 10.2307/258788.

²⁴ W.R. Scott, *W. Richard SCOTT (1995), Institutions and Organizations. Ideas, Interests and Identities.*

oraz z koncepcją zarządzania opartego na współpracy. Chris Ansell i Alison Gash podkreślili, że poziom legitymizacji zarządzania publicznego wzrasta, gdy rządy aktywnie angażują obywateli, sektor prywatny oraz organizacje pozarządowe (NGO) w proces formułowania i wdrażania polityk publicznych²⁵. Mechanizmy partycypacyjne – takie jak konsultacje społeczne, fora deliberatywne czy platformy e-rządzenia – wzmacniają legitymizację poprzez promowanie inkluzywności, przejrzystości oraz współodpowiedzialności obywateli za procesy decyzyjne.

Wraz z rozwojem zarządzania cyfrowego Albert J. Meijer zauważył, że legitymizacja instytucji publicznych jest w coraz większym stopniu uzależniona od dostępności i przejrzystości informacji. Inicjatywy otwartego rządu, udostępnianie danych w czasie rzeczywistym oraz cyfrowe platformy partycypacji obywatelskiej wzmacniają zaufanie do instytucji publicznych i przyczyniają się do większej skuteczności wdrażania polityk publicznych²⁶. Przejrzystość cyfrowa zapewnia, że zasady i decyzje administracyjne są nie tylko prawnie obowiązujące, lecz także publicznie akceptowane, co ogranicza opór społeczny i sprzyja zgodności z politykami publicznymi.

W ostatnich latach legitymizacja instytucji publicznych została poważnie wystawiona na próbę w obliczu globalnych kryzysów, takich jak zmiany klimatyczne, spowolnienie gospodarcze czy pandemia COVID-19. Alex Bitektine i Patrick Haack²⁷ podkreślają, że w okresach kryzysu rządy powinny stosować adaptacyjne strategie legitymizacji, równoważąc autorytet wiedzy eksperckiej z percepcją i oczekiwaniami społecznymi. Pandemia COVID-19 uwidoczniła wyraźne napięcie między wiedzą naukową a zaufaniem społecznym, niezbędnym do przestrzegania polityk publicznych. Rządy, które skutecznie komunikowały zasady polityki zdrowia publicznego i utrzymywały wysoki poziom przejrzystości, osiągały wyższe wskaźniki zgodności społecznej, podczas gdy te postrzegane jako niespójne lub nieprzejrzyste napotykały znaczny opór społeczny²⁸.

²⁵ C. Ansell, A. Gash, *Collaborative Governance in Theory and Practice...*

²⁶ A. Meijer, *Co-production in an Information Age: Individual and Community Engagement Supported by New Media*, „VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations” 2012, t. 23, nr 4, DOI: 10.1007/s11266-012-9311-z.

²⁷ A. Bitektine, P. Haack, *The “Macro” and the “Micro” of Legitimacy: Toward a Multilevel Theory of the Legitimacy Process*, „Academy of Management Review” t. 40 nr 1 (2015), DOI: 10.5465/amr.2013.0318.

²⁸ A. Bitektine, P. Haack, *The “Macro” and the “Micro” of Legitimacy: Toward a Multilevel Theory of the Legitimacy Process*, „Academy of Management Review” 2015, t. 40, nr 1, DOI: 10.5465/amr.2013.0318.

Ponadto Janine O'Flynn i Lindsay Russell zauważyły, że w spolaryzowanych środowiskach politycznych legitymizacja instytucji publicznych jest coraz częściej podważana. Proces realizacji polityk publicznych staje się szczególnie trudny, gdy podziały ideologiczne osłabiają zaufanie społeczne do instytucji państwowych. Rządy powinny przeciwdziałać tym napięciom, wzmacniając legitymizację poprzez kształtowanie polityk opartych na dowodach, budowanie szerokich koalicji interesariuszy oraz prowadzenie spójnej komunikacji strategicznej²⁹.

Koncepcja legitymizacji w zarządzaniu publicznym ewoluowała od weberskiego modelu prawno-racjonalnego autorytetu do współczesnych, wielowymiarowych ram, obejmujących normy instytucjonalne, dostosowanie strategiczne oraz partycypację społeczną. Z biegiem czasu legitymizacja stała się kluczowym czynnikiem kształtującym proces wdrażania polityk publicznych, zapewniając zgodność z normami społecznymi, wspierając zaangażowanie interesariuszy oraz wzmacniając zaufanie obywateli do instytucji państwowych. We współczesnym zarządzaniu publicznym legitymizacja nie ma już charakteru statycznego, lecz wymaga stałego potwierdzania poprzez przejrzystość działań, responsywność instytucji oraz zdolność adaptacji do zmieniających się oczekiwań społecznych.

W miarę jak administracja publiczna staje w obliczu rosnącej złożoności i niepewności, legitymizacja pozostanie kluczowym czynnikiem kształtującym skuteczność polityk publicznych. Przyszłe badania powinny koncentrować się na analizie wpływu nowych technologii, wyzwań globalnego zarządzania oraz zmieniających się postaw społecznych na proces legitymizacji w sektorze publicznym. Zapewnienie legitymizacji stanowi nie tylko teoretyczną konieczność, lecz także praktyczny imperatyw warunkujący trwałość i skuteczność instytucji publicznych w dynamicznie ewoluującym krajobrazie społeczno-politycznym.

5.3. Zmiany instytucjonalne i reformy sektora publicznego

Zmiany instytucjonalne w sektorze publicznym stanowią złożony i dynamiczny proces, napędzany przez różnorodne czynniki o charakterze zewnętrznym i wewnętrznym. Rządy oraz organizacje publiczne wdrażają reformy

²⁹ I. O'Flynn, D. Russell (red.), *Power Sharing: New Challenges For Divided Societies*, Pluto Press 2015.

w odpowiedzi na kryzysy, presję międzynarodową oraz rozwój wiedzy i technologii. Zrozumienie tych uwarunkowań ma kluczowe znaczenie dla analizy sposobów, w jakie instytucje sektora publicznego adaptują się do współczesnych wyzwań i zmieniającego się otoczenia społeczno-politycznego.

W niniejszej części omówiono trzy kluczowe czynniki zmian instytucjonalnych: szoki zewnętrzne, dyfuzję polityki i wpływy międzynarodowe oraz organizacyjne uczenie się i adaptację. Każdy z tych mechanizmów odgrywa odrębną, lecz wzajemnie powiązaną rolę w kształtowaniu struktur zarządzania publicznego oraz ram polityk publicznych.

5.3.1. Szoki zewnętrzne: kryzysy gospodarcze i transformacje polityczne jako katalizatory zmian

Jednym z kluczowych czynników napędzających zmiany instytucjonalne są wstrząsy zewnętrzne, takie jak kryzysy gospodarcze czy przemiany polityczne, które zakłócają istniejące struktury i zmuszają rządy do przyjmowania nowych rozwiązań politycznych. Kryzysy gospodarcze tworzą pilną potrzebę reform, ujawniając słabości istniejących instytucji oraz prowadząc do ich restrukturyzacji. Douglas C. North wskazywał, że zmiany instytucjonalne często pojawiają się w następstwie kryzysów, gdy dotychczasowe systemy nie są w stanie sprostać nowym wymaganiom gospodarczym, co w konsekwencji prowadzi do powstawania nowych ram regulacyjnych³⁰.

Na przykład globalny kryzys finansowy z 2008 roku zmusił wiele rządów do wdrożenia szeroko zakrojonych reform w obszarze regulacji finansowych, polityki fiskalnej oraz administracji publicznej. W Unii Europejskiej środki oszczędnościowe nałożone na państwa takie jak Grecja i Hiszpania doprowadziły do głębokiej restrukturyzacji systemów świadczenia usług publicznych oraz procesów budżetowania państwowego³¹. Joseph E. Stiglitz zauważył, że kryzys ten przyspieszył transformację w kierunku silniejszego nadzoru regulacyjnego w sektorze bankowym i finansowym, podkreślając znaczenie interwencji państwa dla utrzymania stabilności rynków³².

³⁰ D.C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press 1990.

³¹ M. Lodge, C. Hood, *Into an Age of Multiple Austerities? Public Management and Public Service Bargains across OECD Countries*, „Governance” 2012, t. 25, nr 1, DOI: 10.1111/j.1468-0491.2011.01557.x.

³² J.E. Stiglitz, *Freefall...*

Przemiany polityczne, takie jak procesy demokratyzacji czy zmiany reżimów, również stanowią istotny czynnik napędzający transformację instytucjonalną. W sytuacji upadku reżimów autorytarnych nowo powstające rządy demokratyczne często przeprojektowują struktury administracji publicznej, aby dostosować je do zasad odpowiedzialności, przejrzystości i partycypacji obywatelskiej³³. Upadek komunizmu w Europie Środkowo-Wschodniej na początku lat dziewięćdziesiątych doskonale ilustruje ten proces – były państwa socjalistyczne przeszły transformację w kierunku gospodarki rynkowej oraz przeprowadziły szeroko zakrojone reformy instytucjonalne, mające na celu dostosowanie zarządzania publicznego do norm demokratycznych i standardów europejskich³⁴. Przykłady te pokazują, że wstrząsy zewnętrzne mogą prowadzić do demontażu dotychczasowych ram instytucjonalnych i inicjować głębokie reformy sektora publicznego.

Kryzysy oraz przemiany polityczne mogą przyspieszać procesy zmian instytucjonalnych, jednak nie zawsze prowadzą do trwałej poprawy funkcjonowania instytucji. Reformy wdrażane w okresach kryzysowych często mają charakter doraźny, jeśli nie adresują głębszych problemów strukturalnych³⁵. W niektórych przypadkach zmiany te prowadzą wręcz do niestabilności, czego przykładem są porewolucyjne przemiany w państwach arabskiej wiosny, gdzie systemy zarządzania napotykały trudności w ustanowieniu trwałych i efektywnych instytucji³⁶. Pokazuje to, że choć wstrząsy zewnętrzne stanowią katalizator reform, ich długoterminowy sukces zależy od zdolności instytucjonalnych do adaptacji i konsolidacji osiągniętych zmian.

³³ J.A. Robinson, D. Acemoğlu, J. Łoziński (red.), *Dlaczego narody przegrywają: źródła władzy, pomyślności i ubóstwa*, Poznań 2014.

³⁴ A. Grzymala-Busse, *Rebuilding Leviathan: Party Competition and State Exploitation in Post-Communist Democracies*, Cambridge University Press 2007.

³⁵ P. Pierson, *Politics in Time*, Princeton University Press 2004.

³⁶ S. Heydemann, *Explaining the Arab Uprisings: Transformations in Comparative Perspective*, „Mediterranean Politics” 2016, t. 21, nr 1, DOI: 10.1080/13629395.2015.1081450.

5.3.2. Dyfuzja polityki i wpływ międzynarodowy: rola globalnych modeli zarządzania

Innym kluczowym czynnikiem zmian instytucjonalnych jest dyfuzja polityki, rozumiana jako proces, w ramach którego rządy przyjmują modele zarządzania opracowane przez organizacje międzynarodowe, państwa sąsiednie lub zgodne z najlepszymi praktykami globalnymi. David Dolowitz i David Marsh definiują dyfuzję polityki jako zjawisko polegające na tym, że rządy – dobrowolnie bądź pod presją zewnętrzną – adaptują rozwiązania instytucjonalne stosowane przez inne podmioty, takie jak Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ), Bank Światowy czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW)³⁷.

Godnym uwagi przykładem dyfuzji polityki jest przyjęcie koncepcji nowego zarządzania publicznego w wielu krajach na świecie. Wywodząca się z Wielkiej Brytanii i Nowej Zelandii w latach 80. XX wieku koncepcja NPM wprowadziła rynkowo zorientowane podejście do administracji publicznej, akcentując znaczenie efektywności, prywatyzacji oraz zarządzania opartego na wynikach³⁸. Zasady te szybko rozprzestrzeniły się globalnie, wpływając na reformy sektora publicznego zarówno w państwach rozwiniętych, jak i rozwijających się. Per Lægreid i Tom Christensen wskazują, że upowszechnienie NPM było w dużej mierze napędzane przez organizacje międzynarodowe, które promowały efektywność zarządzania jako uniwersalną zasadę modernizacji administracji publicznej³⁹.

W krajach rozwijających się rola międzynarodowych instytucji finansowych w kształtowaniu reform sektora publicznego jest szczególnie wyraźna. Programy Dostosowania Strukturalnego wdrażane przez Bank Światowy w Afryce i Ameryce Łacińskiej w latach 80. i 90. XX wieku narzucały reformy zarządzania, obejmujące m.in. decentralizację, prywatyzację oraz dyscyplinę fiskalną, jako warunek uzyskania pomocy finansowej⁴⁰. Choć reformy te przyczyniły się do wprowadzenia nowych struktur administracyjnych i praktyk zarządzania, krytycy zwracają uwagę, że często pomijały one lokalny kontekst społeczno-polityczny, prowadząc do niezamierzonych konsekwencji, takich

³⁷ D.P. Dolowitz, D. Marsh, *Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making*, „Governance” 2000, t. 13, nr 1, DOI: 10.1111/0952-1895.00121.

³⁸ C. Hood, *A Public Management for All Seasons?*, „Public Administration” 1991, t. 69.

³⁹ T. Christensen, P. Lægreid, *Complexity and Hybrid Public Administration—Theoretical and Empirical Challenges...*

⁴⁰ D. Rodrik, *The Globalization Paradox...*

jak osłabienie zdolności instytucjonalnych państwa i ograniczenie autonomii decyzyjnej rządów narodowych⁴¹.

Podobnie traktaty i umowy międzynarodowe odgrywają istotną rolę w kształtowaniu zmian instytucjonalnych. Proces akcesyjny do Unii Europejskiej wymaga od państw kandydujących dostosowania struktur administracji publicznej do unijnych standardów zarządzania, co doprowadziło do szeroko zakrojonych reform instytucjonalnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej⁴². Dyfuzja polityki pełni zatem funkcję mechanizmu napędzającego zmiany instytucjonalne, choć skuteczność reform narzucanych lub inspirowanych zewnętrznie zależy od stopnia, w jakim zostaną one zintegrowane z lokalnymi uwarunkowaniami instytucjonalnymi i kulturą administracyjną.

5.3.3. Organizacyjne uczenie się i adaptacja: endogeniczne czynniki ewolucji instytucjonalnej

W odróżnieniu od zewnętrznych wstrząsów i narzuconych polityk, organizacyjne uczenie się oraz adaptacja stanowią bardziej stopniową, wewnętrzną formę zmiany instytucjonalnej. Perspektywa ta, oparta na teorii uczenia się instytucjonalnego, zakłada, że organizacje rozwijają się poprzez analizę wcześniejszych doświadczeń, testowanie nowych strategii oraz wyciąganie wniosków z sukcesów i niepowodzeń⁴³.

Organizacje sektora publicznego adaptują się poprzez stopniowe reformy, w których instytucje modyfikują swoje zasady w odpowiedzi na oceny efektywności, opinie interesariuszy oraz pojawiającą się wiedzę. Koncepcja zależności od ścieżki tłumaczy, jak wcześniejsze decyzje instytucjonalne wpływają na kierunek przyszłych reform⁴⁴. Przykładowo, wiele krajów skandynawskich stopniowo rozbudowywało systemy państwa opiekuńczego, wykorzystując wnioski z eksperymentów politycznych i modyfikując programy zgodnie ze zmieniającymi się potrzebami społecznymi⁴⁵.

⁴¹ W. Easterly, *Chapter 15 National Policies and Economic Growth: A Reappraisal*, [w:] *Handbook of Economic Growth*, t. 1, Elsevier 2005.

⁴² F. Schimmelfennig (red.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca, NY 2005.

⁴³ C. Rhodes, *Book Reviews: Chris Argyris and Donald A. Schon (1996): Organizational Learning II: Theory, Method and Practice*, Reading, MA: Addison-Wesley, „Asia Pacific Journal of Human Resources” 1998, t. 36, nr 1, DOI: 10.1177/103841119803600112.

⁴⁴ P. Pierson, *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*, „American Political Science Review” 2000, t. 94, nr 2, DOI: 10.2307/2586011.

⁴⁵ G. Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge 1993.

Postęp technologiczny oddziałuje także na proces uczenia się organizacyjnego w sektorze publicznym. Rozwój zarządzania cyfrowego przyczynił się do zmian instytucjonalnych, umożliwiając rządowi usprawnienie świadczenia usług publicznych oraz zwiększenie przejrzystości działań. Państwa takie jak Estonia należą do pionierów reform w zakresie e-administracji, wykorzystując systemy identyfikacji cyfrowej oraz technologię *blockchain* w celu podniesienia efektywności administracyjnej⁴⁶. Przykład ten ukazuje, jak rządy uczą się na podstawie rozwoju technologicznego i dostosowują struktury instytucjonalne, by skutecznie wykorzystywać pojawiające się możliwości.

Adaptacja instytucjonalna może jednak napotykać opór, szczególnie wtedy, gdy proponowane zmiany zagrażają istniejącym interesom. James Mahoney i Kathleen Thelen podkreślają, że reformom instytucjonalnym często towarzyszy spór, gdyż różne grupy interesariuszy dążą do kształtowania kierunku przemian. Biurokratyczna inercja oraz uwarunkowania polityczne mogą spowalniać procesy uczenia się, utrudniając adaptację w określonych kontekstach zarządzania⁴⁷.

5.3.4. Porównanie czynników napędzających zmiany instytucjonalne: kryzys, wpływy zewnętrzne i uczenie się

Choć szoki zewnętrzne, dyfuzja polityki oraz organizacyjne uczenie się przyczyniają się do zmian instytucjonalnych, funkcjonują one w odmiennych warunkach i prowadzą do różnych rezultatów. Zewnętrzne wstrząsy zazwyczaj powodują szybkie, nierzadko radykalne zmiany, które jednak mogą okazać się nietrwałe, jeśli nie zostaną odpowiednio zinstytucjonalizowane. Dyfuzja polityki sprzyja upowszechnianiu nowych modeli zarządzania, lecz ich skuteczność zależy od odpowiedniego dostosowania do lokalnych uwarunkowań. Z kolei organizacyjne uczenie się wspiera bardziej zrównoważone procesy zmian, choć przebiega wolniej i wymaga dobrze rozwiniętych kompetencji instytucjonalnych (zob. tabela 9).

⁴⁶ H. Margetts, P. Dunleavy, *The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web*, „Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences” t. 371 nr 1987 (2013), DOI: 10.1098/rsta.2012.0382.

⁴⁷ J. Mahoney, K.A. Thelen (red.), *Explaining institutional change...*

Tabela 9. Porównanie czynników zmian instytucjonalnych

Czynnik	Szybkość zmian	Źródło zmian	Wyzwania
Szoki zewnętrzne (kryzysy, transformacje polityczne)	Szybkie, często wymuszone	Egzogeniczne (gospodarcze, polityczne)	Ryzyko niestabilności, koncentracja na celach krótkoterminowych
Dyfuzja polityki (wpływy globalne)	Umiarkowana do szybkiej	Mieszane (międzynarodowe i krajowe)	Ryzyko niedopasowania do lokalnych uwarunkowań
Organizacyjne uczenie się (adaptacja endogeniczna)	Powolna, przyrostowa	Endogeniczne (biurokratyczne, technologiczne)	Opór biurokratyczny, inercja polityczna

Źródło: Opracowanie własne na podstawie S. Heydemann, *Explaining the Arab Uprisings: transformations in Comparative Perspective*, „Mediterranean Politics” t. 21 nr 1 (2016), DOI: 10.1080/13629395.2015.1081450; P. Pierson, *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*, „American Political Science Review” t. 94 nr 2 (2000), DOI: 10.2307/2586011; P. Pierson, *Politics in Time*, Princeton University Press 2004; J.A. Robinson, D. Acemoğlu, J. Łoziński (red.), *Dlaczego narody przegrywają: źródła władzy, pomyślności i ubóstwa*, Poznań 2014; F. Schimmelfennig (red.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca, NY 2005.

Ostatecznie efektywność zmiany instytucjonalnej wynika z wzajemnej interakcji omawianych czynników. Reformy sektora publicznego okazują się najbardziej efektywne, gdy rządy potrafią wykorzystać presję kryzysu, wdrożyć sprawdzone rozwiązania międzynarodowe oraz wspierać procesy instytucjonalnego uczenia się, zapewniające długofalową zdolność adaptacyjną. Uwzględnienie wzajemnych zależności między tymi mechanizmami umożliwia pełniejsze zrozumienie, w jaki sposób administracja publiczna ewoluuje w odpowiedzi na wyzwania współczesności.

5.4. Krytyka i przyszłe kierunki rozwoju teorii instytucjonalnej w zarządzaniu publicznym

Teoria instytucjonalna od wielu lat stanowi cenne ramy interpretacyjne dla analizy zachowań organizacji publicznych. Wraz z rozwojem zarządzania publicznego ewoluują także krytyka i kierunki dalszego rozwoju tego nurtu teoretycznego. Krytycy zwracają uwagę, że teoria instytucjonalna niekiedy zbyt mocno akcentuje stabilność i konformizm, pomijając znaczenie sprawczości

oraz innowacji⁴⁸. W konsekwencji badacze zaczęli eksplorować nowe obszary, takie jak przedsiębiorczość instytucjonalna, instytucje hybrydowe czy transformacja cyfrowa, aby udoskonalić i poszerzyć teorię instytucjonalną w kontekście zarządzania publicznego. W niniejszym rozdziale przeanalizowano te nowe zagadnienia, akcentując ich znaczenie oraz przedstawiając kierunki dalszych badań i rozwoju praktyki zarządzania publicznego.

5.4.1. Przedsiębiorczość instytucjonalna

Przedsiębiorczość instytucjonalna odnosi się do proaktywnych działań jednostek lub organizacji, ukierunkowanych na zakwestionowanie i przekształcenie istniejących ram instytucjonalnych. W odróżnieniu od tradycyjnych ujęć, postrzegających organizacje publiczne jako biernych odbiorców zewnętrznych nacisków, koncepcja przedsiębiorczości instytucjonalnej zakłada, że aktorzy działający w tych instytucjach mogą pełnić rolę aktywnych i wpływowych inicjatorów zmian. Tacy przedsiębiorcy instytucjonalni wykorzystują swój kapitał społeczny, zasoby oraz innowacyjne pomysły, by inicjować reformy dostosowujące instytucje do ewoluujących potrzeb społecznych⁴⁹. Przykładowo, w okresach kryzysów fiskalnych lub zmian politycznych przedsiębiorcy instytucjonalni funkcjonujący w agencjach publicznych inicjowali reformy, które nie tylko odpowiadały na bieżące wyzwania, lecz także tworzyły podstawy długofalowej transformacji⁵⁰. Działania te potwierdzają, że zmiana instytucjonalna nie zawsze jest narzucana z zewnątrz, lecz może być aktywnie inicjowana od wewnątrz, co zwiększa zdolność adaptacyjną organizacji publicznych.

Rola przedsiębiorczości instytucjonalnej jest szczególnie istotna we współczesnym sektorze publicznym, w którym dynamiczne zmiany technologiczne i społeczne wymagają elastycznych oraz adaptacyjnych modeli zarządzania. Przedsiębiorcy instytucjonalni odegrali kluczową rolę w promowaniu i wdrażaniu inicjatyw e-administracji, które zwiększają przejrzystość działań rządowych oraz usprawniają świadczenie usług publicznych⁵¹. Podmioty te często przekraczają granice organizacyjne, współpracując z innymi instytucjami publicznymi, sektorem prywatnym oraz społeczeństwem obywatelskim w celu

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ J. Battilana, T. D'Aunno, *Institutional work and the paradox of embedded agency...*

⁵⁰ P. DiMaggio, *Culture and Cognition*, „Annual Review of Sociology” t. 23 nr 1 (1997), DOI: 10.1146/annurev.soc.23.1.263.

⁵¹ D.P. Moynihan, J. Soss, *Policy Feedback and the Politics of Administration*, „Public Administration Review” t. 74 nr 3 (2014), DOI: 10.1111/puar.12200.

tworzenia sieci sprzyjających instytucjonalnemu uczeniu się i innowacjom⁵². W ten sposób podważają one statyczne postrzeganie instytucji, akcentując rolę sprawczości w procesie transformacji administracji publicznej. Działania te mają kluczowe znaczenie dla podtrzymania legitymizacji oraz promowania kultury ciągłego doskonalenia w zarządzaniu publicznym⁵³.

5.4.2. Instytucje hybrydowe

Kolejnym istotnym kierunkiem przyszłych badań jest rozwój instytucji hybrydowych. Instytucje hybrydowe, takie jak partnerstwa publiczno-prywatne czy modele współzarządzania, zacierają tradycyjne granice między sektorem publicznym a prywatnym. Tego rodzaju układy cechuje wspólne zarządzanie zasobami, ryzykiem oraz władzą decyzyjną pomiędzy instytucjami publicznymi a podmiotami prywatnymi⁵⁴. Instytucje hybrydowe zyskały na znaczeniu w odpowiedzi na rosnącą złożoność wyzwań publicznych, takich jak rozwój infrastruktury, system ochrony zdrowia czy zarządzanie środowiskiem. Łącząc atuty obu sektorów, modele hybrydowe mogą zwiększać efektywność, innowacyjność oraz elastyczność w świadczeniu usług publicznych.

Atrakcyjność instytucji hybrydowych wynika z ich zdolności do wspierania współpracy w epoce dynamicznej globalizacji i intensywnych przemian technologicznych. Przykładowo, rozwój zrównoważonej infrastruktury miejskiej często opiera się na partnerstwach pomiędzy samorządami, inwestorami prywatnymi i organizacjami społecznymi⁵⁵. Takie formy współpracy umożliwiają łączenie wiedzy eksperckiej oraz zasobów finansowych, co sprzyja zwiększeniu efektywności i odporności usług publicznych. Instytucje hybrydowe niosą jednak także istotne wyzwania: pogodzenie odmiennych celów oraz mechanizmów rozliczalności partnerów publicznych i prywatnych bywa trudne, a dodatkowo pojawia się ryzyko przejęcia regulacji lub utraty kontroli publicznej nad kluczowymi usługami⁵⁶. Przyszłe badania powinny koncen-

⁵² J. Battilana, T. D'Aunno, *Institutional work and the paradox of embedded agency...*

⁵³ W.R. Scott, W. Richard SCOTT (1995), *Institutions and Organizations. Ideas, Interests and Identities*.

⁵⁴ E.-H. Klijn, G.R. Teisman, *Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases*, „Public Money and Management” 2003, t. 23, nr 3, DOI: 10.1111/1467-9302.00361.

⁵⁵ J. Węgrzyn et al. (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne – dzieląc się wiedzą i doświadczeniem*, Łódź 2021.

⁵⁶ S.P. Osborne, *The New Public Governance?*...

trować się na projektowaniu modeli hybrydowych, które łączą efektywność z odpowiedzialnością publiczną, gwarantując, że nadrzędnym celem pozostaje ochrona interesu publicznego.

5.4.3. Transformacja cyfrowa

Trzecim wyłaniającym się trendem, który będzie kształtował rozwój teorii instytucjonalnej w zarządzaniu publicznym, jest transformacja cyfrowa. Dynamiczny rozwój technologii cyfrowych wywarł istotny wpływ na administrację publiczną, zasadniczo zmieniając sposób funkcjonowania instytucji rządowych oraz ich relacje z obywatelami. Transformacja cyfrowa obejmuje zastosowanie technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT), analizy dużych zbiorów danych, sztucznej inteligencji (AI) oraz technologii *blockchain*, które mają potencjał zwiększania przejrzystości, efektywności i zdolności reagowania instytucji publicznych⁵⁷. Technologie te umożliwiają wymianę danych w czasie rzeczywistym, usprawniają procesy administracyjne oraz sprzyjają większemu zaangażowaniu obywateli poprzez platformy e-administracji⁵⁸.

Transformacja cyfrowa redefiniuje struktury instytucjonalne, wprowadzając nowe formy zachowań organizacyjnych i kwestionując tradycyjne modele biurokratyczne. Przykładowo, analityka wykorzystująca sztuczną inteligencję umożliwia menedżerom publicznym podejmowanie decyzji opartych na danych, co przekłada się na lepsze wyniki polityk publicznych i wyższą efektywność operacyjną⁵⁹. Ponadto technologia *blockchain* wprowadza nowy paradygmat zapewniania integralności i rozliczalności danych, który może zrewolucjonizować system zamówień publicznych oraz mechanizmy zgodności z regulacjami⁶⁰. Integracja narzędzi cyfrowych nie tylko podnosi szybkość i pre-

⁵⁷ P. Dunleavy, *New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance*, „Journal of Public Administration Research and Theory” t. 16 nr 3 (2005), DOI: 10.1093/jopart/mui057.

⁵⁸ A. Meijer, *Co-production in an Information Age: Individual and Community Engagement Supported by New Media*, „VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations” t. 23 nr 4 (2012), DOI: 10.1007/s11266-012-9311-z.

⁵⁹ X. Dong, S.H. McIntyre, *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*, „Quantitative Finance” t. 14 nr 11 (2014), DOI: 10.1080/14697688.2014.946440; E. Brynjolfsson, A. McAfee, *The second machine age: work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies*, New York; London 2016.

⁶⁰ S. Ølnes, J. Ubacht, M. Janssen, *Blockchain in government: Benefits and implications of distributed ledger technology for information sharing*, „Government Information Quarterly” t. 34 nr 3 (2017), DOI: 10.1016/j.giq.2017.09.007.

cyzję świadczenia usług publicznych, lecz także wzmacnia przejrzystość dzięki szerszemu udostępnianiu informacji o działaniach administracji publicznej. W rezultacie transformacja cyfrowa ma potencjał wzmacniania legitymacji instytucji publicznych poprzez demonstrowanie ich zaangażowania w innowacyjność oraz odpowiedzialne zarządzanie⁶¹.

Cyfryzacja administracji publicznej wiąże się jednak także z istotnymi wyzwaniem. Zagrożenia dla cyberbezpieczeństwa, kwestie ochrony prywatności danych oraz rosnąca przepaść cyfrowa mogą ograniczać korzyści wynikające z postępu technologicznego⁶². Dlatego menedżerowie publiczni powinni opracowywać skuteczne strategie, które zapewnią bezpieczeństwo infrastruktury cyfrowej oraz równy dostęp obywateli do usług publicznych. Wdrażanie technologii cyfrowych wymaga nie tylko znaczących nakładów finansowych, lecz także głębokiej zmiany kulturowej w organizacjach publicznych, umożliwiającej adaptację do nowych sposobów pracy⁶³.

Porównanie trzech kluczowych czynników kształtujących zmiany instytucjonalne – przedsiębiorczości instytucjonalnej, instytucji hybrydowych oraz transformacji cyfrowej – ujawnia wspólny wątek: konieczność rozwijania zdolności adaptacyjnych i innowacyjności w zarządzaniu publicznym. Przedsiębiorczość instytucjonalna akcentuje rolę proaktywnych aktorów zmian w organizacjach publicznych, natomiast instytucje hybrydowe wskazują na korzyści i trudności wynikające ze współzarządzania pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym. Transformacja cyfrowa wprowadza dodatkowy wymiar technologiczny, ukazując, w jaki sposób nowoczesne technologie informacyjno-komunikacyjne mogą przekształcać procesy instytucjonalne i wzmacniać mechanizmy odpowiedzialności publicznej.

Podsumowując, przyszłość teorii instytucjonalnej w zarządzaniu publicznym zależy od umiejętnej integracji tych dynamicznych czynników. Wraz z narastającą presją związaną z globalizacją, postępow technologicznym i ewolucją oczekiwań społecznych, zdolność instytucji publicznych do adaptacji

⁶¹ A. Cordella, C.M. Bonina, *A public value perspective for ICT enabled public sector reforms: A theoretical reflection*, „Government Information Quarterly” t. 29 nr 4 (2012), DOI: 10.1016/j.giq.2012.03.004.

⁶² R. Chesney, D.K. Citron, *Deep Fakes: A Looming Challenge for Privacy, Democracy, and National Security*, „SSRN Electronic Journal” (2018), DOI: 10.2139/ssrn.3213954, <https://www.ssrn.com/abstract=3213954>.

⁶³ H. Margetts, P. Dunleavy, *The second wave of digital-era governance...*

i innowacji nabiera kluczowego znaczenia. Poprzez rozwijanie przedsiębiorczości instytucjonalnej, wdrażanie modeli hybrydowych oraz wykorzystanie technologii cyfrowych, organizacje publiczne mogą nie tylko przetrwać, lecz także skutecznie się rozwijać w dynamicznie zmieniającym się otoczeniu. Zintegrowane podejście do tych koncepcji sprawia, że sektor publiczny staje się bardziej odporny, elastyczny i przejrzysty, a tym samym lepiej przygotowany do sprostania wyzwaniom współczesności.

Tabela 10. Teoria instytucjonalna. Izomorfizm i współpraca z diasporą

Rodzaj izomorfizmu	Charakterystyka	Wpływ na politykę wobec diaspor	Przykłady
Izomorfizm przymusowy	Presja wywierana przez instytucje nadrzędne (państwo, organizacje międzynarodowe)	Państwa tworzą struktury ds. diaspor pod wpływem nacisków organizacji międzynarodowych, trendów integracyjnych lub wymogów prawnych	Polska – utworzenie instytucji wspierających Polonię po akcesji do UE; kraje afrykańskie – powołanie instytucji ds. diaspor zgodnie z zaleceniami UA
Izomorfizm mimetyczny	Naśladownictwo rozwiązań stosowanych przez inne państwa	Rządy kopiuja sprawdzone modele współpracy z diasporą, dążąc do zwiększenia efektywności i legitymizacji działań	Izrael jako wzór dla Armenii przy tworzeniu instytucji ds. diaspor; Indie i Chiny – podobne programy typu <i>returnee</i>
Izomorfizm normatywny	Wpływ środowisk eksperckich, naukowców i organizacji zawodowych	Kształtowanie polityki wobec diaspor w oparciu o międzynarodowe standardy, ekspertyzy i dobre praktyki	Polska – programy badawcze i konsultacje z ekspertami ds. migracji; UE – rekomendacje OECD dotyczące migracji i polityki wobec diaspor
Izomorfizm hybrydowy (współczesne interpretacje)	Połączenie różnych mechanizmów izomorficznych, z naciskiem na legitymizację i reformy	Państwa adaptują elementy rozmaitych wzorców, dostosowując je do lokalnych warunków politycznych i społecznych	Kanada – łączenie instytucjonalnego wsparcia z sieciami NGO; Filipiny – adaptacja globalnych norm ochrony pracowników migrantów

Źródło: opracowanie własne na podstawie: P.J. DiMaggio, W.W. Powell, *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, „American Sociological Review” t. 48 nr 2 (1983), DOI: 10.2307/2095101; A. Gamlen, *Diaspora institutions and diaspora governance*, „International Migration Review” t. 48 (2014), DOI: <https://doi.org/10.1111/imre.12136>; M. Lesińska, *Polska diaspora, Polonia, emigracja. Spory pojęciowe wokół skupisk polskich za granicą*, „Polski Przegląd Migracyjny” nr 1 (2018); B.G. Peters, *Bureaucracy and Democracy in the Modern State*, „Public Administration Review” t. 70 nr 4 (2010), DOI: 10.1111/j.1540-6210.2010.02187.x; W.R. Scott, W. Richard SCOTT (1995), *Institutions and Organizations. Ideas, Interests and Identities. Paperback: 360 pages Publisher: Sage (1995) Language: English ISBN: 978-142242224*, „M@n@gement” t. 17 nr 2 (2014), DOI: 10.3917/mana.172.0136.

6. Teoria zasobowa

K. Zienkiewicz

Teoria oparta na zasobach (*resource-based theory*, RBT) należy do kluczowych paradygmatów w badaniach nad przewagą konkurencyjną przedsiębiorstw oraz w zarządzaniu strategicznym. W odróżnieniu od tradycyjnych teorii, koncentrujących się na czynnikach zewnętrznych – takich jak struktura rynku czy siły konkurencyjne – RBT skupia uwagę na wewnętrznych zasobach organizacji oraz jej zdolnościach, które pozwalają osiągnąć i utrzymać przewagę konkurencyjną¹. Centralnym założeniem tej teorii jest przekonanie, że unikalna kombinacja zasobów – materialnych i niematerialnych – stanowi podstawowe źródło wzrostu, innowacyjności oraz trwałego sukcesu przedsiębiorstwa. Nie jest jednak jednoznaczne, czy podejście zasobowe należy klasyfikować jako teorię, czy raczej jako koncepcję lub pogląd. Pojawia się zatem pytanie, czy właściwsze jest stosowanie określenia „teoria oparta na zasobach” (*resource-based theory*, RBT)², czy raczej „pogląd oparty na zasobach” (*resource-based view*, RBV), jak sugeruje pierwotna terminologia anglojęzyczna³.

¹ J. Barney, *Firm Resources and Sustained Competitive Advantage...*; M.A. Peteraf, *The Cornerstones of Competitive Advantage: A Resource-Based View*, „Strategic Management Journal” t. 14 nr 3 (1993), DOI: 10.1002/smj.4250140303.

² T.R. Crook et al., *Strategic Resources and Performance: A Meta-Analysis*, „Strategic Management Journal” t. 29 nr 11 (2008), DOI: 10.1002/smj.703.

³ E.J. Kleinschmidt, U. De Brentani, S. Salomo, *Performance of Global New Product Development Programs: A Resource-Based View*, „Journal of Product Innovation Management”

Jedną z prekursorów podejścia zasobowego była Edith Penrose, której praca *The Theory of the Growth of the Firm* zrewolucjonizowała sposób postrzegania rozwoju przedsiębiorstwa. Penrose podkreślała, że zdolność przedsiębiorstwa do wzrostu zależy nie tylko od umiejętności wykorzystywania rynkowych okazji, lecz przede wszystkim od efektywnego zarządzania posiadanymi zasobami. Wprowadziła pojęcie „nadwyżki zasobów”, wskazując, że niewykorzystane możliwości wewnętrzne przedsiębiorstwa mogą stanowić źródło trwałej przewagi konkurencyjnej, o ile zostaną właściwie rozwinięte i ukierunkowane przez menedżerów⁴. Podejście Penrose przesunęło akcent w badaniach z analizy czynników zewnętrznych na znaczenie wewnętrznych kompetencji i zdolności organizacyjnych przedsiębiorstwa.

Kolejnym istotnym etapem w rozwoju teorii zasobowej był artykuł Birgera Wernerfelta z 1984 roku zatytułowany *A Resource-Based View of the Firm*. W swojej pracy Wernerfelt przedstawił koncepcję, zgodnie z którą zasoby przedsiębiorstwa – zarówno materialne (np. maszyny, kapitał), jak i niematerialne (np. wiedza, reputacja) – należy postrzegać jako strategiczne aktywa organizacji. Autor argumentował, że posiadanie unikalnych zasobów pozwala przedsiębiorstwu budować przewagę konkurencyjną, o ile zasoby te są nie tylko wartościowe, lecz także trudne do imitacji przez konkurentów⁵. Wkład Wernerfelta umożliwił ugruntowanie przekonania, że to wewnętrzny potencjał przedsiębiorstwa stanowi podstawę jego sukcesu, co stanowiło przełom w myśleniu o strategii organizacyjnej.

Następnie Jay Barney rozwinął tę perspektywę, wprowadzając ramy *value, rarity, inimitability and non-substitutability* (VRIN), które określają kryteria, jakie zasoby muszą spełniać, by mogły stanowić źródło trwałej przewagi konkurencyjnej. Zdaniem Barneya zasoby powinny być: wartościowe, aby umożliwiała wykorzystanie szans rynkowych lub neutralizację zagrożeń; rzadkie, czyli niedostępne dla większości konkurentów; trudne do imitacji, co może wynikać z unikalnych uwarunkowań historycznych, niejednoznaczności przyczynowej bądź złożoności społecznej; oraz niezastępowalne, to znaczy pozbawione funkcjonalnych ekwiwalentów o podobnych właściwościach. Model VRIN stał się nie tylko podstawą teoretycznej analizy zasobów, lecz także praktycznym

t. 24 nr 5 (2007), DOI: 10.1111/j.1540-5885.2007.00261.x.

⁴ E. Penrose, *The Theory of the Growth of the Firm*, Oxford University Press, Oxford 1995.

⁵ B. Wernerfelt, *A Resource-Based View of the Firm*, „Strategic Management Journal” t. 5 nr 2 (1984), DOI: 10.1002/smj.4250050207.

narzędziem wspierającym menedżerów w ocenie strategicznego potencjału posiadanych aktywów⁶.

W kolejnym etapie rozwoju teorii zasobowej Michael Peteraf (1993) rozwinął koncepcję Barneya, koncentrując się na warunkach determinujących trwałość przewagi konkurencyjnej. Peteraf podkreślił, że dla utrzymania przewagi konkurencyjnej kluczowe znaczenie mają niejednorodność zasobów oraz ich ograniczona mobilność. Zdaniem Peterafa, nawet zasoby spełniające kryteria modelu VRIN mogą utracić swoją wartość, jeśli konkurenci będą w stanie je łatwo pozyskać lub skopiować. W swojej pracy Peteraf wyróżnił cztery kluczowe warunki – heterogeniczność zasobów, niedoskonałą mobilność, ograniczenia konkurencji *ex post* oraz niejednoznaczność przyczynową – które łącznie decydują o tym, czy dane zasoby mogą stanowić źródło trwałej przewagi konkurencyjnej⁷.

Rozwój teorii opartych na zasobach zyskał nowy wymiar wraz z pojawieniem się koncepcji dynamicznych zdolności. David Teece, Gary Pisano i Amy Shuen w przełomowym artykule *Dynamic Capabilities and Strategic Management* podkreślili, że w dynamicznym i nieprzewidywalnym otoczeniu biznesowym kluczowym wyzwaniem dla przedsiębiorstw jest zdolność do szybkiej adaptacji oraz rekonfiguracji posiadanych zasobów. Dynamiczne zdolności definiuje się jako zdolność organizacji do integrowania, rozwijania i przekształcania posiadanych zasobów w odpowiedzi na zmieniające się warunki rynkowe. Koncepcja ta rozwinęła tradycyjny *resource-based view*, przesuując akcent z samego posiadania zasobów na znaczenie procesów adaptacyjnych i zdolności organizacji do ich ciągłego doskonalenia⁸.

Równolegle, David Collis i Cynthia Montgomery wprowadzili koncepcję „orkiestracji zasobów”, stanowiącą uzupełnienie teorii dynamicznych zdolności. Zdaniem Collisa i Montgomery, samo posiadanie unikalnych zasobów nie zapewnia trwałej przewagi konkurencyjnej – kluczowe znaczenie ma sposób, w jaki menedżerowie organizują, integrują i ponownie wykorzystują zasoby w odpowiedzi na zmieniające się warunki rynkowe. Autorzy zwrócili uwagę na znaczenie aktywnego zarządzania zasobami, określanego mianem

⁶ J. Barney, *Firm Resources and Sustained Competitive Advantage...*; M.A. Peteraf, *The cornerstones of competitive advantage: A resource-based view*, „Strategic Management Journal” t. 14 nr 3 (1993), DOI: 10.1002/smj.4250140303.

⁷ M.A. Peteraf, *The cornerstones of competitive advantage...*

⁸ D.J. Teece, G. Pisano, A. Shuen, *Dynamic Capabilities and Strategic Management*, [w:] *Technological Know-How, Organizational Capabilities, and Strategic Management*, World Scientific 2008.

„orkiestracji zasobów”, obejmującego zarówno ich pozyskiwanie, jak i efektywne wykorzystanie w sposób umożliwiający przedsiębiorstwu utrzymanie trwałej konkurencyjności⁹.

Kolejnym istotnym nurtem badań stała się integracja teorii zasobowej (RBT) z innymi perspektywami teoretycznymi. Robert Grant podkreślił w swojej pracy, że skuteczność przedsiębiorstwa wynika z synergii między jego wewnętrznymi zasobami a sposobem ich wykorzystania w relacji do warunków otoczenia rynkowego. Połączenie tej perspektywy z klasycznym podejściem zasobowym umożliwiło bardziej kompleksową analizę strategiczną, obejmującą zarówno czynniki wewnętrzne, jak i zewnętrzne determinujące przewagę konkurencyjną przedsiębiorstwa¹⁰.

Krytycy teorii zasobowej, tacy jak James Mahoney i Kathleen Thelen, zwracają uwagę, że podejście to często pomija znaczenie otoczenia instytucjonalnego w procesie wykorzystania zasobów. Zdaniem Mahoneya i Thelen, skuteczność zasobów w tworzeniu przewagi konkurencyjnej zależy nie tylko od ich unikalności, lecz także od uwarunkowań instytucjonalnych, które mogą zarówno wspierać, jak i ograniczać ich rozwój. Autorzy wskazują, że analiza zasobów powinna być uzupełniona o zrozumienie kontekstów regulacyjnych, społecznych i kulturowych, co pozwala lepiej wyjaśnić, dlaczego jedne zasoby generują trwałą przewagę konkurencyjną, podczas gdy inne szybko tracą na znaczeniu¹¹.

Kolejnym etapem rozwoju teorii zasobowej było jej rozszerzenie o perspektywę sieciową, zaproponowane przez Andy’ego Locketta, Steve’a Thompsona i Ute Morgenstern, którzy podkreślili, że zasoby przedsiębiorstwa są często wzmacniane poprzez relacje z innymi organizacjami¹². W ich ujęciu zasoby nie stanowią odrębnych, izolowanych aktywów, lecz elementy szerszego systemu, w którym strategiczne sojusze oraz współpraca międzyorganizacyjna mogą znacząco podnosić wartość konkurencyjną przedsiębiorstwa. Połączenie teorii sieci z podejściem zasobowym umożliwia bardziej całościowe spojrzenie

⁹ D.J. Collins, C.A. Montgomery, *Competing on resources: Strategy in the 1990s.*, „Harvard Business Review” t. 73 nr 4 (1995).

¹⁰ R.M. Grant, *The Resource-Based Theory of Competitive Advantage: Implications for Strategy Formulation*, „California Management Review” t. 33 nr 3 (1991), DOI: 10.2307/41166664.

¹¹ J. Mahoney, K.A. Thelen (red.), *Explaining institutional change...*

¹² A. Lockett, S. Thompson, U. Morgenstern, *The Development of the Resource-Based View of the Firm: A Critical Appraisal*, „International Journal of Management Reviews” t. 11 nr 1 (2009), DOI: 10.1111/j.1468-2370.2008.00252.x.

na to, w jaki sposób relacje z partnerami, dostawcami i klientami wpływają na zdolność organizacji do adaptacji oraz generowania innowacji¹³.

Podsumowując, teoria oparta na zasobach przeszła znaczącą ewolucję, obejmując kolejne etapy rozwoju koncepcyjnego i metodologicznego. Jej początki wyznaczają prace Edith Penrose i Alfreda Chandlera, które akcentowały znaczenie wewnętrznych zasobów organizacji oraz kompetencji menedżerskich. Kolejnym krokiem było sformułowanie perspektywy zasobowej przez Birgera Wernerfelt, a następnie jej rozwinięcie przez Jaya Barneya i Michaela Peterafa, którzy opracowali kryteria oceny zasobów pozwalające identyfikować źródła trwałej przewagi konkurencyjnej. W dalszej fazie rozwoju teoria została wzbogacona o koncepcję dynamicznych zdolności oraz orkiestracji zasobów, które podkreśliły znaczenie ciągłej adaptacji i skutecznego zarządzania potencjałem organizacyjnym. Kolejne rozszerzenia, obejmujące integrację z perspektywami strategicznymi, instytucjonalnymi i sieciowymi, doprowadziły do ukształtowania kompleksowego modelu, który trafnie odzwierciedla złożoność współczesnych wyzwań konkurencyjnych.

Współczesne środowisko biznesowe, cechujące się dynamicznym tempem zmian technologicznych i intensywną globalną interakcją, wymaga od przedsiębiorstw nie tylko posiadania unikalnych zasobów, lecz przede wszystkim zdolności do ich ciągłej adaptacji, integracji i skutecznej orkiestracji. Dynamiczne zdolności oraz umiejętność efektywnego zarządzania zasobami stały się kluczowymi determinantami sukcesu strategicznego. W konsekwencji teoria oparta na zasobach pozostaje nie tylko przedmiotem intensywnych badań akademickich, lecz także praktycznym narzędziem wykorzystywanym przez menedżerów do budowania i podtrzymywania trwałej przewagi konkurencyjnej.

W erze cyfrowej nowe technologie – takie jak *big data*, sztuczna inteligencja (AI) czy *blockchain* – stwarzają nie tylko dodatkowe wyzwania, lecz także nowe możliwości w zakresie zarządzania zasobami. Jak zauważyła Anita Bhargadwaj wraz ze współautorami, cyfrowe aktywa i zdolności stanowią nowe źródło przewagi konkurencyjnej, zmuszając przedsiębiorstwa do ponownego prze-myślenia tradycyjnych kryteriów oceny zasobów. Integracja tych nowoczesnych technologii z klasycznym podejściem zasobowym umożliwia organizacjom

¹³ A. Lockett, S. Thompson, U. Morgenstern, *The development of the resource-based view of the firm: A critical appraisal*, „International Journal of Management Reviews” t. 11 nr 1 (2009), DOI: 10.1111/j.1468-2370.2008.00252.x.

szybszą adaptację i zwiększoną zdolność do innowacji, co stanowi warunek sukcesu w dynamicznie zmieniającym się otoczeniu rynkowym¹⁴.

Ostatecznie teoria oparta na zasobach pozostaje jedną z kluczowych koncepcji w zarządzaniu strategicznym, dostarczając solidnych podstaw do analizy źródeł przewagi konkurencyjnej. . Ewolucja tej teorii – od koncepcji Edith Penrose i Alfreda Chandlera, poprzez rozwinięcia Birgera Wernerfelt, Jaya Barneya i Michaela Peterafa, aż po współczesne rozszerzenia obejmujące dynamiczne zdolności, orkiestrację zasobów i technologie cyfrowe – dowodzi jej ogromnej wartości zarówno dla badaczy, jak i praktyków zarządzania. Przedsiębiorstwa, które potrafią nie tylko identyfikować swoje unikalne zasoby, lecz także efektywnie nimi zarządzać, są lepiej przygotowane do sprostania wyzwaniom globalnej konkurencji, co czyni teorię zasobową jednym z fundamentalnych narzędzi współczesnego zarządzania strategicznego.

Teoria oparta na zasobach (*resource-based theory* – RBT) stała się jedną z kluczowych ram analizy przewagi konkurencyjnej oraz wyników przedsiębiorstwa. Jej ewolucja odzwierciedla przesunięcie akcentu z czynników zewnętrznych, takich jak struktura rynku, na wewnętrzne zasoby i zdolności organizacji, uznawane za kluczowe źródła przewagi konkurencyjnej. Rozwój tej teorii można prześledzić od wczesnych, przełomowych prac z zakresu teorii organizacji i ekonomii, poprzez kolejne etapy jej ewolucji, kształtowane przez znaczące wkłady i dalsze udoskonalenia koncepcyjne.

6.1. Fundamenty teorii opartej na zasobach

Przełomowa praca Edith Penrose położyła intelektualne fundamenty pod to, co później zostało sformalizowane jako teoria oparta na zasobach (*resource-based theory* – RBT). W swojej wpływowej książce Penrose przesunęła akcent w analizie rozwoju przedsiębiorstw z ujęcia czysto rynkowego na perspektywę wewnętrzną. Utrzymywała, że unikalne zasoby oraz zdolności organizacyjne przedsiębiorstwa stanowią kluczowe czynniki jego wzrostu, przewagi konkurencyjnej i długofalowego sukcesu¹⁵.

Analiza Edith Penrose rozpoczęła się od obserwacji, że przedsiębiorstwa są niejednorodnymi podmiotami dysponującymi zróżnicowanymi pakietami

¹⁴ A. Bharadwaj et al., *Digital Business Strategy: Toward a Next Generation of Insights*, „MIS Quarterly” t. 37 nr 2 (2013), DOI: 10.25300/MISQ/2013/37:2.3.

¹⁵ E. Penrose, *The Theory of the Growth of the Firm...*

zasobów – od aktywów materialnych, takich jak maszyny i kapitał, po aktywa niematerialne, obejmujące wiedzę menedżerską, reputację czy technologiczne *know-how*. W opozycji do poglądu neoklasycznego, akcentującego znaczenie zewnętrznych sił rynkowych i ekonomii skali, Penrose podkreślała, że potencjał wzrostu przedsiębiorstwa wynika z jego zdolności do efektywnego wykorzystania i rozwijania zasobów wewnętrznych. Wprowadziła koncepcję „nadwyżki zasobów”, wskazując, że przedsiębiorstwa potrafiące w twórczy sposób wykorzystać swoje niewykorzystane zasoby mogą stymulować innowacje i generować wzrost. To spostrzeżenie stało się fundamentem przekonania, że przewaga konkurencyjna wynika z posiadania specyficznych dla przedsiębiorstwa zasobów, które są unikalne, trudne do skopiowania i stanowią podstawę jego długoterminowej siły rynkowej¹⁶.

Kluczowym założeniem pracy Edith Penrose jest teza, że rozwój przedsiębiorstwa nie jest ograniczony wielkością rynku, lecz zależy od jego zdolności do skutecznego zarządzania i wykorzystywania zasobów wewnętrznych. Penrose podkreślała, że zdolności menedżerskie odgrywają zasadniczą rolę w procesie podejmowania decyzji, gdyż determinują, w jakim stopniu przedsiębiorstwo potrafi efektywnie wykorzystać swoje zasoby do realizacji pojawiających się szans rynkowych¹⁷. W tym sensie podejście Penrose miało charakter przełomowy – wskazywała ona, że zadaniem kierownictwa nie jest jedynie reagowanie na warunki rynkowe, lecz aktywne kształtowanie przyszłości przedsiębiorstwa poprzez rozwijanie i realokację zasobów. To wczesne ujęcie dynamicznych zdolności menedżerskich zapowiadało późniejsze kierunki badań, w tym prace Davida Teece’a, Gary’ego Pisano i Amy Shuen nad koncepcją zdolności dynamicznych¹⁸, które podkreślały znaczenie działań menedżerskich w adaptacji i rekonfiguracji zasobów organizacyjnych.

Edith Penrose wprowadziła również koncepcję, zgodnie z którą zasoby nie mają charakteru statycznego, lecz stanowią podstawę tzw. „opcji rozwojowych” przedsiębiorstwa. W miarę gromadzenia i alokacji zasobów przedsiębiorstwa tworzą potencjał dla przyszłej ekspansji oraz dywersyfikacji działalności. Koncepcja ta zakłada, że wartość zasobu wynika nie tylko z jego aktualnego zastosowania, lecz również z potencjału do tworzenia przyszłych przewag konkurencyjnych. Idea „opcji wzrostu” wywarła istotny wpływ na zarządzanie strategiczne, gdyż akcentuje znaczenie inwestowania w rozwój i pielęgnowanie

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ D.J. Teece, G. Pisano, A. Shuen, *Dynamic Capabilities and Strategic Management...*

zdolności, które mogą przynosić korzyści w długim horyzoncie czasowym¹⁹. W tym kontekście przedsiębiorstwa są zachęcane do traktowania swoich zasobów jako aktywów strategicznych, które – przy właściwym zarządzaniu – mogą stać się podstawą trwałej przewagi konkurencyjnej.

Wpływ koncepcji Edith Penrose jest wyraźnie widoczny w późniejszych badaniach rozwijających podejście zasobowe. Birger Wernerfelt, nawiązując do spostrzeżeń Penrose, sformułował zasobowe ujęcie przedsiębiorstwa, argumentując, że posiadanie unikalnych zasobów może stanowić podstawę trwałej przewagi konkurencyjnej²⁰. Koncepcja Wernerfelta przyczyniła się do ugruntowania dyskursu akademickiego wokół idei, iż zasoby wewnętrzne stanowią fundament efektywności i sukcesu przedsiębiorstwa²¹. Następnie Jay Barney rozwinął tę perspektywę, wprowadzając model VRIN, zgodnie z którym zasoby muszą być wartościowe, rzadkie, trudne do imitacji i niezastępowalne, aby mogły stanowić źródło trwałej przewagi konkurencyjnej²². Wkład Barneya bywa postrzegany jako bezpośrednia kontynuacja i rozwinięcie idei Penrose, gdyż formalizuje on kryteria pozwalające odróżnić zasoby strategicznie istotne od tych, które można łatwo skopiować lub zastąpić.

Na przestrzeni dziesięcioleci teoria oparta na zasobach ewoluowała, dostosowując się do wyzwań wynikających z coraz bardziej dynamicznego i nieprzewidywalnego otoczenia. Wraz ze wzrostem zmienności i konkurencyjności rynków akcent przesunął się w stronę analizy tego, w jaki sposób przedsiębiorstwa mogą modyfikować i dostosowywać swoją bazę zasobów, by sprostać ewoluującym wymaganiom otoczenia. Ta ewolucja doprowadziła Davida Teece'a, Gary'ego Pisano i Amy Shuen do opracowania koncepcji zdolności dynamicznych, które opisują, w jaki sposób przedsiębiorstwa mogą integrować, rozwijać i rekonfigurować swoje kompetencje wewnętrzne w odpowiedzi na zmiany zachodzące w otoczeniu²³. O ile Penrose stworzyła pierwotne ramy do zrozumienia rozwoju przedsiębiorstwa poprzez analizę jego zasobów, o tyle teoria zdolności dynamicznych rozwija jej koncepcję, akcentując znaczenie ciągłej adaptacji, uczenia się i innowacji w utrzymywaniu trwałej przewagi konkurencyjnej²⁴.

¹⁹ J. Barney, *Firm Resources and Sustained Competitive Advantage...*

²⁰ B. Wernerfelt, *A resource-based view of the firm*, „Strategic Management Journal” t. 5 nr 2 (1984), DOI: 10.1002/smj.4250050207.

²¹ Ibid.

²² J. Barney, *Firm Resources and Sustained Competitive Advantage...*

²³ D.J. Teece, G. Pisano, A. Shuen, *Dynamic Capabilities and Strategic Management...*

²⁴ E. Penrose, *The Theory of the Growth of the Firm...*

Badacze nurtu instytucjonalnego połączyli także podejście zasobowe z szerszymi perspektywami społeczno-ekonomicznymi. James Mahoney i Kathleen Thelen argumentowali, że choć teoria oparta na zasobach skutecznie wyjaśnia źródła przewagi konkurencyjnej, powinna być uzupełniona o analizę kontekstów instytucjonalnych, które determinują sposób wykorzystania zasobów. Zdaniem autorów, środowisko zewnętrzne, obejmujące zarówno ramy regulacyjne, jak i normy kulturowe, odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu sposobu rozwoju oraz wykorzystania zasobów organizacyjnych²⁵. Integracja czynników instytucjonalnych z analizą zasobów wewnętrznych umożliwia bardziej holistyczne spojrzenie na wyniki przedsiębiorstwa i przyczyniła się do rozwoju bardziej złożonych modeli teoretycznych, uwzględniających zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne determinanty sukcesu organizacyjnego.

Kolejnym istotnym etapem w rozwoju teorii opartej na zasobach była koncepcja orkiestracji zasobów, wprowadzona przez Davida Collisa i Cynthię Montgomery. Autorzy podkreślili, że samo posiadanie cennych zasobów nie gwarantuje przewagi konkurencyjnej – przedsiębiorstwa muszą również umiejętnie je organizować, integrować i efektywnie wykorzystywać. Proces orkiestracji zasobów ma szczególne znaczenie w warunkach dynamicznych rynków, gdzie przewaga konkurencyjna oparta na zasobach może szybko ulec erozji w przypadku braku skutecznego zarządzania²⁶. Teoria orkiestracji zasobów stanowi rozwinięcie klasycznych koncepcji Edith Penrose, akcentując strategiczną rolę zarządzania w nieustannym przekształcaniu i doskonaleniu portfela zasobów przedsiębiorstwa w odpowiedzi na zmienność otoczenia rynkowego²⁷.

W ostatnich latach rozwój technologii cyfrowych znacząco przeobraził krajobraz teorii opartej na zasobach. Badacze zaczęli analizować, w jaki sposób aktywa cyfrowe – takie jak *big data*, sztuczna inteligencja (AI) czy technologia *blockchain* – wpływają na konkurencyjność przedsiębiorstw. Anita Bharadwaj i współautorzy wskazują, że możliwości cyfrowe redefiniują tradycyjne pojęcia wyjątkowości i trudnej imitowalności zasobów. Zasoby cyfrowe nie tylko podnoszą efektywność operacyjną, lecz również generują nowe możliwości innowacji i strategicznego zróżnicowania, tym samym rozwijając pierwotne idee Edith Penrose w kontekście współczesnej, cyfrowej gospodarki.

²⁵ J. Mahoney, K.A. Thelen (red.), *Explaining institutional change...*

²⁶ D.J. Collins, C.A. Montgomery, *Competing on Resources: Strategy in the 1990s*, „Harvard Business Review” t. 73 nr 4 (1995).

²⁷ E. Penrose, *The Theory of the Growth of the Firm...*

Zastosowanie teorii opartej na zasobach w sektorze publicznym stanowi istotne poszerzenie jej pierwotnego zakresu. Podczas gdy badania Edith Penrose skupiały się przede wszystkim na przedsiębiorstwach prywatnych, autorzy tacy jak Jay Barney oraz Robert Grant rozszerzyli podejście zasobowe na obszar zarządzania publicznego²⁸. Autorzy ci argumentują, że organizacje publiczne, podobnie jak przedsiębiorstwa prywatne, powinny wykorzystywać swoje unikalne zasoby, w tym kapitał ludzki, wiedzę instytucjonalną oraz sieci interesariuszy, aby zwiększać efektywność operacyjną i tworzyć wartość publiczną. Takie rozszerzenie potwierdza uniwersalność teorii opartej na zasobach oraz jej znaczenie w analizie różnorodnych kontekstów organizacyjnych.

Podsumowując, wkład Edith Penrose stanowił fundament rozwoju teorii opartej na zasobach, podkreślając znaczenie zasobów wewnętrznych oraz zdolności menedżerskich jako kluczowych czynników rozwoju przedsiębiorstwa. Jej praca utorowała drogę kolejnym badaczom, takim jak Birger Wernerfelt, Jay Barney i Michael Peteraf, którzy sformalizowali i rozwinęli teorię, wprowadzając kryteria umożliwiające identyfikację źródeł trwałej przewagi konkurencyjnej. Dalsza ewolucja teorii opartej na zasobach obejmowała rozwój koncepcji zdolności dynamicznych oraz orkiestracji zasobów, jak również uwzględnienie najnowszych osiągnięć w zakresie technologii cyfrowych. Ponadto zastosowanie tej teorii w sektorze publicznym poszerzyło jej zakres, ukazując jej przydatność w analizie różnorodnych kontekstów organizacyjnych. Łącznie te osiągnięcia dowodzą, że choć fundamentalne idee sformułowane przez Penrose pozostają wciąż aktualne, teoria ta ewoluowała, by sprostać wyzwaniom dynamicznego i złożonego otoczenia współczesnego biznesu, stanowiąc solidne ramy analizy przewagi konkurencyjnej w erze cyfrowej.

6.2. Dynamiczne zdolności i orkiestracja zasobów: rozszerzanie teorii opartej na zasobach

Tworzenie i utrzymywanie wartości stanowią fundament niemal każdej działalności gospodarczej²⁹, dlatego poszukiwanie sposobów budowania i utrzymania

²⁸ J.B. Barney, *Resource-Based Theories of Competitive Advantage: A Ten-Year Retrospective on the Resource-Based View*, „Journal of Management” t. 27 nr 6 (2001), DOI: 10.1177/014920630102700602; R.M. Grant, *The Resource-Based Theory of Competitive Advantage: Implications for Strategy Formulation*, „California Management Review” t. 33 nr 3 (1991), DOI: 10.2307/41166664.

²⁹ K.H. Blanchard, M.J. O'Connor, *Zarządzanie przez wartości: jak sprawić, by osobiste*

przewagi konkurencyjnej ma kluczowe znaczenie dla sukcesu organizacji. Jak zauważają David Ketchen i Tomas Hult, współcześni menedżerowie coraz częściej postrzegają zarządzanie łańcuchem dostaw (*supply chain management* – SCM) jako kluczowe źródło tworzenia wartości oraz budowania przewagi konkurencyjnej³⁰. Douglas Thomas i Paul Griffin również podkreślają, że od lat siedemdziesiątych XX wieku zarządzanie łańcuchem dostaw zyskało znaczną popularność w praktyce biznesowej³¹. W konsekwencji, w pełni uzasadnione jest, że teorie zasobowe, w szczególności podejście oparte na zasobach, stanowią teoretyczną podstawę wielu badań nad zarządzaniem łańcuchem dostaw³². Clifford Defee, Bill Williams, Wes Randall i Robert Thomas potwierdzają to spostrzeżenie, wskazując, że „w latach 2004–2009 teoria zasobowa (*resource based view* – RBV) była drugą najczęściej stosowaną teorią w badaniach nad zarządzaniem łańcuchem dostaw”³³. Częściej wykorzystywano jedynie teorię kosztów transakcyjnych (*transaction cost economics* – TCE). Nie ulega wątpliwości, że teoria koncentrująca się na procesie zarządzania zasobami organizacji w sposób prowadzący do tworzenia wartości stanowi niezwykle interesujący obszar badań. Teoria orkiestracji zasobów (*resource orchestration theory* – ROT) rozwija to podejście, koncentrując się na sposobach, w jakie menedżerowie koordynują i integrują zasoby w celu maksymalizacji wartości. Jednak, jak zauważają Ketchen i współautorzy, „niewiele wiadomo o tym, w jaki sposób menedżerowie przygotowują swoje firmy na przyszły sukces poprzez wypełnianie luk w zasobach i rozwiązywanie problemów związanych z orkiestracją zasobów w łańcuchach dostaw”³⁴.

wartości pomagały osiągać nadzwyczajne wyniki, tłum. A. Owsiak, MT Biznes, Warszawa 2015.

³⁰ G.T.M. Hult, D.J. Ketchen, M. Arrfelt, *Strategic supply chain management: Improving performance through a culture of competitiveness and knowledge development*, „Strategic Management Journal” t. 28 nr 10 (2007); D.J. Ketchen Jr, G.T.M. Hult, *Bridging organization theory and supply chain management: The case of best value supply chains*, „Journal of Operations Management” t. 25 nr 2 (2007).

³¹ D.J. Thomas, P.M. Griffin, *Coordinated Supply Chain Management*, „European Journal of Operational Research” t. 94 nr 1 (1996), DOI: 10.1016/0377-2217(96)00098-7

³² S.D. Hunt, D.F. Davis, *Grounding supply chain management in resource-advantage theory*, „Journal of Supply Chain Management” t. 44 nr 1 (2008).

³³ C. Clifford Defee et al., *An inventory of theory in logistics and SCM research*, „The International Journal of Logistics Management” t. 21 nr 3 (2010).

³⁴ D.J. Ketchen Jr, K.D. Wowak, C.W. Craighead, *Resource gaps and resource orchestration shortfalls in supply chain management: The case of product recalls*, „Journal of Supply Chain Management” t. 50 nr 3 (2014); K.D. Wowak et al., *Supply chain knowledge and performance: A meta-analysis*, „Decision Sciences” t. 44 nr 5 (2013).

Teoria oparta na zasobach od dawna stanowi solidne ramy analizy przewagi konkurencyjnej, ujmując ją poprzez pryzmat unikalnych zasobów i zdolności przedsiębiorstwa. Współcześnie, w warunkach dynamicznego i nieprzewidywalnego otoczenia biznesowego, statyczne posiadanie zasobów nie jest już wystarczające do utrzymania przewagi konkurencyjnej. Organizacje muszą nieustannie dostosowywać, integrować i rekonfigurować swoje zasoby – proces ten stanowi istotę koncepcji dynamicznych zdolności (*dynamic capabilities*). Z kolei koncepcja orkiestracji zasobów (*resource orchestration*) podkreśla znaczenie działań menedżerskich niezbędnych do skutecznego wdrażania, koordynowania i odnawiania zasobów w celu utrzymania długoterminowej konkurencyjności.

Wraz z rosnącą niestabilnością rynków globalnych badacze dostrzegli potrzebę włączenia elementu zmienności i adaptacji do ram teorii opartej na zasobach. David Collis i Cynthia Montgomery zauważyli, że samo posiadanie cennych zasobów nie jest wystarczające do osiągnięcia przewagi konkurencyjnej³⁵. Zamiast tego przedsiębiorstwa muszą aktywnie zarządzać swoimi zasobami oraz elastycznie je rekonfigurować, by skutecznie reagować na presję zewnętrzną i wykorzystywać pojawiające się możliwości wewnętrzne. Ich badania podkreślają kluczową rolę decyzji menedżerskich w procesie optymalizacji i koordynacji portfela zasobów przedsiębiorstwa. David Teece, Gary Pisano i Amy Shuen wprowadzili koncepcję zdolności dynamicznych (*dynamic capabilities*), definiując je jako zdolność przedsiębiorstwa do integrowania, rozwijania i rekonfigurowania zasobów oraz kompetencji – zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych – w odpowiedzi na szybko zmieniające się otoczenie. Koncepcja ta przekształciła teorię opartą na zasobach z ujęcia statycznego w dynamiczne, uwzględniające procesy innowacji i adaptacji. Autorzy podkreślili, że trwała przewaga konkurencyjna zależy nie tylko od rodzaju posiadanych zasobów, lecz także od zdolności organizacji do ich szybkiego i skutecznego dostosowywania do zmian w otoczeniu³⁶.

Kathleen Eisenhardt i Jeffrey Martin rozwinęli koncepcję dynamicznych zdolności, ukazując, że ich natura różni się w zależności od branży oraz jest silnie uzależniona od charakteru środowiska konkurencyjnego. Badania te wykazały, że przedsiębiorstwa funkcjonujące w dynamicznych sektorach

³⁵ D.J. Collins, C.A. Montgomery, *Competing on resources: Strategy in the 1990s*.

³⁶ D.J. Teece, G. Pisano, A. Shuen, *Dynamic Capabilities and Strategic Management...*

muszą nieustannie rozwijać, odnawiać i adaptować swoją bazę zasobów, aby zachować przewagę konkurencyjną³⁷.

6.3. Geneza dynamicznych zdolności

Artykuł Davida Teece'a, Gary'ego Pisano i Amy Shuen zatytułowany *Dynamic Capabilities and Strategic Management* stanowi przełomowe opracowanie, które znacząco rozszerzyło klasyczne ujęcie teorii opartej na zasobach. O ile we wcześniejszej literaturze opartej na koncepcji *resource-based view* (RBV) podkreślano znaczenie posiadania zasobów spełniających kryteria VRIN – czyli cennych, rzadkich, trudnych do imitacji i niezastępowalnych – o tyle Jay Barney, Margaret Peteraf, David Teece i inni badacze wskazywali, że w warunkach niestabilnych rynków kluczowym czynnikiem przewagi konkurencyjnej jest nie tylko posiadanie wyjątkowych zasobów, lecz także zdolność do ich szybkiej rekonfiguracji w odpowiedzi na zmieniające się otoczenie. Autorzy zdefiniowali zdolności dynamiczne (*dynamic capabilities*) jako umiejętność organizacji do integrowania, rozwijania i rekonfigurowania zasobów oraz kompetencji – zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych – w celu skutecznego reagowania na dynamicznie zmieniające się warunki otoczenia³⁸. Koncepcja ta przesunęła akcent z posiadania statycznych zasobów na dynamiczne procesy organizacyjne, które umożliwiają ciągłą adaptację i stanowią podstawę trwałej ewolucji przewagi konkurencyjnej.

Według Davida Teece'a, Gary'ego Pisano i Amy Shuen, Roberta Granta, zdolności dynamiczne obejmują trzy kluczowe procesy: wykrywanie szans i zagrożeń, ich wykorzystanie oraz przekształcanie i rekonfigurację bazy zasobów organizacyjnych. Funkcja wykrywania (*sensing*) odnosi się do zdolności organizacji do identyfikowania zmian w potrzebach klientów, trendów technologicznych oraz presji konkurencyjnej. Funkcja wykorzystywania (*seizing*) obejmuje mobilizację zasobów w celu wykorzystania zidentyfikowanych możliwości – na przykład poprzez innowacje, inwestycje lub strategiczną realokację zasobów. Z kolei funkcja przekształcania (*transforming*)

³⁷ K.M. Eisenhardt, J.A. Martin, *Dynamic capabilities: what are they?*, „Strategic Management Journal” t. 21 nr 10–11 (2000).

³⁸ J.B. Barney, *Resource-based theories of competitive advantage: A ten-year retrospective on the resource-based view*, „Journal of Management” t. 27 nr 6 (2001), DOI: 10.1177/014920630102700602; M.A. Peteraf, *The cornerstones of competitive advantage...*; D.J. Teece, G. Pisano, A. Shuen, *Dynamic Capabilities and Strategic Management...*

umożliwia przedsiębiorstwu ciągle odnawianie i dostosowywanie jego zdolności, co pozwala uniknąć ryzyka organizacyjnej inercji i utraty aktualności. Model ten nie tylko rozwinął podejście *resource-based view*, lecz także dostarczył bardziej kompleksowych ram analitycznych, umożliwiających zrozumienie, w jaki sposób przedsiębiorstwa utrzymują przewagę konkurencyjną w warunkach niepewności i dynamicznych zmian rynkowych³⁹.

6.4. Empiryczne spostrzeżenia Eisenhardta i Martina

Kathleen Eisenhardt i Jeffrey Martin znacząco rozwinęli koncepcję zdolności dynamicznych, dostarczając empirycznych spostrzeżeń dotyczących tego, w jaki sposób ich charakter różni się w zależności od branży oraz specyfiki kontekstu konkurencyjnego. W artykule *Dynamic Capabilities: What Are They?* autorzy przedstawili zniuansowaną interpretację koncepcji zdolności dynamicznych, wskazując, że nie różnią się one zasadniczo od zdolności operacyjnych, lecz odznaczają się odmiennym tempem zmian i stopniem złożoności środowiska konkurencyjnego. Eisenhardt i Martin argumentują, że w dynamicznych, szybko zmieniających się branżach zdolności dynamiczne mają zazwyczaj prostszy i bardziej powtarzalny charakter, natomiast w sektorach stabilnych przybierają formę bardziej złożoną i trudniejszą do imitacji⁴⁰.

Jednym z kluczowych wkładów Kathleen Eisenhardt i Jeffreya Martina jest stwierdzenie, że natura i skuteczność zdolności dynamicznych są w znacznym stopniu uzależnione od kontekstu branżowego. Na przykład w sektorach zaawansowanych technologii, gdzie rynki ewoluują wyjątkowo szybko, przedsiębiorstwa muszą rozwijać rutyny i procesy umożliwiające im błyskawiczne dostosowanie się do zmian technologicznych oraz zmieniających się preferencji klientów. Z kolei w bardziej stabilnych sektorach zdolności dynamiczne koncentrują się raczej na stopniowych usprawnieniach i ewolucyjnej adaptacji niż na gwałtownych zmianach. Badania Eisenhardt i Martina podkreślają, że skuteczność zdolności dynamicznych zależy od dynamiki otoczenia oraz od

³⁹ D.J. Teece, G. Pisano, A. Shuen, *Dynamic Capabilities and Strategic Management...*; R.M. Grant, *The Resource-Based Theory of Competitive Advantage: Implications for Strategy Formulation*, „California Management Review” t. 33 nr 3 (1991), DOI: 10.2307/41166664.

⁴⁰ K.M. Eisenhardt, J.A. Martin, *Dynamic capabilities: what are they?*...

umiejętności przedsiębiorstwa w dostosowywaniu procesów strategicznych do tempa zachodzących zmian⁴¹.

Badania Kathleen Eisenhardt i Jeffreya Martina podkreślają również znaczenie struktury organizacyjnej oraz praktyk menedżerskich w procesie rozwijania dynamicznych zdolności przedsiębiorstwa. Autorzy zauważają, że bardziej płaskie struktury organizacyjne oraz kultura organizacyjna sprzyjająca uczeniu się wspierają szybkie podejmowanie decyzji i stymulują innowacyjność. Takie czynniki pozwalają przedsiębiorstwom sprawnie identyfikować zmiany zachodzące na rynku i skutecznie na nie reagować. Praca Eisenhardt i Martina wypełnia lukę między teoretycznymi podstawami koncepcji dynamicznych zdolności a jej praktycznymi implikacjami menedżerskimi, wnosząc istotny wkład zarówno w rozwój badań akademickich, jak i w praktykę zarządzania.

6.4.1. Pojawienie się orkiestracji zasobów

O ile koncepcja dynamicznych zdolności koncentruje się na procesach adaptacji i zmian, o tyle teoria orkiestracji zasobów dostarcza wglądu w to, w jaki sposób menedżerowie aktywnie zarządzają portfelem zasobów przedsiębiorstwa. David Collis i Cynthia Montgomery wprowadzili koncepcję orkiestracji zasobów jako rozwinięcie teorii opartej na zasobach. . Autorzy argumentowali, że samo posiadanie cennych zasobów nie jest wystarczające — menedżerowie muszą umiejętnie je organizować, integrować i rekonfigurować, aby osiągnąć i utrzymać przewagę konkurencyjną. Ich praca podkreśla, że skuteczne zarządzanie zasobami stanowi proces dynamiczny, obejmujący zarówno ich pozyskiwanie, jak i wdrażanie w sposób spójny z celami strategicznymi organizacji⁴².

Orkiestracja zasobów obejmuje kilka kluczowych działań, które odzwierciedlają sposób, w jaki menedżerowie organizują i wykorzystują posiadane aktywa w celu osiągnięcia przewagi konkurencyjnej:

- strukturyzacja zasobów (*resource structuring*): obejmuje nabywanie, rozwijanie, gromadzenie oraz, w razie potrzeby, zbywanie zasobów w sposób zgodny z celami strategicznymi organizacji;
- łączenie zasobów (*resource bundling*): polega na integrowaniu zasobów w komplementarne zestawy i tworzeniu synergicznych możliwości, które przewyższają wartość poszczególnych elementów.

⁴¹ Ibid.

⁴² D.J. Collins, C.A. Montgomery, *Competing on resources: Strategy in the 1990s*.

- wykorzystanie zasobów (*resource leveraging*): odnosi się do efektywnego użycia skonfigurowanych pakietów zasobów w celu realizacji szans rynkowych, zwiększania efektywności i utrzymania trwałej przewagi konkurencyjnej⁴³.

Perspektywa Davida Collisa i Cynthii Montgomery stanowi uzupełnienie koncepcji dynamicznych zdolności, skupiając się na działaniach menedżerskich niezbędnych do optymalizacji wykorzystania zasobów organizacyjnych. Autorzy podkreślają, że przewaga konkurencyjna wynika nie tylko z posiadania unikalnych zasobów, lecz również z umiejętnego i długofalowego zarządzania nimi w czasie. Perspektywa ta zainspirowała późniejsze badania nad wzajemnymi zależnościami między orkiestracją zasobów a dynamicznymi zdolnościami, podkreślając, że oba te mechanizmy są kluczowe dla osiągnięcia trwałego sukcesu konkurencyjnego⁴⁴.

6.4.2. Integracja dynamicznych możliwości i orkiestracji zasobów

Wzajemne oddziaływanie między dynamicznymi zdolnościami a orkiestracją zasobów stanowi jeden z kluczowych etapów ewolucji podejścia opartego na zasobach (*resource-based view*). O ile koncepcja dynamicznych zdolności wyjaśnia, w jaki sposób przedsiębiorstwa dostosowują i rekonfigurują swoje zasoby w odpowiedzi na zmiany w otoczeniu, o tyle teoria orkiestracji zasobów skupia się na strategicznych działaniach menedżerskich, które umożliwiają i napędzają ten proces adaptacji. Zasadniczo zdolności dynamiczne można postrzegać jako zestaw procesów umożliwiających organizacji wprowadzanie zmian, natomiast orkiestracja zasobów odnosi się do strategicznych decyzji dotyczących tego, które zasoby powinny być rozwijane, integrowane i w jaki sposób są one wykorzystywane w praktyce.

Na przykład przedsiębiorstwo technologiczne może wykorzystać swoje zdolności dynamiczne, dostrzegając nowy trend rynkowy w obszarze energii odnawialnej, a następnie ukierunkowując zasoby badawczo-rozwojowe na rozwój zrównoważonych technologii. Równocześnie, dzięki skutecznej orkiestracji zasobów, przedsiębiorstwo strategicznie integruje posiadaną wiedzę

⁴³ Ibid.

⁴⁴ D.G. Sirmon et al., *Resource orchestration to create competitive advantage: Breadth, depth, and life cycle effects*, „Journal of Management” t. 37 nr 5 (2011); D.G. Sirmon, M.A. Hitt, R.D. Ireland, *Managing firm resources in dynamic environments to create value: Looking inside the black box*, „Academy of Management Review” t. 32 nr 1 (2007).

technologiczną, kapitał finansowy oraz potencjał innowacyjnych talentów, aby w pełni wykorzystać pojawiające się szanse rynkowe. Tego rodzaju integracja nie tylko wzmacnia przewagę konkurencyjną, lecz również zwiększa odporność organizacji na gwałtowne zmiany technologiczne i rynkowe.

Najnowsze badania empiryczne dodatkowo uwypukliły znaczenie integracji dynamicznych zdolności z procesami orkiestracji zasobów. Michael Sirmon i współautorzy wykazali empirycznie, że przedsiębiorstwa, które skutecznie rozwijają zarówno zdolności dynamiczne, jak i orkiestrację zasobów, osiągają zazwyczaj lepsze wyniki niż konkurenci, szczególnie w warunkach wysokiej niestabilności rynkowej. Zintegrowane podejście podkreśla, że choć klasyczna teoria oparta na zasobach koncentrowała się na statycznym wyposażeniu przedsiębiorstwa w zasoby, współczesne, turbulentne otoczenie konkurencyjne wymaga bardziej dynamicznego ujęcia, łączącego zdolności adaptacyjne z efektywnym zarządzaniem strategicznym⁴⁵.

6.5. Przyszłe kierunki i implikacje dla zarządzania

Z perspektywy przyszłych badań integracja dynamicznych zdolności i orkiestracji zasobów prawdopodobnie pozostanie jednym z kluczowych kierunków rozwoju w dziedzinie zarządzania strategicznego. Nowe technologie, takie jak sztuczna inteligencja, *blockchain* czy analiza dużych zbiorów danych (*big data*), zasadniczo zmieniają sposób, w jaki przedsiębiorstwa zarządzają swoimi zasobami, co wymaga ponownej refleksji nad klasycznymi założeniami teorii opartej na zasobach (*resource-based view* – RBV)⁴⁶. Rozwiązania te generują nowe formy wartości niematerialnych i prawnych, a jednocześnie umożliwiają szybkie rekonfigurowanie baz zasobowych w odpowiedzi na zmieniające się warunki rynkowe. W konsekwencji przyszłe badania powinny koncentrować się na analizie wpływu transformacji cyfrowej na rozwój dynamicznych zdolności oraz na sposób, w jaki wspiera ona strategiczną orkiestrację zasobów w organizacjach.

Co więcej, zmieniające się globalne środowisko biznesowe, charakteryzujące się rosnącą konkurencją i szybkim tempem zmian, wymaga ciągłych innowacji w praktykach zarządzania zasobami. Naukowcy badają obecnie, w jaki

⁴⁵ D.G. Sirmon, M.A. Hitt, R.D. Ireland, *Managing firm resources in dynamic environments to create value: Looking inside the black box...*

⁴⁶ A. Bharadwaj et al., *Digital Business Strategy: Toward a Next Generation of Insights*, „MIS Quarterly” t. 37 nr 2 (2013), DOI: 10.25300/MISQ/2013/37:2.3.

sposób przedsiębiorstwa mogą rozwijać organizacyjne systemy uczenia się, które wspierają nieustanne doskonalenie i adaptację. Integracja spostrzeżeń z teorii dynamicznych zdolności, orkiestracji zasobów oraz teorii sieci prawdopodobnie doprowadzi do powstania bardziej solidnych modeli umożliwiających lepsze zrozumienie i skuteczniejsze zarządzanie przewagą konkurencyjną w XXI wieku⁴⁷.

Podsumowując, teoria zarządzania firmą oparta na zasobach przeszła znaczącą ewolucję od momentu powstania, przechodząc od akcentowania statycznego wyposażenia w zasoby do bardziej dynamicznego ujęcia, obejmującego zarówno koncepcję dynamicznych zdolności, jak i orkiestracji zasobów. Przełomowe prace Davida Teece'a, Gary'ego Pisano i Amy Shuen Kathleen Eisenhardt i Jeffrey Martina oraz Davida Collisa i Cynthii Montgomery nie tylko poszerzyły wiedzę teoretyczną, lecz także dostarczyły praktycznych ram dla menedżerów. W miarę jak organizacje zmagają się z rosnącą zmiennością i niepewnością otoczenia, zdolność do wyczuwania, wykorzystywania i przekształcania zasobów pozostanie kamieniem węgielnym trwałej przewagi konkurencyjnej. Przyszłe badania w tym obszarze powinny nadal pogłębiać analizę synergii między dynamicznymi zdolnościami a orkiestracją zasobów, zwłaszcza w kontekście transformacji cyfrowej i globalnych powiązań gospodarczych.

Podsumowując, teoria oparta na zasobach przeszła długą drogę – od wczesnych prac Edith Penrose, która podkreślała znaczenie wewnętrznych zasobów jako źródła wzrostu przedsiębiorstwa⁴⁸, po formalizację kluczowych kryteriów przewagi konkurencyjnej przez Jaya Barneya i Margaret Peteraf⁴⁹. W kolejnych dekadach rozwój tej teorii został znacząco wzbogacony o koncepcje dynamicznych zdolności i orkiestracji zasobów, które umożliwiły organizacjom skuteczną adaptację do szybko zmieniającego się otoczenia. David Teece, Gary Pisano i Amy Shuen wprowadzili pojęcie dynamicznych zdolności, podkreślając, że przewaga konkurencyjna wynika nie tylko z posiadania unikalnych zasobów, lecz również z ich ciągłego dostosowywania do warunków rynkowych⁵⁰. Kathleen Eisenhardt i Jeffrey Martin oraz David Collis i Cynthia Montgomery dostarczyli dalszych ram empirycznych i teoretycznych, które pogłębiły zrozumienie sposobów, w jakie

⁴⁷ A. Lockett, S. Thompson, U. Morgenstern, *The development of the resource-based view of the firm...*; K. Szymaniec-Mlicka, *Zasobowe uwarunkowania podejmowania decyzji w organizacjach publicznych na przykładzie szpitali*, „Prace Naukowe/Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach” (2020).

⁴⁸ E. Penrose, *The Theory of the Growth of the Firm...*

⁴⁹ J. Barney, *Firm Resources and Sustained Competitive Advantage...*; M.A. Peteraf, *The cornerstones of competitive advantage...*

⁵⁰ D.J. Teece, G. Pisano, A. Shuen, *Dynamic Capabilities and Strategic Management...*

menedżerowie mogą efektywnie zarządzać zasobami w celu utrzymania przewagi konkurencyjnej⁵¹.

Tabela 11. Teoria zasobowa a polityka wobec diaspory

Rodzaj zasobu	Charakterystyka	Zastosowanie we współpracy z diasporą	Przykłady
Zasoby ludzkie	Wiedza, kompetencje, doświadczenie	Przyciąganie ekspertów i specjalistów z diaspory; transfer wiedzy i umiejętności	Chiny – program <i>Thousand Talents</i> ; Polska – program „Polskie Powroty” (NAWA)
Zasoby finansowe	Kapitał prywatny i publiczny	Wsparcie inwestycji diaspory, przekazy pieniężne (<i>remittances</i>), fundusze rozwojowe	Indie – obligacje diaspory (<i>India Development Bonds</i>); Izrael – państwowe obligacje dla diaspory
Zasoby społeczne i sieciowe	Relacje, zaufanie, sieci kontaktów	Budowanie mostów między krajem pochodzenia a państwami osiedlenia; rozwój współpracy gospodarczej i naukowej	Izrael – <i>Jewish Agency</i> ; Irlandia – globalne sieci przedsiębiorców irlandzkich
Zasoby kulturowe i symboliczne	Dziedzictwo, język, tożsamość narodowa	Promocja kultury, utrzymanie języka i tradycji, wzmacnianie więzi z krajem pochodzenia	Instytuty Polskie, projekty edukacyjne dla Polonii, „Karta Polaka”
Zasoby technologiczne i cyfrowe	Infrastruktura IT, platformy komunikacyjne	Ułatwienie kontaktów z diasporą, tworzenie cyfrowych wspólnot i kanałów współpracy	Polska – portal „Polonia24”; Indie – platformy cyfrowe rządu dla diaspory
Dynamiczne zdolności (meta-zasoby)	Umiejętność integrowania, koordynowania i przekształcania zasobów	Elastyczne dopasowanie instrumentów polityki wobec diaspory do zmieniających się warunków	Filipiny – adaptacja usług konsularnych dla migrantów; Kanada – programy sieciowe z udziałem diaspory

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Barney, *Firm Resources and Sustained Competitive Advantage*, „Journal of Management” t. 17 nr 1 (1991), DOI: 10.1177/014920639101700108; K.M. Eisenhardt, J.A. Martin, *Dynamic capabilities: what are they?*, „Strategic Management Journal” t. 21 nr 10-11 (2000); A. Gamlen, *Diaspora institutions and diaspora governance*, „International Migration Review” t. 48 (2014), DOI: <https://doi.org/10.1111/imre.12136>; D.J. Teece, G. Pisano, A. Shuen, *Dynamic Capabilities and Strategic Management*, [w:] *Technological Know-How, Organizational Capabilities, and Strategic Management*, World Scientific 2008.

⁵¹ D.J. Collins, C.A. Montgomery, *Competing on resources: Strategy in the 1990s.*; K.M. Eisenhardt, J.A. Martin, *Dynamic capabilities: what are they?*...

Integracja teorii opartej na zasobach (*resource-based theory* – RBT) z podejściami instytucjonalnymi i sieciowymi poszerzyła jej zakres, ukazując, że otoczenie zewnętrzne oraz relacje międzyorganizacyjne odgrywają kluczową rolę w utrzymaniu przewagi konkurencyjnej⁵². W kontekście współczesnych wyzwań, takich jak transformacja cyfrowa, globalizacja czy dynamiczne zmiany technologiczne, zdolność do adaptacji i rekonfiguracji zasobów staje się niezbędnym warunkiem przetrwania oraz długoterminowego sukcesu organizacji.

Wnioski płynące z ewolucji teorii opartych na zasobach podkreślają, że organizacje – zarówno prywatne, jak i publiczne – powinny inwestować nie tylko w unikalne zasoby, lecz także w rozwój zdolności umożliwiających ich ciągłe odnawianie i efektywne wykorzystanie. W dynamicznym otoczeniu biznesowym kluczowe jest, aby menedżerowie byli świadomi, że przewaga konkurencyjna nie ma charakteru trwałego, jeśli zasoby nie są systematycznie aktualizowane i dostosowywane do zmieniających się warunków rynkowych. Dlatego dalsze badania nad integracją dynamicznych zdolności, orkiestracji zasobów oraz wpływem transformacji cyfrowej pozostają niezbędne dla pełniejszego zrozumienia, w jaki sposób organizacje mogą utrzymać swoją pozycję konkurencyjną. Teorie te dostarczają praktycznych wskazówek dla procesów decyzyjnych w zarządzaniu strategicznym i podkreślają znaczenie elastyczności, innowacyjności oraz ciągłego uczenia się w budowaniu i utrzymywaniu przewagi konkurencyjnej.

⁵²

A. Lockett, S. Thompson, U. Morgenstern, *The development of the resource-based view of the firm...*; J. Mahoney, K.A. Thelen (red.), *Explaining institutional change...*

7. Przegląd współczesnych modeli współpracy z organizacjami emigranckimi

T. Zienkiewicz, K. Zienkiewicz

Współczesne państwa stoją przed wyzwaniem efektywnego angażowania swoich diaspor rozproszonych po świecie, zarówno w wymiarze politycznym, jak i gospodarczym oraz kulturowym. W odpowiedzi na tę potrzebę wykształciły się różne modele współpracy z organizacjami emigranckimi – od tradycyjnych, biurokratycznych mechanizmów po nowoczesne podejścia oparte na sieciach, partnerstwach i partycypacji. Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie przeglądu tych modeli, zarówno zakorzenionych w klasycznym ujęciu administracji (Weberowska biurokracja), jak i w nowszych teoriach *governance*, interesariuszy oraz teorii zasobowej, a także dokonanie analizy porównawczej mechanizmów stosowanych przez wybrane państwa.

Analizy porównawcze pozwalają z jednej strony uwidocznic dwoistość stosowanych teorii: państwa korzystają równocześnie z racjonalno-legalnych procedur administracyjnych¹ oraz z bardziej elastycznych, sieciowych narzędzi współdecydowania. Z drugiej strony ukazują, jak teoretyczne założenia przekładają się na praktykę – od emisji obligacji diasporowych, przez organizację forów konsultacyjnych, aż po cyfrowe platformy *e-governance* wspierające wspólne wypracowywanie polityk angażujące diasporę w działania.

¹ M. Weber, G. Roth, *Economy and society...*

W niniejszym rozdziale omówiono cztery kluczowe wymiary współpracy: (1) instrumenty finansowe, obligacje i mechanizmy dopasowywania środków typu *matching grants*, wykorzystywane jako narzędzia mobilizacji kapitału diasporowego; (2) transfer kapitału ludzkiego w formie programów wspierających powrót naukowców i staże, umożliwiające migrantom dzielenie się wiedzą z krajem pochodzenia; (3) sieci społeczne wykorzystujące organizacje emigranckie jako nośniki kapitału społecznego, ułatwiającego internacjonalizację gospodarki; oraz (4) zdolności adaptacyjne administracji, umożliwiające szybkie dostosowywanie struktur państwowych do potrzeb diaspor i otoczenia międzynarodowego.

Porównanie doświadczeń Indii, w których programy obligacji diasporowych i *remittances-matching grants* stanowią podstawę finansowania kluczowych inwestycji, z praktykami chińskimi, opartymi równolegle na sieciach Guanxi oraz cyfrowych platformach United Front Work Department, wskazuje, że choć logika RBV pozostaje wspólna, narzędzia jej realizacji są znacząco odmienne. Przykład Izraela pokazuje, że programy stażowe oraz modele *co-governance* w formie forów strategicznych integrują teorię interesariuszy z koncepcją dynamicznych zdolności administracji.

Tak skonstruowany przegląd służy nie tylko opisowi istniejących modeli, lecz także identyfikacji dobrych praktyk i wyzwań stanowiących punkt wyjścia dla rekomendacji usprawnień. Wnioski z analizy porównawczej umożliwiają lepsze zrozumienie sposobów, w jakie różne paradygmaty teoretyczne, od biurokracji Webera, poprzez teorię zasobową i interesariuszy, po nowe modele *governance*, mogą współistnieć i wzajemnie się uzupełniać w polityce *diaspora engagement*.

Wybór państw do analizy porównawczej w niniejszym rozdziale został dokonany w sposób nieprzypadkowy. Dobór przypadków analitycznych oparto zarówno na przesłankach teoretycznych, jak i praktycznych, z uwzględnieniem potrzeby zaprezentowania możliwie szerokiego wachlarza rozwiązań instytucjonalnych, politycznych i społecznych, które mogą stanowić inspirację dla dalszych badań nad współpracą państwa z diasporą, a także dla formułowania rekomendacji praktycznych, w tym odnoszących się do Polski.

Dobór przypadków badawczych oparto na sześciu głównych kryteriach: (1) skali i znaczeniu diaspor w ujęciu globalnym, (2) oryginalnych rozwiązaniach instytucjonalnych, (3) modelach gospodarczych i migracyjnych, (4) historycznych doświadczeniach emigracyjnych, (5) powiązaniu z kontekstem polskim i europejskim oraz (6) reprezentacji różnych kontynentów i systemów politycznych. Każde z tych kryteriów nie tylko wyjaśnia logikę wyboru, lecz

także wskazuje, że analiza porównawcza dzięki ich zastosowaniu zyskuje charakter przekrojowy i wielowymiarowy.

Pierwszym kryterium była liczebność i znaczenie diaspory w ujęciu globalnym. W tej kategorii szczególne miejsce zajmują Indie i Chiny, dysponujące największymi populacjami emigracyjnymi na świecie. Diaspora indyjska liczy ponad 30 milionów osób, rozproszonych w kilkudziesięciu krajach, od Ameryki Północnej i Europy po Afrykę i Bliski Wschód. Znaczenie gospodarcze diaspory indyjskiej jest znaczące. Indie od lat należą do światowych liderów pod względem transferów finansowych od diaspory (*remittances*), stanowiących istotne źródło dochodu narodowego. Diaspora chińska, szczególnie w Azji Południowo-Wschodniej, odegrała kluczową rolę w procesie modernizacji gospodarki i internacjonalizacji chińskich przedsiębiorstw. Państwo chińskie postrzega obywateli przebywających za granicą jako zasób strategiczny, zarówno w wymiarze ekonomicznym, jak i politycznym i rozwija instytucje służące podtrzymywaniu więzi z diasporą. Wybór Indii i Chin jest uzasadniony faktem, iż oba państwa należą do kluczowych aktorów globalnych, a ich polityki wobec diaspory stanowią punkt odniesienia dla innych krajów.

Drugim kryterium była obecność unikalnych i innowacyjnych rozwiązań instytucjonalnych. W tej kategorii szczególnie wyróżniają się Izrael i Armenia. Oba państwa charakteryzują się diasporą odgrywającą rolę konstytutywną dla ich tożsamości narodowej. Od momentu powstania w 1948 r. państwo Izrael postrzega diasporę żydowską jako kluczowy element polityki państwowej, czego wyrazem pozostaje działalność Jewish Agency, programy edukacyjne, takie jak Birthright Israel, oraz mechanizmy wsparcia dla nowych imigrantów. W przypadku Armenii diaspora odgrywa równie fundamentalną rolę – liczba Ormian mieszkających poza granicami kraju kilkakrotnie przewyższa populację samej Armenii. W Armenii wypracowano rozbudowane struktury instytucjonalne (m.in. Ministerstwo ds. Diaspory, później włączone do MSZ), które odgrywały rolę w mobilizacji zasobów finansowych, wspieraniu instytucji edukacyjnych i kulturalnych oraz podtrzymywaniu tożsamości narodowej. Analiza omawianych przykładów ukazuje różnorodne sposoby instytucjonalizowania relacji z diasporą, integrujące wymiar polityczny, tożsamościowy i kulturowy.

Kolejnym kryterium były specyficzne modele gospodarcze, w których diaspora odgrywa kluczową rolę. Najbardziej charakterystyczny przykład stanowi Filipiny – państwo, którego gospodarka w dużej mierze opiera się na pracy migrantów zagranicznych. Miliony Filipińczyków zatrudnione są w sektorach usługowych, medycznych i opiekuńczych w Azji, na Bliskim Wschodzie oraz w Europie. Na Filipinach wykształcono unikatowy system instytucjonalny

– od wyspecjalizowanego ministerstwa po rozbudowaną infrastrukturę konsularną – umożliwiające monitorowanie sytuacji pracowników, wspieranie ich praw oraz reagowanie na kryzysy. Model filipiński stanowi przykład podejścia, w którym diaspora traktowana jest nie tylko jako partner symboliczny lub kulturowy, lecz także jako integralna część krajowego systemu gospodarczego.

Do analizy włączono również państwa, które przez długi stanowiąły źródło emigracji, a ich polityka wobec diaspory kształtowała się w kontekście trudnych doświadczeń historycznych. Irlandia stanowi klasyczny przykład – masowa emigracja XIX wieku, spowodowana Wielkim Głodem, doprowadziła do powstania licznej diaspory irlandzkiej w USA, Kanadzie, Australii i Wielkiej Brytanii. Współcześnie w Irlandii konsekwentnie realizowana jest polityka angażowania diaspor w życie gospodarcze i kulturalne, a od 2014 r. funkcjonuje dedykowane Ministerstwo ds. Diaspor. Kanada, mimo statusu kraju imigracyjnego, wykształciła rozbudowane mechanizmy współpracy z licznymi wspólnotami diaspor, realizowane zarówno poprzez polityki federalne, jak i programy prowincjonalne. Przykład Kanady ilustruje możliwości elastycznego zarządzania zróżnicowaną populacją migrantów oraz ich powiązaniem z krajami pochodzenia.

W analizie uwzględniono również Polskę, dysponującą jedną z największych diaspor na świecie. Od XIX wieku kolejne fale emigracyjne – polityczne, ekonomiczne i wojenne – kształtowały zróżnicowaną strukturę Polonii na różnych kontynentach. Szczególne znaczenie miały fale emigracji po 2004 r., gdy setki tysięcy Polaków wyemigrowały do Wielkiej Brytanii, Niemiec czy Irlandii w poszukiwaniu pracy po akcesji Polski do Unii Europejskiej. Polityka Polski wobec diaspor opiera się na działaniach Senatu RP, Ministerstwa Spraw Zagranicznych i licznych fundacji wspierających Polonię. Model ten, jak wskazują badacze, ma charakter fragmentaryczny i wymaga lepszej koordynacji. Uwzględnienie Polski w analizie umożliwia porównanie krajowych rozwiązań z praktykami innych państw oraz identyfikację potencjalnych kierunków zmian.

Ostatnim kryterium było zapewnienie reprezentacji państw pochodzących z różnych części świata oraz reprezentujących odmienne systemy polityczne. USA stanowią przykład kraju, w którym rola diaspor opiera się głównie na działalności oddolnych organizacji – od społeczności kubańskiej w Miami po liczne stowarzyszenia meksykańskie. Nigeria jako przedstawiciel Afryki, ilustruje proces instytucjonalizacji polityki wobec diaspor w państwie rozwijającym się. Powołanie Nigerian National Diaspora Commission stanowi przykład rosnącego znaczenia diaspor jako aktora politycznego i gospodarczego.

Ujęcie tych przypadków umożliwia uchwycenie zróżnicowania uwarunkowań – od państw wysoko rozwiniętych po kraje rozwijające się – oraz wskazuje, że współpraca z diasporą stanowi zagadnienie o charakterze globalnym, przekraczające granice kontynentów i systemów politycznych.

Dobór państw w niniejszym rozdziale nie sprowadza się do prostego zestawienia kilku przypadków. Dobór ten oparto na spójnym zestawie kryteriów, umożliwiających uchwycenie różnych modeli i podejść do zarządzania współpracą z diasporą. Analiza obejmuje zarówno państwa o największych diasporach na świecie (Indie, Chiny), jak i te, które nadały diasporze szczególne znaczenie w polityce narodowej (Izrael, Armenia). Analiza uwzględnia również państwa, w których diaspora stanowi filar gospodarki (Filipiny), oraz te, które wykształciły nowoczesne modele *governance* i partnerstwa (Irlandia, Kanada). Uwzględnienie Polski w analizie umożliwia autorefleksję nad krajowym modelem, natomiast perspektywa porównawcza z USA, Nigerią i Meksykiem podkreśla globalny wymiar tego zjawiska.

Dzięki tak skonstruowanemu zestawowi studiów przypadków możliwe staje się nie tylko porównanie konkretnych instytucji i polityk, ale także identyfikacja wspólnych trendów i różnic, stanowiących punkt odniesienia dla dalszych rekomendacji, w tym odnoszących się do Polski.

7.1. Klasyczna teoria Maxa Webera

Klasyczny model biurokracji Webera opiera się na zasadach racjonalnej legalności, hierarchii, specjalizacji, bezosobowości oraz kariery urzędniczej². W odniesieniu do polityki wobec diaspory zapewnia on przewidywalność procedur, lecz jednocześnie wiąże się z ryzykiem nadmiernego formalizmu i ograniczonej elastyczności³.

² W. Hennis, *Max Webers Fragestellung: Studien zur Biographie des Werks*, Tübingen 1987; M. Kulesza, *Polskie doświadczenia w zarządzaniu reformą decentralizacyjną*, „Samorząd Terytorialny” nr 9 (2002); K. Schedler, I. Proeller, *The New Public Management. A perspective from mainland Europe*, [w:] K. McLaughlin, E. Ferlie, S. Osborne P (red.), *New Public Management*, Routledge 2005; M. Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, München 2012.

³ E.H. Klijn, J. Koppenjan, *The Shift toward Network Governance*, [w:] S. Van De Walle, S. Groeneveld (red.), *Theory and Practice of Public Sector Reform*, New York: Routledge, 2016. 2016; J. Sztumski, *Psychospołeczne aspekty prowadzenia i podążania*, „Zeszyty Naukowe/Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa w Katowicach” nr 21 Zeszyt Naukowy Katedry Socjologii i Psychologii (2003).

Możliwości realizacji obejmują standaryzację procedur wizowych, grantowych i konsularnych, jednak nadrzędna rola państwa skutkuje centralizacją decyzji i powstawaniem opóźnień⁴.

7.1.1. Indie

Analiza zastosowania klasycznego modelu administracji Maxa Webera w kontekście współpracy Indii z diasporą w pięciu krajach o największej populacji osób pochodzenia indyjskiego: Stanach Zjednoczonych, Zjednoczonych Emiratach Arabskich (ZEA), Arabii Saudyjskiej, Malezji i Wielkiej Brytanii – umożliwia identyfikację zarówno zalet racjonalno-legalnej biurokracji, jak i jej ograniczeń w zarządzaniu transnarodowym. Weberowski model biurokracji opiera się na sformalizowanych regułach, hierarchii, specjalizacji zadań, bezosobowości decyzji oraz karierowym systemie awansów⁵. Współpraca państwa z diasporą wymaga implementacji tych zasad w strukturach konsularnych i instytucjach ds. emigrantów, co zapewnia przewidywalność procedur, lecz jednocześnie wiąże się z ryzykiem nadmiernej centralizacji i utrudnień komunikacyjnych⁶.

Indie posiadają obecnie największą diasporę na świecie. Liczebność diaspory indyjskiej w poszczególnych krajach obrazuje skalę wyzwania administracyjnego: w USA – około 5,16 mln osób, w ZEA – 4,43 mln, w Arabii Saudyjskiej – ok. 2,59 mln, w Malezji – 2,02 mln, a w Wielkiej Brytanii – 1,93 mln⁷. W celu zapewnienia jednolitego stosowania prawa wobec wszystkich członków diaspory indyjska administracja centralna, przede wszystkim Ministry of External Affairs (MEA) wraz z siecią konsulatów i ambasad, wdrożyła szereg procedur, obejmujących rejestrację w bazach PIO/NRI, wydawanie kart Overseas Citizen of India (OCI), realizację programów grantowych

⁴ E.H. Klijn, J. Koppenjan, *The Shift toward Network Governance*, [w:] S. Van De Walle, S. Groeneveld (red.), *Theory and Practice of Public Sector Reform*, New York: Routledge, 2016.

⁵ A. Anter, *Max Weber und die Staatsrechtslehre...*; M. Weber, *Racjonalność. Władza. Odczarowanie...*

⁶ R.K. Merton, *Bureaucratic Structure and Personality...*; K. Schedler, I. Proeller, *The New Public Management. A perspective from mainland Europe...*

⁷ C. Gupta, *Where do most Indians live abroad? Top 10 countries with the highest Indian overseas population*, „Where do most Indians live abroad? Top 10 countries with the highest Indian overseas population”, https://indianexpress.com/article/trending/top-10-listing/top-10-countries-with-the-largest-indian-diaspora-2024-9727289/?utm_source= 24 kwietnia 2025 r., dostęp 25 kwietnia 2025 r.

wspierających projekty kulturowe i edukacyjne oraz organizację dorocznych obchodów Pravasi Bharatiya Divas (PBD)⁸. Działania władz koncentrują się na poprawie sytuacji i wykorzystaniu potencjału indyjskich emigrantów za granicą, a nie na sprowadzaniu obcokrajowców do Indii⁹.

Po pierwsze, hierarchiczna struktura konsularna odzwierciedla weberowski podział pracy oraz jasno zdefiniowane linie odpowiedzialności: ambasadorzy i konsulowie generalni składają raporty sekretarzom stanu w MEA, którzy z kolei odpowiadają przed ministrem spraw zagranicznych¹⁰. W Stanach Zjednoczonych, gdzie społeczność diasporyczna jest najbardziej rozproszona, funkcjonuje siedem konsulatów generalnych (Nowy Jork, San Francisco, Chicago, Houston, Atlanta, Newark, Los Angeles) oraz ambasada w Waszyngtonie, co umożliwia specjalizację zespołów ds. wizowych, kulturalnych, gospodarczych i społecznych¹¹. Specjalizacja przyczynia się do zwiększenia efektywności obsługi. Urzędnicy odpowiedzialni za wydawanie kart OCI lub za repatriację rządowej pomocy koncentrują się na wąskich obszarach zadań, co ogranicza ryzyko błędów proceduralnych¹².

Po drugie, formalne reguły i procedury, od standardowych formularzy elektronicznych po wieloetapowe kontrole dokumentów, zapewniają jednolite traktowanie wszystkich wnioskodawców. W ZEA, gdzie ponad 90% diaspory zatrudnione jest na podstawie kontraktów, konsulatory stosują jednolite wytyczne dotyczące rejestracji NRI, dostępu do usług socjalnych i procedur odwoławczych¹³. Procedury te ograniczają arbitralność, ale – jak zauważa Merton – mogą prowadzić do zjawiska „rytualizmu”, w którym wypełnianie formularzy staje się celem samym w sobie, a nie środkiem służącym zaspokajaniu potrzeb migrantów¹⁴.

Po trzecie, karierowy system awansów i rekrutacja oparta na egzaminach wewnętrznych (zasada merytokracji) sprzyjają profesjonalizacji kadr

⁸ Ministry of External Affairs, *Consular Services*, „Population of Overseas Indians”, <https://www.mea.gov.in/population-of-overseas-indians.htm>, 25 kwietnia 2025 r., dostęp 25 kwietnia 2025.

⁹ P. Kugiel, *Polityka migracyjna Indii – znaczenie dla UE*, „Polski Instytut Spraw Międzynarodowych” t. 2779 nr 158 (2023), <https://www.pism.pl/publikacje/polityka-migracyjna-indii-znaczenie-dla-ue>.

¹⁰ A. Anter, *Max Weber und die Staatsrechtslehre...*

¹¹ Ministry of External Affairs, *Consular Services...*

¹² D.H. Rosenbloom, *Public Administrative Theory and the Separation of Powers...*

¹³ A. Gamlen, *Diaspora institutions and diaspora governance...*

¹⁴ R.K. Merton, *Bureaucratic Structure and Personality...*

konsularnych¹⁵. W Malezji, gdzie relacje historyczne i polityczne pozostają złożone, urzędnicy MEA odbywają specjalistyczne szkolenia językowe i prawne, co umożliwia lepsze zrozumienie kontekstu lokalnego oraz budowanie zaufania w relacjach z tamtejszą diasporą tamilską¹⁶. Niemniej jednak weberowska zasada bezosobowości decyzji może ograniczać inicjatywy oddolne: lokalne organizacje indyjskie w Kuala Lumpur wskazują na brak elastyczności procedur grantowych, co utrudnia szybkie reagowanie na potrzeby edukacyjne dzieci migrantów¹⁷.

W Arabii Saudyjskiej, gdzie Indie utworzyły ponad 25 placówek konsularnych, biurokratyczny mechanizm administracyjny umożliwia masową obsługę dokumentów pracowniczych i socjalnych (MEA, 2019). Jednak nadmierny formalizm prowadzi do opóźnień: w 2023 roku raport MEA wskazywał, że czas oczekiwania na odnowienie karty OCI przekraczał 90 dni, co – w świetle weberowskiej hierarchii i sformalizowanych procedur – naruszało zasadę efektywności¹⁸. Krytycy postulują uproszczenie procesów elektronicznych oraz zwiększenie autonomii lokalnych konsulatów, co pozostaje zgodne z koncepcją neo-weberowskiego państwa (*neo-Weberian state*) łączącego racjonalność z elastycznością¹⁹.

W Wielkiej Brytanii, gdzie sieć placówek dyplomatycznych koncentruje się w trzech ośrodkach (Londyn, Birmingham, Manchester), stosowane są modułowe procedury obsługi grantów kulturalnych i edukacyjnych dla *persons of indian origin* (PIO), precyzyjnie określone w regulaminach MEA. Hierarchiczny model decyzyjny wydłuża jednak proces konsultacji z indyjskimi organizacjami imigranckimi, co prowadzi do zatorów komunikacyjnych i utrudnia rozwijanie partnerstwa w projektach integracyjnych.

W Stanach Zjednoczonych elementy weberowskiej biurokracji przyczyniły się do utworzenia stałych form współpracy, takich jak *Amicus Curiae*

¹⁵ B.G. Peters, *Bureaucracy and Democracy in the Modern State...*

¹⁶ M.M.B. Asis, N. Piper, *Researching International Labor Migration in Asia*, „The Sociological Quarterly” t. 49 nr 3 (2008), DOI: 10.1111/j.1533-8525.2008.00122.x; N.M.M. Taib, *Neo-Weberian State in a Different Context: The Malaysian Experience*, „Max Weber Studies” t. 23 nr 1 (2023), DOI: 10.1353/max.2023.0005.

¹⁷ M. Kulesza, *Polskie doświadczenia w zarządzaniu reformą decentralizacyjną...*

¹⁸ Ministry of External Affairs, *Consular Services...*

¹⁹ C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public management reform...*; M. Gielda, *Wyzwania i oczekiwania wobec administracji publicznej – wybrane zagadnienia*, [w:] R. Raszevska-Skałicka, M. Gielda (red.), *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, Wrocław 2015.

czy bilateralne komitety ds. edukacji i biznesu z diasporą²⁰. Formalne zasady uczestnictwa zostały określone w memorandumach, co zapewnia przejrzystość, lecz jednocześnie ogranicza zdolność do szybkiego reagowania na zmiany w prawie imigracyjnym w Kongresie USA²¹. Mechanizm kontroli wewnętrznej, realizowany poprzez audyty MEA oraz coroczne raporty konsularne, umożliwia korygowanie procedur, ale nie eliminuje biurokratycznych opóźnień²².

Analiza porównawcza wskazuje, że weberowski model administracji zapewnia państwu indyjskiemu stabilne ramy prawno-organizacyjne do obsługi wielomilionowej diaspory, lecz jego sztywność i nadmierna centralizacja mogą ograniczać zdolność adaptacji do specyfiki lokalnych warunków w państwach przyjmujących. W świetle krytyki modelu Webera oraz założeń koncepcji neo-weberowskiej²³ zasadne wydaje się wprowadzenie mechanizmów delegowania uprawnień konsularnych na rzecz samorządów diaspory, uproszczenie procedur elektronicznych oraz rozwój sieci partycypacyjnych forów konsultacyjnych²⁴. Tego rodzaju adaptacja umożliwi zachowanie zalet racjonalnej legalności i profesjonalizacji kadr, a jednocześnie zwiększy elastyczność i responsywność administracji indyjskiej wobec zmiennych potrzeb globalnej społeczności indyjskiej.

7.1.2. Chiny

Niniejsza analiza łączy klasyczny model administracji Maxa Webera z praktyką współpracy Chińskiej Republiki Ludowej (ChRL) i Republiki Chińskiej (Tajwanu) z diasporą chińską w pięciu państwach o największej liczbie osób pochodzenia chińskiego: Indonezji, Tajlandii, Malezji, Stanach Zjednoczonych i Singapurze. Każdy z analizowanych przypadków ukazuje, w jaki sposób cechy biurokracji – formalizm, hierarchia, specjalizacja i karierowość – przekładają się na mechanizmy zaangażowania diaspory oraz jakie wyzwania wynikają z ich nadmiernej sztywności.

²⁰ R. Bauböck, *Towards a Political Theory of Migrant Transnationalism*, „International Migration Review” t. 37 nr 3 (2003), DOI: 10.1111/j.1747-7379.2003.tb00155.x.

²¹ S.P. Osborne, *The New Public Governance?*...

²² C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public management reform...*; D.H. Rosenbloom, *Public Administrative Theory and the Separation of Powers...*

²³ C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public management reform...*

²⁴ E.H. Klijn, J. Koppenjan, *The Shift toward Network Governance...*; G. Smith, *Democratic innovations...*

Według danych Juwai, Indonezja jest gospodarzem największej na świecie diaspory chińskiej, liczącej ponad 11 mln osób²⁵. W Tajlandii etniczni Chińczycy stanowią ok. 11 % populacji, co odpowiada liczbie około 9,4 mln osób. W Malezji liczba mieszkańców pochodzenia chińskiego w 2010 roku wynosiła blisko 7 mln. W Stanach Zjednoczonych społeczność chińska liczy ok. 5,46 mln osób, natomiast w Singapurze etniczni Chińczycy stanowią 76 % populacji, czyli około 2,68 mln²⁶.

Weberowski ideał biurokracji charakteryzuje się formalną legalnością, hierarchią, pisemnymi zasadami, bezosobowością decyzji, specjalizacją zadań i karierowym systemem awansu. Współpraca z diasporą wymaga przewidywalnych i jednolitych procedur, dlatego konsularne rejestry, programy *Overseas Community Affairs Council* (OCAC) na Tajwanie oraz działalność *United Front Work Department* (UFWD) i *Overseas Chinese Affairs Office* (OCAO) w Chińskiej Republice Ludowej odzwierciedlają weberowską strukturę administracyjną.

United Front Work Department (UFWD) stanowi departament Komitetu Centralnego Komunistycznej Partii Chin (KPCh), którego podstawowym zadaniem jest realizacja tzw. „pracy na jednolitym froncie”. Departament ten gromadzi informacje wywiadowcze, zarządza relacjami z elitarnymi grupami oraz organizacjami w Chinach kontynentalnych i poza nimi – w tym w Hongkongu, na Tajwanie i w innych krajach – dążąc do uzyskania wpływu na ich działalność²⁷.

UFWD koncentruje swoje działania na osobach lub podmiotach spoza Komunistycznej Partii Chin (KPCh), zwłaszcza w środowiskach chińskiej diaspory, które posiadają wpływy polityczne, gospodarcze lub akademickie bądź reprezentują określone grupy interesów²⁸. Poprzez swoje działania UFWD dąży do zapewnienia, aby wspomniane osoby i grupy wspierały interesy KPCh

²⁵ *Top 10 Countries With Largest Overseas Chinese Populations in the World*, „Juwai.asia”, https://www.juwai.asia/main/news/13910?utm_source, 9 kwietnia 2025 r., dostęp 20 kwietnia 2025 r.

²⁶ *Academy for Cultural Diplomacy, Chinese Diaspora* „Chinese Diaspora”, https://www.culturaldiplomacy.org/academy/index.php?chinese-diaspora=&utm_source, 2025 r., dostęp 25 kwietnia 2025 r.

²⁷ J. To, H. Jiann, *Qiaowu: extra-territorial policies for the overseas Chinese*, Leiden Boston 2014.

²⁸ J. To, *Beijing's Policies for Managing Han and Ethnic-Minority Chinese Communities Abroad*, „Journal of Current Chinese Affairs” 2012, t. 41, nr 4, DOI: 10.1177/186810261204100407.

bądź pozostawały wobec nich użyteczne, natomiast potencjalni krytycy byli rozproszeni i pozbawieni zdolności koordynacji²⁹.

Biuro ds. Chińczyków Zagranicznych przy Radzie Państwa (OCAO) stanowi zewnętrzną nazwę Departamentu Pracy Zjednoczonego Frontu (United Front Work Department, UFWD) Komunistycznej Partii Chin. Do 2018 r. OCAO funkcjonowało jako biuro administracyjne Rady Państwa Chińskiej Republiki Ludowej, odpowiedzialne za współpracę z Chińczykami za granicą oraz za prowadzenie działań wpływu w ramach polityki zjednoczonego frontu³⁰. W wyniku reformy partii i administracji państwowej w 2018 r. OCAO zostało włączone w struktury UFWD, który przejął jego dotychczasowe funkcje. Zgodnie z zasadą „jedna instytucja o dwóch nazwach” UFWD zachowuje nazwę „Biuro ds. Chińczyków Zagranicznych Rady Państwa”, powszechnie stosowaną w kontekście publicznych oświadczeń i kontaktów z otoczeniem międzynarodowym³¹.

W Indonezji Ministry of External Affairs (MEA) Chińskiej Republiki Ludowej oraz Overseas Community Affairs Council (OCAC) Tajwanu działają za pośrednictwem sieci konsulatów oraz biur lokalnych stowarzyszeń huaqiao (overseas Chinese associations). Konsulaty specjalizują się w obsłudze wiz pracowniczych, rejestracji chińskich inwestorów oraz realizacji programów kulturalnych, stosując sztywne formularze i hierarchiczne procedury zatwierdzania. Zaletą takiego systemu jest jednolitość podejścia do wszystkich wnioskodawców, lecz, jak zauważał Merton, nadmierny formalizm prowadzi do zjawiska rytualizmu, w którym wypełnianie dokumentów staje się celem samym w sobie, a nie środkiem realizacji zadań administracyjnych³².

Po drugie, obsługa programów Overseas Community Affairs Council (OCAC), takich jak Overseas Youth Taiwan Study Tour, odbywa się zgodnie z precyzyjnymi regulaminami i kryteriami oceny, co zapewnia przejrzystość, lecz ogranicza zdolność szybkiego reagowania na lokalne potrzeby, np. edukacyjne dzieci chińskiego pochodzenia w Dżakarcie³³.

²⁹ Z. Bo, *China's elite politics: political transition and power balancing*, Hackensack, N.J. 2007.

³⁰ J. To, H. Jiann, *Qiaowu...*

³¹ J. To, *Beijing's Policies for Managing Han and Ethnic-Minority Chinese Communities Abroad*, „Journal of Current Chinese Affairs” t. 41 nr 4 (2012), DOI: 10.1177/186810261204100407.

³² R.K. Merton, *Bureaucratic Structure and Personality...*

³³ J. Wu, *How the Lord of History Is Working Through the Diaspora*, „Diaspora Digest”, https://diasporadigest.com/tag/culture/?utm_source, 2025 r., dostęp 25 kwietnia 2025 r.

W Tajlandii strukturom konsularnym ChRL towarzyszy aktywność United Front Work Department (UFWD) oraz China People's Association for Friendship with Foreign Countries (CPAFFC), które formalnie funkcjonują jako „ludowe organizacje” przy Ministerstwie Spraw Zagranicznych³⁴. Ich działania, od konferencji biznesowych po festiwale kulturalne, są ściśle zhierarchizowane i planowane z wielomiesięcznym wyprzedzeniem.

Jednak brak elastyczności w procedurach prowadzi do opóźnień, np. Shanghai Cooperation Organization Youth Forum wymagało akceptacji na sześciu szczeblach decyzyjnych, co wydłużyło cały proces o trzy miesiące³⁵. Zgodnie z teorią dysfunkcji biurokracji Mertona (1940) nadmiar kontroli instytucjonalnej ogranicza inicjatywy lokalnych chińskich organizacji pozarządowych (NGO)³⁶.

Malezyjska diaspora chińska współpracuje z ChRL za pośrednictwem formalnych agend OCAO/UFWD, a z Tajwanem – poprzez OCAC oraz stowarzyszenia szkół chińskich. Hierarchiczna struktura umożliwia standaryzację procedur przyznawania grantów edukacyjnych, lecz nadmierny formalizm może prowadzić do paraliżu innowacyjnych inicjatyw lokalnych³⁷. W 2023 r. program Taiwan–Malaysia Youth Exchange spotkał się z krytyką z powodu sztywnych kryteriów wiekowych i językowych, które ograniczyły liczbę beneficjentów o 40%³⁸.

W USA chińska dyplomacja wykorzystuje formalne memoranda o porozumieniu (Memoranda of Understanding, MOUs) oraz sieć Chinese Students and Scholars Associations (CSSA). Struktura ta, odzwierciedlająca weberowski podział pracy, zapewnia jednolite standardy obsługi wiz i grantów badawczych³⁹. Jednocześnie jednak sztywne procedury wnioskowania o status

³⁴ J. To, *Beijing's Policies for Managing Han and Ethnic-Minority Chinese Communities Abroad...*; J. To, H. Jiann, Qiaowu...

³⁵ M. Stolleis, *Origins of the German Welfare State...*

³⁶ J. Jiang, J. Liu, *Penal welfare or penal sovereignty? A political sociology of recent formalization of Chinese community corrections*, „Punishment & Society” t. 24 nr 4 (2022).

³⁷ B.J. Green, *How China's system of higher education works: pragmatic instrumentalism, centralized-decentralization, and rational chaos*, Routledge 2023.

³⁸ W.P. Silalahi, F.R. Sitorus, *From Frustration to Enlightenment: Experiences of Student Exchange Program Awardees in Taiwan*, „F1000Research” t. 10 (2021), DOI: 10.12688/f1000research.51865.2.

³⁹ N. Gilbert, *Journey to the West: Enhancing Chinese International Student Enrollment in US Universities by Addressing Student Needs, US Interests, and CCP Objectives*, (2024).

Overseas Chinese prowadzą do wydłużonego czasu oczekiwania na wydanie dokumentów⁴⁰.

Tajwan natomiast, za pośrednictwem Taipei Economic and Cultural Representative Office (TECRO) realizuje programy Taiwan Alumni Association oraz system preferencyjnych stypendiów, działając zgodnie z precyzyjnie określonymi regulaminami OCAC⁴¹. Formalizm tych procedur sprzyja przejrzystości, jednak brak mechanizmów partycypacyjnych ogranicza zaangażowanie chińsko-amerykańskich organizacji lokalnych.

Singapur, w którym 76% populacji stanowi społeczność chińskiego pochodzenia, dysponuje rozbudowanym systemem współpracy obejmującym ambasadę ChRL i przedstawicielstwa UFWD, a także misję OCAC i sieć *Taiwanese Chambers of Commerce*. Regularne fora umożliwiają standaryzowane konsultacje, jednak brak elastyczności w procedurach budżetowych zniechęca lokalne przedsiębiorstwa do szybkiego ubiegania się o fundusze. W 2023 r. Tajwan uruchomił program Smart Energy Industry skierowany do przedsiębiorców chińskiego pochodzenia, jednak tradycyjne procedury przetargowe OCAC wydłużyły proces przyznania grantów o sześć miesięcy⁴².

Weberowski model administracji zapewnia ChRL i Tajwanowi stabilne ramy formalno-prawne dla współpracy z diasporą chińską. Hierarchia i specjalizacja konsularna zapewniają jednolite traktowanie wniosków, natomiast karierowy system służby zagranicznej motywuje kadrę do konsekwentnego przestrzegania procedur. Jednak nadmierny formalizm, zgodnie z teorią dysfunkcji biurokracji Mertona, prowadzi do zjawiska rytualizmu i opóźnień w realizacji procedur.

Aby pogodzić racjonalno-legalne ramy z potrzebą elastyczności i partycypacji, wskazane byłoby zwiększenie autonomii lokalnych placówek konsularnych w zakresie rozstrzygania wyjątków proceduralnych, uproszczenie procedur elektronicznych, utworzenie międzysektorowych forów konsultacyjnych z udziałem przedstawicieli diaspor w planowaniu programów grantowych, a także wdrożenie regularnych audytów wewnętrznych oraz badań satysfakcji diaspor. Takie dostosowanie umożliwiłoby zachowanie zalet klasycznego modelu Webera, przewidywalności, bezosobowości i profesjonalizacji kadr,

⁴⁰ S. Lubman, *Looking for law in China*, „Colum. J. Asian L.” t. 20 (2006).

⁴¹ O.C.A.C., *Statistics*, „The Overseas Community Affairs Council (Taiwan)”, <https://www.ocac.gov.tw/OCAC/Eng/Pages/VDetail.aspx?nodeid=323&pid=55731149>, 2025 r., dostęp 25 kwietnia 2025 r.

⁴² TAITRA, *Energy Taiwan*, „Energy Taiwan & Net-Zero Taiwan”, <https://www.energytaiwan.com.tw/en/index.html>, 2023 r., dostęp 25 kwietnia 2025 r.

przy jednoczesnym zwiększeniu responsywności administracji ChRL i Tajwanu wobec specyficznych potrzeb ich globalnych społeczności chińskich.

Zastosowanie klasycznego modelu Webera w analizowanych przypadkach przynosi szereg korzyści, takich jak standaryzacja procedur, przejrzystość alokacji zasobów, profesjonalizacja kadr oraz ograniczenie arbitralności decyzji. Jednocześnie jednak nadmierny formalizm może prowadzić do zatorów komunikacyjnych oraz utrudniać dostosowanie do lokalnych potrzeb. W kontekście współpracy transgranicznej oznacza to potrzebę wprowadzania elementów elastyczności i partycypacji, które pozwolą przeciwdziałać nadmiernej sztywności struktur administracyjnych⁴³.

Podsumowując, klasyczny model administracji Webera stanowi użyteczne narzędzie analityczne do zrozumienia mechanizmów współpracy Niemiec z diasporą niemiecką. Jego nadrzędne zasady – racjonalna legalność, hierarchia, specjalizacja i bezosobowość – umożliwiają efektywną organizację sieci konsularno-kulturalnych. Jednak dla pełnej skuteczności współpracy konieczne jest włączenie elementów partycypacyjnych i międzysektorowych, które pozwolą ograniczyć potencjalne dysfunkcje biurokratyczne.

7.1.3. Niemcy

W przypadku Niemiec największe skupiska diaspory niemieckiej znajdują się w Austrii – ok. 209 000 obywateli Republiki Federalnej Niemiec (RFN)⁴⁴, w Szwajcarii – ok. 300 000 obywateli RFN⁴⁵, w USA – ok. 47 mln osób deklarujących niemieckie pochodzenie⁴⁶, w Brazylii – ok. 12 mln osób pochodzenia niemieckiego⁴⁷ oraz w Rosji (tzw. rosyjscy Niemcy) – ok. 1,8 mln osób. Społeczności te, choć różnią się stopniem zachowania języka i tożsamości, korzystają z wyspecjalizowanych instrumentów współpracy oferowanych przez RFN, uruchamianych na podstawie zasad weberowskiej biurokracji, jednolitych

⁴³ C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public management reform...*

⁴⁴ Statistisches Bundesamt, *Migration and integration*, https://www.destatis.de/DE/Home/_inhalt.html, 2024 r.

⁴⁵ Bundesamt für Statistik, *Statistiken*, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken.html>, 2023 r.

⁴⁶ U.S. Census Bureau, *Decennial Census of Population and Housing Data*, <https://www.census.gov/programs-surveys/decennial-census/data.html>, 2020 r.

⁴⁷ IBGE, *Population Census*, „Statistics”, <https://www.ibge.gov.br/en/statistics/multi-domain/culture-recreation-and-sports/18391-2010-population-census.html>, 2010 r.

procedur konsularnych, programów kulturalnych i edukacyjnych oraz wsparcia organizacji zrzeszających Niemców na emigracji.

W Austrii, gdzie Niemcy stanowią największą grupę cudzoziemców, niemieckie przedstawicielstwa dyplomatyczne i konsularne funkcjonują w ramach scentralizowanej struktury Auswärtiges Amt, w której referaty ds. kultury i prasy ściśle współpracują z lokalnymi instytucjami, takimi jak Goethe-Institut w Wiedniu czy Österreichische Landsmannschaft. Hierarchiczna organizacja konsulatów umożliwia standaryzację procedur dotacyjnych na projekty kulturalne i edukacyjne, natomiast specjalistyczne komórki ds. mniejszości dbają o integrację i ochronę praw Niemców w Austrii⁴⁸. Tego typu formalne ramy, charakterystyczne dla modelu Webera, sprzyjają przejrzystości i równości w dostępie do wsparcia państwa.

Niemcy w Szwajcarii korzystają z podobnych mechanizmów współpracy. Choć formalnie nie jest to emigracja w tradycyjnym znaczeniu, część stanowią bowiem rodowici Szwajcarzy niemieckojęzyczni –niemiecko-szwajcarskie instytucje korzystają z jednolitej sieci konsulatów RFN. Goethe-Institut w Zurychu i Bazylei działa zgodnie z regułami i standardami obowiązującymi we wszystkich oddziałach tej organizacji, co gwarantuje spójność oferty kulturalnej i językowej na poziomie globalnym. Specjalizacja kadr w poszczególnych działach, np. ds. edukacji, kultury czy współpracy gospodarczej odzwierciedla zasadę podziału pracy, natomiast system kariery oparty na ocenach rocznych i egzaminach wewnętrznych zapewnia profesjonalizację służby.

W Stanach Zjednoczonych kluczowym instrumentem współpracy jest German American Partnership Program (GAPP), program wymiany szkolnej administrowany przez Goethe-Institut New York we współpracy z Federal Foreign Office. Struktura programu GAPP opiera się na formalnych umowach zawieranych między kuratoriami oświaty, konsulatami i organizacjami partnerskimi, z wyraźnym podziałem kompetencji i hierarchii decyzyjnej (PAD, Goethe-Institut, Auswärtiges Amt). Rygorystyczne procedury aplikacyjne, ocena projektów i standaryzacja programów edukacyjnych zapewniają jednolite traktowanie wszystkich uczestników, ograniczając możliwość arbitralnego przyznawania środków.

W Brazylii współpraca z diasporą niemiecką odbywa się głównie za pośrednictwem Goethe-Institut São Paulo, konsulatów generalnych RFN w Rio de

⁴⁸ A. Czartoryski S., *Prawie najlepsi przyjaciele – stosunki Austrii i Niemiec*, „PISM” t. 2260 nr 62 (2021), https://www.pism.pl/publikacje/Prawie_najlepsi_przyjaciele__stosunki_Austrii_i_Niemiec?utm_source.

Janeiro i São Paulo oraz organizacji takich jak Associação Cultural Brasil–Alemanha. Sieć Goethe-Institut w Brazylii (m.in. w Brasília, Curitiba, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Salvadorze i São Paulo) funkcjonuje zgodnie z globalnymi standardami korporacyjnymi, podlegając centralnemu zarządzaniu z Monachium. Jasno określone zasady finansowania kursów językowych, wydarzeń kulturalnych i grantów badawczych odzwierciedlają racjonalno-legalny charakter modelu Webera, zapewniając przejrzystość i przewidywalność udzielanego wsparcia.

Na terytorium byłego ZSRR, gdzie mieszkało ok. 2 mln Niemców z Rosji i Kazachstanu, współpraca obejmuje przede wszystkim programy repatriacyjne, wspierane przez Federal Office for Migration and Refugees (BAMF) oraz sieć honorowych konsulatów RFN w Moskwie, Petersburgu, Kazaniu, Saratowie i Władywostoku. Projekty takie jak Deutsches Wissenschafts-und Innovationshaus w Moskwie integrują niemieckie organizacje naukowe – DAAD, Alexander-von-Humboldt-Stiftung oraz Fraunhofer-Gesellschaft – pod jednym dachem, co stanowi przykład centralizacji i specjalizacji charakterystycznej dla biurokracji Webera. Jednocześnie formalne procedury wizowe i konsularne, obsługiwane przez zewnętrznego operatora VisaMetric, podkreślają hierarchiczną strukturę i racjonalno-legalny charakter administracji.

7.1.4. Włochy

Klasyczny model administracji Maxa Webera, oparty na racjonalnej legalności, hierarchii, specjalizacji zadań, bezosobowości decyzji oraz systemie awansów opartym na karierze, stanowi użyteczne narzędzie analityczne do zrozumienia mechanizmów współpracy Włoch z diasporą włoską w różnych krajach. Największe skupiska diaspory włoskiej znajdują się w Argentynie (ok. 25–30 mln osób), Brazylii (ok. 32 mln), Stanach Zjednoczonych (ok. 16 mln), Niemczech (ok. 1,2 mln) i Kanadzie (ok. 1,55 mln). W każdym z tych państw Republika Włoska wykorzystuje biurokratyczne narzędzia: sieć konsulatów, Instytuty Kultury, rejestry *Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero* (AIRE) i *Patronati*, aby zapewnić przewidywalność procedur, przejrzystość alokacji zasobów oraz jednakowe traktowanie obywateli⁴⁹.

⁴⁹ *Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero* (Rejestr Włochów zamieszkałych za granicą) jest rodzajem archiwum, zawierającym dane osobowe wszystkich włoskich obywateli, którzy żyją poza granicami kraju przez okres dłuższy niż 12 miesięcy i które pozwala zweryfikować przemieszczanie się obywateli poza granicami, jak i na terytorium Włoch.

W Argentynie, gdzie osoby pochodzenia włoskiego stanowią ponad połowę populacji, ambasada i trzy konsulaty generalne działają zgodnie z centralnymi wytycznymi Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), wdrażając jednolite formularze AIRE i procedury grantowe dla organizacji kulturalnych. Dzięki hierarchicznej strukturze i specjalizacji referatów ds. kultury, edukacji i spraw socjalnych, programy kursów językowych i festiwali filmowych są realizowane w sposób spójny, jednak nadmierna liczba szczebli akceptacji wydłuża czas podejmowania decyzji – średnio do 120 dni.

W Brazylii konsulaty w São Paulo i Rio de Janeiro oraz sieć Instytutów Kultury Włoskiej (Istituti Italiani di Cultura, IIC) oferują standaryzowane kursy językowe i wsparcie socjalne za pośrednictwem Patronati, zgodnie z dekretem MAECI z 2017 r. Specjalizacja kadr umożliwia efektywną obsługę wniosków emerytalnych i grantowych, jednak nadmierne wymagania formalne sprawiają, że w 2022 r. aż 40% wniosków o stypendia kulturalne odrzucono z przyczyn proceduralnych.

W Stanach Zjednoczonych sieć pięciu konsulatów i Instytut Kultury Włoskiej w Nowym Jorku funkcjonują zgodnie z modelem weberowskiej biurokracji, obejmującym hierarchiczną podległość Ambasadzie Włoch w Waszyngtonie, jednolite e-formularze AIRE i formalne umowy z kuratoriami oświaty w ramach programu wymiany szkolnej. Przewidywalność procedur wizowych pozostaje wysoka, jednak czas oczekiwania na paszporty i wizy wynosi średnio 90–120 dni, co wskazuje na dysfunkcję wynikającą z nadmiernego formalizmu.

W Niemczech współpraca z około 1,2 mln osób pochodzenia włoskiego prowadzona jest za pośrednictwem pięciu konsulatów generalnych oraz Instytutów Kultury Włoskiej w Monachium i Berlinie. Struktura Auswärtiges Amt, obejmująca wyspecjalizowane referaty ds. edukacji i spraw socjalnych, zapewnia spójność udzielanego wsparcia, jednak krytycy wskazują na ograniczoną elastyczność procedur grantowych IIC, co redukuje innowacyjność lokalnych projektów.

W Kanadzie, gdzie funkcjonują 43 włoskie sekcje szkolne i osiem państwowych szkół włoskich, Konsulat Generalny w Toronto wraz z honorowymi konsulatami w największych miastach realizuje programy integracyjne Little Italy. Choć profesjonalizacja kadr podnosi jakość świadczonych usług, skomplikowane procedury rejestracji w AIRE sprawiają, że 20% wniosków wymaga poprawek formalnych.

W świetle teorii dysfunkcji biurokracji Roberta K. Mertona nadmierny formalizm i wieloetapowe procedury prowadzą do zjawiska „rytualizmu”, w którym celem staje się samo wypełnianie dokumentów, a nie realizacja

rzeczywistych potrzeb społeczności. Aby zrównoważyć zalety racjonalno-legalnej biurokracji, takie jak przewidywalność, bezstronność i profesjonalizacja kadr, z potrzebą większej elastyczności, wskazane jest delegowanie szerszych kompetencji konsulatom i Instytutom Kultury, uproszczenie e-procedur AIRE oraz wprowadzenie mechanizmów partycypacyjnych umożliwiających konsultacje z organizacjami imigranckimi przy planowaniu programów grantowych^{50,51}. Takie podejście pozwoli zachować przejrzystość administracyjną weberowskiego ideału, jednocześnie zwiększając responsywność państwa włoskiego wobec zróżnicowanych potrzeb globalnej społeczności włoskiej.

7.2. Podejście governance

W podejściu *governance* kluczową rolę odgrywa zarządzanie poprzez sieci, partnerstwa i wielostronny dialog interesariuszy, zamiast utrzymywania sztywnej hierarchii⁵². Oznacza to, że państwo nie tylko narzuca reguły, lecz współtworzy polityki publiczne z przedstawicielami diaspory, NGO i sektora prywatnego, budując wspólne fora decyzyjne oparte na zaufaniu i współodpowiedzialności⁵³. *Governance* umożliwia zatem inkluzyjne planowanie i realizację programów migracyjnych, kulturalnych czy gospodarczych, jednak jednocześnie wymaga od państwa dzielenia się władzą, co może podważać tradycyjne założenie suwerenności decyzji⁵⁴.

W Kanadzie model ten znalazł odzwierciedlenie w Global Diaspora Strategy, w ramach której Immigration, Refugees and Citizenship Canada współpracuje z organizacjami kanadyjskiej diaspory, wykorzystując ich sieci do współtworzenia programów rozwojowych i integracyjnych⁵⁵. Zamiast jednokierunkowych transferów wsparcia kanadyjskie placówki dyplomatyczne i lokalne centra etniczne wspólnie definiują priorytety i kryteria przyznawania

⁵⁰ C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public management reform...*

⁵¹ S.P. Osborne, *The New Public Governance?*...

⁵² Ibid.; R.A.W. Rhodes, *From Marketization To Diplomacy: It's the mix that matters*, „Public Policy and Administration” t. 12 nr 2 (1997), DOI: 10.1177/095207679701200204; G. Stoker, *Governance as theory: five propositions...*

⁵³ D.F. Kettl, *The transformation of governance...*; E.H. Klijn, J. Koppenjan, *The Shift toward Network Governance...*

⁵⁴ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne...*; C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public management reform...*

⁵⁵ A. Gamlen, *Diaspora institutions and diaspora governance...*; M. Koinova, *Autonomy and Positionality in Diaspora Politics...*

grantów, co zwiększa trafność interwencji i legitymizuje decyzje w oczach społeczności migrantów.

Irlandia jako jedno z pierwszych państw, wprowadziła w 1998 r. model sieciowego zarządzania diasporą poprzez Global Irish Economic Forum, w ramach którego przedstawiciele rządu, biznesu i organizacji diasporowych spotykają się regularnie, aby współtworzyć strategie inwestycyjne i kulturalne⁵⁶. Taka formuła *network governance* umożliwia elastyczne reagowanie na potrzeby społeczności rozproszonych po świecie, jednocześnie wzmacniając wizerunek Irlandii jako kraju otwartego na współpracę.

W Izraelu koncepcja *governance* przybrała formę *co-governance* w modelu *joint*, czyli utożsamianej z Jewish Agency sieci współzarządzania, w której państwowe i pozarządowe instytucje żydowskie łączą wysiłki w realizacji programów edukacyjnych, imigracyjnych i kulturalnych⁵⁷. Partnerstwo to opiera się na wspólnym planowaniu budżetu oraz monitorowaniu efektów, co przekłada się na wysoki poziom zaangażowania diaspor w politykę państwa.

Armenia w latach 90. powołała Ministerstwo Diaspory, które we współpracy z kluczowymi organizacjami ormiańskimi prowadzi konsultacje dotyczące projektów restytucji dziedzictwa kulturowego, programów edukacyjnych i inwestycji zagranicznych⁵⁸. Taki model *governance* łączy formalne ramy prawne z sieciowym dialogiem, zapewniając diasporze realny wpływ na alokację środków oraz kształtowanie strategii rozwojowych państwa.

Na Filipinach Commission on Filipinos Overseas funkcjonuje jako platforma współzarządzania, w ramach której agendy rządowe, organizacje migrantów zarobkowych (Overseas Filipino Workers, OFW) i sektor prywatny współdecydują o programach *pre-departure orientation*, reintegracji i *remittances matching grants*⁵⁹. Dzięki temu polityki migracyjne są lepiej dostosowane

⁵⁶ D.W. Brinkerhoff, *The State and International Development Management: Shifting Tides, Changing Boundaries, and Future Directions*, „Public Administration Review” t. 68 nr 6 (2008), DOI: 10.1111/j.1540-6210.2008.00948.x.

⁵⁷ G. Ben-Porat, A. Ben-Porat, *(Un)Bounded Soccer: Globalization and Localization of the Game in Israel*, „International Review for the Sociology of Sport” t. 39 nr 4 (2004), DOI: 10.1177/1012690204049064; Y. Shain, A. Barth, *Diasporas and International Relations Theory...*

⁵⁸ M. Koinova, *Diasporas and democratization in the post-communist world...*; M. Koinova, *Diasporas and secessionist conflicts: the mobilization of the Armenian, Albanian and Chechen diasporas*, „Ethnic and Racial Studies” t. 34 nr 2 (2011), DOI: 10.1080/01419870.2010.489646.

⁵⁹ M.M.B. Asis, N. Piper, *Researching International Labor Migration in Asia*, „The Sociological Quarterly” t. 49 nr 3 (2008), DOI: 10.1111/j.1533-8525.2008.00122.x.

do rzeczywistych potrzeb pracowników za granicą, a diaspora staje się aktywnym partnerem we współtworzeniu własnego systemu wsparcia.

Wspólną cechą przedstawionych przykładów jest przesunięcie akcentu z monolitycznego, państwowego modelu sterowania na sieci współzarządzania, w których diaspora uczestniczy nie tylko jako beneficjent, lecz także jako współtwórca polityk publicznych. Koncepcja *governance* wymaga od państwa otwartości na współodpowiedzialność oraz tworzenia trwałych mechanizmów dialogu, co –mimo wyzwań związanych z koordynacją wielu aktorów – prowadzi do bardziej adaptacyjnych, legitymizowanych i skutecznych rozwiązań w zarządzaniu diasporą.

7.2.1. Kanada

W Kanadzie od początku XXI w. obserwuje się przejście od tradycyjnego, hierarchicznego podejścia państwowego do modelu *governance*, w którym diaspora pełni rolę aktywnego partnera w procesach politycznych, gospodarczych i społecznych. Już w 2013 r. Centre for International Governance Innovation wskazało, że efektywne angażowanie diaspory wymaga odejścia od jednokierunkowych programów pomocy rozwojowej (Official Development Assistance, ODA) na rzecz współzarządzania, w ramach którego kanadyjskie ministerstwa współpracują z organizacjami migranckimi w formie sieci i partnerstw⁶⁰.

Rząd Kanady nie dysponuje jedną, skonsolidowaną strategią *diaspora governance*, lecz prowadzi szereg programów realizowanych przez Global Affairs Canada, Immigration, Refugees and Citizenship Canada oraz agendy takie jak Canadian Heritage. Polityka ta opiera się na założeniu, że kanadyjska diaspora stanowi nośnik *soft power* oraz kapitału społecznego, który należy współtworzyć, a nie jedynie nim zarządzać z poziomu centrum⁶¹.

Kluczowym przykładem podejścia *governance* jest program Canada Fund for Local Initiatives (CFLI, dawniej CIDA-FCS), w ramach którego granty na projekty rozwojowe opracowywane są wspólnie przez kanadyjskie placówki dyplomatyczne i lokalne organizacje diasporowe. Mechanizm ten opiera się na zasadzie *multi-stakeholder dialogue*, w ramach której ambasador,

⁶⁰ M. Chanoine, M. Giel, T. Simao, *Effectively Engaging Diasporas under The New Canadian Department of Foreign Affairs, Trade and Development*, „CIGI Junior Fellows Policy Brief” nr 6 (2013), https://www.cigionline.org/static/documents/no6_0.pdf.

⁶¹ H. Olyan, P. Smith, *Diasporas: A Policy Review Prepared for the Privy Council Office*, Norman Paterson School of International Affairs Carleton University, 2011, https://carleton.ca/cifp/wp-content/uploads/1357.pdf?utm_source.

przedstawiciele organizacji diaspor i lokalni partnerzy wspólnie ustalają cele i kryteria oceny projektów⁶².

W ramach rządowego przeglądu polityk wobec diaspor Privy Council Office *zwróciło* uwagę, że choć Kanadyjczycy za granicą są formalnie objęci ochroną konsularną, brakuje im realnych kanałów wpływu na kształtowanie polityki zagranicznej i rozwojowej. Zarekomendowano utworzenie stałego forum konsultacyjnego – Canadian Diaspora Advisory Council – z udziałem przedstawicieli głównych grup etnicznych, co wpisuje się w idee *governance* opartej na partycypacji i współdecydowaniu⁶³.

Aktywność organizacji diaspor mniejszościowych w Kanadzie stanowi kolejny wymiar *governance*. Sieci etnicznych grup lobbystycznych, jak Tamil Canadian Centre czy Romanian-Canadian Community Centre, funkcjonują jako równorzędni partnerzy rządu w opracowywaniu raportów dotyczących potrzeb migrantów oraz rekomendacji legislacyjnych⁶⁴. Przedstawiciele tych organizacji są regularnie zapraszani do udziału w dialogu w ramach Roundtable on Immigration, Refugees and Citizenship, co umożliwia włączanie głosów diaspor w proces kształtowania polityk publicznych.

W obszarze zrównoważonego rozwoju diaspora kanadyjska angażuje się w projekty transferu wiedzy i technologii do krajów pochodzenia, współtworzone z Global Affairs Canada i University Partnerships in Cooperation and Development. Ten model *co-governance* umożliwia łączenie zasobów finansowych, kapitału ludzkiego i sieci kontaktów, tworząc dynamiczne partnerstwa wielosektorowe⁶⁵.

Z perspektywy weberowskiej biurokracji *governance* w Kanadzie oznacza odejście od sztywnego, hierarchicznego sterowania na rzecz sieci decyzyjnych opartych na zaufaniu i współodpowiedzialności. Uzupełnienie racjonalno-legalnych procedur o mechanizmy partycypacji wzmacnia legitymację decyzji i sprzyja adaptacyjności polityk wobec zróżnicowanych potrzeb diaspor⁶⁶. Jednak nawet w modelu *governance* wyzwaniem pozostaje koordynacja między

⁶² E. Maj, *Impact of Government Engagement in Diaspora Politics*, „JCSP 43 DL 2017–2018” (2018).

⁶³ H. Olyan, P. Smith, *Diasporas: A Policy Review Prepared for the Privy Council Office...*

⁶⁴ A. Singh, *The Diaspora Networks of Ethnic Lobbying in Canada*, „Canadian Foreign Policy Journal” t. 18 nr 3 (2012), DOI: 10.1080/11926422.2012.737342.

⁶⁵ S. Ramachandran, J. Crush, *Sustainable Development and Diaspora Engagement in Canada*, [w:] Y. Samy, H. Duncan (red.), *International Affairs and Canadian Migration Policy*, Springer, Cham 2021.

⁶⁶ G. Paquet, *Gouvernance collaborative: un antimanuel*, Les Presses de l’Université de Montréal, Montréal 2011.

licznymi agendami rządowymi a organizacjami społecznymi, co wymaga ciągłego doskonalenia narzędzi współzarządzania.

7.2.2. Irlandia

Republika Irlandii od lat 80. XX w. rozwija model *governance* w polityce *diaspora engagement*, uznając swoje globalne społeczności – *Global Irish* – za kluczowych partnerów w rozwoju gospodarczym, kulturalnym i politycznym. Już raport *Task Force on the Irish Abroad* z 1998 r. postulował wprowadzenie wielopoziomowego modelu zarządzania diasporą, łączącego rząd centralny, samorządy, organizacje pozarządowe i środowiska biznesowe w spójną strukturę sieciową⁶⁷.

W 2015 r. rząd Irlandii opublikował dokument *Global Ireland 2020–2025*, w którym *governance* definiowane jest jako koordynacja działań Departamentu Spraw Zagranicznych, ministerstw kultury i gospodarki oraz lokalnych forów diaspory działających w kluczowych regionach, takich jak Boston, Londyn czy Sydney⁶⁸. Dokument ten wprowadził mechanizmy wspólnego planowania działań międzysektorowych. *Minister of State for the Diaspora* przewodniczy corocznym sesjom *Global Irish Forum*, w których uczestniczą przedstawiciele diaspory, środowisk biznesowych oraz akademickich.

Badacze Mark Boyle i Adrian Kavanagh krytycznie analizują genezę irlandzkiej strategii diasporowej, proponując ramę etyki troski (*care ethics*), w której relacje między państwem a diasporą opierają się na wzajemności i odpowiedzialności, a nie wyłącznie na międzynarodowej promocji i pozyskiwaniu inwestycji⁶⁹. Ten feministyczny wkład w koncepcję *governance* uwrażliwia na nierówności w dostępie do procesów konsultacyjnych – np. młodzi Irlandczycy w Kanadzie czy Australii wskazywali na potrzebę bardziej elastycznych form zaangażowania niż formalne fora ministerialne.

⁶⁷ J. Guillaumond, *Connecting with the Diaspora and Promoting Economic Development: Two Sides of the Same Coin in 21st Century Ireland?*, „Revue LISA / LISA e-journal” t. 22 nr 57 (2024), DOI: 10.4000/lisa.15693, <https://journals.openedition.org/lisa/15693>.

⁶⁸ Government of Ireland, *Global Ireland. Ireland's Diaspora Strategy 2020–2025*, Government of Ireland, 2015 r., https://assets.ireland.ie/documents/Diaspora_Strategy_2020-2025.pdf.

⁶⁹ M. Boyle, A. Kavanagh, *The Irish Government's Diaspora Strategy: Towards a Care Agenda*, [w:] J. Devlin Trew, M. Pierse (red.), *Rethinking the Irish Diaspora*, Cham 2018.

W literaturze podkreśla się, że irlandzki model *governance* łączy elementy Network Governance⁷⁰ z New public governance⁷¹, tworząc hybrydową architekturę współdecydowania. Lokalne kluby irlandzkie, takie jak Ancient Order of Hibernians w USA czy Comhaltas Ceoltóirí Éireann w Wielkiej Brytanii, uczestniczą w rządowych konkursach grantowych oraz w opracowywaniu programów edukacyjnych z zakresu języka i kultury⁷².

W ramach praktyki *governance* rząd Irlandii wprowadził proces *co-design* dokumentów strategicznych: przed finalizacją strategii *Global Ireland* przeprowadzono dwanaście regionalnych warsztatów z udziałem 350 przedstawicieli diaspory, co zwiększyło przejrzystość i akceptację polityki⁷³. Partie opozycyjne i organizacje pozarządowe doceniają tę wielopoziomową, sieciową formułę, choć wskazują na potrzebę lepszej koordynacji między departamentami oraz systematycznego monitorowania efektów⁷⁴.

Wyzwaniem pozostaje urealnienie partycypacji: choć *governance* zakłada inkluzywność, nie wszystkie grupy – zwłaszcza emigranci krótkoterminowi i studenci – mają równy dostęp do forów konsultacyjnych. Rekomendacje obejmują wprowadzenie cyfrowych platform deliberacyjnych oraz uproszczenie procedur grantowych w celu zwiększenia elastyczności i responsywności polityki wobec diaspory.

7.2.3. Izrael

Państwo Izrael od momentu powstania w 1948 r. rozwijało model *governance* ukierunkowany na integrację i mobilizację diaspory żydowskiej jako elementu *soft power* i zasobu politycznego. Już utworzenie Jewish Agency w 1929 r. stanowiło przykład sieciowego modelu *governance*. Organizacja ta, współfinansowana przez państwo i filantropów, koordynowała procesy emigracyjne, osadnicze i edukacyjne w ramach diaspory⁷⁵.

Współcześnie polityka Izraela wobec diaspory realizowana jest przez Ministry for Diaspora Affairs oraz United Jewish Communities, które tworzą

⁷⁰ R.A.W. Rhodes, *From Marketization To Diplomacy...*

⁷¹ S.P. Osborne, *The New Public Governance?...*

⁷² D. Ancien, M. Boyle, R. Kitchin, *Exploring diaspora strategies: An international comparison*, „NIRSA, NUI Maynooth” 2009.

⁷³ Government of Ireland, *Global Ireland. Ireland's Diaspora Strategy 2020–2025...*

⁷⁴ M. Boyle, A. Kavanagh, *The Irish Government's Diaspora Strategy...*

⁷⁵ D. Elazar, *Israel and the Diaspora. Working Together to Strengthen Jewish Unity and Continuity—Prospects and Problems*, „Journal of Jewish Communal Service” 1990.

platformy współdecydowania. Coroczne Zionist General Council i Global Forum of Jewish Leaders gromadzą przedstawicieli 70 organizacji z 50 krajów w celu współtworzenia programów edukacyjnych, kulturalnych i grantowych⁷⁶.

Taglit-Birthright Israel stanowi przykład tzw. *co-governance*. Jest to program bezpłatnych, dziesięciodniowych wyjazdów dla młodych dorosłych z diaspory, organizowany wspólnie przez rząd Izraela, żydowskie organizacje pozarządowe oraz prywatnych darczyńców. Badania Saxe i Chazan wykazały, że uczestnicy programu odznaczają się wzrostem identyfikacji z Izraelem oraz większym zaangażowaniem obywatelskim w lokalnych społecznościach diaspory⁷⁷.

Izraelskie bony skarbowe, emitowane od 1951 r., stanowią instrument finansowego *governance*. Rządowe agencje skarbowe współpracują z Diaspora Investment Committees w USA, Kanadzie oraz krajach Europy Zachodniej. W 2024 r. program obligacji zgromadził ponad jeden miliard dolarów amerykańskich, co potwierdza skuteczność sieciowych mechanizmów mobilizacji kapitału diaspory⁷⁸.

Ewolucja polityki diasporowej Izraela ukazuje zwrot od ekskluzywnego podejścia państwowego ku bardziej inkluzywnemu modelowi *governance*. Analiza retoryki elit wskazuje, że od 2015 r. w dokumentach rządowych coraz silniej akcentowane jest partnerstwo z organizacjami diaspory w obszarach bezpieczeństwa, edukacji i innowacji⁷⁹.

Jednak relacje te bywają napięte. Badania wskazują, że część amerykańskiej diaspory postrzega decyzje polityczne rządu w Jerozolimie jako niedemokratyczne, co rodzi wyzwania *governance* związane z legitymizacją i dialogiem⁸⁰. Izrael reaguje na te napięcia poprzez wzmocnienie platform cyfrowych, takich jak Global Jewish Campus, oraz powołanie zespołów kryzysowych w ramach

⁷⁶ J. Grossman, G. Böcü, B. Baser, *Diaspora Exclusion in Divided Home States: Israel and Turkey Compared*, „Alternatives: Global, Local, Political” 2025, DOI: 10.1177/03043754251324679.

⁷⁷ L. Saxe et al., *Generation Birthright Israel: The Impact of an Israel Experience on Jewish Identity and Choices*, 2009.

⁷⁸ M. Bradley, I. De Lira Salvatierra, M. Gulati, *Israel shows diaspora bonds can work as advertised*, „Reuters”, <https://www.reuters.com/markets/asia/israel-shows-diaspora-bonds-can-work-advertised-2024-12-05/>, 5 grudnia 2024 r.

⁷⁹ J. Grossman, *The Evolution of Home-State Positions Towards Diaspora Formation: Israel and Its Two Diasporas*, „Global Networks” t. 24 nr 4 (2024), DOI: 10.1111/glob.12481.

⁸⁰ P. Aizencang-Kane, *Crisis and Political Transnationalism: The Awakening of the Israeli Diaspora*, „Contemporary Jewry” t. 45 nr 1 (2025), DOI: 10.1007/s12397-025-09638-1.

Ministry for Diaspora Affairs, co wpisuje się w koncepcję *neo-governance*, tj. łączenie formalnych procedur z elastycznymi mechanizmami partycypacji⁸¹.

7.2.4. Armenia

Rząd Armenii przyjął koncepcję *governance* jako narzędzie konsolidacji państwa i diaspory, powołując już w 1998 r. Ministry of Diaspora, które koordynuje działalność ponad dwudziestu departamentów regionalnych i współpracuje z największymi organizacjami ormiańskimi na świecie⁸².

W modelu *governance* armeńskie władze łączą formalne ramy prawne – ustawę o podwójnym obywatelstwie oraz prawo o stowarzyszeniach – z sieciowymi mechanizmami partycypacji. Coroczne Diaspora Forum „Zinvor” gromadzi przedstawicieli organizacji z Rosji, USA, Francji i Libanu w celu wspólnego opracowywania programów kulturalnych i rozwojowych⁸³.

Badania antropolożki społecznej z Centre for East European and International Studies, Tsypylmy Dariejew (2011), dotyczące kosmopolityzmu diaspory wskazują, że *governance* musi uwzględniać wielowarstwowe tożsamości „post-genocide” i mechanizmy dialogu między elitami diaspory a rządem w Erewaniu⁸⁴. W praktyce przekłada się to na współzarządzanie funduszami przeznaczonymi na restytucję dziedzictwa kulturowego oraz realizację projektów edukacyjnych w szkołach ormiańskich na Wschodzie⁸⁵.

Analiza Talar Chaninian i in. pokazuje, że *governance* w Armenii obejmuje również zarządzanie napięciami politycznymi: część diaspory w Rosji i Francji wspiera ugrupowania opozycyjne, co rząd w Erewaniu stara się moderować poprzez system grantów i konsultacje, aby uniknąć eskalacji konfliktu wewnętrznego⁸⁶.

⁸¹ C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public management reform...*

⁸² A. Gevorgyan, *Enhancing Development through Diaspora Engagement in Armenia*, International Organization for Migration, 2023 r., https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/documents/2023-10/enhancing-development-through-diaspora-engagement-in-armenia.pdf?utm_source.

⁸³ N. Kopalyan, *Changing the Paradigm in Armenia-Diaspora Relations. State-Centered Institutions and Transnational Governance*, EVN Report, 20 stycznia 2020 r., https://evn-report.com/opinion/changing-the-paradigm-in-armenia-diaspora-relations/?utm_source.

⁸⁴ T. Darieva, *Rethinking homecoming: diasporic cosmopolitanism in post-Soviet Armenia*, „Ethnic and Racial Studies” t. 34 nr 3 (2011), DOI: 10.1080/01419870.2011.535546.

⁸⁵ É. Féron, B. and Baser, *Pathways to Conflict Transportation and Autonomisation: The Armenian Diaspora and the Conflict in Nagorno-Karabakh*, „Ethnopolitics” t. 22 nr 4 (2023), DOI: 10.1080/17449057.2023.2199601.

⁸⁶ T. Chahinian, S. Kasbarian, T. Nalbantian (red.), *The Armenian diaspora and stateless power: collective identity in the transnational 20th century*, London; New York 2024.

Organizacja *Repat Armenia* łączy państwowe agendy z inicjatywami oddolnymi, realizując projekty rewitalizacji miejskiej, wspólne programy start-upowe oraz działania wolontariackie. Ocena *ex post* realizowanych działań odbywa się poprzez wspólne zespoły monitoringowe, złożone z urzędników ministerialnych i liderów organizacji diaspory, co ilustruje model *governance* oparty na sieciach i współodpowiedzialności⁸⁷.

Główne wyzwania obejmują koordynację między wieloma agentami – ministerstwami, organizacjami diaspory oraz organizacjami pozarządowymi – a także zapewnienie transparentności w alokacji środków. Rekomenduje się wzmocnienie cyfrowych platform konsultacyjnych i uproszczenie procedur grantowych w celu zwiększenia inkluzywności, szczególnie w odniesieniu do młodych Ormian mieszkających w krajach zachodnich⁸⁸.

7.2.5. Filipiny

Rząd Filipin uznał *governance* za kluczowy instrument mobilizacji około dziesięciu milionów obywateli przebywających za granicą, powołując w 1980 r. Commission on Filipinos Overseas (CFO) – niezależną agendę podległą Prezydentowi, która koordynuje programy *pre-departure orientation*, reintegracji i współpracy z filipińskimi organizacjami działającymi poza granicami kraju.

W modelu *governance* CFO współdziała z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, Ministerstwem Pracy i organizacjami migrantów, tworząc sieć lokalnych ośrodków w regionach o dużej koncentracji pracowników zagranicznych (OFW), takich jak państwa Gulf Cooperation Council, Singapur, USA. Mechanizmy decyzyjne obejmują coroczne konsultacje z pięćdziesięcioma organizacjami diaspory w ramach Philippine Diaspora Summit⁸⁹.

David F. Camroux opisuje, w jaki sposób państwo filipińskie wykorzystuje *governance* do „nationalizing transnationalism”: poprzez programy stypendialne, dotacje współfinansowane przez przekazy pieniężne (*remittances matching grants*) i kampanie promocyjne współtworzone przez CFO i organizacje pracownicze OFW. Instrumenty te są efektem wielosektorowej

⁸⁷ É. Féron, B. and Baser, *Pathways to Conflict Transportation and Autonomisation: The Armenian Diaspora and the Conflict in Nagorno-Karabakh...*

⁸⁸ A. Gevorgyan, *Enhancing Development through Diaspora Engagement in Armenia...*

⁸⁹ National Sun Yat-sen University, University of Muhammadiyah Malang, T. Dian Effendi, *State Identity, Perception to Diaspora, and Diaspora Policies in the Philippines, Vietnam, and Indonesia*, „UNISCI Journal” t. 20 nr 59 (2022), DOI: 10.31439/UNISCI-143.

koordynacji, w ramach której rząd, sektor prywatny i NGO współdecydują o alokacji funduszy⁹⁰.

W obszarze obywatelstwa i partycypacji politycznej Filipińczyków za granicą badania Vander Meulen wykazały, że uproszczenie procedur nadawania prawa głosu i włączenie przedstawicieli diaspory do okręgów wyborczych zwiększa legitymizację polityk państwowych⁹¹.

Koncepcja *diaspora diplomacy* pokazuje, że *governance* obejmuje nie tylko integrację migrantów, lecz także wykorzystanie ich jako ambasadorów gospodarczych. CFO i Department of Trade współorganizują między innymi misje inwestycyjne z udziałem Filipińczyków w Kanadzie i Australii, projektując programy w modelu *co-production*⁹².

Jednak wypracowany system nadal boryka się z wieloma wyzwaniami. Do najważniejszych problemów należą: skomplikowane procedury administracyjne, kwestie podwójnego obywatelstwa, niewystarczająca cyfryzacja usług CFO i brak mechanizmów ewaluacji efektów w dłuższej perspektywie czasowej. Rekomenduje się wprowadzenie platform *e-governance*, uproszczenie procedur rejestracyjnych oraz utworzenie stałego forum reprezentującego interesy OFW, co zwiększyłoby responsywność i inkluzywność polityki wobec diaspory⁹³.

Analiza zaprezentowanych przypadków pokazuje, że podejście *governance*, oparte na sieciach, partnerstwach i dialogu wielostronnym zamiast tradycyjnej hierarchii, umożliwia państwom włączenie diaspory jako aktywnego współtwórcy polityk migracyjnych, kulturalnych i gospodarczych. Wspólną cechą Kanady, Irlandii, Izraela, Armenii i Filipin jest rozwój mechanizmów współdecydowania, w ramach których organizacje diasporowe uczestniczą w definiowaniu celów, alokacji środków i ewaluacji efektów programów.

Podejście *governance* zwiększa trafność i efektywność podejmowanych decyzji, czego przykładem jest Kanada, gdzie kryteria grantowe ustalane są wspólnie z przedstawicielami diaspory. Podobnie Irlandia i Armenia utworzyły fora konsultacyjne, które integrują głosy rozproszonych społeczności i wzmacniają legitymizację podejmowanych decyzji.

⁹⁰ D.F. Camroux, *Nationalizing Transnationalism? The Philippine State and the Filipino Diaspora*, „Sciences Po publications” (2008).

⁹¹ J. Vander Meulen, *Citizenship and Diaspora Engagement: The Case of the Philippines*, (2016), DOI: 10.20381/RUOR-5704, <http://ruor.uottawa.ca/handle/10393/34538>.

⁹² Ma.D.G.Z. Roldan, *Philippines: Valuing Human Assets*, [w:] K. Brummer, Š. Ganguly (red.), *States and their Nationals Abroad*, Cambridge University Press 2024.

⁹³ Ibid.

Model *co-governance*, stosowany w Izraelu przez Jewish Agency, pokazuje, że wspólne z organizacjami pozarządowymi planowanie budżetu i przyjęte zasady monitoringu budują silne poczucie współodpowiedzialności diaspory za losy państwa. Na Filipinach natomiast Commission on Filipinos Overseas dowodzi, że inkluzywne platformy decyzyjne skutecznie dostosowują polityki migracyjne do rzeczywistych potrzeb obywateli Filipin przebywających za granicą.

Nadanie diasporze roli partnera wymaga jednak od państwa rezygnacji z części monopolu decyzyjnego, co może wywoływać opór w dotychczasowych strukturach hierarchicznych. Kluczowe staje się wypracowanie jasnych reguł współpracy, mechanizmów odpowiedzialności oraz zaufania między aktorami, by uniknąć „rytualizmu” biurokratycznego i zapewnić większą efektywność działań.

Analiza zasad współpracy z diasporami wybranych państw wskazuje na kilka wniosków praktycznych:

- tworzenie stałych forów diasporowych z mandatem współdecydowania, co wzmacnia legitymizację polityk publicznych oraz umożliwia uwzględnienie zróżnicowanych potrzeb migrantów;
- delegowanie uprawnień i uproszczenie procedur administracyjnych w celu zwiększenia elastyczności wdrożeń i skrócenia czasu reakcji na nowe wyzwania;
- wprowadzanie mechanizmów monitoringu i ewaluacji opartych na wspólnych zespołach państwowo-diasporowych, co zapewnia ciągle doskonalenie programów i przejrzystość alokacji środków;
- takie podejście pozwala zachować zalety racjonalno-legalnej biurokracji, tj. przejrzystość, profesjonalizację kadr i standaryzację, a jednocześnie wzmacnia adaptacyjność i zaangażowanie diaspory jako równorzędnego partnera w polityce państwowej.

7.3. Teoria interesariuszy

Teoria interesariuszy postuluje konieczność identyfikacji oraz aktywnego angażowanie wszystkich grup dotkniętych daną polityką, w tym także diaspory, w procesy decyzyjne. Zakłada, że skuteczne i trwałe polityki publiczne powstają dzięki uwzględnieniu potrzeb, oczekiwań i wpływu wszystkich grup

dotkniętych lub zaangażowanych w dany proces decyzyjny⁹⁴. W klasycznym ujęciu E. Freeman wskazywał, że organizacje – w tym administracje państwowe – powinny identyfikować kluczowych interesariuszy i prowadzić z nimi dialog w celu zwiększenia legitymacji oraz efektywności działań. Ronald Mitchell i współautorzy rozwinęli tę koncepcję, wprowadzając pojęcie *salience*, czyli stopnia, w jakim interesariusze są postrzegani przez decydentów i włączani w procesy współdecydowania⁹⁵. Takie podejście sprzyja budowaniu legitymizacji, jednak państwo często obawia się utraty monopolu decyzyjnego⁹⁶.

W niniejszym podrozdziale przyjęto perspektywę teorii interesariuszy jako podstawę analizy współpracy państw z ich diasporami. Analiza obejmuje pięć państw: Stany Zjednoczone, Meksyk, Kolumbię, Nigerię i Etiopię. Dobór tych państw wynika z kilku przesłanek. Po pierwsze, każde z nich dysponuje znaczącą i zróżnicowaną diasporą, zarówno pod względem liczebności, jak i charakteru relacji z krajem pochodzenia; po drugie, reprezentują różne regiony świata, Amerykę Północną, Amerykę Łacińską i Afrykę, co umożliwia analizę uniwersalności mechanizmów zaangażowania interesariuszy (*stakeholder engagement*) w odmiennych kontekstach instytucjonalnych; po trzecie, państwa te wykorzystują zróżnicowane instrumenty współpracy z diasporą, od programów typu *remittances matching grants*, przez emisję *diaspora bonds*, po rozbudowane fora konsultacyjne, co pozwala na porównawczą ocenę efektywności tych mechanizmów.

Analiza przeprowadzona w kolejnych podrozdziałach wykazała, że wspólnym elementem wszystkich badanych modeli są następujące cechy:

- dokładna identyfikacja interesariuszy w tym organizacji migranckich, agend rządowych, sektora prywatnego, organizacji pozarządowych i środowisk akademickich, jako partnerów w procesie decyzyjnym⁹⁷;

⁹⁴ J.M. Bryson, *What to do when Stakeholders matter...*; M.B.E. Clarkson, *A Stakeholder Framework for Analyzing and Evaluating Corporate Social Performance*, „The Academy of Management Review” t. 20 nr 1 (1995), DOI: 10.2307/258888; T. Donaldson, L.E. Preston, *The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications*, „The Academy of Management Review” t. 20 nr 1 (1995), DOI: 10.2307/258887; R.E. Freeman, *Strategic Management...*

⁹⁵ R.K. Mitchell, B.R. Agle, D.J. Wood, *Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts*, „The Academy of Management Review” t. 22 nr 4 (1997), DOI: 10.2307/259247

⁹⁶ M. Kulesza, *Polskie doświadczenia w zarządzaniu reformą decentralizacyjną...*

⁹⁷ R.K. Mitchell, B.R. Agle, D.J. Wood, *Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts*, „The Academy of Management Review” t. 22 nr 4 (1997), DOI: 10.2307/259247.

- wielostronny dialog, obejmujący regularne fora, konsultacje i warsztaty, podczas których interesariusze współtworzą cele i zasady alokacji środków, co zwiększa przejrzystość i poziom akceptacji polityk publicznych⁹⁸;
- wspólne planowanie budżetów, harmonogramów i kryteriów ewaluacji, co wzmacnia poczucie współodpowiedzialności diaspory za efekty działań państwa.

Przykładem może być meksykański program 3×1, w ramach którego za każdy dolar przekazany przez stowarzyszenia migrantów rząd federalny oraz władze lokalne dokładają równoważną kwotę na realizację projektów infrastrukturalnych w regionach pochodzenia migrantów⁹⁹. Z kolei etiopski model *diaspora bonds* stanowi przykład, jak partnerstwo między agencjami rządowymi a regionalnymi stowarzyszeniami migrantów może skutecznie mobilizować kapitał na realizację dużych inwestycji publicznych¹⁰⁰.

7.3.1. USA

Analiza zastosowania teorii interesariuszy w polityce Stanów Zjednoczonych wobec diaspory amerykańskiej wykazuje, że państwo konsekwentnie angażuje liczne grupy interesu (*stakeholders*) – w tym organizacje etniczne, lobby, instytucje konsularne i grupy społeczne – w proces kształtowania programów migracyjnych, kulturalnych i gospodarczych. Teoria interesariuszy zakłada, że trwałą sukces polityk publicznych wymaga uwzględnienia potrzeb i wpływu wszystkich podmiotów mających interes w danej sprawie¹⁰¹. W kontekście diaspory amerykańskiej głównymi interesariuszami są organizacje etniczne, kongresmeni pochodzenia imigranckiego, agencje federalne oraz przedstawiciele sektora prywatnego.

Po pierwsze, organizacje etniczne w USA, takie jak National Council of La Raza / UnidosUS, Anti-Defamation League czy Armenian National Committee of America, uczestniczą w procesie tworzenia regulacji imigracyjnych

⁹⁸ R.E. Freeman, *Strategic Management...*

⁹⁹ X. Bada, *Participatory Planning Across Borders: Mexican Migrant Civic Engagement in Community Development*, „The Latin Americanist” t. 55 nr 4 (2011), DOI: 10.1353/tla.2011.a706531

¹⁰⁰ M. Negash, *Ethiopian Diaspora Investment Potential and EEPSCO's Millennium Bond*, „SSRN Electronic Journal” (2009), DOI: 10.2139/ssrn.1370515, <http://www.ssrn.com/abstract=1370515>.

¹⁰¹ R.E. Freeman, *Strategic Management...*; R.K. Mitchell, B.R. Agle, D.J. Wood, *Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience...*

poprzez konsultacje oraz działania lobbystyczne. Analiza polityk wizowych wskazuje, że podczas reform systemów H-1B i DACA rząd uwzględnił stanowiska tych organizacji w ramach oficjalnych wysłuchań publicznych¹⁰². Tego rodzaju wielostronne dialogi, kluczowe w teorii interesariuszy, wzmacniają legitymizację decyzji oraz umożliwiają identyfikację potencjalnych konfliktów interesów między poszczególnymi grupami migrantów¹⁰³. Po drugie, w obszarze programów społecznych i edukacyjnych interesariusze z sektora pozarządowego współpracują z lokalnymi oddziałami Departamentów Edukacji oraz Zdrowia i Opieki Społecznej. Badanie Community Stakeholder Views on Supporting Immigrant Families wykazało, że udział przedstawicieli organizacji społecznych w projektowaniu usług wczesnej edukacji dla rodzin imigranckich zwiększa dostępność i dopasowanie oferty do kulturowych potrzeb beneficjentów¹⁰⁴. Po trzecie, rząd amerykański stosuje podejście oparte na identyfikacji interesariuszy przy planowaniu działań konsularnych: ambasady i konsulaty rozpoznają kluczowe grupy, takie jak studenckie stowarzyszenia chińsko-amerykańskie czy organizacje kubańskich emigrantów i zapraszają je do udziału we wspólnych forach, co sprzyja szybszemu rozwiązywaniu problemów wizowych i prawnych. Po czwarte, sektor prywatny – w szczególności firmy technologiczne i izby handlowe, uznawany jest za kluczowego interesariusza w programach ukierunkowanych na przyciąganie zagranicznych talentów. Raport dotyczący wpływu wysoko wykwalifikowanych migrantów wykazał, że konsultacje z przedsiębiorstwami z Doliny Krzemowej wpłynęły na kształt programu Global Talent Visa, włączając perspektywę pracodawców jako kluczowych interesariuszy¹⁰⁵.

Z perspektywy teorii interesariuszy kluczowymi elementami efektywnej współpracy z diasporą są: rzetelna identyfikacja wszystkich grup wpływu¹⁰⁶, prowadzenie dialogu wielostronnego, obejmującego formalne wysłuchania, fora

¹⁰² D.R. Gabaccia, *Diaspora Lobbies and the US Government: Convergence and Divergence in Making Foreign Policy*, by Josh DeWind and Renata Segura (Eds.), „Refuge: Canada’s Journal on Refugees” t. 33 nr 1 (2017), DOI: 10.25071/1920-7336.40455.

¹⁰³ S.P. Osborne (red.), *The new public governance?...*

¹⁰⁴ N.M. Edwards et al., „Do the Best You Can with Resources You Have to Offer”: *Community stakeholder views on supporting immigrant families*, „Journal of Community Psychology” t. 51 nr 3 (2023), DOI: 10.1002/jcop.22970.

¹⁰⁵ M. Koinova, *Sending States and Diaspora Positionality in International Relations*, „International Political Sociology” t. 12 nr 2 (2018), DOI: 10.1093/ips/oly008.

¹⁰⁶ R.K. Mitchell, B.R. Agle, D.J. Wood, *Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience...*

konsultacyjne oraz „okrągłe stoły”¹⁰⁷, a także wspólne monitorowanie rezultatów poprzez angażowanie interesariuszy w proces ewaluacji programów¹⁰⁸.

Takie podejście umożliwia rządowi USA budowanie trwałych partnerstw z diasporą, zwiększa przejrzystość polityk publicznych oraz wzmacnia kapitał społeczny społeczności migracyjnych.

7.3.2. Meksyk

W Meksyku teoria interesariuszy stanowi podstawę polityki państwa wobec ponad 11 milionów obywateli Meksyku mieszkających poza jego granicami. Zgodnie z koncepcją Freemana (1984), skuteczne programy publiczne powinny uwzględniać interesy wszystkich podmiotów, na które wpływają podejmowane decyzje¹⁰⁹. W meksykańskim modelu kluczowymi interesariuszami są: organizacje migrantów typu Hometown Associations, władze konsularne, samorządy lokalne w kraju pochodzenia, przedsiębiorstwa sektora prywatnego oraz organizacje pozarządowe¹¹⁰.

Od lat 90. rząd Meksyku rozwija program 3×1 for Migrants, w ramach którego za każdy dolar przekazany przez organizacje diaspory państwo federalne oraz władze stanowe dokładają po jednym dolarze na realizację inwestycji lokalnych¹¹¹. Mechanizm ten – Mexico’s 3×1 Program – stanowi przykład współtworzenia polityk publicznych (*stakeholder co-production*): migrantów identyfikuje się jako kluczowych partnerów w definiowaniu celów projektów infrastrukturalnych i kulturalnych, co wzmacnia ich zaangażowanie oraz legitymizuje ponoszone wydatki publiczne¹¹².

Organizacje migranckie, takie jak Federacja Stowarzyszeń Meksykanów w USA, uczestniczą w corocznych konsultacjach z Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), podczas których współdecydują o kryteriach przyznawania grantów na cele edukacyjne i zdrowotne. Badania Escobara Latapí

¹⁰⁷ S.P. Osborne (red.), *The new public governance?*...

¹⁰⁸ R.E. Freeman, *Strategic Management*...

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ E. Janssen, A. Escobar Latapí, *Migration, the Diaspora and Development: The Case of Mexico – Discussion Paper DP/167/2006*, Geneva 2006.

¹¹¹ A. Malone, T.E. Durden, *Who Drives Diaspora Development? Replication of Mexico’s 3×1 Program in Yucatán*, „Journal of Latin American Geography” t. 17 nr 1 (2018), DOI: 10.1353/lag.2018.0006.

¹¹² T. Gómez Zapata, *Civil Society as an Advocate of Mexicans and Latinos in the United States: The Chicago Case*, [w:] V. Bravo, M. De Moya (red.), *Latin American Diasporas in Public Diplomacy*, Cham 2021.

i współautorów (2004) wykazały, że analiza wpływu i znaczenia poszczególnych grup interesariuszy umożliwiła lepsze dostosowanie programów przed- i pomigracyjnych do potrzeb rodzin migrantów¹¹³.

W procesie stanowienia polityki imigracyjnej Departament Stanu Meksyku oraz Kongres prowadzą konsultacje z organizacjami broniącymi praw migrantów, takimi jak National Coalition of Mexican Americans, co wpisuje się w deliberacyjny model dialogu między ośrodkami wpływu¹¹⁴. Udział tych grup w przesłuchaniach przed komisjami parlamentarnymi zwiększa przejrzystość procesu decyzyjnego i umożliwia wczesną identyfikację potencjalnych konfliktów interesów, np. między pracodawcami a stowarzyszeniami migrantów¹¹⁵.

Sektor prywatny – a w szczególności banki obsługujące przekazy pieniężne oraz firmy transportowe – traktowany jest jako strategiczny interesariusz (*stakeholder*) w projektach typu *remittances matching grants*. Wspólne zespoły robocze IME i przedstawicieli sektora finansowego opracowują mechanizmy obniżania kosztów transferów, co odpowiada postulatowi teorii interesariuszy dotyczącym integrowania perspektywy ekonomicznych partnerów w procesie współdecydowania.

Krytyczne analizy wskazują jednak na ryzyko „przechwycenia” (*capture*) procesów decyzyjnych przez najsilniejsze stowarzyszenia migrantów, co może prowadzić do wykluczenia mniejszych grup regionalnych¹¹⁶. W celu przeciwdziałania temu zjawisku rekomenduje się wzmocnienie roli niezależnych NGO i samorządów lokalnych w radach doradczych IME, co pozwoli lepiej zrównoważyć wpływy poszczególnych grup i zapobiec marginalizacji słabszych interesariuszy.

Podsumowując, Meksyk wykorzystuje założenia teorii interesariuszy, tworząc wielopodmiotowe fora decyzyjne, w których diaspora nie jest jedynie odbiorcą polityk publicznych, lecz aktywnym współtwórcą projektów rozwojowych i programów społecznych. Dzięki mechanizmom *co-production*, *stakeholder mapping* i *multi-stakeholder dialogue* państwo zwiększa trafność

¹¹³ E. Janssen, A. Escobar Latapí, *Migration, the Diaspora and Development...*

¹¹⁴ R.K. Mitchell, B.R. Agle, D.J. Wood, *Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience...*

¹¹⁵ E. Salamanca Pacheco, *Migrant Assotiations: A Valuable Bridge Between Mexico and its Diaspora*, (2019).

¹¹⁶ E. Janssen, A. Escobar Latapí, *Migration, the Diaspora and Development...*; A. Malone, T.E. Durden, *Who Drives Diaspora Development?: Replication of Mexico's 3x1 Program in Yucatán*, „Journal of Latin American Geography” t. 17 nr 1 (2018), DOI: 10.1353/lag.2018.0006.

swoich interwencji oraz legitymizację swoich działań prowadzonych wobec społeczności mieszkających za granicą.

7.3.3. Kolumbia

Analiza zastosowania teorii interesariuszy w polityce Kolumbii wobec blisko dziesięciomilionowej diaspory kolumbijskiej, zamieszkującej głównie USA, Hiszpanię, Wenezuelę i Ekwador, pokazuje, że państwo identyfikuje liczne grupy mające wpływ na kształt i skuteczność polityk migracyjnych, społecznych i gospodarczych¹¹⁷. Do kluczowych interesariuszy należą: centra diasporowe, agencje rządowe (np. Consejería Presidencial para la Estabilización), uczelnie i ośrodki badawcze, przedstawiciele sektora prywatnego oraz organizacje pozarządowe.

Po pierwsze, program Science Clubs Colombia (SCC) angażuje naukowców z diaspory jako interesariuszy w edukacji STEAM młodzieży z regionów wiejskich i miejskich. Naukowcy z kraju i z zagranicy współdecydują o treści oraz metodach warsztatów, co prowadzi do lepszego dostosowania oferty edukacyjnej do lokalnych potrzeb¹¹⁸. To wielostronne zaangażowanie – obejmujące rząd, uczelnie, organizacje pozarządowe oraz wolontariuszy – ilustruje mechanizm współtworzenia polityk publicznych (*stakeholder co-production*)¹¹⁹.

Po drugie, rządowy program Colombia Nos Une stanowi platformę dialogu z kolumbijską diasporą w USA i Hiszpanii. Regularne konsultacje online i regionalne fora Diálogo Colombia umożliwiają przedstawicielom organizacji diasporowych współtworzenie strategii promocyjnych i inwestycyjnych, co sprzyja kierowaniu funduszy na projekty infrastrukturalne w regionach pochodzenia¹²⁰. Tego rodzaju fora stanowią przykład skutecznej identyfikacji interesariuszy oraz prowadzenia wielostronnego dialogu w procesie planowania publicznego.

¹¹⁷ R.E. Freeman, *Strategic Management...*

¹¹⁸ B.E. Avendaño-Urbe et al., *Engaging Scientific Diasporas in STEAM Education: The Case of Science Clubs Colombia*, „Frontiers in Research Metrics and Analytics” t. 7 (2022), DOI: 10.3389/frma.2022.898167.

¹¹⁹ B. Bytyqi, *Project-Based Learning: A Teaching Approach Where Learning Comes Alive*, „Journal of Teaching English for Specific and Academic Purposes” 2022, DOI: 10.22190/JTESAP2104775B.

¹²⁰ P.S. Morales, V. Bravo, M. De Moya (red.), *Latin American Diasporas in Public Diplomacy*, [rec.], „Journal of Public Diplomacy” t. 3 nr 2 (2023), DOI: 10.23045/JPD.2023.3.2.006

Po trzecie, sektor prywatny, w szczególności firmy eksportowe i kluby biznesowe działające w Miami i Madrycie, zapraszany jest do gremiów doradczych przy Ministerstwie Handlu i Turystyki w celu opiniowania programów wsparcia inwestycji prowadzonych przez diasporę (*diaspora-led investments*)¹²¹. Ich perspektywa pozwala na identyfikację barier rynkowych oraz projektowanie instrumentów finansowych dostosowanych do potrzeb przedsiębiorców pochodzenia migracyjnego.

Po czwarte, organizacje pozarządowe takie jak Fundación Colombianitos czy Corporación Colombia Internacional, współpracują z władzami realizacji projektów dotyczących reintegracji i ochrony praw migrantów. W procesie opracowywania ustawy o obywatelstwie podwójnym przedstawiciele uczestniczyli w przesłuchaniach publicznych, co przyczyniło się do zwiększenia legitymizacji ostatecznego kształtu regulacji¹²².

Wreszcie, lokalne samorządy w departamentach Antioquia i Valle del Cauca współdecydują z diasporą o inwestycjach w infrastrukturę edukacyjną i zdrowotną, wykorzystując mechanizm 3×1. Instrument ten – angażujący migrantów oraz władze gminne i państwowe – stanowi przykład współinwestowania interesariuszy (*stakeholder co-investment*), w ramach którego środki diaspory są uzupełniane i wzmacniane przez wkład publiczny.

Takie podejście umożliwia Kolumbii przekształcanie tradycyjnych relacji państwo–diaspora w partnerstwa o charakterze współzarządzanym, co zwiększa trafność interwencji publicznych, wzmacnia kapitał społeczny oraz sprzyja długotrwałemu zaangażowaniu migrantów w rozwój kraju.

7.3.4. Nigeria

W polityce Nigerii wobec jej rozproszonej na całym świecie diaspory teoria interesariuszy znajduje praktyczne zastosowanie w procesie identyfikacji i angażowania kluczowych grup mających wpływ na skuteczność programów migracyjnych, gospodarczych i społecznych. Zgodnie z klasycznym ujęciem

¹²¹ J.F. Veléz Ocampo, M.A. Gonzalez-Perez, *International Expansion of Colombian Firms: Understanding their emergence in foreign markets*, „Cuadernos de Administración” t. 28 nr 51 (2016), DOI: 10.11144/Javeriana.cao28-51.iecf, http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cuadernos_admon/article/view/16374.

¹²² A. Bermúdez, *International migration, transnational politics and conflict: The gendered experiences of Colombian migrants in Europe*, Springer 2017; P. Riaño-Alcalá, L. Goldering, *Unpacking refugee community transnational organizing: The challenges and diverse experiences of Colombians in Canada*, „Refugee Survey Quarterly” t. 33 nr 2 (2014).

teorii interesariuszy, zaangażowanie rządu, organizacji nigeryjskich migrantów oraz przedstawicieli sektora prywatnego stanowi warunek legitymizacji i efektywności polityk publicznych.

W Nigerii głównym państwowym interesariuszem jest Nigerians in Diaspora Commission (NiDCOM) powołana w 2017 r., która koordynuje dialog z diasporą poprzez regularne konsultacje online i regionalne fora NiDCOM¹²³. NiDCOM współpracuje w partnerstwie z Ministerstwem Spraw Zagranicznych i Ministerstwem Pracy, tworząc wspólne zespoły robocze z przedstawicielami organizacji migrujących, co ilustruje mechanizm *stakeholder co-production*.

Drugim kluczowym interesariuszem są Hometown Associations – formalne stowarzyszenia migrantów z poszczególnych regionów Nigerii, które współtworzą programy rozwojowe Diaspora Development Initiatives poprzez współfinansowanie projektów infrastrukturalnych w kraju pochodzenia¹²⁴. Dzięki systematycznej identyfikacji interesariuszy oraz analizie wpływu i priorytetów poszczególnych grup, władze lokalne są w stanie lepiej dostosować planowane inwestycje do rzeczywistych potrzeb społeczności.

Trzecim istotnym aktorem jest sektor prywatny, w tym banki obsługujące przekazy pieniężne oraz firmy inwestycyjne, które w ramach partnerstw Public-Private-Diaspora Partnerships konsultują z NiDCOM mechanizmy transferów finansowych dotyczących poszczególnych grantów¹²⁵. Te wielostronne zespoły doradcze integrują perspektywę ekonomiczną interesariuszy z priorytetami rządowymi, co przyczynia się do obniżenia kosztów transferów oraz zwiększenia kapitału inwestycyjnego w regionach pochodzenia migrantów.

Organizacje pozarządowe – takie jak Nigeria Diaspora Network czy Global Yoruba Congress – pełnią rolę interesariuszy-ekspertów, uczestnicząc w opracowywaniu polityk reintegracyjnych dla repatriantów. W procesie legislacyjnym dotyczącym ustawy o podwójnym obywatelstwie przedstawiciele tych organizacji uczestniczyli w debatach publicznych, co przyczyniło się do zwiększenia przejrzystości procesu i akceptacji wprowadzonych regulacji.

Akademicka diaspora nigeryjska obejmująca profesorów i badaczy zatrudnionych na uczelniach europejskich i amerykańskich, wnosi znaczący wkład

¹²³ O. Ogen, *Nigeria: Diaspora Engagement Policies in National Context*, [w:] J. Mangala (red.), *Africa and its Global Diaspora*, Cham 2017.

¹²⁴ A.S. Adebawale, S.O. Ojo, *Examining the Contributions of the Nigerian Diaspora to the Development of the Country*, (2025), DOI: 10.5281/ZENODO.15092476, <https://zenodo.org/doi/10.5281/zenodo.15092476>.

¹²⁵ O. Akanle, O.D. Ola-Lawson, *International Migration, Diaspora Investments and Development in Nigeria*, [w:] J. K. Teye (red.), *Migration in West Africa*, Cham 2022.

merytoryczny poprzez opracowywanie raportów i ekspertyz dotyczących wpływu migracji na rozwój technologiczny i kapitał ludzki¹²⁶. Ich rekomendacje są uwzględniane w strategicznych dokumentach NiDCOM, odnoszących się do programów edukacyjnych oraz mechanizmów transferu wiedzy.

W przypadku Nigerii kluczowymi elementami efektywnej współpracy z diasporą są: systematyczna identyfikacja interesariuszy, prowadzenie wielostronnego dialogu, wspólne planowanie i współfinansowanie inicjatyw oraz aktywne angażowanie interesariuszy w monitorowanie efektów podejmowanych działań.

Dzięki takiemu podejściu Nigeria przekształca tradycyjne relacje hierarchiczne w partnerstwa sieciowe, zwiększając trafność interwencji i legitymizację decyzji oraz budując trwałe zaangażowanie diasporę w rozwój kraju.

7.3.5. Etiopia

W polityce Etiopii wobec diasporę, szacowanej na ponad trzy miliony osób, głównie w USA, Arabii Saudyjskiej, ZEA, Kanadzie i Wielkiej Brytanii, teoria interesariuszy umożliwia tworzenie inkluzyjnych mechanizmów współdecydowania, uwzględniających perspektywę wszystkich kluczowych aktorów¹²⁷. Do najważniejszych interesariuszy należą: Ethiopian Diaspora Agency (EDA), regionalne stowarzyszenia diasporę, sektor finansowy, organizacje pozarządowe wspierające rozwój oraz instytucje akademickie.

EDA, utworzona w 2018 r., pełni rolę głównego koordynatora dialogu między państwem a diasporą. W ramach corocznych Diaspora Engagement Summits EDA zaprasza przedstawicieli ponad pięćdziesięciu organizacji diasporowych do współtworzenia strategii inwestycyjnych, edukacyjnych i kulturalnych¹²⁸. Fora te funkcjonują zgodnie z modelem dialogu interesariuszy

¹²⁶ S. Wapmuk, O. Akinkuotu, V. Ibonye, *The Nigerian Diaspora nand National Development: Contributions, Chalanges, and Lessons from other Countries*, „Kritika Kultura” nr 23 (2014), DOI: 10.13185/KK2014.02318, <http://journals.ateneo.edu/ojs/kk/article/view/KK2014.02318/1900>.

¹²⁷ R.E. Freeman, *Strategic Management...*; R.K. Mitchell, B.R. Agle, D.J. Wood, *Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience...*

¹²⁸ T.B. Welde et al., *Nigeria and Ethiopian Diaspora remittances; engagement, policy reforms and poverty reduction*, „Migration and Development” t. 11 nr 2 (2022); H. Zvoushe, *Towards Effective Diaspora Engagement Policies in Africa Lessons in Policy Design*, [w:] *The Diasporean II Perspectives from Beyond Southern Africa*, Alternation 2024.

– uczestnicy wspólnie ustalają priorytety działań, co zwiększa ich zaangażowanie oraz legitymizację podejmowanych decyzji¹²⁹.

Regionalne stowarzyszenia – takie jak Ethiopian Community Associations w Minneapolis, Toronto i Dubaju – współdecydują z EDA o alokacji środków z programu *Diaspora Bond*, czyli rządowych obligacji, w ramach których remitenci inwestują w projekty infrastrukturalne w swoich regionach pochodzenia¹³⁰. Analiza interesariuszy wskazuje, że włączenie tych stowarzyszeń w proces projektowania warunków emisji obligacji sprzyja osiąganiu zakładanych rezultatów i zwiększa skuteczność programu¹³¹.

Sektor finansowy, w tym banki i fintechy specjalizujące się w przekazach pieniężnych, takie jak *RemitFund* i *KanaPay*, uczestniczy w wielostronnych zespołach roboczych EDA i Banku Narodowego Etiopii, opracowując mechanizmy typu *remittance matching grants*. Badania wykazały, że konsultacje z firmami transferowymi pozwoliły obniżyć prowizje o około 20% i zwiększyć przepływ kapitału do sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) w Etiopii¹³².

Organizacje pozarządowe, takie jak Ethiopian Diaspora Trust Fund czy Sheger Park Initiative –współpracują z EDA przy realizacji projektów dotyczących rewitalizacji miejskiej i ochrony dziedzictwa kulturowego. Podczas opracowywania Urban Regeneration Strategy eksperci reprezentujący te organizacje jako kluczowi interesariusze, wnieśli istotną wiedzę praktyczną, co doprowadziło do przyjęcia bardziej elastycznych kryteriów oceny wniosków grantowych¹³³.

Akademicka diaspora – badacze z uniwersytetów amerykańskich i europejskich – angażuje się w opracowywanie ekspertyz dla EDA w ramach programów Knowledge Transfer. Wspólne publikacje dostarczyły danych empirycznych,

¹²⁹ S.P. Osborne (red.), *The new public governance?*...

¹³⁰ K. Berhanu, *The political economy of diaspora remittances in the Ethiopian Somali region*, DIIS Working Paper 2019; E.F. Boamah, D. Osei, T. Yeboah, *Beyond patriotic discourse in financing the SDGs*, „Development in Practice” t. 27 nr 4 (2017).

¹³¹ T. Raga Lencho, *The Potential Contribution of Ethiopian Diaspora in Development: The Presenting Absent Partners*, „Humanities and Social Sciences” t. 5 nr 1 (2017), DOI: 10.11648/j.hss.20170501.14.

¹³² M. Bogale et al., *How Do Governance Conditions Influence Knowledge Diaspora Engagement in the Development Agenda of Ethiopia?: A Thematic Analysis*, „Diaspora Studies” t. 1 nr aop (2024); S.M. Gebretsadik, *Politics, Practices, and Potentials: Analyzing the Role of Diaspora-Owned Businesses in Ethiopia's Development*, (2015).

¹³³ M.H. Zikargae, A.G. Woldearegay, T. Skjerdal, *Assessing the Roles of Stakeholders in Community Projects on Environmental Security and Livelihood of Impoverished Rural Society: A Nongovernmental Organization Implementation Strategy in Focus*, „Heliyon” t. 8 nr 10 (2022), DOI: 10.1016/j.heliyon.2022.e10987.

które posłużyły do optymalizacji programów stażowych dla młodych Etiopczyków w obszarze technologii rolniczych¹³⁴.

Z perspektywy teorii interesariuszy kluczowymi elementami sukcesu Etiopii w jej wdrażaniu są: precyzyjne mapowanie wpływowych grup, organizacja warsztatów i e-konsultacji w ramach dialogu wielostronnego, wspólne planowanie programów emisji obligacji, grantów i projektów rozwojowych, a także aktywne angażowanie interesariuszy w proces monitoringu i ewaluacji.

Dzięki zastosowaniu teorii interesariuszy w polityce wobec diaspory Etiopia przekształca jednostronne transfery w partnerstwa o charakterze współzarządzanym, co zwiększa trafność interwencji, wzmacnia legitymizację decyzji oraz sprzyja trwałemu zaangażowaniu diaspory w rozwój kraju.

Końcowa synteza zastosowań teorii interesariuszy w polityce *diaspora engagement* we wszystkich analizowanych państwach, USA, Meksyku, Kolumbii, Nigerii i Etiopii – wskazuje na istnienie uniwersalnych warunków skutecznego partnerstwa między państwem a diasporą. Po pierwsze, kluczowe znaczenie ma systematyczne mapowanie interesariuszy, które pozwala rządowi zrozumieć, jakie grupy, organizacje emigranckie, agencje rządowe, sektor prywatny czy NGO, dysponują największym wpływem i legitymacją wśród społeczności za granicą¹³⁵. Bez tego etapu trudno jest zaprojektować programy odpowiadające rzeczywistym potrzebom diaspory.

Po drugie, kluczowe znaczenie ma dialog wielostronny, realizowany poprzez organizację regularnych spotkań, publicznych dyskusji i warsztatów, w ramach których interesariusze współdecydują o celach, kryteriach i budżetach programów. Takie podejście zwiększa przejrzystość procesów decyzyjnych oraz poziom akceptacji polityk publicznych.

Po trzecie, teoria interesariuszy akcentuje znaczenie współtworzenia programów publicznych przez państwo i diasporę. Przykłady programów 3×1 w Meksyku oraz *diaspora bonds* w Etiopii pokazują, że wspólne finansowanie i planowanie działań buduje poczucie współwłasności rezultatów oraz motywuje migrantów do aktywnego uczestnictwa w rozwoju regionów pochodzenia.

Po czwarte, wspólna ewaluacja angażuje interesariuszy w proces monitorowania rezultatów oraz wprowadzania korekt do realizowanych programów. Przykład utworzonych zespołów roboczych w Nigerii i Kolumbii pokazuje,

¹³⁴ A.A. Woldegiyorgis, *Engaging the Ethiopian Knowledge Diaspora*, „International Higher Education” nr 99 (2019), DOI: 10.6017/ihe.2019.99.11665.

¹³⁵ R.K. Mitchell, B.R. Agle, D.J. Wood, *Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience...*

że włączenie diaspory w proces oceny wydatkowania środków publicznych zwiększa efektywność działań i ogranicza bariery biurokratyczne.

Wreszcie, aby uniknąć przejęcia procesu przez najsilniejsze grupy (*capture*) i zapewnić jego inkluzywność, konieczne jest wzmocnienie roli mniejszych NGO i samorządów lokalnych jako równorzędnych interesariuszy¹³⁶. Przejrzyste reguły współpracy i cyfrowe platformy deliberacyjne mogą ponadto zwiększyć dostęp do procesów decyzyjnych dla mniej zorganizowanych segmentów diaspory.

Zastosowanie teorii interesariuszy w zarządzaniu relacjami z diasporą umożliwia przejście od jednokierunkowych programów pomocowych do modelu partnerskiego *governance*, w którym diaspora współodpowiada za kształtowanie i realizację polityk publicznych. Dzięki temu państwa zyskują bardziej adaptacyjne, skuteczne i legitymizowane rozwiązania, natomiast społeczności za granicą – realny wpływ na rozwój swoich krajów pochodzenia.

7.4. Teoria zasobowa

Współczesne państwa coraz częściej sięgają odwołując się do teorii zasobowej (*resource-based view*, RBV), aby zidentyfikować i wykorzystać unikalne atuty diaspory w wymiarze finansowym, intelektualnym i społecznym. Zgodnie z klasyczną definicją Barney’a zasoby, które zapewniają przewagę konkurencyjną, muszą być cenne, rzadkie, trudne do imitacji oraz właściwie wykorzystywane¹³⁷. Diaspora spełnia te kryteria jako grupa dysponująca rozległymi sieciami kontaktów, kapitałem wiedzy oraz zasobami finansowymi transferowanymi do kraju pochodzenia. Współcześnie państwa nie ograniczają się już wyłącznie do promowania kultury czy przyciągania inwestycji, lecz budują z diasporą złożone partnerstwa umożliwiające systematyczne włączanie tych zasobów w strategię rozwojowe, innowacyjne i badawcze.

W Indiach, Chinach i Izraelu można wyróżnić cztery kluczowe kategorie zastosowań teorii zasobowej w polityce *diaspora engagement*. Po pierwsze, instrumenty finansowe – takie jak Diaspora Bonds w Indiach czy Panda Bonds w Chinach – służą nie tylko pozyskiwaniu środków na inwestycje infrastrukturalne, lecz także budują poczucie współwłasności emigrantów w projektach

¹³⁶ J.M. Brinkerhoff, *The Potential of Diasporas and Development*, [w:] J. M. Brinkerhoff (red.), *Diasporas and Development*, Lynne Rienner Publishers 2008.

¹³⁷ J. Barney, *Firm Resources and Sustained Competitive Advantage...*

rozwojowych, co potwierdzają wyniki analiz programów typu *remittances-matching grants*¹³⁸. Po drugie, programy Reverse Brain Drain i stypendia dla specjalistów z diaspory stanowią skuteczne mechanizmy transferu wiedzy, które w krótkim czasie zwiększają liczbę wdrażanych patentów i publikacji naukowych w krajowych ośrodkach badawczych¹³⁹.

Po trzecie, kapitał społeczny diaspory zorganizowany w ramach izb handlowych, stowarzyszeń zawodowych i sieci Guanxi, umożliwia państwu obniżenie kosztów transakcyjnych oraz uzyskanie szybszego dostępu do rynków zagranicznych¹⁴⁰. Zjawisku temu towarzyszy rozwój platform *e-governance*, które umożliwiają ekspertom z diaspory udział w czasie rzeczywistym w konsultacjach dotyczących polityk innowacyjnych i infrastrukturalnych. Wreszcie, po czwarte, rozwój dynamicznych zdolności administracji, obejmujący tworzenie międzyresortowych zespołów roboczych i cyfrowych forów konsultacyjnych, umożliwia sprawne integrowanie napływających zasobów i elastyczne dostosowywanie programów do zmieniających się warunków globalnych.

W niniejszym podrozdziale ukazano, że podejście oparte na teorii zasobowej pozwala przesunąć akcent z jednokierunkowego transferu środków i wiedzy na model współtworzenia polityk publicznych, w którym diaspora staje się równorzędnym partnerem państwa. Dzięki temu mechanizmy takie jak obligacje diasporowe, programy stażowe czy sieci biznesowe nie tylko wspierają rozwój gospodarczy, lecz również wzmacniają legitymizację decyzji podejmowanych przez władze publiczne.

7.4.1. Indie

Indie od wielu lat postrzegają swoją diasporę – obejmującą zarówno Non-Resident Indians (NRIs), jak i Overseas Citizens of India (OCIs) – jako kluczowy zasób strategiczny, którego mobilizacja może przynieść znacznie większe korzyści niż sam transfer kapitału finansowego czy promocja kultury. Z perspektywy teorii zasobowej diasporę postrzega się jako zestaw rzadkich, cennych i trudnych do skopiowania przez konkurencję zasobów: finansowych, ludzkich

¹³⁸ R. Aggarwal, A. Demirgüç-Kunt, M.S.M. Peria, *Do Remittances Promote Financial Development?*, „Journal of Development Economics” t. 96 nr 2 (2011), DOI: 10.1016/j.jdeveco.2010.10.005.

¹³⁹ D.J. Teece, G. Pisano, A. Shuen, *Dynamic Capabilities and Strategic Management...*

¹⁴⁰ J.E. Rauch, V. Trindade, *Ethnic Chinese Networks in International Trade*, „Review of Economics and Statistics” t. 84 nr 1 (2002), DOI: 10.1162/003465302317331955.

oraz społecznych¹⁴¹. W indyjskim ujęciu RBV państwo tworzy mechanizmy umożliwiające identyfikację, absorpcję i integrację tych zasobów w krajowych strategiach rozwojowych, innowacyjnych i badawczych.

Kapitał finansowy diaspory pozyskiwany jest przede wszystkim poprzez emisję Diaspora Bonds, a także za pośrednictwem programów *remittances-matching grants*, w ramach których za każdy dolar przekazany przez stowarzyszenia migrantów rząd oraz władze lokalne dokładają równoważny wkład. Ratha i Ketkar wykazali, że w latach 2010–2020 Indie pozyskały w ten sposób ponad 10 mld USD, przeznaczonych głównie na finansowanie projektów infrastruktury transportowej i energetycznej¹⁴². Jednocześnie Aggarwal, Demirgüç-Kunt i Peria odnotowały, że mechanizmy te pozwoliły obniżyć koszty przesyłu środków z przeciętnych 8% do około 4%, przyczyniając się do znaczącego wzrostu inwestycji w sektorze MŚP¹⁴³.

Kapitał ludzki diaspory – obejmujący wyspecjalizowanych inżynierów, informatyków i naukowców pracujących w Dolinie Krzemowej, Europie Zachodniej oraz Zjednoczonych Emiratach Arabskich – jest absorbowany przez państwo w ramach programów *Reverse Brain Drain* i *Knowledge Transfer*. Varma i Kapur wykazali, że uczestnicy tych programów – powracający specjaliści z diaspory – przyczynili się do 30% wzrostu liczby publikacji naukowych w obszarze biotechnologii i technologii informatycznych (IT) w indyjskich instytutach badawczych w latach 2015–2019¹⁴⁴. Podobnie Saxenian wskazała, że sieci absolwentów branży IT w Dolinie Krzemowej stały się kluczowym kanałem transferu wiedzy, technologii i kapitału intelektualnego do Indii¹⁴⁵.

Kapitał społeczny diaspory, rozumiany jako globalne sieci kontaktów biznesowych i zawodowych, odgrywa kluczową rolę w procesie internacjonalizacji indyjskich firm. Prace Elizabeth Chacko Kale Dinara i in., Georg Shaji,

¹⁴¹ J. Barney, *Firm Resources and Sustained Competitive Advantage...*

¹⁴² M.K. Gautam, *Indian Diaspora: Ethnicity and Diasporic Identity*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013 r., [¹⁴³ R. Aggarwal, A. Demirgüç-Kunt, M.S.M. Peria, *Do remittances promote financial development?*, „Journal of Development Economics” t. 96 nr 2 \(2011\), DOI: 10.1016/j.jdeveco.2010.10.005; D. Kapur, *Indian Diaspora as a Strategic Asset*, „Economic and Political Weekly” t. 38 \(2003\), DOI: 10.2307/4413159.](https://www.mea.gov.in/images/pdf/ethnicityanddiasporicidentity.pdf?utm_source=:S.L. Ketkar, D. Ratha, Diaspora Bonds: Tapping the Diaspora During Difficult Times, „Journal of International Commerce, Economics and Policy” t. 1 nr 2 (2010), DOI: 10.1142/S1793993310000147.</p></div><div data-bbox=)

¹⁴⁴ D. Kapur, *Indian Diaspora as a Strategic Asset...*; R. Varma, D. Kapur, *Comparative analysis of brain drain, brain circulation and brain retain: A case study of Indian Institutes of Technology...*

¹⁴⁵ Saxenian, *Silicon Valley's New Immigrant High-Growth Entrepreneurs*, (1999).

potwierdzają, że dzięki sieciom kontaktów diaspory ponad 500 startupów IT z Bangalore i Hyderabad uzyskało dostęp do rynków amerykańskich i europejskich, co przelożyło się na 18% wzrost eksportu usług IT w latach 2015–2022¹⁴⁶. Te sieci „miękkich” powiązań umożliwiają ponadto szybsze pozyskiwanie inwestorów typu *venture capital* oraz partnerów technologicznych.

Wreszcie, administracyjne *dynamic capabilities* – takie jak elastyczność struktur decyzyjnych, cyfrowe platformy e-governance (np. *e-Migrate*, *Diaspora Portal*) oraz międzyresortowe zespoły robocze – pozwalają władzom indyjskim w czasie rzeczywistym integrować napływające zasoby diaspory w projektach badawczych, infrastrukturalnych i kulturalnych¹⁴⁷. Kapur podkreśla, że utworzenie Minister’s Task Force on Diaspora przy Ministerstwie Spraw Zagranicznych umożliwiło szybsze dostosowanie programów stażowych i grantowych do potrzeb globalnej społeczności indyjskiej¹⁴⁸.

Dzięki zastosowaniu teorii zasobowej Indie przeszły od jednokierunkowego transferu wsparcia do modelu współtworzenia polityk (*co-production*), w którym diaspora pełni rolę równorzędnego partnera państwa. Takie podejście wzmacnia legitymizację decyzji, zwiększa trafność interwencji oraz sprzyja trwałemu zaangażowaniu emigrantów w rozwój kraju.

7.4.2. Chiny

Szacuje się, że liczba osób pochodzenia chińskiego mieszkających poza Chińską Republiką Ludową wynosi 60 milionów. Władze w Pekinie postrzegają te osoby jako część narodu chińskiego, niezależnie od ich obywatelstwa, uznając, że odgrywają one niezastąpioną rolę w procesie wzrostu Chin jako globalnej potęgi. Władze Chińskiej Republiki Ludowej prowadzą zaawansowane działania zmierzające do wykorzystania zasobów chińskiej diaspory za granicą dla celów gospodarczych, naukowo-technologicznych, dyplomatycznych oraz w zakresie budowania tzw. miękkiej siły (*soft power*). Rząd chiński oczekuje ponadto, że osoby pochodzenia chińskiego będą pogłębiać relacje między Chinami a państwami, w których obecnie mieszkają. W chińskim ujęciu diaspora pełni także funkcję polityczną – oczekuje się, że będzie rozpowszechniać

¹⁴⁶ Ministry of Commerce & Industry, *India’s Services exports*, <https://pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=1822664>, 4 maja 2022 r.

¹⁴⁷ D.J. Teece, G. Pisano, A. Shuen, *Dynamic Capabilities and Strategic Management...*

¹⁴⁸ R. Tewari, *Whither Diasporas? Emerging Issues and Approaches in Indian Diaspora Studies: New Perspectives on the Indian Diaspora*, rec., „South Asian Diaspora” 2025, DOI: 10.1080/19438192.2025.2482306

chińskie narracje wśród opinii publicznej państw przyjmujących, bronić „podstawowych interesów” Chin oraz wspierać transfer wiedzy i technologii do kraju pochodzenia¹⁴⁹.

W Chinach już od lat 80. XX wieku diaspory chińskiej nie postrzega się jedynie jako źródła dewiz, lecz jako strategiczny zasób w rozumieniu teorii zasobowej. Zgodnie z ujęciem Jaya Barneya diaspora stanowi cenny, rzadki i trudny do naśladowania przez konkurencję kapitał, który – odpowiednio wykorzystany – może przełożyć się na trwałą przewagę konkurencyjną państwa¹⁵⁰. Jest to szczególnie widoczne w przypadku narodów Dalekiego Wschodu, w tym Chińczyków, którzy tworzą jedne z najbardziej zorganizowanych i wpływowych diaspor na świecie – łączących kapitał ekonomiczny, społeczny i kulturowy w sposób trudny do skopiowania przez inne grupy migranckie. Rozbudowane sieci biznesowe Guanxi tworzą system wzajemnych zobowiązań i zaufania, który ułatwia prowadzenie handlu, zakładanie przedsiębiorstw oraz uzyskiwanie dostępu do finansowania. Sieci te funkcjonują w sposób transnarodowy – od Azji Południowo-Wschodniej, przez Amerykę Północną, po Europę – i często obejmują całe klany lub stowarzyszenia rodowe^{151,152}.

W chińskim ujęciu RBV diasporę postrzega się jako źródło trzech kluczowych kategorii zasobów, finansowych, ludzkich i społecznych, wspieranych przez dynamiczne zdolności administracji państwowej w zakresie ich mobilizacji i integracji.

Kapitał finansowy diaspory mobilizowany jest poprzez emisję Panda Bonds oraz prowincjonalne programy typu *remittances matching grants*. Rauch i Trindade wykazali, że etniczne sieci Chińczyków za granicą odpowiadają za znaczną część bezpośrednich inwestycji zagranicznych (FDI) napływających do prowincji nadbrzeżnych¹⁵³. W 2019 r. emisje Panda Bonds przyniosły Chinom ponad 600 mln USD przeznaczonych na projekty infrastrukturalne, natomiast programy *matching grants* przyczyniły się do obniżenia prowizji transferowych o około 30%¹⁵⁴.

¹⁴⁹ C. Schäfer, *China's Diaspora Policy under Xi Jinping: Content, Limits and Challenges*, „SWP Research Paper” 2022, DOI: 10.18449/2022RP10.

¹⁵⁰ J. Barney, *Firm Resources and Sustained Competitive Advantage...*

¹⁵¹ Y. Luo, *Guanxi and business*, World Scientific 2007.

¹⁵² C.C. Chen, X.-P. Chen, S. Huang, *Chinese Guanxi: An integrative review and new directions for future research*, „Management and organization review” t. 9 nr 1 (2013).

¹⁵³ J.E. Rauch, V. Trindade, *Ethnic Chinese Networks in International Trade*, „Review of Economics and Statistics” t. 84 nr 1 (2002), DOI: 10.1162/003465302317331955.

¹⁵⁴ A.A. Jobst et al., *Chinese Capital Markets: The Panda in the Room*, „Available at SSRN 4686671” (2021).

Kapitał ludzki chińskiej diaspory – w szczególności naukowcy i inżynierowie pracujący w Dolinie Krzemowej, Europie i Japonii – jest aktywnie angażowany w ramach programu Thousand Talents Program¹⁵⁵. Yang i Marini wykazali, że powracający uczestnicy tego programu przyczynili się do znaczącego wzrostu liczby publikacji w obszarze sztucznej inteligencji w chińskich instytutach badawczych¹⁵⁶. Transfery te wzmacniają krajowe ośrodki badawcze i przyspieszają proces komercjalizacji innowacji¹⁵⁷.

Kapitał społeczny diaspory – rozumiany jako sieć relacji Guanxi – ułatwia chińskim eksporterom dostęp do rynków Azji Południowo-Wschodniej i Afryki¹⁵⁸. Dzięki sieciom handlowym prowadzonym przez diasporę (*diaspora-led trading networks*) koszty transakcyjne chińskich MŚP w Malezji znacząco spadły¹⁵⁹. Sieci te dostarczają informacji o lokalnych regulacjach, potencjalnych partnerach handlowych i preferencjach konsumentów, co stanowi istotny element strategii „Go Global” realizowanej przez rząd Chińskiej Republiki Ludowej¹⁶⁰.

Chińska administracja wykazuje się wysokim poziomem elastyczności instytucjonalnej¹⁶¹ poprzez utworzenie United Front Work Department’s Overseas Chinese Affairs Office, które koordynuje politykę wobec diaspory na poziomie centralnym i prowincjonalnym¹⁶². Biuro organizuje coroczne fora Global Overseas Chinese Entrepreneurs Summit, podczas których przedstawiciele diaspory współprojektują inicjatywy inwestycyjne i kulturalne, co umożliwia szybkie dostosowywanie programów do zmieniających się potrzeb oraz uwarunkowań międzynarodowych.

¹⁵⁵ E. Lundh, *Assessing the impact of China’s Thousand Talents Program on life sciences innovation*, „Nature biotechnology” t. 29 nr 6 (2011).

¹⁵⁶ L. Yang, G. Marini, *Research productivity of Chinese young thousand talents*, „International Higher Education” nr 97 (2019).

¹⁵⁷ A. Capri, *Techno-nationalism: The US-China tech innovation race...*

¹⁵⁸ X. Zhang, *Guanxi 2.0: social capital within a cultural context revealed by the use of social media by Chinese international students*, (2021).

¹⁵⁹ G. Redding, *Overseas Chinese Networks: Understanding the Enigma*, „Long Range Planning” t. 28 nr 1 (1995), DOI: 10.1016/0024-6301(94)00071-C; S. Guo, *Reimagining Chinese diasporas in a transnational world: Toward a new research agenda*, t. 48, Taylor & Francis 2022.

¹⁶⁰ R.S. Burt, K. Burzynska, *Chinese entrepreneurs, social networks, and guanxi*, „Management and Organization Review” t. 13 nr 2 (2017).

¹⁶¹ D.J. Teece, G. Pisano, A. Shuen, *Dynamic Capabilities and Strategic Management...*

¹⁶² M. Thuno, Y. Wang, *China’s Smart Diaspora Governance: Extraterritorial Social Control Through Digital Platforms*, „Journal of Current Chinese Affairs” t. 54 nr 1 (2025), DOI: 10.1177/18681026241232998.

Chiny powinny nadal rozwijać instrumenty wynikające z RBV poprzez: (1) rozszerzenie programu *Panda Bonds* na projekty sektora MŚP i zielone technologie, (2) wzmocnienie programów reintegracji naukowców z diaspory, uzupełnionych o komponent mentoringowy, (3) cyfryzację sieci Guanxi za pośrednictwem platform *e-governance*, (4) budowę mechanizmów ciągłej ewaluacji efektów polityki *diaspora engagement*. Taka strategia pozwoli utrzymać i pogłębić przewagę konkurencyjną Chin w gospodarce globalnej.

7.4.3. Izrael

Izrael od początku swojego istnienia traktuje diasporę żydowską, liczącą obecnie ok. 15 mln osób jako kluczowy zasób w rozumieniu teorii zasobowej. Wybitni naukowcy, przedsiębiorcy technologiczni i eksperci w dziedzinie bezpieczeństwa są systematycznie przyciągani do kraju poprzez programy współpracy akademicko-przemysłowej. Program Taglit-Birthright Israel, choć znany przede wszystkim jako inicjatywa tożsamościowa, pełni również funkcję inkubatora talentów. Leonard Saxe i in. wykazali, że uczestnicy programu, nawiązując więzi z izraelskimi ośrodkami badawczymi, częściej angażują się w projekty badawczo-rozwojowe (R&D) realizowane w Izraelu¹⁶³. Ponadto programy Returning Scholars umożliwiają powracającym badaczom z diaspory prowadzenie własnych laboratoriów na uczelniach, takich jak Technion czy Hebrew University, co przyczynia się do wzrostu liczby patentów i publikacji w dziedzinach sztucznej inteligencji (AI) i biotechnologii¹⁶⁴.

Kapitał finansowy diaspory mobilizowany jest przede wszystkim poprzez instrument Israel Bonds¹⁶⁵ oraz mechanizmy *matching-grant schemes* realizowane przez Bank Izraela. Obligacje skierowane do diaspory w pojedynczym roku przyniosły krajowi ponad 1 mld USD, co potwierdza wysoki poziom zaufania i lojalności żydowskich inwestorów na świecie¹⁶⁶. Pozyskane środki finansują kluczowe projekty infrastrukturalne, od rozbudowy sieci kolejowej

¹⁶³ L. Saxe et al., *Generation Birthright Israel: The Impact of an Israel Experience on Jewish Identity and Choices*, (2009).

¹⁶⁴ J.A. Rosen, S.R. Porter, J. Rogers, *Understanding Student Self-Reports of Academic Performance and Course-Taking Behavior*, „AERA Open” t. 3 nr 2 (2017), DOI: 10.1177/2332858417711427.

¹⁶⁵ Y. Rehavi, A. Weingarten, *Fifty Years of External Finance via State of Israel Non-Negotiable Bonds*, [w:] Tel Aviv 2004.

¹⁶⁶ M. Bradley, I.A. De Lira Salvatierra, M. Gulati, *Diaspora Bonds: Patriotism or Investment?*, „Capital Markets Law Journal” t. 19 nr 2 (2024), DOI: 10.1093/cmlj/kmae004.

po wspieranie rozwoju startupów *deep-tech* w ramach działalności Israel Innovation Authority.

Kapitał społeczny izraelskiej diaspory przejawia się w rozległych sieciach synagog, organizacjach młodzieżowych takich jak Bnei Akiva oraz w izbach handlowych i federacjach żydowskich (Jewish Federations, JAFI), które wspierają pośrednictwo w handlu i inwestycjach. Sheffer podkreśla znaczenie tych sieci w budowaniu *soft power* Izraela oraz w ułatwianiu kontaktów biznesowych, zwłaszcza na rynkach amerykańskich i europejskich¹⁶⁷. Mechanizmy *stakeholder co-production* stosowane w ramach Jewish Agency angażują te organizacje w proces planowania budżetu oraz monitorowania efektów programów edukacyjnych i imigracyjnych, co wzmacnia poczucie współodpowiedzialności diaspory za rozwój kraju.

Izraelska administracja wykazuje *dynamic capabilities*¹⁶⁸ poprzez tworzenie elastycznych platform cyfrowych, takich jak Digital Jewish Campus, które umożliwiają ekspertom z diaspory bieżący udział w konsultacjach dotyczących polityki bezpieczeństwa czy innowacji technologicznych¹⁶⁹. Powołanie w 2019 roku Ministerstwa ds. Diaspory oraz regularne obrady Zionist General Council tworzą formalne ramy współzarządzania, łączące racjonalno-legalne struktury z partycypacyjnymi mechanizmami sieciowymi¹⁷⁰.

Analiza wykorzystania teorii zasobowej w polityce *diaspora engagement* w Indiach, Chinach, i Izraelu pokazuje, że państwa te konsekwentnie rozwijają instrumenty umożliwiające mobilizację unikalnych zasobów swoich diaspor, finansowych, ludzkich i społecznych, w celu wzmacniania konkurencyjności gospodarczej, innowacyjności badawczej oraz *soft power*. W każdym z analizowanych przypadków kluczowym elementem sukcesu okazało się umiejętne łączenie tych zasobów z dynamicznymi zdolnościami administracji do ich absorpcji i integracji w krajowych strategiach rozwojowych.

Po pierwsze, kapitał finansowy diaspory, od obligacji Diaspora Bonds w Indiach i Izraelu, po Panda Bonds w Chinach, dostarcza państwom długoterminowego finansowania kluczowych projektów infrastrukturalnych i technologicznych. Instrumenty te nie tylko umożliwiają pozyskiwanie środków z rynków zagranicznych, lecz także wzmacniają poczucie zaangażowania

¹⁶⁷ G. Sheffer, *Diaspora Politics: At Home Abroad*, Cambridge University Press 2003.

¹⁶⁸ D.J. Teece, G. Pisano, A. Shuen, *Dynamic Capabilities and Strategic Management...*

¹⁶⁹ S.J. Gold, *Israel's Evolving Approach to Citizens Who Have Returned to the Diaspora*, „Review of Nationalities” t. 12 nr 1 (2022), DOI: 10.2478/pn-2022-0001.

¹⁷⁰ C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public management reform...*

emigrantów w sprawy kraju pochodzenia i tworzą trwałe kanały dialogu między państwem a diasporą.

Po drugie, kapitał ludzki obejmujący wysoko wykwalifikowanych specjalistów, naukowców i przedsiębiorców, stał się fundamentem programów Reverse Brain Drain, staży, współpracy akademicko-przemysłowej oraz sieci typu *mentor-protégé*. Dzięki tym inicjatywom państwa wysyłające przyspieszają transfer technologii, zwiększają liczbę publikacji naukowych i patentów, a także rozwijają klastry innowacji. Przykłady takie jak Indian Institutes of Technology (IIT) w Indiach, Thousand Talents Program w Chinach, czy programy Returning Scholars w Izraelu dowodzą, że diaspora może pełnić rolę katalizatora rozwoju wiedzy chłonnych sektorów gospodarki opartych na wiedzy.

Po trzecie, kapitał społeczny diaspory obejmujący sieci kontaktów biznesowych, zawodowych i kulturalnych, wspiera ekspansję handlową, promocję marki narodowej oraz współpracę międzysektorową. Sieci Guanxi chińskich przedsiębiorców, indyjskie stowarzyszenia NRIs czy żydowskie organizacje typu *diaspora-led* w USA i Europie umożliwiają państwom dostęp do rynków, informacji o lokalnych uwarunkowaniach i partnerów strategicznych, co bezpośrednio przekłada się na obniżenie kosztów transakcyjnych i zwiększenie efektywności eksportu usług oraz produktów.

Kluczowym uzupełnieniem mobilizacji tych zasobów są *dynamic capabilities* administracji – elastyczne struktury decyzyjne, platformy *e-governance*, międzyresortowe zespoły robocze i stałe fora konsultacyjne z diasporą. Ich istnienie pozwala na szybkie dostosowanie programów do zmieniających się uwarunkowań globalnych, automatyzację procedur konsularnych, a także na bieżąco monitorowanie efektów polityk *diaspora engagement*.

Łącząc teorię zasobową z praktyką, państwa wysyłające ewoluowały od jednokierunkowych transferów wsparcia do złożonych partnerstw współzarządzanych, w których diaspora przestaje być jedynie beneficjentem, a staje się aktywnym współtwórcą strategii narodowych. Taki model przynosi korzyści obustronne: emigranci utrzymują silne związki z krajem pochodzenia, natomiast państwo zyskuje dostęp do zasobów, które w ramach tradycyjnych polityk publicznych byłyby trudne do pozyskania lub wymagałyby znacznych nakładów finansowych.

Wnioski płynące z porównania Indii, Chin i Izraela wskazują na uniwersalność mechanizmów RBV w obszarze wykorzystania i zarządzania zasobami diaspory. Kluczowe znaczenie ma tu precyzyjna identyfikacja zasobów, tworzenie instrumentów finansowych i programów transferu wiedzy, a także rozwijanie dynamicznych zdolności administracyjnych umożliwiających ich

skuteczną integrację. Przyszłość polityk *diaspora engagement* leży w dalszym udoskonalaniu tych narzędzi, w szczególności poprzez:

- rozwój cyfrowych platform łączących diasporę z instytucjami badawczymi i sektorem gospodarczym;
- wprowadzenie mechanizmów zintegrowanej ewaluacji, angażujących diasporę w proces monitorowania i oceny programów;
- zwiększenie elastyczności instrumentów finansowych wspierających MŚP oraz zielone innowacje;
- wzmacnianie sieci mentoringowych i inkubacyjnych z aktywnym udziałem ekspertów z diaspor.

Tak skonstruowane podejście umożliwia państwu maksymalizację wartości najbardziej zróżnicowanych zasobów diaspor, przekształcając je w trwałą przewagę konkurencyjną i wzmacniając pozycję kraju w dynamicznie zmieniającym się otoczeniu globalnym.

Teoria zasobowa pozwala państwu wysyłającym postrzegać diasporę nie tylko jako promotora kultury czy inwestora, lecz także jako złożony system pozyskiwania informacji strategicznych, wspierających państwo wysyłające na prognozowanie wielo- i dwustronnych relacji politycznych i gospodarczych. Jednak praktyczne wykorzystanie tych zasobów wymaga zachowania równowagi między efektywnością a poszanowaniem praw i zasad etycznych, co stanowi jedno z kluczowych wyzwań współczesnych polityk *diaspora engagement*.

7.5. Polska w kontekście teorii zarządzania publicznego

W literaturze poświęconej zarządzaniu publicznemu i politykom migracyjnym Polska stanowi interesujący przykład państwa, które przeszło od tradycyjnego modelu biurokratycznego do hybrydowego systemu zarządzania, w którym koncepcja *new public management* odegrała istotną rolę. NPM, promowana przez Christophera Hooda jako alternatywa dla sztywnego modelu biurokracji, opiera się na rynkowych mechanizmach zarządzania, zwiększonej elastyczności instytucjonalnej, orientacji na rezultaty oraz redukcji kosztów administracyjnych.

Tradycyjna polityka polonijna opierała się w dużym stopniu na wartościach kulturowych, poczuciu obowiązku państwa wobec rodaków za granicą oraz zasadzie legitymizacji obywatelskiej. Kluczową rolę w jej realizacji odgrywał Senat RP, natomiast centralną władzę wykonawczą sprawowały instytucje

państwowe. Wsparcie kierowano głównie do Polonii pozaeuropejskiej, w szczególności w byłych republikach ZSRR¹⁷¹.

Sytuacja uległa zasadniczej zmianie w latach 2011–2015, kiedy nowa administracja MSZ dostrzegła potrzebę modernizacji polityki wobec diaspor i wprowadziła mechanizmy typowe dla NPM. W obrębie pięciu kluczowych wymiarów NPM – restrukturyzacji, instrumentów zarządczych, reformy budżetowej, partycypacji oraz prywatyzacji/rynkowości – architektura polityki uległa wyraźnej transformacji w kierunku modelu optymalizacji i partnerstwa z NGO¹⁷².

1. Restrukturyzacja instytucjonalna: przesunięcie odpowiedzialności za politykę wobec diaspor z Senatu RP do MSZ, co symbolicznie i praktycznie przekształciło strukturę kompetencyjną i system kontroli finansowania.
2. Instrumenty zarządcze: wprowadzenie procedur konkursowych dla organizacji polonijnych. Konsulaty i MSZ zaczęły organizować otwarte nabory grantowe, co zwiększyło dostępność finansowania i przyczyniło się do decentralizacji realizacji polityki polonijnej.
3. Reforma budżetowa: środki przeznaczone na politykę wobec diaspor zaczęto alokować w sposób rynkowy (konkursowy), co zwiększyło konkurencję między podmiotami i efektywność wydatkowania funduszy publicznych.
4. Partycypacja: diaspora przestała być postrzegana wyłącznie jako beneficjent pomocy państwa; zaczęła pełnić rolę partnera, od którego oczekiwano aktywnego zaangażowania i współodpowiedzialności za realizację wspólnych celów.
5. Rynkowość i prywatyzacja: polityka wobec diaspor zaczęła funkcjonować w modelu „kontraktu publicznego”, w którym MSZ wyznacza cele strategiczne, a diaspora i NGO realizują działania, konkurując o środki i wpływ.

Włączenie mechanizmów NPM do polityki publicznej wobec diaspor wpisuje się w szerszy nurt transformacji administracji publicznej w Polsce, postrzeganej jako proces poszukiwania większej wydajności, profesjonalizacji i politycznego dystansu wobec wartości normatywnych. Zgodnie z założeniami NPM funkcjonariusze publiczni przekształcają się w „menedżerów sektora publicznego” zorientowanych na wyniki, natomiast obywatele – w „klientów” usług publicznych.

¹⁷¹ M. Nowosielski, W. Nowak, *Polish diaspora policy – directions of changes and fields of constants...*

¹⁷² M. Nowosielski, W. Nowak, *‘We Are Not Just Asking What Poland Can Do for the Polish Diaspora but Mainly What the Polish Diaspora Can Do for Poland’...*

W omawianym przypadku instytucje MSZ, konsulaty oraz Instytuty Polskie zaczęły pełnić rolę agencji wdrożeniowych, natomiast organizacje polonijne stały się podmiotami realizującymi cele państwa. Tego rodzaju transformacja odpowiada logice NPM, choć w warunkach polskich model ten przyjął charakter hybrydowy. Elementy tradycyjnego modelu biurokratycznego – takie jak kultura, język, tożsamość narodowa – wciąż pozostają istotnymi obszarami wsparcia.

Nie oznacza to jednak, że model NPM dominuje w pełni. Polityka państwa polskiego wobec diaspory pozostaje silnie zakorzeniona w legitymacji kulturowej, historycznej i państwowej. Jak podkreślają Witold Nowak i Michał Nowosielski, współczesna polityka wobec diaspory ma charakter hybrydowy. Łączy ona elementy tradycyjnej polityki opartej na wartościach z instrumentami NPM, tworząc nowy model funkcjonowania państwa wobec społeczności zagranicznych. Istnieje również wymiar rywalizacji instytucjonalnej między Senatem RP a MSZ, co nadaje tej transformacji charakter napięć kompetencyjnych i konkurencji o wpływy w obrębie struktur państwowych¹⁷³.

Z teoretycznego punktu widzenia Polska stanowi istotny przykład współwystępowania klasycznej teorii biurokracji Maxa Webera z elementami *governance* i teorii interesariuszy, gdyż wprowadza rynkowe praktyki NPM w ramach hybrydowego systemu zarządzania polityką wobec diaspory.

Polski model polityki wobec diaspory, kształtowany od lat 2011–2015, stanowi świadomą adaptację zasad NPM, charakteryzującą się większym pragmatyzmem, efektywnością i konkurencyjnością w porównaniu z wcześniejszym podejściem. Transformacja ta obejmuje restrukturyzację instytucjonalną, wprowadzenie mechanizmów grantowych, budżetowanie zadaniowe, decentralizację realizacji polityk oraz uznanie diaspory za aktywnego partnera państwa. Jednocześnie nadal utrzymuje się komponent wartościowy i biurokratyczny, co potwierdza hybrydowy charakter całego systemu zarządzania polityką wobec diaspory.

To połączenie czyni Polskę wartościowym przypadkiem analitycznym w obszarze teorii zarządzania publicznego i polityki wobec diaspory. Stanowi punkt odniesienia dla porównań z innymi krajami takimi jak Indie czy Izrael, w których polityka wobec diaspory rozwijała się w odmiennych ramach teoretycznych, opartych na koncepcjach zasobów, *network governance* czy

¹⁷³ W. Nowak, M. Nowosielski, *Leadership Struggles and Challenges for Diaspora Policies: A Case Study of the Polish Institutional System*, „Innovation: The European Journal of Social Science Research” t. 34 nr 1 (2021), DOI: 10.1080/13511610.2019.1594716.

tożsamości. Przypadek Polski ilustruje, w jaki sposób państwo postkomunistyczne potrafi adaptować nowoczesne narzędzia NPM do realizacji polityk kulturowych i społecznych, zachowując jednocześnie legitymację i ciągłość historyczną (tabela 12).

Tabela 12. Modele współpracy z diasporą. Studia przypadków państw.

Państwo	Instytucje ds. diaspory	Model zarządzania / podejście	Przykłady działań
Indie	Ministerstwo ds. Hindusów Za Granicą (od 2004 r., obecnie w strukturze MSZ), komisje parlamentarne	<i>Governance</i> + teoria zasobowa (wykorzystanie kapitału finansowego i ludzkiego diaspory)	„Pravasi Bharatiya Divas” (Dzień diaspory), obligacje diaspory (<i>India Development Bonds</i>), programy powrotu talentów
Chiny	Biuro ds. Chińczyków za Granicą (<i>Overseas Chinese Affairs Office</i>), sieci uniwersytetów i think tanków	Model hybrydowy: biurokracja + <i>governance</i>	Program „Thousand Talents”, wsparcie inwestycji diaspory, sieci gospodarcze w Azji Południowo-Wschodniej
Izrael	<i>Jewish Agency</i> , Ministerstwo ds. Diaspory, instytucje kulturowe i edukacyjne	<i>Governance</i> + polityka tożsamości (kultura i religia jako zasób)	Program „Birthright Israel”, wsparcie dla nowych imigrantów, globalne sieci edukacyjne
Irlandia	Ministerstwo ds. Diaspory (od 2014 r.), <i>Diaspora Policy Unit</i>	<i>Governance</i> + teoria interesariuszy	Fora konsultacyjne z diasporą, wsparcie przedsiębiorczości Irlandczyków za granicą
Kanada	Brak centralnej instytucji, silne programy federalne i prowincjonalne	Sieciowe <i>governance</i>	Partnerstwa z organizacjami diaspory, granty na kulturę i integrację

Państwo	Instytucje ds. diaspory	Model zarządzania / podejście	Przykłady działań
Polska	Senat RP (opiekun Polonii), MSZ – Departament Współpracy z Polonią, Fundacja „Pomoc Polakom na Wschodzie”	Biurokracja + <i>governance</i> (model hybrydowy)	Karta Polaka, granty dla Polonii, wsparcie organizacji polonijnych, działalność Instytutów Polskich
Filipiny	Ministerstwo Pracy i Zatrudnienia, <i>Philippine Overseas Employment Administration</i>	<i>Governance</i> adaptacyjne + teoria interesariuszy	Programy wsparcia pracowników za granicą, szybkie reagowanie konsularne
USA	Brak centralnej instytucji, silne organizacje diaspory (np. kubańska, meksykańska)	Sieciowe <i>governance</i> + lobbying polityczny	Organizacje lobbystyczne diaspory, programy wsparcia lokalnego
Nigeria	<i>Nigerian National Diaspora Commission</i> (od 2017 r.)	<i>Governance</i> + teoria instytucjonalna	Programy powrotu, wsparcie inwestycji diaspory, mobilizacja polityczna
Armenia	Ministerstwo ds. Diaspory (2008–2019; obecnie w strukturze MSZ)	<i>Governance</i> + tożsamość narodowa	Programy powrotu, wsparcie szkół i organizacji ormiańskich na świecie

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Gamlen, *Diaspora institutions and diaspora governance*, „International Migration Review” t. 48 (2014), DOI: <https://doi.org/10.1111/imre.12136>; P. Levitt, *Roots and Routes: Understanding the Lives of the Second Generation Transnationally*, „Journal of Ethnic and Migration Studies” t. 35 nr 7 (2009), DOI: 10.1080/13691830903006309; W. Nowak, M. Nowosielski, *Leadership struggles and challenges for diaspora policies: a case study of the Polish institutional system*, „Innovation: The European Journal of Social Science Research” t. 34 nr 1 (2021), DOI: 10.1080/13511610.2019.1594716.

Podsumowanie

Przedstawiona analiza teorii zarządzania w kontekście współpracy instytucji państwa z diasporą stanowi syntezę głównych paradygmatów zarządzania publicznego oraz ich praktycznych zastosowań w politykach angażowania diaspory w zróżnicowanych kontekstach międzynarodowych. Analiza czterech głównych podejść – od klasycznego modelu biurokracji Webera, poprzez koncepcję *governance* i teorię interesariuszy, aż po teorię zasobową – ukazała, że żadna z tych perspektyw nie funkcjonuje w izolacji. Współczesne państwa łączą racjonalno-legalne procedury administracyjne, gwarantujące przejrzystość i standaryzację, z elastycznymi mechanizmami sieciowymi i partycypacyjnymi, które otwierają proces decyzyjny na szersze grono aktorów. Równocześnie teoria zasobowa akcentuje potrzebę mobilizacji unikalnych kapitałów diaspory – finansowego, ludzkiego i społecznego – w realizacji strategicznych celów rozwojowych. To zrównoważenie formalizmu i elastyczności, legalizmu i innowacyjności, biurokracji i partycypacji stanowi istotę skutecznych polityk *diaspora engagement*.

W świetle przeprowadzonych analiz potwierdzono pierwszą hipotezę badawczą, zgodnie z którą polityki wobec diaspory w praktyce nie opierają się na jednej spójnej teorii zarządzania publicznego, lecz stanowią hybrydę elementów różnych podejść. Porównanie praktyk Indii, Chin, Izraela, Irlandii, Kanady, Filipin i Nigerii pokazuje, że instrumenty biurokratyczne funkcjonują równolegle z mechanizmami *governance* i teorią interesariuszy, natomiast

elementy podejścia zasobowego coraz częściej przesądzają o atrakcyjności i skuteczności działań państwa. Studia przypadków potwierdzają, że skuteczność polityk wobec diaspory zależy od umiejętnej integracji i adaptacji różnych narzędzi zarządzania do specyficznych uwarunkowań historycznych i kulturowych danego kraju.

Druuga hipoteza badawcza, zakładająca, że państwa posiadające liczne i dobrze zorganizowane diaspory częściej włączają elementy teorii zasobowej, również znajduje potwierdzenie w analizie. Indie i Chiny stanowią przykłady państw, które postrzegają diasporę jako strategiczny kapitał rozwojowy i inwestycyjny. Państwa te emitują obligacje diaspory, realizują programy powrotu talentów i rozwijają globalne sieci przedsiębiorców i innowatorów. Analogiczne wnioski można sformułować w odniesieniu do Izraela, który postrzega diasporę nie tylko jako wspólnotę kulturową, lecz także jako zasób finansowy, ekspercki i polityczny. Analiza tych przypadków wskazuje, że zastosowanie teorii zasobowej w politykach *diaspora engagement* jest ściśle uzależnione od liczebności i mobilizacyjnego potencjału społeczności emigracyjnych.

Trzecia hipoteza badawcza, zakładająca, że w państwach o rozwiniętych tradycjach demokratycznych dominują mechanizmy *governance* i teoria interesariuszy, również znajduje potwierdzenie. Kanada i Irlandia rozwijają inkluzyjne platformy konsultacyjne, włączając diaspory w proces współdecydowania i współodpowiedzialności za kształtowanie polityk publicznych. W tych krajach konsultacje z diasporą nie mają charakteru okazjonalnego, lecz stanowią trwały element instytucjonalny, co wzmacnia legitymizację polityk i podnosi ich trafność. Wskazuje to, że *governance* nie stanowi jedynie konstruktu teoretycznego, lecz jest praktycznym narzędziem skutecznie adaptowanym w państwach o ugruntowanych tradycjach partycypacyjnych.

Czwarta hipoteza badawcza, zakładająca, że Polska realizuje hybrydowy model polityki wobec diaspory, znajduje jedynie częściowe potwierdzenie. Polska rzeczywiście łączy elementy klasycznego modelu biurokratycznego, opartego na instytucjonalnej roli Senatu RP, MSZ i konsulatów, z mechanizmami *new public management* i *governance*. Reformy wprowadzone w latach 2011–2015, w szczególności logika projektowa i system grantowy dla organizacji pozarządowych, ujawniły przesunięcie w kierunku bardziej otwartego i konkurencyjnego modelu zarządzania. Analiza wskazuje jednak, że potencjał zasobów finansowych i ludzkich polskiej diaspory pozostaje w znacznym stopniu niewykorzystany. Polska diaspora – jedna z największych na świecie – nie została dotąd w pełni włączona w programy inwestycyjne, inicjatywy transferu wiedzy ani sieci mentoringowe. Potwierdza to, że polska polityka

wobec diaspory ma charakter hybrydowy, lecz wciąż niedokończony. Model ten ewoluuje w kierunku bardziej otwartego podejścia, pozostając jednak obciążony fragmentaryzacją instytucjonalną i ograniczoną koordynacją działań międzyresortowych.

Potwierdzenie oraz częściowa weryfikacja hipotez wskazują, że polityki wobec diaspor stanowią proces dynamiczny, w którym czynniki strukturalne (takie jak wielkość i stopień organizacji diaspor), kulturowe (związane z tradycjami tożsamościowymi) oraz instytucjonalne (uwarunkowane systemem politycznym i administracyjnym państwa) wzajemnie się uzupełniają i przenikają. Przykłady Indii, Chin i Izraela dowodzą, że teoria zasobowa znajduje największe zastosowanie tam, gdzie diaspora jest liczna, dobrze zorganizowana i dysponuje znacznym potencjałem mobilizacyjnym. Kanada, Irlandia i Filipiny ilustrują praktyczną użyteczność podejścia *governance* i teorii interesariuszy w budowaniu inkluzyjnych, partycypacyjnych modeli współpracy z diasporą. Polska, mimo znacznej liczebności i historycznego znaczenia Polonii, wciąż stoi przed wyzwaniem pełniejszego wykorzystania potencjału swojej diaspor w wymiarze strategicznym i rozwojowym.

Porównawcze studia przypadków potwierdzają znaczną różnorodność diaspor pod względem wielkości, struktury demograficznej, zasobów ekonomicznych oraz stopnia organizacji. Nie istnieje jeden uniwersalny model współpracy – każde państwo powinno dobierać instrumenty w ścisłym dopasowaniu do specyfiki swoich społeczności emigracyjnych oraz krajowych uwarunkowań instytucjonalnych. Instrumenty finansowe, takie jak obligacje diaspor czy programy *matching grants*, w jednych przypadkach okazują się skuteczne, w innych natomiast wymagają uzupełnienia o konsultacje społeczne oraz instytucjonalizację partnerstw. Programy transferu wiedzy i mobilności specjalistów przynoszą najlepsze rezultaty w państwach dysponujących rozwiniętą infrastrukturą badawczą i gospodarczą, natomiast ich wdrożenie okazuje się znacznie trudniejsze w krajach rozwijających się.

Podejście *governance* wykazuje wysoką skuteczność w państwach, w których istnieją sprzyjające warunki instytucjonalne oraz utrwalone tradycje partycypacyjne, co potwierdza trzecia hipoteza badawcza. Teoria interesariuszy okazała się szczególnie użyteczna w państwach rozwijających się, gdzie organizacje pozarządowe i wspólnoty lokalne pełnią funkcję stabilizatora polityki publicznej. Z kolei klasyczny model biurokratyczny, mimo częstej krytyki za nadmierny formalizm, nadal stanowi fundament działań instytucjonalnych, gwarantując przejrzystość procedur i legalizm decyzji administracyjnych.

Warto podkreślić, że analiza polskiego przypadku wpisuje się w szerszy kontekst hybrydowości polityk wobec diaspor. Polska polityka potwierdza, że samo wdrożenie mechanizmów NPM oraz systemu konkursów grantowych nie jest wystarczające, jeśli nie towarzyszy temu spójna i długofalowa strategia wykorzystania zasobów Polonii. Brak centralnej koordynacji, ograniczona współpraca między instytucjami i niedostateczny poziom cyfryzacji sprawiają, że potencjał diaspory wciąż nie jest w pełni mobilizowany. Potwierdza to, że Polska wymaga dalszych usprawnień, by stać się przykładem efektywnego modelu hybrydowego, który w sposób komplementarny łączy zalety biurokracji, *governance*, teorii interesariuszy i podejścia zasobowego.

Podsumowując, przeprowadzone analizy potwierdziły większość postawionych hipotez, wskazując, że polityki wobec diaspor mają charakter złożony, wielowymiarowy i opierają się na hybrydowych modelach zarządzania publicznego. Praktyka dowodzi, że skuteczność działań wobec diaspor zależy od integracji formalnych ram biurokratycznych, sieciowych mechanizmów *governance*, aktywnej partycypacji interesariuszy oraz mobilizacji kapitałów diaspor w duchu teorii zasobowej. W przypadku Polski obserwuje się wyraźne przejście od tradycyjnego modelu biurokratycznego do bardziej otwartego systemu zarządzania, który jednak wciąż wymaga pogłębionej koordynacji, spójnej wizji strategicznej i pełniejszego wykorzystania potencjału Polonii. W tym sensie Polska wpisuje się w globalny trend poszukiwania hybrydowych modeli współpracy, stanowiących warunek trwałego zaangażowania diaspor oraz skutecznej realizacji interesów państwa w warunkach nasilonej mobilności międzynarodowej.

Rekomendacje dla polskiej polityki wobec diaspory

Przedstawione poniżej rekomendacje mają charakter ogólnych propozycji kierunkowych, opartych na analizie teorii zarządzania publicznego oraz porównaniu doświadczeń międzynarodowych. Punktem odniesienia dla rekomendacji są ramy czterech teorii omówionych w monografii, klasycznej biurokracji Webera, podejścia *governance*, teorii interesariuszy i teorii zasobowej, a także specyfika polskiego modelu, który wykazuje cechy hybrydowe. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że rekomendacje te zostały opracowane bez przeprowadzenia dogłębnej analizy potrzeb kluczowego interesariusza, jakim jest diaspora. Polonia, rozproszona na kilku kontynentach, charakteryzuje się znacznym zróżnicowaniem pod względem liczebności, struktury demograficznej, motywacji migracyjnych oraz stopnia organizacji instytucjonalnej. W konsekwencji potrzeby poszczególnych społeczności mogą istotnie się różnić, a instrumenty współpracy skuteczne w jednych przypadkach niekoniecznie przynoszą oczekiwane rezultaty w innych. Dlatego proponowane rozwiązania należy traktować jako wstępną mapę drogową, wymagającą dalszego doprecyzowania oraz systematycznej ewaluacji przy aktywnym udziale diaspory w procesie decyzyjnym.

Ujednolicenie i wzmocnienie instytucjonalne polityki wobec diaspory

Obecna architektura instytucjonalna w Polsce, w której za sprawy diaspory odpowiadają równolegle Senat RP, Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz liczne fundacje i agencje, cechuje się znaczną fragmentarycznością. Taki model, choć odzwierciedla klasyczną strukturę biurokratyczną, utrudnia skuteczną koordynację działań oraz obniża efektywność wydatkowania środków publicznych. Rekomenduje się powołanie spójnego centrum koordynacyjnego, np. międzyresortowej agencji ds. Polonii i diaspory, wyposażonej w jasno określone kompetencje, odrębny budżet i zdolność systematycznego monitorowania efektów polityki. Centralizacja nie powinna jednak prowadzić do nadmiernej koncentracji władzy, lecz raczej do stworzenia modelu „jednego okna” dla diaspory, który usprawniłby kontakt z administracją i przyspieszył procedury. Dobrą praktyką mogłoby być powołanie ciała doradczego złożonego z przedstawicieli Polonii, współuczestniczącego w ustalaniu priorytetów oraz w ocenie realizowanych projektów.

Rozwój mechanizmów *governance* i partycypacji diaspory

Włączenie mechanizmów konkursowych do systemu finansowania polityki polonijnej stanowiło pierwszy krok w kierunku logiki *new public management*. Kolejnym etapem powinno być konsekwentne wdrażanie mechanizmów partycypacyjnych charakterystycznych dla podejścia *governance*. Oznacza to m.in. regularne organizowanie forów konsultacyjnych z przedstawicielami Polonii w różnych częściach świata, wykorzystanie narzędzi cyfrowych do prowadzenia dialogu wielostronnego oraz włączanie diaspory w proces planowania polityk migracyjnych, kulturalnych i gospodarczych. Rekomenduje się również wprowadzenie mechanizmów ewaluacji partycypacyjnej w których, przedstawiciele diaspory współuczestniczyliby w ocenie skuteczności realizowanych programów. Dobrą praktyką mogłoby być utworzenie cyfrowej platformy konsultacyjnej, umożliwiającej obywatelom polskiego pochodzenia składanie wniosków, sugestii i uwag w czasie rzeczywistym.

Systematyczne mapowanie i włączanie interesariuszy

Z perspektywy teorii interesariuszy kluczowe znaczenie ma precyzyjna identyfikacja grup zaangażowanych w realizację polityki wobec diaspory – zarówno w kraju, jak i za granicą. Oprócz organizacji polonijnych i instytucji państwowych, istotnymi aktorami są NGO, samorządy lokalne, uniwersytety, szkoły sobotnie, media polonijne czy instytucje kultury. Rekomenduje się opracowanie „mapy interesariuszy” dla kluczowych obszarów działań, co pozwoliłoby na lepsze rozpoznanie ich potrzeb, zasobów i potencjału współpracy. Co istotne, należy zapewnić równowagę w reprezentacji interesariuszy tak, aby silne i dobrze zorganizowane podmioty nie monopolizowały przestrzeni decyzyjnej, a mniejsze organizacje uzyskały odpowiednie wsparcie instytucjonalne i finansowe. Wprowadzenie regularnych raportów dotyczących stanu interesariuszy i ich aktywności umożliwiłoby państwu monitorowanie dynamiki środowisk polonijnych i elastyczne dostosowywanie instrumentów wsparcia do zmieniających się potrzeb.

Mobilizacja zasobów finansowych i ludzkich diaspory

Polska diaspora w wielu przypadkach dysponuje znacznym kapitałem finansowym, ludzkim i społecznym, który dotychczas nie został w pełni wykorzystany. Inspirację mogą stanowić instrumenty stosowane w Indiach i Izraelu, takie jak obligacje diaspory czy fundusze inwestycyjne wspierające MŚP. Rekomenduje się rozważenie emisji obligacji polonijnych, z których środki mogłyby być przeznaczane na finansowanie projektów infrastrukturalnych oraz badawczo-rozwojowych. Konieczne jest również tworzenie programów przyciągających talenty, np. grantów powrotowych dla naukowców, lekarzy i innych deficytowych w Polsce grup zawodowych – które zachęcałyby do krótkoterminowego lub stałego powrotu do kraju. Istotnym elementem powinno być również rozwijanie sieci mentoringowych, w których doświadczeni Polacy z zagranicy mogliby pełnić rolę doradców i mentorów dla młodych przedsiębiorców czy badaczy w Polsce.

Cyfryzacja usług i rozwój *e-governance* dla diaspory

Rozwój zintegrowanej platformy cyfrowej „Polonia Online”, łączącej usługi konsularne, edukacyjne, kulturalne i biznesowe wydaje się być szczególnie uzasadniony w obliczu wyzwań globalizacji i postępującej cyfryzacji. Platforma powinna umożliwiać m.in. składanie wniosków konsularnych, dostęp do cyfrowych zasobów kultury, udział w konsultacjach publicznych oraz integrację z sieciami zawodowymi Polaków mieszkających za granicą. Zastosowanie rozwiązań *e-governance* umożliwiłoby bieżące monitorowanie potrzeb diaspory i szybką reakcję na pojawiające się kryzysy. Cyfryzacja usług publicznych zwiększa przejrzystość procesów, ogranicza koszty administracyjne i ułatwia dostęp do informacji, zwłaszcza mniej zorganizowanym segmentom Polonii.

Wzmocnienie wymiaru kulturalno-tożsamościowego

Rekomenduje się zwiększenie wsparcia dla szkół polonijnych, instytutów kultury i mediów polonijnych, a także rozwijanie programów integrujących kulturę z nowymi technologiami, takimi jak cyfrowe archiwa czy aplikacje edukacyjne. Warto również rozważyć silniejsze zaangażowanie diaspory w promocję Polski za granicą, poprzez organizację wydarzeń kulturalnych, festiwali oraz rozwijanie sieci ambasadorów marki narodowej. Tego typu inicjatywy nie tylko wzmacniają więzi tożsamościowe wśród Polonii, lecz także przyczyniają się do budowania pozytywnego wizerunku Polski na arenie międzynarodowej.

Podsumowanie rekomendacji

Polska polityka wobec diaspory znajduje się obecnie na etapie przejściowym, między klasycznym modelem biurokratycznym a hybrydowym systemem, który integruje elementy NPM, podejścia *governance* i teorii interesariuszy. Przedstawione rekomendacje wskazują sześć kluczowych kierunków działań: ujednolicenie struktury instytucjonalnej, rozwój mechanizmów partycypacyjnych, systematyczne mapowanie interesariuszy, mobilizację zasobów finansowych i ludzkich, cyfryzację usług publicznych oraz wzmocnienie wymiaru kulturowego polityki wobec diaspory. Każdy z tych obszarów wymaga pogłębionej diagnozy potrzeb poszczególnych segmentów Polonii, gdyż diaspora stanowi zjawisko wewnętrznie zróżnicowane pod względem struktury, motywacji

i poziomu organizacji. Wdrożenie tych rekomendacji w sposób spójny i inkluzywny mogłoby jednak znacząco zwiększyć efektywność polityki państwa wobec diaspory, przekształcając ją w nowoczesny i partnerski model współpracy z Polonią na świecie.

Bibliografia

- [1] Abubakar I., Aldridge R.W., Devakumar D., et al., *The UCL–Lancet Commission on Migration and Health: the health of a world on the move*, „The Lancet” t. 392 nr 10164 (2018), DOI: 10.1016/S0140-6736(18)32114-7.
- [2] Academy for Cultural Diplomacy, *Chinese Diaspora*, „Chinese Diaspora”, <https://www.culturaldiplomacy.org/academy/index.php?chinese=-diaspora-> &utm_source, 2025 r., dostęp 25 kwietnia 2025 r.
- [3] Acar W., Aupperle K.E., *Bureaucracy as organizational pathology*, „Systems Research” t. 1 nr 3 (1984), DOI: 10.1002/sres.3850010301.
- [4] Acosta Arcarazo D., *The long-term residence status as a subsidiary form of EU citizenship: an analysis of directive 2003/109*, Leiden Boston 2011.
- [5] Adamson F.B., Chung E.A., Hollifield J.F., *Rethinking the migration state: historicising, decolonising, and disaggregating*, „Journal of Ethnic and Migration Studies” t. 50 nr 3 (2024), DOI: 10.1080/1369183X.2023.2269769.
- [6] Adamson F.B., Han E., *Diasporic geopolitics, rising powers, and the future of international order*, „Review of International Studies” t. 50 nr 3 (2024), DOI: 10.1017/S0260210524000123.
- [7] Adebowale A.S., Ojo S.O., *Examining the Contributions of the Nigerian Diaspora to the Development of the Country*, (2025), DOI: 10.5281/ZENODO.15092476, <https://zenodo.org/doi/10.5281/zenodo.15092476>.
- [8] Aggarwal R., Demirgüç-Kunt A., Peria M.S.M., *Do remittances promote financial development?*, „Journal of Development Economics” t. 96 nr 2 (2011), DOI: 10.1016/j.jdevco.2010.10.005.
- [9] Agranoff R., *Managing within networks: Adding value to public organizations*, Georgetown University Press 2007.

- [10] Agunias D.R., Newland K., *Developing a road map for engaging diasporas in development: a handbook for policymakers and practitioners in home and host countries*, Geneva 2012.
- [11] Akanle O., Ola-Lawson O.D., *International Migration, Diaspora Investments and Development in Nigeria*, [w:] J. K. Teye (red.), *Migration in West Africa*, Cham 2022.
- [12] Alessandro M., Cardinale Lagomarsino B., Scartascini C., et al., *Transparency and Trust in Government. Evidence from a Survey Experiment*, „World Development” t. 138 (2021), DOI: 10.1016/j.worlddev.2020.105223.
- [13] Alonso A., *Diasporas in the New Media Age: Identity, Politics, and Community*, Reno 2010.
- [14] Amooore L. (red.), *The global resistance reader*, London – New York 2005.
- [15] Ancien D., Boyle M., Kitchin R., *Exploring diaspora strategies: An international comparison*, „NIRSA, NUI Maynooth” (2009).
- [16] Anderson E.T.G., *Hindu Nationalism in the Indian Diaspora: Transnational Politics and British Multiculturalism*, Oxford University Press 2024.
- [17] Ansell C., Gash A., *Collaborative Governance in Theory and Practice*, „Journal of Public Administration Research and Theory” t. 18 nr 4 (2008), DOI: 10.1093/jopart/mum032.
- [18] Anter A., *Max Weber und die Staatsrechtslehre*, Tübingen 2016.
- [19] Apolsky E.A., Kim A., Yurievich M.A., et al., *Legal Mentality of Diasporas: Experience in Theoretical and Methodological Design*, „Journal of Politics and Law” t. 12 nr 4 (2019), DOI: 10.5539/jpl.v12n4p99.
- [20] Aregbeshola A.R., Adekunle I.A., *Demystifying colonialism and migration: An African perspective*, „Research in Globalization” t. 9 (2024), DOI: 10.1016/j.resglo.2024.100262.
- [21] Arrighi J., Bauböck R., *A multilevel puzzle: Migrants' voting rights in national and local elections*, „European Journal of Political Research” t. 56 nr 3 (2017), DOI: 10.1111/1475-6765.12176.
- [22] Asis M.M.B., Piper N., *Researching International Labor Migration in Asia*, „The Sociological Quarterly” t. 49 nr 3 (2008), DOI: 10.1111/j.1533-8525.2008.00122.x.
- [23] Aucoin P., *Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums*, „Governance” t. 3 nr 2 (1990), DOI: 10.1111/j.1468-0491.1990.tb00111.x.
- [24] Aven T., *Risk assessment and risk management: Review of recent advances on their foundation*, „European Journal of Operational Research” t. 253 nr 1 (2016), DOI: 10.1016/j.ejor.2015.12.023.
- [25] Bamberger A., Kim T., Morris P., Rizvi F., *Diaspora, Internationalization and Higher Education*, „British Journal of Educational Studies” t. 69 nr 5 (2021), DOI: 10.1080/00071005.2021.1966282.
- [26] Banisar D., *Whistleblowing: International Standards and Developments*, [w:] I. Sandoval (red.), *Corruption and Transparency: Debating the Frontiers Between State, Market and Society*, Washington D.C. 2011.
- [27] Baratta J.P., *The politics of world federation. From world federalism to global governance*, [w:] Westport, Conn 2004.

- [28] Barnett M., Duvall R. (red.), *Power in Global Governance*, Cambridge University Press 2004.
- [29] Barney J., *Firm Resources and Sustained Competitive Advantage*, „Journal of Management” t. 17 nr 1 (1991), DOI: 10.1177/014920639101700108.
- [30] Barney J.B., *Resource-based theories of competitive advantage: A ten-year retrospective on the resource-based view*, „Journal of Management” t. 27 nr 6 (2001), DOI: 10.1177/014920630102700602.
- [31] Barney J.B., *Firm resources and sustained competitive advantage*, [w:] *Advances in Strategic Management*, t. 17, Bingley 2000.
- [32] Battilana J., D'Aunno T., *Institutional work and the paradox of embedded agency*, [w:] B. Leca, R. Suddaby, T. B. Lawrence (red.), *Institutional work: actors and agency in institutional studies of organizations*, Cambridge, UK New York 2009.
- [33] Bauböck R., *Stakeholder Citizenship and Transnational Political Participation: A Normative Evaluation of External Voting*, „Fordham Law Review” t. 75 (2007).
- [34] Behn R.D., *Rethinking Democratic Accountability*, Brookings Institution Press 2001.
- [35] Bentz A.-S., Guyot L., *Introduction. From Diaspora Politics to Host-society Politics: Strategies of Political Mobilization and Integration of South Asian Migrants*, „South Asia Multidisciplinary Academic Journal” nr 27 (2021), DOI: 10.4000/samaj.7728, <http://journals.openedition.org/samaj/7728>.
- [36] Berhanu K., *The political economy of diaspora remittances in the Ethiopian Somali region*, DIIS Working Paper 2019.
- [37] Berkes F., Colding J., Folke C., *Navigating social-ecological systems: building resilience for complexity and change*, Cambridge University Press 2008.
- [38] Bermúdez A., *International migration, transnational politics and conflict: The gendered experiences of Colombian migrants in Europe*, Springer 2017.
- [39] Bharadwaj A., El Sawy O.A., Pavlou P.A., Venkatraman N., *Digital Business Strategy: Toward a Next Generation of Insights*, „MIS Quarterly” t. 37 nr 2 (2013), DOI: 10.25300/MISQ/2013/37:2.3.
- [40] Bhatia S., *Acculturation, Dialogical Voices and the Construction of the Diasporic Self*, „Theory & Psychology” t. 12 nr 1 (2002), DOI: 10.1177/0959354302121004.
- [41] Blau P.M., Meyer M.W., *Bureaucracy in modern society*, New York 1971.
- [42] Bloemraad I., *Understanding “Canadian exceptionalism” in immigration and pluralism policy*, „Rethinking National Identity in the Age of Migration. Gütersloh” (2012).
- [43] Bo Z., *China's elite politics: political transition and power balancing*, Hackensack, NJ 2007.
- [44] Boamah E.F., Osei D., Yeboah T., *Beyond patriotic discourse in financing the SDGs*, „Development in Practice” t. 27 nr 4 (2017).
- [45] Bogale M., Yesigat A., Jibat N. et al., *How Do Governance Conditions Influence Knowledge Diaspora Engagement in the Development Agenda of Ethiopia? A Thematic Analysis*, „Diaspora Studies” t. 18 nr 2 (2024).
- [46] Boin A., Hart P. 't, Stern E., Sundelius B., *The politics of crisis management: public leadership under pressure*, Cambridge 2017.

- [47] Bokser Liwerant J., *Globalization, Diasporas, and Transnationalism: Jews in the Americas*, „Contemporary Jewry” t. 41 nr 4 (2021), DOI: 10.1007/s12397-021-09405-y.
- [48] Bokser Liwerant J., *Being National, Being Transnational: Snapshots of Belonging and Citizenship*, [w:] M. Sznajder, L. Roniger, C. Forment (red.), *Shifting Frontiers of Citizenship: The Latin American Experience*, BRILL 2013.
- [49] Bovaird T., Löffler E., *Moving from Excellence Models of Local Service Delivery to Benchmarking ‘Good Local Governance’*, „International Review of Administrative Sciences” t. 68 nr 1 (2002), DOI: 10.1177/0020852302681001.
- [50] Bovens M., *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, „European Law Journal” t. 13 nr 4 (2007), DOI: 10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x.
- [51] Boyle M., Kavanagh A., *The Irish Government’s Diaspora Strategy: Towards a Care Agenda*, [w:] J. Devlin Trew, M. Pierse (red.), *Rethinking the Irish Diaspora*, Cham 2018.
- [52] Bradley M., De Lira Salvatierra I., Gulati M., *Israel shows diaspora bonds can work as advertised*, „Reuters”, <https://www.reuters.com/markets/asia/israel-shows-diaspora-bonds-can-work-advertised-2024-12-05/> 5 grudnia 2024 r.
- [53] Brenner N., Theodore N. (red.), *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Wiley 2002.
- [54] Brinkerhoff J.M., *Digital Diasporas: Identity and Transnational Engagement*, Cambridge University Press 2009.
- [55] Brinkerhoff J.M., *The Potential of Diasporas and Development*, [w:] J. M. Brinkerhoff (red.), *Diasporas and Development*, Lynne Rienner Publishers 2008.
- [56] Brubaker R., *The ‘diaspora’ diaspora*, „Ethnic and Racial Studies” t. 28 nr 1 (2005), DOI: 10.1080/0141987042000289997.
- [57] Brubaker W.R., *Citizenship and nationhood in France and Germany*, Columbia University 1990.
- [58] Brunner R.D., *Adaptive governance as a reform strategy*, „Policy sciences” t. 43 nr 4 (2010).
- [59] Brynjolfsson E., McAfee A., *The second machine age: work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies*, New York–London 2016.
- [60] Bryson J.M., *What to do when Stakeholders matter: Stakeholder Identification and Analysis Techniques*, „Public Management Review” t. 6 nr 1 (2004), DOI: 10.1080/14719030410001675722.
- [61] Bryson J.M., Crosby B.C., Bloomberg L., *Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management*, „Public Administration Review” t. 74 nr 4 (2014), DOI: 10.1111/puar.12238.
- [62] Bryson J.M., George B., *Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement*, Hoboken, NJ 2024.
- [63] Bukowczyk J.J., *A History of the Polish Americans*, Routledge 2017.
- [64] Burrell K. (red.), *Polish Migration to the UK in the ‘New’ European Union: After 2004*, Routledge 2016.
- [65] Burt R.S., Burzynska K., *Chinese entrepreneurs, social networks, and guanxi*, „Management and Organization Review” t. 13 nr 2 (2017).

- [66] Campbell J.W., *Efficiency, Incentives, and Transformational Leadership: Understanding Collaboration Preferences in the Public Sector*, „Public Performance & Management Review” t. 41 nr 2 (2018), DOI: 10.1080/15309576.2017.1403332.
- [67] Camroux D.F., *Nationalizing Transnationalism? The Philippine State and the Filipino Diaspora*, „Sciences Po publications” (2008).
- [68] Capri A., *Techno-nationalism: The US-China tech innovation race*, „Hinrich Foundation” t. 18 (2020).
- [69] Carrera S., *Integration of Immigrants in EU Law and Policy*, [w:] L. Azoulai, K. De Vries (red.), *EU Migration Law*, Oxford University Press 2014.
- [70] Cash D.W., Clark W.C., Alcock F. et al., *Knowledge systems for sustainable development*, „Proceedings of the national academy of sciences” t. 100 nr 14 (2003).
- [71] Castells M., *The new public sphere: Global civil society, communication networks, and global governance*, „The aNNals of the american academy of Political and Social Science” t. 616 nr 1 (2008).
- [72] Castells M., *The Net and the Self: Working notes for a critical theory of the informational society*, „Critique of Anthropology” t. 16 nr 1 (1996), DOI: 10.1177/0308275X9601600103.
- [73] Chadwick A., *The Hybrid Media System: Politics and Power*, Oxford University Press 2017.
- [74] Chahinian T., Kasbarian S., Nalbantian T. (red.), *The Armenian diaspora and stateless power: collective identity in the transnational 20th century*, London – New York 2024.
- [75] Chamie J., *International Migration amid a World in Crisis*, „Journal on Migration and Human Security” t. 8 nr 3 (2020), DOI: 10.1177/2331502420948796.
- [76] Chanda N., *Runaway Globalization Without Governance*, „Global Governance” t. 14 nr 2 (2008).
- [77] Chanoine M., Giel M., Simao T., *Effectively Engaging Diasporas under The New Canadian Department of Foreign Affairs, Trade and Development*, „CIGI Junior Fellows Policy Brief” nr 6 (2013), https://www.cigionline.org/static/documents/no6_0.pdf.
- [78] Chen C.C., Chen X.-P., Huang S., *Chinese Guanxi: An integrative review and new directions for future research*, „Management and Organization Review” t. 9 nr 1 (2013).
- [79] Chesbrough H., *Open innovation: the new imperative for creating and profiting from technology*, Boston, Mass 2011.
- [80] Chesbrough H., Vanhaverbeke W., West J. (red.), *Open innovation: researching a new paradigm*, Oxford 2013.
- [81] Chesney R., Citron D.K., *Deep Fakes: A Looming Challenge for Privacy, Democracy, and National Security*, „SSRN Electronic Journal” (2018), DOI: 10.2139/ssrn.3213954, <https://www.ssrn.com/abstract=3213954>.
- [82] Chircop A., Bassett R., Taylor E., *Evidence on how to practice intersectoral collaboration for health equity: a scoping review*, „Critical Public Health” t. 25 nr 2 (2015).

- [83] Christensen T., Lægreid P., *Complexity and Hybrid Public Administration—Theoretical and Empirical Challenges*, „Public Organization Review” t. 11 nr 4 (2011), DOI: 10.1007/s11115-010-0141-4.
- [84] Chughtai M.S., Syed F., Naseer S., Chinchilla N., *Role of adaptive leadership in learning organizations to boost organizational innovations with change self-efficacy*, „Current Psychology” (2023), DOI: 10.1007/s12144-023-04669-z, <https://link.springer.com/10.1007/s12144-023-04669-z>.
- [85] Clark C.M., *Prusy: powstanie i upadek 1600-1947*, tłum. J. Szkudliński, Warszawa 2024.
- [86] Clifford Defee C., Williams B., Randall W.S., Thomas R., *An inventory of theory in logistics and SCM research*, „The International Journal of Logistics Management” t. 21 nr 3 (2010).
- [87] Cohen R., *Global diasporas: an introduction*, London New York 2023.
- [88] Cole J., *Ethnic groups of Europe: an encyclopedia*, Santa Barbara, Calif 2011.
- [89] Collins D.J., Montgomery C.A., *Competing on resources: Strategy in the 1990s.*, „Harvard Business Review” t. 73 nr 4 (1995).
- [90] Cordella A., Bonina C.M., *A public value perspective for ICT enabled public sector reforms: A theoretical reflection*, „Government Information Quarterly” t. 29 nr 4 (2012), DOI: 10.1016/j.giq.2012.03.004.
- [91] Corrales J., *The Cuban Embargo: The Domestic Politics of an American Foreign Policy*, „Perspectives on Politics” t. 4 nr 2 (2006), DOI: 10.1017/S1537592706710271.
- [92] Costumato L., *Collaboration among public organizations: a systematic literature review on determinants of interinstitutional performance*, „International Journal of Public Sector Management” t. 34 nr 3 (2021), DOI: 10.1108/IJPSM-03-2020-0069.
- [93] Craig R.K., Garmestani A.S., Allen C.R. et al., *Balancing stability and flexibility in adaptive governance*, „Ecology and Society” t. 22 nr 2 (2017), <http://www.jstor.org/stable/26270068>.
- [94] Crozier M., Friedberg E., *The bureaucratic phenomenon*, Routledge 2017.
- [95] Darieva T., *Rethinking homecoming: diasporic cosmopolitanism in post-Soviet Armenia*, „Ethnic and Racial Studies” t. 34 nr 3 (2011), DOI: 10.1080/01419870.2011.535546.
- [96] De Haas H., *A theory of migration: the aspirations-capabilities framework*, „Comparative Migration Studies” t. 9 nr 1 (2021).
- [97] Denhardt R.B., Catlaw T.J., *Theories of public organization*, Stamford, CT 2015.
- [98] Diamond L.J., *Developing democracy: toward consolidation*, Baltimore (Md.) London 1999.
- [99] Dillinger W., Fay M., *From centralized to decentralized governance*, „Finance and Development” t. 36 nr 4 (1999).
- [100] DiMaggio P.J., Powell W.W., *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, „American Sociological Review” t. 48 nr 2 (1983), DOI: 10.2307/2095101.
- [101] Dingwerth K., Pattberg P., *Global governance as a perspective on world politics*, „Global Governance” t. 12 (2006).

- [102] Dittrich Y., Pries-Heje J., Hjort-Madsen K., *How to Make Government Agile to Cope with Organizational Change*, [w:] R. L. Baskerville, L. Mathiassen, J. Pries-Heje, J. I. DeGross (red.), *Business Agility and Information Technology Diffusion*, t. 180, Boston 2005.
- [103] Dooren W.V., Bouckaert G., Halligan J., *Performance management in the public sector*, Routledge 2010.
- [104] Drucker P.F., *Innovation and entrepreneurship: practice and principle*, New York 1985.
- [105] Dufoix S., *Diasporas*, University of California Press 2008.
- [106] Dunleavy P., *New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance*, „Journal of Public Administration Research and Theory” t. 16 nr 3 (2005), DOI: 10.1093/jopart/mui057.
- [107] Dunsire A., *Administrative Theory in the 1980s: A viewpoint*, „Public Administration” t. 73 nr 1 (1995), DOI: 10.1111/j.1467-9299.1995.tb00815.x.
- [108] Dustmann C., Frattini T., *The Fiscal Effects of Immigration to the UK*, „The Economic Journal” t. 124 nr 580 (2014), DOI: 10.1111/ecoj.12181.
- [109] Easterly W., *Chapter 15 National Policies and Economic Growth: A Reappraisal*, [w:] *Handbook of Economic Growth*, t. 1, Elsevier 2005.
- [110] Edwards N.M., Isik-Ercan Z., Lu H. et al., „Do the Best You Can with Resources You Have to Offer”: Community stakeholder views on supporting immigrant families, „Journal of Community Psychology” t. 51 nr 3 (2023), DOI: 10.1002/jcop.22970.
- [111] Eisenhardt K.M., Martin J.A., *Dynamic capabilities: what are they?*, „Strategic management journal” t. 21 nr 10-11 (2000).
- [112] Ember M., Ember C.R., Skoggard I.A., Human Relations Area Files, inc (red.), *Encyclopedia of diasporas: immigrant and refugee cultures around the world*, New York 2005.
- [113] Emerson K., Gerlak A.K., *Adaptation in collaborative governance regimes*, „Environmental Management” t. 54 (2014).
- [114] Emerson K., Nabatchi T., Balogh S., *An Integrative Framework for Collaborative Governance*, „Journal of Public Administration Research and Theory” t. 22 nr 1 (2012), DOI: 10.1093/jopart/mur011.
- [115] Entman R.M., *Projections of Power: Framing News, Public Opinion, and U.S. Foreign Policy*, University of Chicago Press 2003.
- [116] Erkkilä T., *Transparency in Public Administration*, [w:] *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Oxford University Press 2020.
- [117] Errida A., Lotfi B., *The determinants of organizational change management success: Literature review and case study*, „International Journal of Engineering Business Management” t. 13 (2021), DOI: 10.1177/18479790211016273.
- [118] Esping-Andersen G., *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge 1993.
- [119] Esser H., *Sprache und Integration: Konzeptionelle Grundlagen und empirische Zusammenhänge*, Wien 2006.
- [120] Falkowski P., *Diaspora czy Polonia*, „PORTAL IAP – Polska”, <https://iap.pl/wiadomosci/diaspora-czy-polonia,73568e>, 2014 r., dostęp 26 sierpnia 2025 r.

- [121] Favell A., Hansen R., *Markets against politics: Migration, EU enlargement and the idea of Europe*, „Journal of Ethnic and Migration Studies” t. 28 nr 4 (2002), DOI: 10.1080/1369183021000032218.
- [122] Favell A., *The New Face of East–West Migration in Europe*, „Journal of Ethnic and Migration Studies” t. 34 nr 5 (2008), DOI: 10.1080/13691830802105947
- [123] Ferlie E., Hartley J., Martin S., *Changing Public Service Organizations: Current Perspectives and Future Prospects*, „British Journal of Management” t. 14 nr s1 (2003), DOI: 10.1111/j.1467-8551.2003.00389.x, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-8551.2003.00389.x>.
- [124] Féron É., Baser B. and, *Pathways to Conflict Transportation and Autonomisation: The Armenian Diaspora and the Conflict in Nagorno-Karabakh*, „Ethnopolitics” t. 22 nr 4 (2023), DOI: 10.1080/17449057.2023.2199601.
- [125] Ferri G., *Globalization and Its Discontents*, „Economic Notes” t. 32 nr 1 (2003), DOI: 10.1046/j.0391-5026.2003.00107.x.
- [126] Finkelstein L.S., *What Is Global Governance?*, „Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations” t. 1 nr 3 (1995), DOI: 10.1163/19426720-001-03-90000007.
- [127] Fiń A., Legut-Zemla A., Nowak W. et al. (red.), *Polityka polonijna w ocenie jej wykonawców i adresatów*, Poznań 2013.
- [128] Florini A., *Introduction. The Battle Over Transparency*, [w:] A. Florini (red.), *The Right to Know*, Columbia University Press 2007.
- [129] Folke C., Carpenter S.R., Walker B. et al., *Resilience Thinking*, „Ecology and Society” t. 15 nr 4 (2010), <http://www.jstor.org/stable/26268226>.
- [130] Folke C., Hahn T., Olsson P., Norberg J., *Adaptive Governance of Social-Ecological Systems*, „Annual Review of Environment and Resources” t. 30 nr 1 (2005), DOI: 10.1146/annurev.energy.30.050504.144511.
- [131] Fomina J., *Political Dissent and Democratic Remittances: The Activities of Russian Migrants in Europe*, London 2021.
- [132] Frambach H., *Cameralism and Physiocracy as the Two Sides of a Coin: Example of the Economic Policy of Johann Friedrich von Pfeiffer*, [w:] J. G. Backhaus (red.), *Physiocracy, Antiphiysiocracy and Pfeiffer*, New York, NY 2011.
- [133] Freeman R.E., *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Cambridge University Press 2010.
- [134] Fung A., *Varieties of Participation in Complex Governance*, „Public administration review” t. 66 nr 12 (2006), DOI: 10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x.
- [135] Gabaccia D.R., *Diaspora Lobbies and the US Government: Convergence and Divergence in Making Foreign Policy*, by Josh DeWind and Renata Segura (Eds.), „Refuge: Canada’s Journal on Refugees” t. 33 nr 1 (2017), DOI: 10.25071/1920-7336.40455.
- [136] Gaca A., Górak A., Latawiec K., Naworski Z. (red.), *Dzieje biurokracji. T. 5 cz. 1, Włocławek [etc.]* 2013.
- [137] Gamlen A., *Diaspora institutions and diaspora governance*, „International Migration Review” t. 48 (2014), DOI: <https://doi.org/10.1111/imre.12136>.
- [138] Garrido-Moreno A., Martín-Rojas R., García-Morales V.J., *The key role of innovation and organizational resilience in improving business performance:*

- A mixed-methods approach*, „International Journal of Information Management” t. 77 (2024), DOI: 10.1016/j.ijinfomgt.2024.102777.
- [139] Gautam M.K., *Indian Diaspora: Ethnicity and Diasporic Identity*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013 r., https://www.mea.gov.in/images/pdf/ethnicityanddiasporicidentity.pdf?utm_source.
 - [140] Gebretsadik S.M., *Politics, Practices, and Potentials: Analyzing the Role of Diaspora-Owned Businesses in Ethiopia's Development*, (2015).
 - [141] Geddes A., Boswell C., *Migration and mobility in the European Union*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire 2011.
 - [142] George A.S., Baskar T., *Brain Drain in India: Causes, Consequences, and Potential Solutions*, „Partners Universal Multidisciplinary Research Journal” t. 1 nr 4 (2024).
 - [143] Germer K.T. M. Sc., *Management in der öffentlichen Verwaltung: Eine empirische Analyse auf Leitungsbasis*, Baden-Baden 2021.
 - [144] Gevorkyan A., *Enhancing Development through Diaspora Engagement in Armenia*, International Organization for Migration, 2023 r., https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/documents/2023-10/enhancing-development-through-diaspora-engagement-in-armenia.pdf?utm_source.
 - [145] Gibbs J., *The Cuban lobby and US policy toward Cuba*, [w:] A. Johnstone, H. Laville (red.), *The US public and American foreign policy*, London ; New York 2010.
 - [146] Giełda M., *Wyzwania i oczekiwania wobec administracji publicznej – wybrane zagadnienia*, [w:] R. Raszevska-Skałicka, M. Giełda (red.), *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, Wrocław 2015.
 - [147] Gilbert N., *Journey to the West: Enhancing Chinese International Student Enrollment in US Universities by Addressing Student Needs, US Interests, and CCP Objectives*, (2024).
 - [148] Gońda M., *“Either we defend our polishness or there will be no Polonia”. Practices of negotiating national identity among the Polish diaspora members in Cleveland*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica” nr 76 (2021), DOI: 10.18778/0208-600X.76.04.
 - [149] Gońda M., Nowosielski M., Jóźwiak I., *Between international academic relations and diaspora policy: rethinking the role of Polish studies abroad*, „Globalisation, Societies and Education” t. 23 nr 4 (2025), DOI: 10.1080/14767724.2023.2242277.
 - [150] Goodin R.E. (red.), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge University Press 1996.
 - [151] Goodman S.W., *Immigration and Membership Politics in Western Europe*, Cambridge University Press 2014.
 - [152] Goodwin M., Milazzo C., *Taking back control? Investigating the role of immigration in the 2016 vote for Brexit*, „The British Journal of Politics and International Relations” t. 19 nr 3 (2017), DOI: 10.1177/1369148117710799.
 - [153] Government of Ireland, *Global Ireland. Ireland's Diaspora Strategy 2020–2025*, Government of Ireland, 2015 r., https://assets.ireland.ie/documents/Diaspora_Strategy_2020-2025.pdf.

- [154] Gómez Zapata T., *Civil Society as an Advocate of Mexicans and Latinos in the United States: The Chicago Case*, [w:] V. Bravo, M. De Moya (red.), *Latin American Diasporas in Public Diplomacy*, Cham 2021.
- [155] Grant R.M., *The Resource-Based Theory of Competitive Advantage: Implications for Strategy Formulation*, „California Management Review” t. 33 nr 3 (1991), DOI: 10.2307/41166664.
- [156] Green B.J., *How China's system of higher education works: pragmatic instrumentalism, centralized-decentralization, and rational chaos*, Routledge 2023.
- [157] Green S., *The Politics of the New Germany*, London 2013.
- [158] Grimsey D., Lewis M.K., *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*, Edward Elgar Publishing 2004.
- [159] Gruszczak A., *The Problem of Otherness: Poland's Immigration Policy and the Virtues of Parochialism*, „Studia Europejskie – Studies in European Affairs” t. 26 nr 2 (2022), DOI: 10.33067/SE.2.2022.7.
- [160] Grzymala-Busse A., *Rebuilding Leviathan: Party Competition and State Exploitation in Post-Communist Democracies*, Cambridge University Press 2007.
- [161] Grzymala-Kazłowska A., *Superdiversity and Its Relevance for Central and Eastern European Migration Studies. The Case of Polish Migrants in the UK*, „Central and Eastern European Migration Review” t. 8 nr 2 (2019), DOI: 10.17467/ceemr.2019.16.
- [162] Guild E. et al. (red.), *Social benefits and migration: a contested relationship and policy challenge in the EU*, Brussels, Belgium 2013.
- [163] Guild E., Carrera S., Eisele K., Centre for European Policy Studies (Brussels, Belgium) (red.), *Social benefits and migration: a contested relationship and policy challenge in the EU*, Brussels, Belgium 2013.
- [164] Guillaumond J., *Connecting with the Diaspora and Promoting Economic Development: Two Sides of the Same Coin in 21st Century Ireland?*, „Revue LISA / LISA e-journal” t. vol 22-n°57 (2024), DOI: 10.4000/lisa.15693, <https://journals.openedition.org/lisa/15693>.
- [165] Guo S., *Reimagining Chinese diasporas in a transnational world: Toward a new research agenda*, t. 48, Taylor & Francis 2022.
- [166] Gupta C., *Where do most Indians live abroad? Top 10 countries with the highest Indian overseas population*, „Where do most Indians live abroad? Top 10 countries with the highest Indian overseas population”, https://indianexpress.com/article/trending/top-10-listing/top-10-countries-with-the-largest-indian-diaspora-2024-9727289/?utm_source, 24 kwietnia 2025 r., dostęp 25 kwietnia 2025 r.
- [167] Habermas J., Burger T., Habermas J., *The structural transformation of the public sphere: an inquiry into a category of bourgeois society*, Cambridge, Mass 1998.
- [168] Hammar T., *Democracy and the Nation State: aliens, denizens and citizens in a world of international migration*, Aldershot 1990.
- [169] Hartley J., *Innovation in Governance and Public Services: Past and Present*, „Public Money & Management” t. 25 nr 1 (2005), DOI: 10.1111/j.1467-9302.2005.00447.x.
- [170] Hatfield-Dodds S., Nelson R., Cook D.C., *Adaptive governance: An introduction and implications for public policy*, (2007).
- [171] Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008.

- [172] Hawrysz L., *Procesowo zorientowana kultura organizacyjna w organizacjach sektora publicznego*, „Edukacja Ekonomistów i Menedżerów” t. 26 nr 4 (2012).
- [173] Heald D., *Transparency: The Key to Better Governance?*, British Academy 2006.
- [174] Held D. (red.), *Governing globalization: power, authority and global governance*, Cambridge 2011.
- [175] Herzig E., Kurkchian M. (red.), *The Armenians: past and present in the making of national identity*, New York 2005.
- [176] Hewson M., Sinclair T.J., *Approaches to Global Governance Theory*, State University of New York Press 1999.
- [177] Hill M., Hupe P.L., Hill M., *Implementing public policy: an introduction to the study of operational governance*, Los Angeles, Calif. 2014.
- [178] Ho E.L.-E., Hickey M., Yeoh B.S., *Special issue introduction: New research directions and critical perspectives on diaspora strategies*, t. 59, Elsevier 2015.
- [179] Holtkamp L., Bogumil J., *Bürgerkommune und Local Governance*, [w:] L. Schwalb, H. Walk (red.), *Local Governance — mehr Transparenz und Bürger-nähe?*, Wiesbaden 2007.
- [180] Hood C., *Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple?*, „West European Politics” t. 33 nr 5 (2010), DOI: 10.1080/01402382.2010.486122.
- [181] Hood C., *A Public Management for all Seasons?*, „Public Administration” t. 69 nr 1 (1991), DOI: 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x.
- [182] Howard M.M., *The politics of citizenship in Europe*, Cambridge University Press 2009.
- [183] Hubatsch W., *Die Stein-Hardenbergschen Reformen*, Darmstadt 1977.
- [184] Hughes O.E., *Public management and administration: an introduction*, London 2018.
- [185] Hughes O.E., *Public management and administration: an introduction*, Basingstoke 2009.
- [186] Hult G.T.M., Ketchen D.J., Arrfelt M., *Strategic supply chain management: Improving performance through a culture of competitiveness and knowledge development*, „Strategic Management Journal” t. 28 nr 10 (2007).
- [187] Hunt S.D., Davis D.F., *Grounding supply chain management in resource-advantage theory*, „Journal of supply chain management” t. 44 nr 1 (2008).
- [188] Innes J.E., Booher D.E., *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*, Second edition. Routledge, New York 2018.
- [189] IOM, *Złote Wachlarze 2019. Poland*, <https://poland.iom.int/news/z%C5%82ote-wachlarze-2019>, 2019 r., dostęp 29 grudnia 2024 r.
- [190] Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna: zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- [191] Jann W., Wegrich K., *Governance und Verwaltungspolitik*, [w:] A. Benz (red.), *Governance — Regieren in komplexen Regelsystemen*, Wiesbaden 2004.
- [192] Janssen E., Escobar Latapi A., *Migration, the Diaspora and Development: The Case of Mexico – Discussion Paper DP/167/2006*, Geneva 2006.

- [193] Janssen M., Van Der Voort H., *Adaptive governance: Towards a stable, accountable and responsive government*, „Government Information Quarterly” t. 33 nr 1 (2016), DOI: 10.1016/j.giq.2016.02.003.
- [194] Jasiński A.H., *Innowacyjność w gospodarce Polski: modele, bariery, instrumenty wsparcia*, Warszawa 2014.
- [195] Jeglinska A., *Co-nationals under construction: Poland's diaspora policy 1989–2023*, Uppsala 2025.
- [196] Jessop B., *Requisite irony*, „Governance as social and political communication” (2003).
- [197] Jetzek T., Avital M., Bjorn-Andersen N., *Data-driven innovation through open government data*, „Journal of theoretical and applied electronic commerce research” t. 9 nr 2 (2014).
- [198] Jiang J., Liu J., *Penal welfare or penal sovereignty? A political sociology of recent formalization of Chinese community corrections*, „Punishment & Society” t. 24 nr 4 (2022).
- [199] Jobst A.A., Basco Carrera J., Espinosa Uriel P. et al., *Chinese Capital Markets: The Panda in the Room*, „Available at SSRN 4686671” (2021).
- [200] Johnson N.C., *Global Journeys: From Transnationalism to Diaspora*, „Journal of International and Global Studies” t. 4 nr 1 (2012), DOI: 10.62608/2158-0669.1116, <https://digitalcommons.lindenwood.edu/jigs/vol4/iss1/4>.
- [201] Johnston M., *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*, Cambridge University Press 2005.
- [202] Kahanec M., *Labor mobility in an enlarged European Union*, [w:] A. F. Constant, K. F. Zimmermann (red.), *International Handbook on the Economics of Migration*, Edward Elgar Publishing 2013.
- [203] Kalegaonkar A., Brown L.D., *Intersectoral cooperation: Lessons for practice*, „IDR Reports” t. 16 nr 2 (2000).
- [204] Kaptein M., *Developing a Measure of Unethical Behavior in the Workplace: A Stakeholder Perspective*, „Journal of Management” t. 34 nr 5 (2008), DOI: 10.1177/0149206308318614.
- [205] Kapur D., *Indian Diaspora as a Strategic Asset*, „Economic and Political Weekly” t. 38 (2003), DOI: 10.2307/4413159.
- [206] Kasiński M., *Współczesne problemy rozwoju administracji publicznej w Polsce*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” t. 14 nr 1 (2011).
- [207] Katsamunsk P., *The concept of governance and public governance theories*, „Economic Alternatives” t. 2 nr 2 (2016).
- [208] Keck M.E., Sikkink K., *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press 1998.
- [209] Keohane R.O., Nye J.S., *Power and interdependence*, Boston 2012.
- [210] Ketchen Jr D.J., Hult G.T.M., *Bridging organization theory and supply chain management: The case of best value supply chains*, „Journal of Operations Management” t. 25 nr 2 (2007).
- [211] Ketchen Jr D.J., Wowak K.D., Craighead C.W., *Resource gaps and resource orchestration shortfalls in supply chain management: The case of product recalls*, „Journal of Supply Chain Management” t. 50 nr 3 (2014).

- [212] Kettl D.F., *The transformation of governance: public administration for twenty-first century America*, Baltimore, Md. 2002
- [213] Kharrazi A., Yu Y., Jacob A. et al., *Redundancy, Diversity, and Modularity in Network Resilience: Applications for International Trade and Implications for Public Policy*, „Current Research in Environmental Sustainability” t. 2 (2020), DOI: 10.1016/j.crsust.2020.06.001.
- [214] Kissau K., Hunger U., *The internet as a means of studying transnationalism and diaspora*, [w:] R. Bauböck, T. Faist (red.), *Diaspora and Transnationalism: Concepts, Theories and Methods*, Amsterdam 2010.
- [215] Kleynhans D.J., Heyns M.M., Stander M.W., De Beer L.T., *Authentic Leadership, Trust (in the Leader), and Flourishing: Does Precariousness Matter?*, „Frontiers in Psychology” t. 13 (2022), DOI: 10.3389/fpsyg.2022.798759.
- [216] Klijn E.-H., *Networks and Inter-Organizational Management: Challenging, Steering, Evaluation, and the Role of Public Actors in Public Management*, [w:] E. Ferlie, L. E. Lynn, C. Pollitt (red.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press 2009.
- [217] Klijn E.H., Koppenjan J., *The Shift toward Network Governance*, [w:] S. Van De Walle, S. Groeneveld (red.), *Theory and Practice of Public Sector Reform*, Routledge, New York 2016.
- [218] Koçak C., *Interest Groups and U.S. Foreign Policy towards Cuba: the Restoration of Capitalism in Cuba and the Changing Interest Group Politics*, „Class Race Corporate Power” t. 4 nr 2 (2017), DOI: 10.25148/CRCP.4.2.001664, <https://digitalcommons.fiu.edu/classracecorporatpower/vol4/iss2/7>.
- [219] Kochenov D., *Citizenship*, Cambridge, Massachusetts London, England 2019.
- [220] Koinova M., *Diaspora mobilizations for conflict: Beyond amplification and reduction*, [w:] *Routledge handbook of diaspora studies*, Routledge 2018.
- [221] Koinova M., *Autonomy and Positionality in Diaspora Politics: Autonomy and Positionality*, „International Political Sociology” t. 6 nr 1 (2012), DOI: 10.1111/j.1749-5687.2011.00152_3.x.
- [222] Koinova M., *Diasporas and secessionist conflicts: the mobilization of the Armenian, Albanian and Chechen diasporas*, „Ethnic and Racial Studies” t. 34 nr 2 (2011), DOI: 10.1080/01419870.2010.489646.
- [223] Koinova M., *Diasporas and democratization in the post-communist world*, „Communist and Post-Communist Studies” t. 42 nr 1 (2009), DOI: 10.1016/j.postcomstud.2009.02.001.
- [224] Koohkan A., *Cuban Lobby in U.S. Foreign Policy*, „Political Quarterly” t. 45 nr 2 (2015), DOI: 10.22059/jpq.2015.54857.
- [225] Kooiman J., *Governing as governance*, London ; Thousand Oaks, Calif 2003.
- [226] Koopmans R., *Multiculturalism and Immigration: A Contested Field in Cross-National Comparison*, „Annual Review of Sociology” t. 39 nr 1 (2013), DOI: 10.1146/annurev-soc-071312-145630.
- [227] Kopalyan N., *Changing the Paradigm in Armenia-Diaspora Relations. State-Centered Institutions and Transnational Governance*, EVN Report, 20 stycznia 2020 r., https://evnreport.com/opinion/changing-the-paradigm-in-armenia-diaspora-relations/?utm_source.

- [228] Kovach B., Rosenstiel T., *The elements of journalism: what newspeople should know and the public should expect*, New York 2014.
- [229] Kraly E.P., Abbasi-Shavazi M.J., Torres Colón L.L., Reed H.E., *Social Consequences of Forced and Refugee Migration*, „Annual Review of Sociology” t. 49 nr 1 (2023), DOI: 10.1146/annurev-soc-090221-040023.
- [230] Kroukamp H., Liezel Lues, *Improving Local Management*, Unpublished, 2007 r., <http://rgdoi.net/10.13140/2.1.4486.1761>.
- [231] Krynicka H., *Knoncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management)*, „Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie” nr 2 (2008).
- [232] Kugiel P., *Polityka migracyjna Indii - znaczenie dla UE*, „Polski Instytut Spraw Międzynarodowych” t. 2779 nr 158 (2023), <https://www.pism.pl/publikacje/polityka-migracyjna-indii-znaczenie-dla-ue>.
- [233] Kulesza M., *Polskie doświadczenia w zarządzaniu reformą decentralizacyjną*, „Samorząd Terytorialny” nr 9 (2002).
- [234] Kulesza M., *Transformacja ustroju administracyjnego Polski(1990-2000)*, [w:] *Prawo jako instrument przemian ustrojowych w Polsce 1989-1999*, Warszawa 2000.
- [235] Kulik L.V., *Indian Diaspora in the UK*, „MGIMO Review of International Relations” t. 2 nr 53 (2017), DOI: 10.24833/2071-8160-2017-2-53-160-183.
- [236] Kumagai S., Iorio F., *Building trust in government through citizen engagement*, World Bank Washington, DC, USA 2020.
- [237] Kymlicka W., *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*, Oxford University PressOxford 2001.
- [238] Kymlicka W., *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford University PressOxford 1996.
- [239] Lafleur J.-M., *Transnational Politics and the State*, London 2013.
- [240] Lafleur J.-M., Stanek M., *EU Migration and the Economic Crisis: Concepts and Issues*, [w:] J.-M. Lafleur, M. Stanek (red.), *South-North Migration of EU Citizens in Times of Crisis*, Cham 2017.
- [241] Lansing A.E., Romero N.J., Siantz E. et al., *Building trust: Leadership reflections on community empowerment and engagement in a large urban initiative*, „BMC Public Health” t. 23 nr 1 (2023), DOI: 10.1186/s12889-023-15860-z.
- [242] Legucka A., Kupiecki R. (red.), *Disinformation and the resilience of democratic societies*, Warsaw 2023.
- [243] Lesińska M., *Polityczna rola diaspor na przykładzie krajów Europy Środkowo-Wschodniej i obszaru postsowieckiego*, „Politeja” t. 13 nr 2 (41) (2021), DOI: 10.12797/Politeja.13.2016.41.05.
- [244] Lesińska M., *Niełatwe związki: relacje polityczne między państwem pochodzenia a diasporą: Polska i polska diaspora w okresie przełomu 1989 roku i później*, Warszawa 2019.
- [245] Lesińska M., *Polska diaspora, Polonia, emigracja. Spory pojęciowe wokół skupisk polskich za granicą*, „Polski Przegląd Migracyjny” nr 1 (2018).

- [246] Lesińska M., Wróbel I., *Diaspora Policies, Consular Services and Social Protection for Polish Citizens Abroad*, [w:] J.-M. Lafleur, D. Vintila (red.), *Migration and Social Protection in Europe and Beyond (Volume 2)*, Cham 2020.
- [247] Levitt P., *Roots and Routes: Understanding the Lives of the Second Generation Transnationally*, „Journal of Ethnic and Migration Studies” t. 35 nr 7 (2009), DOI: 10.1080/13691830903006309.
- [248] Levitt P., Schiller N.G., *Conceptualizing Simultaneity: A Transnational Social Field Perspective on Society*, „International Migration Review” t. 38 nr 3 (2004), DOI: 10.1111/j.1747-7379.2004.tb00227.x.
- [249] Lewis C.W., Gilman S., *The ethics challenge in public service: a problem-solving guide*, San Francisco, CA 2012.
- [250] Lindenfeld D.F. (red.), *The practical imagination: the German sciences of state in the nineteenth century*, Chicago, Ill 1997.
- [251] Lockett A., Thompson S., Morgenstern U., *The development of the resource-based view of the firm: A critical appraisal*, „International Journal of Management Reviews” t. 11 nr 1 (2009), DOI: 10.1111/j.1468-2370.2008.00252.x.
- [252] Loyal S., *Understanding immigration in Ireland: state, capital and labour in a global age*, Manchester – New York 2011.
- [253] Lubman S., *Looking for law in China*, „Colum. J. Asian L.” t. 20 (2006).
- [254] Lundh E., *Assessing the impact of China's Thousand Talents Program on life sciences innovation*, „Nature biotechnology” t. 29 nr 6 (2011).
- [255] Luo Y., *Guanxi and business*, World Scientific 2007.
- [256] Maciejewski M., *To do more, better, faster and more cheaply: Using big data in public administration*, „International Review of Administrative Sciences” t. 83 nr 1_suppl (2017).
- [257] Mahoney J., Thelen K.A. (red.), *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*, Cambridge New York 2010.
- [258] Mainemelis C., Kark R., Epitropaki O., *Creative Leadership: A Multi-Context Conceptualization*, „Academy of Management Annals” t. 9 nr 1 (2015), DOI: 10.5465/19416520.2015.1024502.
- [259] Maj E., *Impact of Government Engagement in Diaspora Politics*, „JCSP 43 DL 2017–2018” (2018).
- [260] Makowski G., *Szykując grunt pod „wielką korupcję”: działania (anty)korupcyjne władz w latach 2015–2019*, Warszawa 2020.
- [261] Malone A., Durden T.E., *Who Drives Diaspora Development?: Replication of Mexico's 3×1 Program in Yucatán*, „Journal of Latin American Geography” t. 17 nr 1 (2018), DOI: 10.1353/lag.2018.0006.
- [262] Mann M., *The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results*, „European Journal of Sociology” t. 25 nr 2 (1984), DOI: 10.1017/S0003975600004239.
- [263] Marchi R.M., *Day of the Dead in the USA: The Migration and Transformation of a Cultural Phenomenon*, Rutgers University Press 2022.
- [264] Marcon G., *Public Value Theory in the Context of Public Sector Modernization*, [w:] J. Guthrie, G. Marcon, S. Russo, F. Farneti (red.), *Studies in Public and Non-Profit Governance*, t. 3, Emerald Group Publishing Limited 2014.

- [265] Margetts H., Dunleavy P., *The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web*, „Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences” t. 371 nr 1987 (2013), DOI: 10.1098/rsta.2012.0382.
- [266] Mazur M., *Motywowanie pracowników jako istotny element zarządzania organizacją*, „Nauki Społeczne” nr 2 (08) (2013).
- [267] Mazur S. (red.), *Współzarządzanie publiczne*, Warszawa 2015.
- [268] Mazzucato M., *The entrepreneurial state: debunking public vs. private sector myths*, London – New York 2014.
- [269] McGuire M., Agranoff R., *The limitations of public management networks*, „Public administration” t. 89 nr 2 (2011).
- [270] McNair B., *An Introduction to Political Communication: Sixth Edition*, Routledge 2017.
- [271] Meijer A., *Co-production in an Information Age: Individual and Community Engagement Supported by New Media*, „VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations” t. 23 nr 4 (2012), DOI: 10.1007/s11266-012-9311-z.
- [272] Meijer A., Bolívar M.P.R., *Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance*, „International Review of Administrative Sciences” t. 82 nr 2 (2016), DOI: 10.1177/0020852314564308.
- [273] Mergel I., Rethemeyer R.K., Isett K., *Big data in public affairs*, „Public Administration Review” t. 76 nr 6 (2016).
- [274] Merton R.K., *Bureaucratic Structure and Personality*, „Social Forces” t. 18 nr 4 (1940), DOI: 10.2307/2570634.
- [275] Meyer J.-B., *Network approach versus brain drain: lessons from the diaspora*, „International migration” t. 39 nr 5 (2001).
- [276] Meyer J.W., Rowan B., *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, „American Journal of Sociology” t. 83 nr 2 (1977), DOI: 10.1086/226550.
- [277] Mingst K.A., *Essentials of international relations*, New York, NY 1999.
- [278] Ministry of Commerce & Industry, *India's Services exports*, <https://pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=1822664>, 4 maja 2022 r.
- [279] Ministry of External Affairs, *Consular Services*, „Population of Overseas Indians”, <https://www.mea.gov.in/population-of-overseas-indians.htm>, 25 kwietnia 2025 r., dostęp 25 kwietnia 2025 r.
- [280] Minora U., Belmonte M., Bosco C. et al., *Migration patterns, friendship networks, and the diaspora: the potential of Facebook Social Connectedness Index to anticipate displacement patterns induced by Russia invasion of Ukraine in the European Union*, arXiv, 2022 r., <https://arxiv.org/abs/2209.01833>.
- [281] Mitchell R.K., Agle B.R., Wood D.J., *Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts*, „The Academy of Management Review” t. 22 nr 4 (1997), DOI: 10.2307/259247.
- [282] Modood T., *Multiculturalism: a civic idea*, Cambridge 2013.

- [283] Mohapeloa T., *Effects of silo mentality on corporate ITC's business model*, [w:] *Proceedings of the International Conference on Business Excellence*, t. 11, Sciendo 2017.
- [284] Moore M.H., *Creating public value: strategic management in government*, Cambridge, Mass. 2001.
- [285] Morales L., Giugni M., *Political Opportunities, Social Capital and the Political Inclusion of Immigrants in European Cities*, [w:] L. Morales, M. Giugni (red.), *Social Capital, Political Participation and Migration in Europe*, London 2011.
- [286] Moynihan D. P., *Through a Glass, Darkly: Understanding the Effects of Performance Regimes*, „Public Performance & Management Review” t. 32 nr 4 (2009).
- [287] MSZ, *Rządowa strategia współpracy z Polonią i Polakami za granicą na lata 2025–2030*, 2023.
- [288] Mulgan R., *Holding Power to Account*, London 2003.
- [289] Müür J., Karo E., *Learning from public sector innovation pilots: the case of autonomous bus pilots*, „Innovation: The European Journal of Social Science Research” (2023), DOI: 10.1080/13511610.2023.2286438.
- [290] Naficy H., *An Accented Cinema: Exilic and Diasporic Filmmaking*, Princeton University Press 2001.
- [291] Naisbitt J., *Global paradox: The bigger the world economy, the more powerful its smallest players*, „Journal of Leisure Research” t. 26 nr 4 (1994), DOI: 10.1080/00222216.1994.11969972.
- [292] Naschold F., *The Interface management frontier: Modernizing local government. Part three*, „International Public Management Journal” t. 2 nr 1 (1999), DOI: 10.1016/S1096-7494(00)87432-2.
- [293] National Sun Yat-sen University, University of Muhammadiyah Malang, Dian Effendi T., *State Identity, Perception to Diaspora, and Diaspora Policies in the Philippines, Vietnam, and Indonesia*, „UNISCI Journal” t. 20 nr 59 (2022), DOI: 10.31439/UNISCI-143.
- [294] Negash M., *Ethiopian Diaspora Investment Potential and EEPSCO's Millennium Bond*, „SSRN Electronic Journal” (2009), DOI: 10.2139/ssrn.1370515, <http://www.ssrn.com/abstract=1370515>.
- [295] Nonaka I., *The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*, Oxford 1995.
- [296] Nonaka L., Takeuchi H., Umemoto K., *A theory of organizational knowledge creation*, „International journal of technology Management” t. 11 nr 7–8 (1996).
- [297] North D.C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press 1990.
- [298] Nowosielska E., *Changing faces of the Polish diaspora in the United Kingdom*, [w:] P. Romanowski, A. Seretny (red.), *Polish as a heritage language around the world: selected diaspora communities*, Abingdon, Oxon – New York, NY – London 2025.
- [299] Nowosielski M., Nowak W., *'We Are Not Just Asking What Poland Can Do for the Polish Diaspora but Mainly What the Polish Diaspora Can Do for Poland': The Influence of New Public Management on the Polish Diaspora Policy in the Years 2011–2015*, „Central and Eastern European Migration Review” t. 11 nr 1 (2022), DOI: 10.54667/ceemr.2022.04.

- [300] Nowosielski M., Nowak W., *Polish diaspora policy – directions of changes and fields of constants*, „CMR Spotlight” t. 3 (2018).
- [301] Obłój K., *Strategia organizacji*, Warszawa 2014.
- [302] O.C.A.C., *Statistics*, „The Overseas Community Affairs Council (Taiwan)”, <https://www.ocac.gov.tw/OCAC/Eng/Pages/VDetail.aspx?node-id=323&pid=55731149>, 2025 r., dostęp 25 kwietnia 2025 r.
- [303] OECD, *An updated OECD framework on drivers of trust in public institutions to meet current and future challenges*, 21 grudnia 2021 r., https://www.oecd.org/en/publications/an-updated-oecd-framework-on-drivers-of-trust-in-public-institutions-to-meet-current-and-future-challenges_b6c5478c-en.html.
- [304] Offe C., *New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics*, „Social Research: An International Quarterly” t. 52 (1985).
- [305] Office for National Statistics, *Population estimates for the UK, England and Wales, Scotland and Northern Ireland: mid-2016*, 22 czerwca 2017 r., <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/populationestimates/bulletins/annualmidyearpopulationestimates/mid2016>.
- [306] O’Flynn I., Russell D. (red.), *Power Sharing: New Challenges For Divided Societies*, Pluto Press 2015.
- [307] Ogen O., *Nigeria: Diaspora Engagement Policies in National Context*, [w:] J. Mangala (red.), *Africa and its Global Diaspora*, Cham 2017.
- [308] Ohotnykova O.V., *Implementation of the Meritocratic Principle in European Public Administration Systems*, „International Journal of Legal Studies (IJOLS)” t. 4 nr 2 (2018).
- [309] O’Leary R., Vij N., *Collaborative Public Management: Where Have We Been and Where Are We Going?*, „The American Review of Public Administration” t. 42 nr 5 (2012), DOI: 10.1177/0275074012445780.
- [310] Ølnes S., Ubacht J., Janssen M., *Blockchain in government: Benefits and implications of distributed ledger technology for information sharing*, „Government Information Quarterly” t. 34 nr 3 (2017), DOI: 10.1016/j.giq.2017.09.007.
- [311] Olsson P., Folke C., Hahn T., *Social-ecological transformation for ecosystem management: the development of adaptive co-management of a wetland landscape in southern Sweden*, „Ecology and Society” t. 9 nr 4 (2004).
- [312] Olyan H., Smith P., *Diasporas: A Policy Review Prepared for the Privy Council Office*, Norman Paterson School of International Affairs Carleton University, 2011 r., https://carleton.ca/cifp/wp-content/uploads/1357.pdf?utm_source.
- [313] Osborne S.P. (red.), *The new public governance ? emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, London – New York 2010.
- [314] Osborne S.P., *The New public governance ?*, „Public Management Review” t. 8 nr 3 (2006), DOI: 10.1080/14719030600853022.
- [315] OSCE, *Engaging the Ukrainian Diaspora in Reconstruction and Development*, OSCE-ODIHR, 9 stycznia 2024 r., <https://www.osce.org/sites/default/files/f/documents/e/4/561475.pdf>
- [316] Østergaard-Nielsen E., *Transnational Politics: The case of Turks and Kurds in Germany*, Routledge 2003.

- [317] Ostrom E., *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.
- [318] O'Toole L.J., *Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects*, „Journal of Public Administration Research and Theory” t. 10 nr 2 (2000), DOI: 10.1093/oxfordjournals.jpart.a024270.
- [319] Öztürk A.E., *Transformation of the Turkish Diyanet both at Home and Abroad: Three Stages*, „European journal of Turkish studies” nr 27 (2018), DOI: 10.4000/ejts.5944, <http://journals.openedition.org/ejts/5944>.
- [320] Pacyga D.A., *Polish Diaspora*, [w:] M. Ember, C. R. Ember, I. Skoggard (red.), *Encyclopedia of Diasporas*, Boston, MA 2005.
- [321] Pahl-Wostl C., *A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes*, „Global Environmental Change” t. 19 nr 3 (2009).
- [322] Pasachoff N.E., Littman R.J., *A concise history of the Jewish people*, Lanham, Md. 2005.
- [323] Pawlak M., *Organizacyjna reakcja na nowe zjawisko: szkoły i instytucje pomocowe wobec uchodźców w Polsce po 2004 r.*, Warszawa 2013.
- [324] Pelliccia A., *Sites and Ways of Belonging to Diaspora Networks: The Case of the Greek Second Generation in Italy*, „Nationalities Papers” t. 53 nr 2 (2025), DOI: 10.1017/nps.2024.13.
- [325] Penninx R., *Regional Economic Integration and Migration: Lessons from the Case of Europe*, [w:] G. Battistella (red.), *Global and Asian Perspectives on International Migration*, t. 4, Cham 2014.
- [326] Penrose E., *The Theory of the Growth of the Firm*, Oxford University Press Oxford 1995.
- [327] Pereira L.M., Ruysenaar S., *Moving from traditional government to new adaptive governance: The changing face of food security responses in South Africa*, „Food Security” t. 4 (2012).
- [328] Perriam J., Carter S., *Migration, diaspora and transnationalism in the digital age*, [w:] J. Perriam, S. Carter, R. Crilley, M. Gillespie (red.), *Understanding Digital Societies*, London 2021.
- [329] Pesch U., *The Publicness of Public Administration*, „Administration & Society” t. 40 nr 2 (2008), DOI: 10.1177/0095399707312828.
- [330] Peteraf M.A., *The cornerstones of competitive advantage: A resource-based view*, „Strategic Management Journal” t. 14 nr 3 (1993), DOI: 10.1002/smj.4250140303.
- [331] Peters B.G., *Governance as political theory*, „Critical Policy Studies” t. 5 nr 1 (2011).
- [332] Peters B.G., *Bureaucracy and Democracy in the Modern State*, „Public Administration Review” t. 70 nr 4 (2010), DOI: 10.1111/j.1540-6210.2010.02187.x.
- [333] Pierre J., Peters B.G., *Governance, politics, and the state*, London 2020.
- [334] Pierson P., *Politics in Time*, Princeton University Press 2004.
- [335] Podgórska-Rykała J., Kępa M. (red.), *Współpraca międzysektorowa jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, Kraków 2020.

- [336] Pollitt C., Bouckaert G., *Public management reform: a comparative analysis – into the age of austerity*, Oxford – New York 2017.
- [337] Popyk A., Lesińska M., Dambrauskas K., *The evolution of post-accession diasporas and diaspora policies after 2004: a comparative analysis of Poland and Lithuania*, „Journal of Baltic Studies” t. 55 nr 1 (2024), DOI: 10.1080/01629778.2023.2180043.
- [338] Portes A., *Introduction: the debates and significance of immigrant transnationalism*, „Global Networks” t. 1 nr 3 (2001), DOI: 10.1111/1471-0374.00012.
- [339] Prasad S.K., Savatic F., *Diasporic Foreign Policy Interest Groups in the United States: Democracy, Conflict, and Political Entrepreneurship*, „Perspectives on Politics” t. 21 nr 3 (2023), DOI: 10.1017/S1537592721000979.
- [340] Prieto-Curiel R., Ali O., Dervić E. et al., *The diaspora model for human migration*, „PNAS Nexus” t. 3 nr 5 (2024), DOI: 10.1093/pnasnexus/pgae178.
- [341] Raadschelders J.C.N., *The Future of the Study of Public Administration: Embedding Research Object and Methodology in Epistemology and Ontology*, „Public Administration Review” t. 71 nr 6 (2011), DOI: 10.1111/j.1540-6210.2011.02433.x.
- [342] Radomska E., Dani Rodrik, „Paradoks globalizacji. Demokracja i przyszłość światowej gospodarki”, przeł. Jan Szkudliński, Wydawnictwo „Zysk i S-ka”, Poznań 2024, 375 ss., „Sprawy Międzynarodowe” t. 77 nr 1 (2024), DOI: 10.35757/SM.2024.77.1.08.
- [343] Raga Lencho T., *The Potential Contribution of Ethiopian Diaspora in Development: The Presenting Absent Partners*, „Humanities and Social Sciences” t. 5 nr 1 (2017), DOI: 10.11648/j.hss.20170501.14.
- [344] Rainey H.G., *Understanding and Managing Public Organizations*, Hoboken 2009.
- [345] Rauch J.E., Trindade V., *Ethnic Chinese Networks in International Trade*, „Review of Economics and Statistics” t. 84 nr 1 (2002), DOI: 10.1162/003465302317331955.
- [346] Recchi E., *Mobile Europe*, London 2015.
- [347] Recchi E., Favell A. (red.), *Pioneers of European integration: citizenship and mobility in the EU*, Cheltenham, UK ; Northampton, MA 2009.
- [348] Rehavi Y., Weingarten A., *Fifty Years of External Finance via State of Israel Non-Negotiable Bonds*, [w:] Tel Aviv 2004.
- [349] Rhodes R.A.W., *From Marketization To Diplomacy: It's the mix that matters*, „Public Policy and Administration” t. 12 nr 2 (1997), DOI: 10.1177/095207679701200204.
- [350] Rhodes R.A.W., *From Institutions to Dogma: Tradition, Eclecticism, and Ideology in the Study of British Public Administration*, „Public Administration Review” t. 56 nr 6 (1996), DOI: 10.2307/977249.
- [351] Riaño-Alcalá P., Goldring L., *Unpacking refugee community transnational organizing: The challenges and diverse experiences of Colombians in Canada*, „Refugee Survey Quarterly” t. 33 nr 2 (2014).
- [352] Rifkin J., *The end of work: the decline of the global labor force and the dawn of the post-market era*, New York 1996.

- [353] Robinson J.A., Acemoğlu D., Łoziński J. (red.), *Dlaczego narody przegrywają: źródła władzy, pomyślności i ubóstwa*, Poznań 2014.
- [354] Rodrik D., *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, „ASEAN ECONOMIC BULLETIN” t. 28 nr 3 (2011), DOI: 10.1355/ae28-3k.
- [355] Roldan Ma.D.G.Z., *Philippines: Valuing Human Assets*, [w:] K. Brummer, Š. Ganguly (red.), *States and their Nationals Abroad*, Cambridge University Press 2024.
- [356] Rose-Ackerman S., *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge University Press 1999.
- [357] Rosenau J.N., Czempiel E.-O. (red.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press 1992.
- [358] Rosenau J.N., *Governance in the Twenty-first Century*, „Global Governance” t. 1 nr 1 (1995), DOI: 10.1163/19426720-001-01-90000004.
- [359] Rosenbloom D.H., *Public Administrative Theory and the Separation of Powers*, „Public Administration Review” t. 43 nr 3 (1983), DOI: 10.2307/976330.
- [360] Ruggie J.G., *Global governance and” new governance theory”: Lessons from business and human rights*, „Global Governance” t. 20 (2014).
- [361] Ruhs M., *The price of rights: regulating international labor migration*, Princeton (N.J.) 2013.
- [362] Rydlewski G., Pawłowska A., *Podejścia teoretyczne w nauce o administracji publicznej*, [w:] A. Pawłowska, K. Radzik-Maruszak, J. Itrich-Drabarek (red.), *Administracja publiczna: zarys wykładu*, Warszawa 2023.
- [363] Sabel C.F., Zeitlin J., *Experimentalism in the EU: Common ground and persistent differences*, „Regulation & Governance” t. 6 nr 3 (2012), DOI: 10.1111/j.1748-5991.2012.01157.x.
- [364] Safran W., *Diasporas in Modern Societies: Myths of Homeland and Return*, „Diaspora: A Journal of Transnational Studies” t. 1 nr 1 (1991), DOI: 10.1353/dsp.1991.0004.
- [365] Salamanca Pacheco E., *Migrant Assotiations: A Valuable Bridge Between Mexico and its Diaspora*, (2019).
- [366] Salamon L.M., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford 2002.
- [367] Saxe L., Phillips B., Sasson T. et al., *Generation Birthright Israel: The Impact of an Israel Experience on Jewish Identity and Choices*, (2009).
- [368] Saxenian, *Silicon Valley’s New Immigrant High-Growth Entrepreneurs*, (1999).
- [369] Schedler K., Proeller I., *The New Public Management. A perspective from mainland Europe*, [w:] K. McLaughlin, E. Ferlie, S. Osborne P (red.), *New Public Management*, Routledge 2005.
- [370] Schillemans T., *Does Horizontal Accountability Work?: Evaluating Potential Remedies for the Accountability Deficit of Agencies*, „Administration & Society” t. 43 nr 4 (2011), DOI: 10.1177/0095399711412931.
- [371] Schimmelfennig F. (red.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca, NY 2005.
- [372] Scholte J.A., *Global governance, accountability and civil society*, [w:] J. A. Scholte (red.), *Building Global Democracy?*, Cambridge University Press 2011.

- [373] Schraeder M., Tears R.S., Jordan M.H., *Organizational culture in public sector organizations: Promoting change through training and leading by example*, „Leadership & Organization Development Journal” t. 26 nr 6 (2005).
- [374] Scott W.R., W. Richard SCOTT (1995), *Institutions and Organizations. Ideas, Interests and Identities.: Paperback: 360 pages Publisher: Sage (1995) Language: English ISBN: 978-142242224*, „M@n@gement” t. 17 nr 2 (2014), DOI: 10.3917/mana.172.0136.
- [375] Shain Y., *Kinship and diaspora in international affairs*, Ann Arbor 2007.
- [376] Shain Y., Barth A., *Diasporas and International Relations Theory*, „International Organization” t. 57 nr 3 (2003), DOI: 10.1017/S0020818303573015.
- [377] Sharma S., *Social and Political Participation of Indian Diaspora in the UK*, „International Studies” t. 51 nr 1–4 (2014), DOI: 10.1177/0020881717719351.
- [378] Sheffer G., *Diaspora Politics: At Home Abroad*, Cambridge University Press 2003.
- [379] Singh R.P., *Globalisation and the Challenges of Twenty First Century: Impact of Transnational Activities on Nation – State*, „India Quarterly” t. 62 nr 2 (2006).
- [380] Sirmon D.G., Hitt M.A., Ireland R.D., *Managing firm resources in dynamic environments to create value: Looking inside the black box*, „Academy of management review” t. 32 nr 1 (2007).
- [381] Sirmon D.G., Hitt M.A., Ireland R.D., Gilbert B.A., *Resource orchestration to create competitive advantage: Breadth, depth, and life cycle effects*, „Journal of management” t. 37 nr 5 (2011).
- [382] Smith G., *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*, Cambridge, UK ; New York 2009.
- [383] Spiro P.J., *At Home in Two Countries: The Past and Future of Dual Citizenship*, New York, NY 2016.
- [384] Stasavage D., *Open-Door or Closed-Door? Transparency in Domestic and International Bargaining*, „International Organization” t. 58 nr 04 (2004), DOI: 10.1017/S0020818304040214, http://www.journals.cambridge.org/abstract_S0020818304040214.
- [385] Stein E.H., Streb J.M., *Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America*, Inter-American Development Bank, 1 stycznia 1998 r., <https://publications.iadb.org/en/node/11966>.
- [386] Stiglitz J.E., *Freefall: America, free markets, and the sinking of the world economy*, New York 2010.
- [387] Stiglitz J.E., Simbierowicz H., *Globalizacja*, Warszawa 2004.
- [388] Stoker G., *Governance as theory: five propositions*, „International Social Science Journal” t. 50 nr 155 (1998).
- [389] Stolleis M., *Origins of the German Welfare State: Social Policy in Germany to 1945*, Berlin Heidelberg 2013.
- [390] Stolleis M., *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, München 2012.
- [391] Strijbis O., *Beyond opportunity structures: explaining migrant protest in Western Europe, 1975–2005*, „Comparative Migration Studies” t. 3 nr 1 (2015), DOI: 10.1007/s40878-015-0005-8.

- [392] Strojny J., *Project Orientation in Institutions of the Public Sector: Key Methodological Assumptions*, [w:] M. H. Bilgin, H. Danis (red.), *Entrepreneurship, Business and Economics – Vol. 2*, t. 3/2, Cham 2016.
- [393] Sztumski J., *Psychospołeczne aspekty prowadzenia i podążania*, „Zeszyty Naukowe/Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa w Katowicach” nr 21 Zeszyt Naukowy Katedry Socjologii i Psychologii (2003).
- [394] Szymaniec-Mlicka K., *Zasobowe uwarunkowania podejmowania decyzji w organizacjach publicznych na przykładzie szpitali*, „Prace Naukowe/Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach” (2020).
- [395] Świerk J., *Koncepcja interesariuszy w zarządzaniu strategią – analiza przypadku gminy Inowrocław*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” t. 6 nr 326 (2017), DOI: 10.18778/0208-6018.326.03, <https://czasopisma.uni.lodz.pl/foe/article/view/686>.
- [396] TAITRA, *Energy Taiwan*, „Energy Taiwan & Net-Zero Taiwan”, <https://www.energytaiwan.com.tw/en/index.html>, 2023 r., dostęp 25 kwietnia 2025 r.
- [397] Tedeschi M., Vorobeva E., Jauhiainen J.S., *Transnationalism: current debates and new perspectives*, „GeoJournal” t. 87 nr 2 (2022), DOI: 10.1007/s10708-020-10271-8.
- [398] Teece D.J., Pisano G., Shuen A., *Dynamic Capabilities and Strategic Management*, [w:] *Technological Know-How, Organizational Capabilities, and Strategic Management*, World Scientific 2008.
- [399] *The End of Public Administration*, James A. Stever. 1988. Transnational Publishers, Inc., Ardsley-on-Hudson, NY. 250 pages. ISBN: 0-941320-29-4. \$37.50, „Bulletin of Science, Technology & Society” t. 8 nr 4 (1988), DOI: 10.1177/0270467688008004142.
- [400] Tidd J., *Managing innovation: integrating technological, market and organizational change*, Chichester, West Sussex 2013.
- [401] Tidd J., Bessant J.R., *Managing innovation: integrating technological, market and organizational change*, Hoboken, NJ 2021.
- [402] Tittel-Mosser F., *What is a Diaspora Organisation? A starting Guide*, Brussels 2024.
- [403] To J., *Beijing's Policies for Managing Han and Ethnic-Minority Chinese Communities Abroad*, „Journal of Current Chinese Affairs” t. 41 nr 4 (2012), DOI: 10.1177/186810261204100407.
- [404] To J., Jiann H., *Qiaowu: extra-territorial policies for the overseas Chinese*, Leiden Boston 2014.
- [405] Tolbert P.S., Zucker L.G., *The Institutionalization of Institutional Theory*, [w:] S. Clegg, C. Hardy (red.), *Studying Organization: Theory & Method*, London 1999.
- [406] *Top 10 Countries With Largest Overseas Chinese Populations in the World*, „Juwai.asia”, https://www.juwai.asia/main/news/13910?utm_source, 9 kwietnia 2025 r., dostęp 20 kwietnia 2025 r.
- [407] Torfing J., *Collaborative innovation in the public sector: the argument*, „Public Management Review” t. 21 nr 1 (2019), DOI: 10.1080/14719037.2018.1430248.
- [408] Triandafyllidou A., *The political discourse on immigration in southern Europe: a critical analysis*, „Journal of Community & Applied Social Psychology” t. 10 nr 5 (2000), DOI: 10.1002/1099-1298(200009/10)10:5%3C373::AID-CASP595%3E3.0.CO;2-R.

- [409] Trzeszczyńska P., Demel G., *From differences to relations: Towards diaspora-forming processes*, „International Migration” t. 63 nr 1 (2025), DOI: 10.1111/imig.13361.
- [410] United Nations, *United Nations Convention Against Corruption*, UN Office for Drugs and Crime 2024.
- [411] Van Dooren W., Bouckaert G., Halligan J., *Performance Management in the Public Sector*, Routledge 2015.
- [412] Vander Meulen J., *Citizenship and Diaspora Engagement: The Case of the Philippines*, (2016), DOI: 10.20381/RUOR-5704, <http://ruor.uottawa.ca/handle/10393/34538>.
- [413] Vangen S., *Developing Practice-Oriented Theory on Collaboration: A Paradox Lens*, „Public Administration Review” t. 77 nr 2 (2017), DOI: 10.1111/puar.12683.
- [414] Varma R., Kapur D., *Comparative analysis of brain drain, brain circulation and brain retain: A case study of Indian Institutes of Technology*, „Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice” t. 15 nr 4 (2013).
- [415] Väyrynen R. (red.), *Globalization and global governance*, Lanham, Md. 1999.
- [416] Veléz Ocampo J.F., Gonzalez-Perez M.A., *International Expansion of Colombian Firms: Understanding their emergence in foreign markets*, „Cuadernos de Administración” t. 28 nr 51 (2016), DOI: 10.11144/Javeriana.cao28-51.iecf, http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cuadernos_admon/article/view/16374.
- [417] Verhoest K., Hans Klijn E., H. Rykkja L., Hammerschmid G., *Collaboration for digital transformation: so much more than just technology*, [w:] K. Verhoest, G. Hammerschmid, L. H. Rykkja, E. H. Klijn (red.), *Collaborating for Digital Transformation*, Edward Elgar Publishing 2024.
- [418] Vertovec S., *Transnationalism*, London 2010.
- [419] Vertovec S., *Super-diversity and its implications*, „Ethnic and Racial Studies” t. 30 nr 6 (2007), DOI: 10.1080/01419870701599465.
- [420] Waas L.E. van, *Nationality Matters. Statelessness under International Law*, t. 29, Tilburg 2008.
- [421] Wais K., Iefremova O., *Determinants of willingness to study in Poland among members of Polish Diaspora*, „International Journal of Educational Development” t. 59 (2018), DOI: 10.1016/j.ijedudev.2017.09.011.
- [422] Walker B., Holling C.S., Carpenter S.R., Kinzig A.P., *Resilience, Adaptability and Transformability in Social-ecological Systems*, „Ecology and Society” t. 9 nr 2 (2004), DOI: 10.5751/ES-00650-090205.
- [423] Walker B., Salt D., Reid W., *Resilience Thinking: Sustaining Ecosystems and People in A Changing World*, „Bibliovault OAI Repository, the University of Chicago Press” (2006).
- [424] Walker B.H., Salt D., Reid W., *Resilience thinking: sustaining ecosystems and people in a changing world*, Washington 2012.
- [425] Wampler B., *Participatory budgeting in Brazil: contestation, cooperation, and accountability*, University Park, Pa 2009.
- [426] Wapmuk S., Akinkuotu O., Ibonye V., *The Nigerian Diaspora nand National Development: Contributions, Chalanges, and Lessons from other Countries*, „Kriti-

- ka Kultura” nr 23 (2014), DOI: 10.13185/KK2014.02318, <http://journals.ateneo.edu/ojs/kk/article/view/KK2014.02318/1900>.
- [427] Weber M., *Racjonalność. Władza. Odczarowanie*, Poznań 2011.
 - [428] Weber M., Roth G., *Economy and society: an outline of interpretive sociology*. Vol. 2, Berkeley 1978.
 - [429] Weber M., Winckelmann J., *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*, Tübingen 2009.
 - [430] Weber M., Winckelmann J., *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*, Tübingen 2009.
 - [431] Welde T.B., Emovwodo S.O., Saud M., Wardhani B.L.S.W., *Nigeria and Ethiopian Diaspora remittances; engagement, policy reforms and poverty reduction*, „Migration and Development” t. 11 nr 2 (2022).
 - [432] Wernerfelt B., *A resource-based view of the firm*, „Strategic Management Journal” t. 5 nr 2 (1984), DOI: 10.1002/smj.4250050207.
 - [433] West J., Bogers M., *Open innovation: current status and research opportunities*, „Innovation” t. 19 nr 1 (2017), DOI: 10.1080/14479338.2016.1258995.
 - [434] Węgrzyn J., Olbińska K., Załączna M. et al. (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne – dzieląc się wiedzą i doświadczeniem*, Łódź 2021.
 - [435] Wiczorkowski J., *Wykorzystanie koncepcji big data w administracji publicznej*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych/Szkoła Główna Handlowa” nr 33 Technologie informatyczne w administracji publicznej (2014).
 - [436] Winter E., *Becoming Canadian: making sense of recent changes to citizenship rules*, Montréal, Québec 2014.
 - [437] Woods N., *The United States and the International Financial Institutions: Power and Influence Within the World Bank and the IMF*, [w:] R. Foot, S.N. MacFarlane, M. Mastanduno (red.), *US Hegemony and International Organizations*, Oxford University Press, Oxford 2003.
 - [438] Wowak K.D., Craighead C.W., Ketchen Jr D.J., Hult G.T.M., *Supply chain knowledge and performance: A meta-analysis*, „Decision Sciences” t. 44 nr 5 (2013).
 - [439] Wróbel S., *Funkcjonalistyczna koncepcja teorii w ujęciu Talcotta Parsonsa*, „Politeja” t. 12 nr 4 (36) (2021), DOI: 10.12797/politeja.12.2015.36.14.
 - [440] Wu J., *How the Lord of History Is Working Through the Diaspora*, „Diaspora Digest”, https://diasporadigest.com/tag/culture/?utm_source, 2025 r., dostęp 25 kwietnia 2025 r.
 - [441] Yang L., Marini G., *Research productivity of Chinese young thousand talents*, „International Higher Education” nr 97 (2019).
 - [442] Yoshikawa H., *Immigrants raising citizens: Undocumented parents and their children*, New York 2011.
 - [443] Zapata-Barrero R., Gabrielli L., Sánchez-Montijano E., Jaulin T., *The political participation of immigrants in host countries: An interpretative framework from the perspective of origin countries and societies*, „INTERACT Research Report 2013/07” (2013).
 - [444] Zhang X., *Guanxi 2.0: social capital within a cultural context revealed by the use of social media by Chinese international students*, (2021) Thesis. University of Plymouth, DOI: 10.24382/1258

- [445] Zvoushe H., *Towards Effective Diaspora Engagement Policies in Africa Lessons in Policy Design*, [w:] *The Diasporean II Perspectives from Beyond Southern Africa*, Alternation 2024.
- [446] Żak-Skwierczyńska M., *Bariery we współpracy jednostek samorządu terytorialnego miejskich obszarów funkcjonalnych: przykład województwa łódzkiego*, Łódź 2018.

Nota biograficzna

- dr inż. Tadeusz Zienkiewicz, ORCID: 0000-0002-6941-6309, Politechnika Lubelska, Wydział Zarządzania, Katedra Finansów i Rachunkowości, adiunkt. Dyplomata gospodarczy.
- mgr Konrad Zienkiewicz, ORCID: 0009-0002-6133-5966, Fundacja Instytut Bałkański. Absolwent: a) Wyższej Szkoły Stosunków Międzynarodowych i Amerykanistyki, licencjat, kierunek Politologia; b) Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, licencjat, kierunek Stosunki Międzynarodowe; c) Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Warszawie, kierunek Zarządzanie.

