

Joanna Frątczak-Müller*

ŁĄCZĄ NAS WSPÓLNE CELE. ANALIZA ZASAD USPOŁECZNIA PROCESÓW PROGRAMOWANIA STRATEGICZNEGO GMIN I POWIATÓW

Zgodnie z powszechnie akceptowanym w Unii Europejskiej sposobem sterowania rozwojem społecznym, w procesie opracowania dokumentów strategicznych wymagany jest szeroki udział i współdziałanie przedstawicieli różnych grup i organizacji społecznych. Przyjęte w nim zintegrowane podejście do planowania odnowy i rozwoju przestrzeni publicznych zakłada zaangażowanie mieszkańców, dając tym samym możliwość aktywnego uczestniczenia w kształtowaniu ich bezpośredniego środowiska życia (Lorens 2009). Wymiar społeczny procesów programowania rozwoju opiera się tu na założeniu, że społeczeństwo jest jednocześnie podmiotem i uczestnikiem kreowania kierunków zmian. Charakteryzuje go aktywny udział wszystkich interesariuszy i ich współdziałanie. Aktywność ta polega na umiejętności samoorganizowania się w celu osiągnięcia oczekiwanych rezultatów. Umożliwia władzom zrozumienie oczekiwań obywateli, a obywatelem zaakceptowanie barier i ograniczeń procesu programowania (Pietraszko-Furmanek 1996, s. 65).

Celem artykułu jest analiza sprawnościowego aspektu funkcjonowania samorządów w sferze planowania strategicznego. Szczególnym zainteresowaniem obejmują stosowane reguły uspołecznienia tego procesu i ich konsekwencje dla praktyki życia społecznego. Występuje tu interesujący paradoks, będący skutkiem nadawania rozbieżnych znaczeń dokumentom programowym jednostek samorządu terytorialnego przez jego podstawowych aktorów, tj. ustawodawcę, organizatorów procesu planowania i ich uczestników oraz mieszkańców terenów obejmowanych ich oddziaływaniem. Zgodnie z wynikami prezentowanego projektu badawczego, programowanie strategiczne gmin i powiatów traktowane jest zazwyczaj przez uczestników procesu opracowania dokumentów jako instytucja fasadowa, a przebieg procesu uspołecznienia, według zamieszczanego w dokumentach opisu jest zwy-

***Joanna Frątczak-Müller** – doktor nauk humanistycznych w zakresie socjologii, Uniwersytet Zielonogórski; zainteresowania naukowe: socjologia organizacji, socjologia rodziny, polityka społeczna, ekonomia społeczna, rewitalizacja społeczna; adres e-mail: j.fratczak-muller@wpaps.uz.zgora.pl

kle niezgodny z przyjętymi założeniami i oficjalnymi deklaracjami. Można tu postawić tezę, że instytucjonalizacja zasad włączania mieszkańców w procesy programowania strategicznego wydaje się ilustracją procesu samoograniczającego się, który nie osiąga pełnej skali możliwych rezultatów w wyniku słabej sprawności aktorów w niej uczestniczących. W artykule przedstawiam przejawy i analizuję przyczyny tej sytuacji. Opisuję także jej potencjalne konsekwencje z punktu widzenia adekwatności podejmowanych działań dla programowania efektywnego rozwoju lokalnego, a poprzez to sprawności sfery publicznej.

Teoretyczną podbudowę artykułu stanowi koncepcja działań pozornych. W rozumieniu Jana Lutyńskiego działania pozorne stanowią szczególnie, dysfunkcyjny podzbiór szerszego występowania pozoru i fikcji w życiu społecznym, wyróżniający się kontrastem między oficjalnym celem i realną nieprzydatnością, wymuszonym oczekiwaniem nieujawniania tej nieprzydatności mimo powszechnej wiedzy o niej oraz szkodliwymi społecznie skutkami (Lutyński 1990; 1990a). W badaniach nad sprawnością jednostek samorządów terytorialnych w programowaniu strategicznym odnoszę się do zbiorowej aktywności pozornej. Przyjmuję, że są to zorganizowane i trwałe działania uczestników zespołów zadaniowych powołanych dla realizacji celów programowania strategicznego, w których występuje wyraźny podział funkcji, określenie postępowania i przywództwo (Sztompka 2002, s. 15; Kwiatkowski 2005, s. 27).

Programowanie strategiczne jako instytucja społeczna

W wyniku reformy administracyjnej z 1999 roku na jednostki samorządów terytorialnych został nałożony obowiązek przygotowania dokumentów tworzących całościowe koncepcje rozwoju społeczności lokalnych. Służby społeczne działając w obszarze programowania nie ograniczają się tu wyłącznie do działalności *stricte* wykonawczej, lecz tworzą ramy dla lokalnych przepisów ustrojowo-organizacyjnych i porządkowych (Jaworska-Dębska 2009, s. 80). Dokumenty te, będąc ważnymi narzędziami instytucji sfery publicznej powinny mieć formę strategii zawierającej plan długoterminowego, zrównoważonego rozwoju, procedury osiągania zamierzonych celów i oceny ich realizacji. Ich przygotowanie stało się obowiązkową praktyką jednostek administracji publicznej różnych szczebli. Proces wypracowania koncepcji rozwoju powinien być przeprowadzany w oparciu o szeroką współpracę i wymianę poglądów pomiędzy wszystkimi interesariuszami projektu. W praktyce oznacza to konieczność zaangażowania w prace nad dokumentem przedstawicieli społeczności lokalnych, instytucji publicznych i organizacji funkcjo-

nujących na obejmowanym oddziaływaniem strategii terenie, a istotnych dla rozwoju społeczności lokalnych (Gąciarz 2004, s. 210-211).

Tadeusz Markowski rozpatruje możliwość skutecznej realizacji celów rozwojowych jednostek samorządów terytorialnych z perspektywy konieczności dostosowania dokumentów programowych do: (1) ogólnospołecznych wartości wynikających z przyjętych w danym systemie społecznym idei i hierarchii wartości, (2) uwarunkowań zewnętrznych wynikających z podporządkowania celów rozwoju systemów lokalnych celom systemu wyższego rzędu, (3) problemów społeczności lokalnych, głównie dotyczących warunków bytowych ludności i potrzeb związanych z rozwojem i funkcjonowaniem jednostek gospodarczych (Markowski 1999). Trzy wymienione obszary stanowią ogólne zasady tworzenia strategii i planów. W szczegółowym opisie przybierają kształt diagramu wskazującego następujące etapy prac: diagnoza – cele – działania – rezultaty.

W opinii twórców reformy terytorialnej, proces tworzenia strategii wymaga współpracy, współuczestnictwa i szerokiego informowania opinii publicznej. O jej efektywnym wdrażaniu decyduje stopień społecznej akceptacji. Jest to pierwszy i podstawowy warunek realizacji przyjętych w nich zadań. Zasady uspołecznienia opracowania skutecznej strategii są jednak bardziej złożone. Wymaga się tutaj partnerstwa społecznego przy jej tworzeniu, dającego możliwość wypracowania celów i narzędzi ich osiągnięcia w dialogu pomiędzy władzą publiczną a podmiotami społeczeństwa obywatelskiego, przy włączeniu ekspertów jako moderatorów procesu (Hausner, Marody 2000). Ważna jest także wspólna realizacja przyjętych zadań. Akceptacja włączenia wszystkich interesariuszy procesu tworzenia dokumentów strategicznych niesie ze sobą określone konsekwencje. Wśród pozytywnych (czynników procesu) wymienia się najczęściej: mieszkańców jako świadomych interesariuszy projektu, otwartość na komunikację, spójną wizję zmiany, stosunkowo łatwe pozyskiwanie przyzwolenia społecznego dla wprowadzanych zmian, optymalność zastosowanych rozwiązań. Do negatywnych (głównych barier) zaliczane są: wydłużenie procesu, podnoszenie jego kosztów finansowych oraz kryzys zaufania w sytuacji trudności z wprowadzeniem zasad wypracowanego dokumentu. Niespełnienie jednak tego warunku zagraża oderwaniem zbiorowego podejmowania decyzji od potrzeb społecznych i społecznych oczekiwań.

Podstawa źródłowa analizy

Prezentowana analiza jest wynikiem projektu badawczego „Programowanie lubuskiej ekonomii społecznej. Analiza dokumentów strategicznych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie rozwoju ekonomii społecznej w województwie lubuskim” prowadzonego od listopada do grudnia roku 2015 na próbie 158 dokumentów strategicznych województwa lubuskiego (strategii rozwoju gmin i powiatów, gminnych i powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych, gminnych i lokalnych programów rewitalizacji)¹. Zgodnie z tezą Davida Silvermana, strategie zostały uznane za szczególny rodzaj aktów normatywnych. Stanowią dokumenty formalne, przygotowane przez instytucje lub w kooperacji z nimi, mające znaczną wartość analityczną. Zawarte w nich treści dają podstawy do opisu życia społecznego zarówno w ujęciu deklaratywnym, jak i wnioskowania o realiach (Silverman 2012, s. 160).

Badania przeprowadzono w ramach dwóch modułów. Pierwszy dotyczył oceny innowacyjności rozwiązań stosowanych w programowaniu strategicznym gmin i powiatów, drugi był związany z oceną sprawności sfery publicznej w obszarze strategicznego planowania rozwoju społeczności lokalnych. Prezentowane w artykule dane dotyczą modułu drugiego. Prowadzone badania były dwuetapowe. Do działań pierwszego etapu należało ustalenie liczby dokumentów strategicznych i ocena ich kompletności. Wykorzystano w nim technikę ankiety oraz analizę stron internetowych jednostek samorządów terytorialnych. Celem drugiego etapu badań była ocena jakości dokumentów strategicznych. Zastosowaną metodą była analiza zawartości dokumentów. Analiza ta jest użyteczną formą badania sprawności instytucji w formułowaniu skutecznych programów rozwoju, dającą narzędzia do rzetelnej oceny racjonalności podejmowanych działań na rzecz kreowania ładu społecznego (Theiss 2009). Przyjęte kategorie analizy były konsekwencją wymogów stawianych dokumentom strategicznym płynących z dyrektyw teorii organizacji i zarządzania (Kemp 2008; Porter 1980; Mintzberg, Bourgault 2000). W badaniu analizowano: dostępność strategii, zasady organizacji prac nad opracowaniem dokumentów, zakres i jakość diagnoz społecznych, sposo-

¹Badanie było prowadzone na zlecenie Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Zielonej Górze. Finansowano je ze środków EFS w ramach projektu systemowego „Podnoszenie kwalifikacji kadr pomocy i integracji społecznej w województwie lubuskim”. Całość analiz dotyczących innowacyjności w programowaniu strategicznym jednostek samorządów terytorialnych została zamieszczona w raporcie z badań: „Programowanie lubuskiej ekonomii społecznej. Analiza dokumentów strategicznych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie rozwoju ekonomii społecznej w województwie lubuskim”, J. Frątczak-Müller, M. Kwiatkowski.

by programowania zadań i tworzenia harmonogramów, zakres monitoringu i ewaluacji, realizację idei uspołecznienia. W ramach analiz prowadzonych na potrzeby tego artykułu, a dotyczących stosowanych przez jednostki samorządu terytorialnego (dalej JST) zasad włączania mieszkańców w procesy programowania strategicznego, wykorzystałam dane dotyczące kategorii: dostępność strategii (zamieszczenie w otwartym dostępie na stronach internetowych JST), zasady tworzenia diagnoz (uspołecznienie procesu), uspołecznienie procesu programowania (uspołecznienie etapów programowania i realizacji programu, opis metodologii uspołecznienia) oraz przyjęte w strategii zasady realizacji zadań (zespół i jego skład, wyznaczenie odpowiedzialnych za realizację zadań, wyznaczenie zakresu odpowiedzialności podmiotów). Badaniu poddano wyłącznie aktualne dokumenty. Poziom realizacji próby osiągnął 97%. Ostatecznie do badań zakwalifikowano 66 strategii rozwoju gmin i powiatów, 78 strategii rozwiązywania problemów społecznych (gminnych i powiatowych), 14 gminnych/lokalnych programów rewitalizacji.

Społeczny wymiar procesów programowania strategicznego

Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego powinno obejmować w kolejności: (1) określenie celów, (2) opracowanie i przyjęcie strategii poprzez określenie sekwencji działań i zadań wykonawców, (3) sterowanie rozwojem – podejmowanie działań powodujących zmiany w strukturze lub funkcjonowaniu systemu, podejmowanie decyzji szczegółowych i działań regulacyjnych służących realizacji strategii (Regulski 2000). Co ważne, z każdym z wymienionych etapów wiąże się obowiązek zastosowania idei uspołecznienia (Somers 1993; Theiss 2009; Markowski 1999). Analiza zebranego materiału wskazuje na dysfunkcje sfery publicznej w tym zakresie. Dotyczy ona skuteczności, korzystności i ekonomiczności podejmowanych działań (Zieleniewski 1969). Sposób realizacji zasady uspołecznienia podczas opracowania tego typu dokumentów stanowi klasyczny przykład działań pozornych w rozumieniu zaproponowanym przez Lutyńskiego (Lutyńska 1998). Zdiagnozowana niesprawność funkcjonalna dotyczy trzech aspektów działania jednostek samorządów lokalnych: (1) społecznego uczestnictwa w rozwiązywaniu problemów społecznych oraz wzrostu społecznej kontroli nad tworzeniem i realizacją polityk publicznych, (2) racjonalności wykorzystania środków publicznych i jakości usług publicznych, (3) tworzenia warunków stałego rozwoju społeczno-gospodarczego regionu. Przyjmuje charakter działań dających się ująć w sposób sformalizowany, stanowiących zespół reguł wyznaczających ramy formalne angażowania mieszkańców w programowanie stra-

tegitczne i prowadzenia konsultacji społecznych, skutkujących nieużytecznością tworzonych strategii. Analiza ilościowa zebranego materiału wykazała, że do podstawowych przejawów takich działań należą:

Programowanie z deficytem diagnoz społecznych

Ponad jedna trzecia badanych dokumentów (35,5%) została przygotowana bez przeprowadzenia diagnozy społecznej. Chodzi tu zarówno o sam fakt przeprowadzenia analizy danych zastanych, jak i wykorzystania dla jej celów różnych form rozmów z mieszkańcami. Fakt ten należy ocenić jako słaby punkt procesu programowania. Trudno sobie wyobrazić trafne zaplanowanie długotrwałych działań bez odpowiedniego przygotowania. Ważny z perspektywy prowadzonej analizy jest fakt, że wyłącznie w niespełna jednej dziesiątej (13,8%) analizowanych dokumentów przeprowadzono diagnozy z uczestnictwem mieszkańców w roli informatorów lub informatorów i realizatorów badań. Były to dokumenty wykorzystujące pogłębione analizy sfery społecznej, w których wykorzystano technikę ankiety, wywiadu, spotkań warsztatowych.

Programowanie bez partycypacji

Istotnym warunkiem skutecznego programowania jest uspołecznienie tego procesu. Przeprowadzone analizy wyraźnie wskazują, że większość dokumentów powstała bez uczestnictwa osób spoza ścisłego grona redaktorów (63,9%). Redaktorami są przedstawiciele firm, którym jednostki samorządu terytorialnego zlecają zadanie opracowania dokumentów lub pracownicy administracji. W niektórych przypadkach do procesu programowania było włączane szerokie grono interesariuszy (mieszkańcy, przedstawiciele różnorodnych instytucji, organizacji, przedsiębiorstw), dające możliwość powstania dokumentu odzwierciedlającego różnorodne potrzeby, oczekiwania, potencjały. Tego typu informacje można było wyczytać ze składów osobowych zespołów zadaniowych ds. opracowania strategii/programu. Były one podane w prawie 20% badanych dokumentów. W 17% dokumentów w składzie zespołów występowali przedstawiciele „strony społecznej”. Co ważne, ten typ analizy nie mówi jednak nic o skali ich zaangażowania i możliwości rzeczywistego wpływu na kształt tworzonych dokumentów. Z tego powodu należy mieć na uwadze również możliwość honorowego włączania osób do tego typu spisów. Ponadto, wyniki analiz dotyczących występowania informacji na temat zastosowanych zasad uspołecznienia procesu programowania, a także opisu sposobów uspołeczniania wskazują, że wśród analizowanych dokumentów programowych przeważają takie, które ze względu na poszukiwane cechy możemy nazwać „niepartycypacyjnymi” i stanowią one 64,5% badanego materiału.

Nieobecność odpowiedzialnych za realizację zadań

W jednej trzeciej analizowanych dokumentów (32,3%) nie wskazano realizatorów zadań. Pominięcie tego zagadnienia wydaje się poważnym zagrożeniem z punktu widzenia realizacji założonych celów. Rozmycie odpowiedzialności grozi chaosem decyzyjnym i unikaniem realizacji zadań trudnych. W żadnym z programów zawierających takie informacje nie zaproszono do jego realizacji mieszkańców. Jedyne w kilku przypadkach podjęcie działań zlecono instytucjom w kooperacji z organizacjami społecznymi. Były to spółdzielnie socjalne i stowarzyszenia działające w obszarze ekonomii społecznej. Przyczyną tego stanu może być nagromadzenie w strategiach zadań infrastrukturalnych, trudnych do wykonania przez mieszkańców (brak środków, kompetencji, obowiązek realizacji zasad BHP i prawa pracy itp.), z częstym pomijaniem zadań o charakterze społecznym (miękkich), których realizację łatwiej powierzyć lokalnym liderom, organizacjom społecznym czy po prostu mieszkańcom. Dodatkowym, poważnym utrudnieniem może być zaobserwowana w toku analizy skłonność autorów strategii do unikania określania zakresu odpowiedzialności za realizację poszczególnych zadań w sytuacji zamieszczenia danych kilku wykonawców. Nieco więcej niż połowa analizowanych dokumentów zawierała tego typu zapisów (54%).

Niedostępność strategii

Dostępność analizowanych strategii jest podstawowym warunkiem realizacji zasady uczestnictwa w dyskusji nad wypracowanymi planami rozwoju. Jest też najprostszym sposobem na realizację zasady uspołecznienia, przynajmniej w jej minimalnym wymiarze – „partycypacji akceptującej” (Lorenz 2010). Wykluczenie mieszkańców z tego procesu, nawet jeśli formalne gwarancje ich partycypacji są dochowane, prowadzi do nieracjonalności oraz niedbałości w planowaniu. Utracie ulega także szansa na włączenie mieszkańców w podejmowanie ważnych decyzji o stanie otoczenia, które uczyniłoby je bardziej zrozumiałymi i dopasowanymi do ich potrzeb. Na stronach internetowych badanych gmin i powiatów nie udostępniono 58% analizowanych strategii. Wśród dokumentów dostępnych większość stanowiły zamieszczone razem z uchwałami rad, co w przypadku strategii starszych niż kilka miesięcy wiązało się z przeglądaniem setek dokumentów, praktycznie uniemożliwiającym znalezienie tego właściwego. Stanowi to podstawowe utrudnienie w ich realizacji. Dzięki takiemu przebiegowi programowania pozostali aktorzy sfery publicznej (organizacje pozarządowe, przedsiębiorcy, mieszkańcy) doświadczają barier w dostępie do zasobów oraz starań o fundusze na działalność zgodną z realizacją przyjętych celów rozwojowych. W momencie badania 27 JST posiadało zakładkę o nazwie „dokumenty strategiczne”

z zamieszczonymi w niej odpowiednimi dokumentami i łatwym do nich dostępem.

Według ekspertów OECD interakcje władzy publicznej i obywateli, które składają się na pojęcie uczestnictwa publicznego, przyjmują następujące formy:

1. Informowanie – jednokierunkowa relacja, w której władza „produkuje” i dostarcza informacji do wykorzystania przez obywateli. Zawiera obie drogi przekazywania informacji: pasywną – dostęp do informacji na żądanie obywateli i aktywną – przedstawiciele władz udostępniają informacje z własnej inicjatywy, niezależnie od żądania obywateli.
2. Konsultacje – dwukierunkowa relacja, w której obywatele dostarczają władzom informacji zwrotnych. Jest oparta na wcześniejszym zdefiniowaniu przez nie obszaru, w jakim poglądy obywateli są identyfikowane i wymaga jednocześnie dostarczenia odpowiednich informacji.
3. Aktywne uczestnictwo – relacja bazująca na partnerstwie z władzami, w której obywatele aktywnie angażują się w proces tworzenia strategii rozwoju, odgrywają istotną rolę w proponowaniu i kształtowaniu dialogu, jednakże odpowiedzialność za ostateczną decyzję lub sformułowanie polityki zmian pozostaje przy władzach lokalnych (*Engaging Citizens in Policy-making 2001*, s. 2).

Angażowanie społeczności lokalnych państw OECD nie powinno służyć jedynie zachowaniu transparentności i realizacji prawa obywateli do informacji. Podstawowym jego celem jest uzyskanie informacji zwrotnych, niezbędnych w procesie zarządzania publicznego. Takiemu podejściu do kreowania wizji rozwoju społeczności lokalnych towarzyszy przekonanie, że włączenie mieszkańców w podejmowanie ważnych decyzji o stanie otoczenia czyni je bardziej zrozumiałymi i dopasowanymi do ich potrzeb. Zaangażowanie jest niezwykle istotnym czynnikiem kształtującym poczucie przynależności do przestrzeni i wspólnoty lokalnej. Aby osiągnąć wysoką jakość życia mieszkańców, niezbędne jest zaspokajanie ich potrzeb w procesie partycypacji społecznej. Jednak, aby się to udało, wypracowane modele rozwiązań muszą być zrealizowane. W przeciwnym razie zaangażowanie społeczności lokalnej we wspólne wypracowywanie zmian w przestrzeni publicznej doprowadzić może do zniechęcenia w poświęcaniu uwagi sprawom lokalnym.

Przeprowadzona dodatkowo analiza jakościowa zebranego materiału potwierdza ustalenia analiz ilościowych. Szczególną uwagę skupiłam w niej na poszukiwaniu luk informacyjnych (treści niezapisanych). Przemilczenie

szczegółowych treści związanych z angażowaniem mieszkańców w procesy programowania strategicznego ma również wartość poznawczą (Theiss 2009). Brak informacji o sposobach, zasadach i etapach włączania mieszkańców w procesy tworzenia i realizacji zadań przyjętych w dokumentach strategicznych może być wskazówką dla czytających, że tego typu działania nigdy nie zostały podjęte. Przeprowadzenie rzetelnego procesu konsultacji społecznych jest podstawą szczegółowych opisów, pewnej formy „chwalenia się” przez JST prawidłowością zastosowanych zasad dyskusji publicznej. Sytuacja, w której mamy do czynienia jedynie ze zdawkowym wspomnieniem działań lub brakiem ich opisu występuje w parze z rzeczywistym ich brakiem. Rzutuje to na proces realizacji dokumentów.

Jak wskazywałam wyżej, jedynie 36% strategii zawierała minimalny zakres informacji na temat włączania mieszkańców w proces ich przygotowania. Dodatkowo 35% zawierała opis procesu uspołecznienia. Powoływano się w nim na prowadzenie konsultacji społecznych i spotkań informacyjnych. Bardzo rzadko wskazywano na partycypacyjność diagnoz. Strategie nie zawierały jednak informacji na temat miejsc i terminów spotkań oraz skutków tej partycypacji, jak wniesione uwagi, poprawki, wspólnie wypracowane plany, szczególne oczekiwania mieszkańców. Przemilczanie tego typu treści jest konsekwencją realizacji zasady biernego uczestnictwa mieszkańców w programowaniu. Fikcyjność prezentowanych zasad uspołecznienia jest więc często efektem niejasności i braku precyzji w prowadzeniu konsultacji, które nie dają możliwości wspólnej pracy i nanoszenia zmian.

Należy tu zadać pytanie o przyczyny i skutki zastosowania prezentowanych zasad minimalizowania uczestnictwa mieszkańców w tworzeniu dokumentów strategicznych. Niepełna racjonalność i sprawność mechanizmów instytucjonalnych, dotyczących planowania wydaje się być podyktowana ograniczeniami zasobów (niedoświadczenie zespołów zadaniowych, brak ekspertów, brak kompetencji zarządczych, brak finansów na zlecenia działań, brak zdolności komunikowania ze społecznością lokalną, bariery mentalne), które nie pozwalają na ukształtowanie wzorców zachowań w sposób w pełni dojrzały, wykorzystujący wszystkie zawarte w nich możliwości (Gąciarz 2004, s. 191; Suwaj, Wenclik 2009, s. 373). Wśród głównych przyczyn tego zjawiska wymienia się biurokratyzację, rozwój techniczny oraz profesjonalizację polityki i administracji. Społeczny sens tworzenia strategii rozwojowej zawiera się w istocie samego procesu. Powinien stanowić element mobilizacji mieszkańców do pomyślnej realizacji wytyczonych celów. Zawartość dokumentów w tym względzie jest mocno ograniczona. Braki w sprawności działania wymuszają dostosowanie mechanizmów instytucjonalnych do niepełnego zakresu możliwości realizacji zadań, przez co utrwalają ich rutynowe

funkcjonowanie na poziomie niższym od potrzeb i oczekiwań. Instytucjonalizacja zasad włączania mieszkańców w procesy programowania strategicznego powadzi więc do samoograniczeń niedających możliwości osiągnięcia pełnej gamy możliwych rezultatów w wyniku słabej sprawności aktorów w niej uczestniczących. Oznacza to, że ta część strategicznych planów działania, która jest związana z realizacją rutynowych czynności podejmowanych np. na rzecz przeciwdziałania rozwojowi problemów społecznych nadal będzie sprawnie wykonywana. Ograniczenia dotyczyć będą zadań nowych lub bardziej złożonych jak uzyskanie komplementarności i kompleksowości realizowanych przedsięwzięć oraz spójności wewnętrznej działań, prowadząc do trudności w realizacji zrównoważonego rozwoju.

Zakończenie

Społeczny wymiar planowania rozwoju gmin i powiatów to także społeczna aktywność, uczestnictwo zarówno w planowaniu, jak i prowadzeniu procesów odnowy. Uczestników tego procesu łączą wspólne cele związane z realizacją indywidualnych i zbiorowych potrzeb społecznych. Cele te nie są jednak wspólnie realizowane. Zadaniem nadrzędnym uspołecznienia planowania strategicznego jest uaktywnienie społeczności lokalnych i włączenie ich w proces zmian. Stanowi to jednocześnie szczególną trudność, nazywaną często barierą programowania strategicznego. Słabo wykorzystywany potencjał, wynikający z realizacji zasady partnerstwa ogranicza zdolność władz wykonawczych samorządu terytorialnego do organizowania i przeprowadzania przedsięwzięć adekwatnych do skali potrzeb i oczekiwań mieszkańców (Gąciarz 2004, s. 192).

Obserwacja toczących się w Polsce procesów planowania strategicznego zwraca uwagę na występowanie wspólnych dla nich cech, wynikających ze słabości stosowanych technik partycypacyjnych. Dotyczą one: trudności w łączeniu sił na rzecz rozwoju lokalnego i tworzenia partnerstw, trudności w wytyczeniu spójnej wizji zmiany, niedoceniań wiedzy i potrzeb mieszkańców. Wśród głównych czynników tej sytuacji wymienia się niski poziom zaufania i zaangażowania obywatelskiego, brak zainteresowania sprawami lokalnymi, brak silnych liderów i brak dobrych praktyk oraz co w kontekście prowadzonych analiz może być czynnikiem wiodącym, nieprzygotowanie władz. Sięgając do terminologii stosowanej przez Piotra Lorensa (2010) można postawić tezę, że „partycypacja wyprzedzająca”, rozumiana jako sposób partycypacji (i metoda planowania), w której dialog ze społecznością lokalną podejmowany jest zanim wypracowane zostaną jakiegokolwiek projekty, powinna być elementem ugruntowanej praktyki. Zebrany materiał badaw-

czy wykazuje jednak, że sprawnościowy aspekt funkcjonowania samorządów w sferze społecznienia planowania strategicznego stanowi wyzwanie, któremu jednostki samorządów terytorialnych nie podołały satysfakcjonująco. Nierównowaga zdolności wykonawczych, potencjału kierowniczego, komunikacji i zarządzania stosunkami z otoczeniem zewnętrznym w znacznym stopniu wpływają na proces instytucjonalizacji rutynowych wzorców działań. Występuje tu tendencja do przenoszenia biurokratycznych wzorców postępowania na nowe sfery działalności. Na podstawie zebranego materiału można nisko ocenić zarówno zdolność JST do kreowania i wdrażania strategii, jak i umiejętność mobilizowania zasobów oraz umiejętność zarządzania stosunkami z otoczeniem zewnętrznym.

Poszukiwanie źródeł prezentowanych zjawisk skupia uwagę na wadliwości organizacji procesu przygotowania dokumentów strategicznych oraz braku koncepcji realnego wykorzystania zaprogramowanych rozwiązań. W tym kontekście podejmowane działania pozorne są wynikiem przynajmniej dwóch z czterech zaproponowanych przez Lutyńskiego mechanizmów (Lutyńska 1998, s. 128-129). Mam tu na myśli *mechanizm organizacyjno-decyzyjny*, przejawiający się w konieczności tworzenia pozorów zgodnego z procedurą przebiegu procesu programowania strategicznego również w odniesieniu do realizacji zasady społecznienia oraz *mechanizm aksjologiczny*, charakteryzujący się koniecznością tworzenia pozorów realizacji przyjętych wartości związanych z modelowym planowaniem i partycypacją społeczną. Zauważalne są tu także symptomy trzeciego z mechanizmów – *rzekomo pragmatycznego*, przejawiającego się w konieczności tworzenia pozorów podejmowania działań zachęcających mieszkańców do uczestnictwa w opracowaniu planów i programów, w wyniku braku przekonania do nich, ale i diagnozowanej w badaniach bierności społecznej, stanowiącej problem trudny do rozwiązania.

Literatura

- ENGAGING CITIZENS IN POLICY-MAKING (2001), OECD Public Management Policy Brief No. 10, źródło: <http://gpsaknowledge.org/wp-content/uploads/2014/10/PB-GOV-Engaging-Citizens-in-Policy-Making.pdf> [data dostępu: 01.02.2017].
- FRĄTCZAK J., KWIATKOWSKI M. (2015), Programowanie lubuskiej ekonomii społecznej: Analiza dokumentów strategicznych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie rozwoju ekonomii społecznej w województwie lubuskim, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej, Zielona Góra.
- GĄCIARZ B. (2004), Instytucjonalizacja samorządności. Aktorzy i efekty, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.
- HAUSNER J., MARODY M., (RED.) (2000), Jakość Rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej, Friedrich Ebert Stiftung, Warszawa.
- JAWORSKA-DEBSKA B. (2009), Kilka uwag o działalności prawotwórczej administracji publicznej, [w:] red. P. J. Suwaj, D. R. Kijowski, Patologie w administracji publicznej, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa.
- KEMP R. L. (2008), Strategic Planning for Local Government: A Handbook for Officials and Citizens, McFarland and Co, London.
- KWIATKOWSKI M. (2005), Działania pozorne w systemie postmonocentrycznym, [w:] Normatywność współczesnej Polski, red. J. Kwaśniewski, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- LORENS P. (2009), Współczesne tendencje w rozwoju struktur miejskich. Znaczenie procesów przekształceń i rewitalizacji, [w:] Wybrane zagadnienia rewitalizacji miast, red. P. Martyniuk-Pęczak, P. Lorens, Wydawnictwo Urbanista, Gdańsk.
- LORENS P. (2010), Rewitalizacja miast. Planowanie i realizacja, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.
- LUTYŃSKA K. (1998), Działania pozorne, [w:] „Encyklopedia Socjologii”, t. 1, Oficyna Naukowa, Warszawa.
- LUTYŃSKI J. (1990), Nauka i polskie problemy. Komentarz socjologa, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa.
- LUTYŃSKI J. (1990a), Działania pozorne, „Kultura i Społeczeństwo”, 2(21).
- MARKOWSKI T. (1999), Zarządzanie rozwojem miast, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

-
- MINTZBERG H., BOURGAULT J. (2000), *Managing Publicly*, The Institute of Public Administration of Canada, Toronto, Ontario.
- PIETRASZKO-FURMANEK I. (1996), *Partycypacja społeczna w środowiskach lokalnych*, [w:] *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, CEUW, Warszawa.
- PORTER M. E. (1980), *Competitive Strategy*. Free Press, New York.
- REGULSKI J. (2000), *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- SILVERMAN D. (2012), *Interpretacja danych jakościowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- SKALSKI K. (1996), *Partycypacja społeczna w rewitalizacji starych dzielnic miejskich*, [w:] *Partycypacja obywatelska w życiu społeczności lokalnej. Stan, bariery, rekomendacje*, red. G. Praweńska-Skrzypek, Fundacja „Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji”, Kraków.
- SOMERS M. R. (1993), *Citizenship and the place of public sphere: Law, community and the political culture in the transition to democracy*, „*American Sociological Review*”, 5(58).
- SUWAJ P. J., WENCLIK M. (2009), *Patologiczne konsekwencje nieuwzględniania czynnika obywatelskiego z procesie decyzyjnym*, [w:] *Patologie w administracji publicznej*, red. P. J. Suwaj, D.R. Kijowski, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- SZTOMPKA P. (2002), *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Znak, Kraków.
- THEISS M. (2009), *Podjęcie strategiczne w wspieraniu społeczeństwa obywatelskiego. W kierunku nowych rozwiązań klasycznych dylematów*, [w:] red. M. Grewiński, A. Karwacki, *Strategie w polityce społecznej*, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa.
- ZIELENIEWSKI J. (1969), *Organizacja i zarządzanie*, PWN, Warszawa.

Joanna Frączak-Müller

**WE ARE UNITED BY COMMON GOALS. ANALYZING THE RULES
OF SOCIALISATION OF STRATEGIC PROGRAMMING FOR
COMMUNES AND MUNICIPALITIES**

Keywords: strategic programming, functional inefficiency, the public sphere, socialisation process.

The aim of the article is to analyse how efficient the functioning of self-governments is in the sphere of strategic programming. The authors pay particular attention to the rules used for the socialisation of this process and their consequences for social life practice. Strategic planning is essential for coordinating activities of institutions and persons around development goals provided in strategic documents. Planning depends on the strength of the innovation capability of the persons holding executive positions in local self-government units and on the competence of the teams cooperating with them. An interesting paradox results from giving divergent meanings to the programming documents for local self-government units by the legislator, organizers, and participants in the planning process, and by inhabitants of the areas influenced by these documents. The author presents manifestations of this situation and analyses its causes. She also describes its potential consequences from the perspective of the adequacy of undertaken activities for local development effective programming and efficiency in the public sphere.

Joanna Frątczak-Müller

**ŁĄCZĄ NAS WSPÓLNE CELE. ANALIZA ZASAD USPOŁECZNIA
PROCESÓW PROGRAMOWANIA STRATEGICZNEGO
GMIN I POWIATÓW**

Słowa kluczowe: programowanie strategiczne, działania pozorne, niesprawność funkcjonalna, sfera publiczna, proces uspołecznienia.

Celem artykułu jest analiza sprawnościowego aspektu funkcjonowania samorządów w sferze planowania strategicznego. Szczególnym zainteresowaniem zostały objęte stosowane reguły uspołecznienia tego procesu i ich konsekwencje dla praktyki życia społecznego. Planowanie strategiczne stanowi istotny element koordynacji działań instytucji i osób wokół celów rozwojowych przyjętych w dokumentach strategicznych. Zależy od siły potencjału innowacyjnego osób sprawujących funkcje kierownicze w organizacjach samorządu oraz od kompetencji współpracujących z nimi zespołów. Występuje tu interesujący paradoks, będący skutkiem nadawania rozbieżnych znaczeń dokumentom programowym jednostek samorządu terytorialnego przez jego podstawowych aktorów, tj. ustawodawcę, organizatorów procesu planowania i ich uczestników oraz mieszkańców terenów obejmowanych ich oddziaływaniem. Autorka przedstawia w artykule przejawy i analizuje przyczyny tej sytuacji. Opisuje także jej potencjalne konsekwencje z punktu widzenia adekwatności podejmowanych działań dla programowania efektywnego rozwoju lokalnego, a poprzez to sprawności sfery publicznej.