



BARBARA ŁĄCZNA

Związek Miast Polskich
ORCID: 0000-0002-2565-7717

WIESŁAWA KWIATKOWSKA

Związek Miast Polskich
ORCID: 0000-0002-5840-3473

WŁĄCZANIE MIESZKAŃCÓW W PROCES PLANOWANIA STRATEGICZNEGO

Słowa kluczowe: partycypacja społeczna, konsultacje społeczne, strategia, mieszkańcy, współzrządzenie, włączenie interesariuszy

Abstrakt. W artykule scharakteryzowano narzędzia i techniki – opracowane przez Związek Miast Polskich – wykorzystywane przez interesariuszy z małych i średnich miast przy tworzeniu dokumentów o charakterze strategicznym. W tekście zwrócono szczególną uwagę na znaczenie angażowania społeczności lokalnej przy tworzeniu dokumentów strategicznych w jednostkach samorządu terytorialnego (dalej: JST), a także wskazano konkretne narzędzia, które wspomagają proces ich aktywizacji. Podstawą opracowania była krytyczna analiza dokumentów powstałych w procesie przygotowania planów rozwoju lokalnego w 54 miastach małych i średnich tracących swoje funkcje, będących uczestnikami II etapu programu Rozwój lokalny.

Integration of local development management system at the municipal level

Key words: public participation, public consultation, strategy, citizens, stakeholder involvement, public governance

Abstract. The purpose of this paper is to assess whether the tools and techniques for stakeholder engagement developed by the Association of Polish Cities are effective in involving citizens in the development of strategic documents by small and medium-sized cities. The paper focuses on the importance of involving the local community in the preparation of strategic documents in local government units and identifies specific tools which support the stakeholder inclusion process. The study is based on a critical analysis of documents produced in the process of preparing local development plans in 54 small and medium-sized towns losing their functions and participating in the second stage of the Local Development Programme.

Wprowadzenie

Włączenie społeczności lokalnej w zarządzanie JST determinuje zrównoważony rozwój miast i gmin. Badanie roli, jaką odgrywa jakość kapitału ludzkiego (przedstawiciele lokalnych samorządów) w rozwoju społeczno-gospodarczym gmin województwa warmińsko-mazurskiego, dowodzi, że w samorządach, w których strategię rozwoju przygotowano przy współdziałaniu lokalnych społeczności i liderów, odnotowano większe sukcesy w ich realizacji (Pomianek, 2010). Efektywna partycypacja wymaga uruchomienia procesu, w którym społeczność lokalna jest nie tylko adresatem, lecz także współtwórcą wypracowywanych rozwiązań. Jak podkreśla Hubert Izdebski:

Myślenie w kategoriach *governance* stwarza nowe ramy rozwoju demokracji. Łączy się bowiem z odchodzeniem od traktowania obywateli jako tylko wyborców, wolontariuszy i konsumentów oraz przejściem do upatrywania w nich, dzięki temu, że daje się im do rozwiązania problemy, które ich dotyczą, współdecydentów i współkreatorów wspólnego dobra (Izdebski, 2007).

Głównym problemem badawczym niniejszego artykułu jest analiza mająca na celu sprawdzenie, czy wypracowane przez Związek Miast Polskich w ramach programu Rozwój lokalny narzędzia i techniki włączenia interesariuszy, pozwalają na realne zaangażowanie mieszkańców w tworzenie dokumentów o charakterze strategicznym w miastach objętych projektem.

Kluczowym zagadnieniem było zestawienie wiedzy teoretycznej i opracowanego modelu włączenia interesariuszy w proces planowania strategicznego z jego wdrażaniem w praktyce. Weryfikacji przyjętych założeń dokonano podczas planowania strategicznego w 54 miastach, będących uczestnikami II etapu programu Rozwój lokalny (opracowanie programów rozwoju lokalnego i instytucjonalnego). Celem programu, którego operatorem jest Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, jest „wzmocnienie spójności społecznej i gospodarczej poprzez podniesienie jakości życia dla wszystkich mieszkańców (w tym grup defaworyzowanych) i użytkowników średnich i małych miast”¹. Realizację III etapu (wdrażanie programów rozwoju lokalnego i instytucjonalnego) przewidziano na lata 2022–2024.

W opisie zastosowania modelu włączenia mieszkańców w proces planowania strategicznego zastosowano analizę krytyczną. Główne źródła informacji wykorzystane

¹ Więcej o programie Rozwój lokalny zob.: <https://www.eog.gov.pl/strony/zapoznaj-sie-z-funduszami/rozwój-lokalny/informacje-ogolne-o-programie>.

w analizie to dokumenty wytworzone w trakcie uczestnictwa miast w programie Rozwój lokalny:

- plany rozwoju lokalnego (PLR),
- plany rozwoju instytucjonalnego.

Zastosowana metoda krytyczna polegała na analizie:

- wyboru interesariuszy i użycia narzędzia mapowania interesariuszy,
- powołania ciał skupiających interesariuszy (zespoły miejskie, rady rozwoju),
- metod włączania mieszkańców w proces tworzenia PRL,
- uspołecznienia procesu tworzenia nowej ścieżki rozwoju.

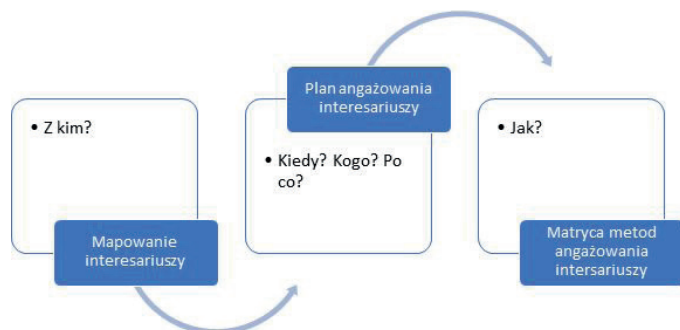
Z biznesu do samorządu

Analizując narzędzia, które zostały stworzone i wykorzystane w celu aktywizowania interesariuszy, korzystano z literatury dotyczącej włączenia interesariuszy w biznesie, co stanowi kluczowy element społecznej odpowiedzialności biznesu (Jastrzębska, 2016). Jest to związane z uświadomieniem sobie przez przedsiębiorców, że zachowanie wysokiej pozycji firmy na rynku jest ściśle zależne od tego, jak postrzegają ją zaangażowani interesariusze. Konsekwencją takiego podejścia jest uwzględnienie potrzeb i oczekiwań interesariuszy w długofalowych strategiach rozwoju przedsiębiorstw. Koncepcja społecznej odpowiedzialności biznesu może zatem oddziaływać dwojako. Z jednej strony na świadomość znaczenia, jakie mają dla przedsiębiorstwa pozytywne relacje z podmiotami działającymi w jego zewnętrznym i wewnętrznym otoczeniu, może stać się podstawą dla wywierania nacisków na korzystne dla tych grup rozwiązania. Z drugiej natomiast – umiejętne planowanie strategii działań społecznie odpowiedzialnych jest użytecznym narzędziem służącym uzyskaniu na to otoczenie realnego wpływu. Mamy zatem do czynienia z klasycznym przykładem sytuacji „win-win”, w której obie zainteresowane strony mogą uzyskać pożądaną korzyść (Bieńkiewicz, 2008).

Zadając sobie pytanie „dlaczego, jeżeli to działa w biznesie, z tych samych powodów nie powinno zadziałać w samorządzie”, eksperci ZMP opracowali narzędzia ułatwiające angażowanie mieszkańców w procesy strategiczne – zaproponowano zestaw trzech narzędzi (rys. 1), wskazując kolejność ich stosowania:

- mapowanie interesariuszy, którego głównym celem jest wskazanie osób, grup i instytucji, które należy zaangażować w procesy strategiczne,
- plan aktywizowania interesariuszy, pozwalający zaprojektować przebieg procesu,
- matryca metod, umożliwiająca wybór odpowiednich technik aktywizowania dostosowanych do potrzeb, umiejętności i możliwości mieszkańców.

Rysunek 1. Narzędzia włączenia interesariuszy w proces planowania strategicznego



Źródło: opracowanie własne.

Z kim rozmawiać? – narzędzie mapowania interesariuszy

Na początku procesu konieczne jest ustalenie, jakie konkretne grupy mieszkańców, instytucje, organizacje należy zaangażować i na którym etapie. Narzędzie „mapowania interesariuszy” pozwala na identyfikację interesariuszy i ich ocenę ze względu na:

- siłę oddziaływania osoby/grupy/instytucji na możliwości rozwoju miasta,
- stopień zaangażowania danej osoby czy grupy.

Interesariusze podzieleni zostali na dwie kategorie: użytkowników miasta oraz dostawców usług. W każdym przypadku należy dokonać oceny jego indywidualnego wpływu na procesy zachodzące w mieście oraz poziomu zaangażowania. Korelacja tych dwóch zmiennych pozwala utworzyć macierz z określeniem na nich wpływu i poziomu zaangażowania w te procesy².

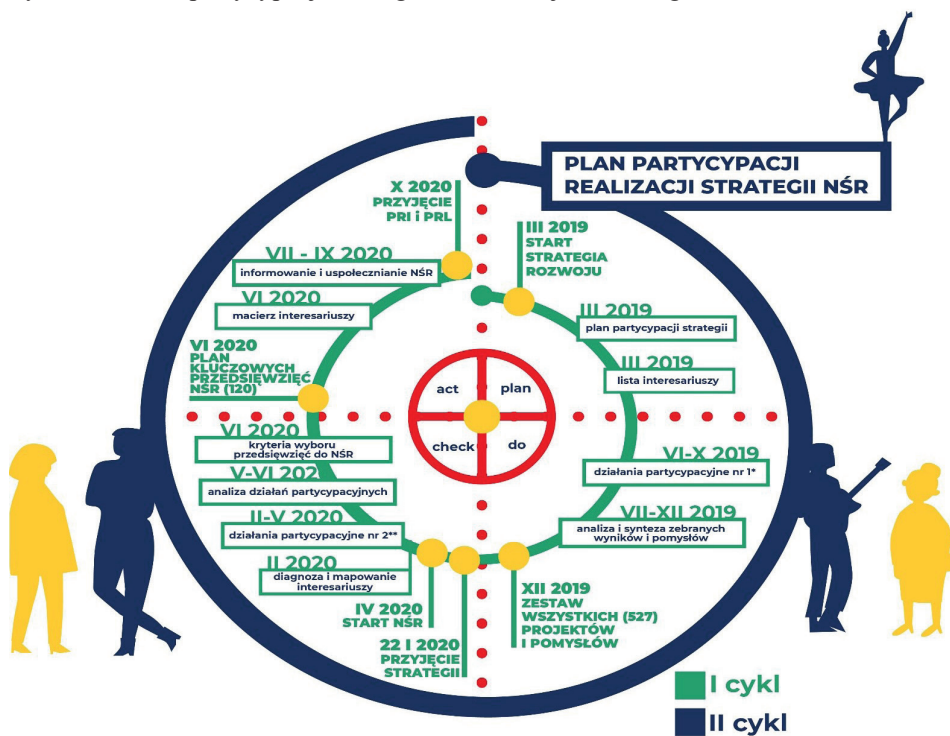
Kiedy? kogo? po co? – plan włączenia mieszkańców w proces planowania strategicznego

Kolejnym krokiem jest zaplanowanie procesu aktywizowania mieszkańców, który pozwala określić:

- kiedy (w jakim momencie, wymiarze) należy uwzględnić szerokie grono interesariuszy,
- kogo (jakich interesariuszy, konkretne osoby, grupy),
- po co (w jakiej roli).

² Przykład wykorzystania narzędzia można zobaczyć w Planie Rozwoju Lokalnego Miasta Krosno na lata 2021–2030, s. 162–165. https://www.krosno.pl/storage/file/core_files/2020/5/11/b79a6f-90409d19a694a8c112ac1f316b/plan_rozwoju_lokalnego.pdf.

Rysunek 2. Plan partycypacji w Programie Rozwoju Lokalnego miasta Konin



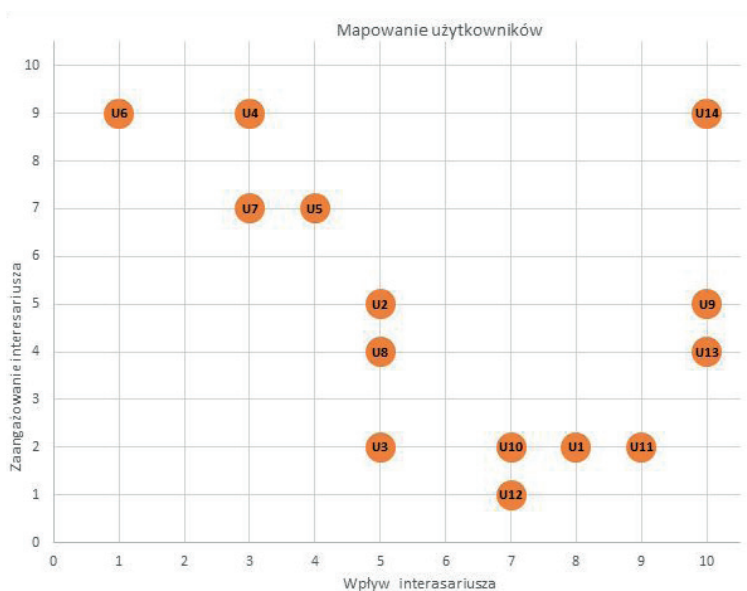
*happening, warsztaty strategiczne, formularz online, spotkania eksperckie, konsultacje podczas eventów miejskich
**wywiady, badania ankietowe

Źródło: Konin. Plan Rozwoju Lokalnego 2020–2030.

Jak? – matryca metod aktywizowania interesariuszy

Matryca metod aktywizowania mieszkańców zawiera opis metod, wskazuje adresatów oraz moment ich zastosowania. Na bazie doświadczeń ekspertów ZMP i miast biorących udział w procesie opisano konkretne techniki konsultacyjne, które sprawdziły się w tworzeniu dokumentów strategicznych, m.in. spotkania konsultacyjne, spacer badawczy, *world cafe*, zogniskowane wywiady grupowe, geoankiety i inne. Wskazano, na jakich etapach ich zastosowanie będzie optymalne, do jakich grup interesariuszy należy je kierować i w jaki sposób stosować.

Rysunek 3. Matryca mapowania interesariuszy opracowana na warsztatach w trakcie pracy nad PRL Krosna



Źródło: Plan Rozwoju Lokalnego Miasta Krosno na lata 2021–2030.

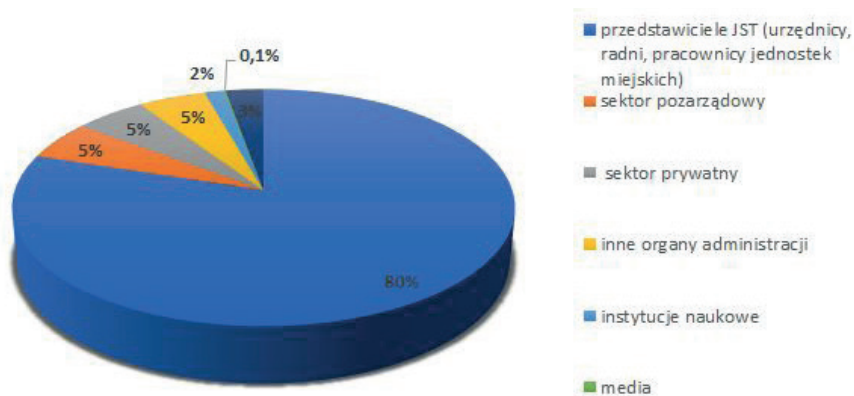
Zastosowanie narzędzi włączenia mieszkańców w proces planowania strategicznego w praktyce

Wszystkie miasta uczestniczące w programie Rozwój lokalny przeprowadziły mapowanie interesariuszy i powołały zespoły miejskie. W sporządzanych planach rozwoju lokalnego opisany został proces angażowania interesariuszy i wykorzystanych metod aktywizowania. Z analizy rejestrów członków zespołów miejskich (RZM) – powołanych w ramach II etapu projektu do przygotowania planów rozwoju lokalnego i instytucjonalnego – wynika, że zasiadały w nich 1532 osoby, w tym 1225 przedstawicieli JST (urzędnicy, radni, pracownicy jednostek miejskich – 80%), oraz 307 przedstawicieli instytucji partnerskich (20%), w tym:

- sektor pozarządowy – 82 osoby (5,4%),
- sektor prywatny – 81 osób (5,3%),
- inne organy administracji – 77 osób (5%),
- instytucje naukowe – 22 osoby (1,4%),
- media – 2 osoby (0,1%),
- inne podmioty – 43 osoby (2,8%).

Zakres poszczególnych kategorii przedstawiono na rysunku 4.

Rysunek 4. Procentowy skład członków zespołów miejskich



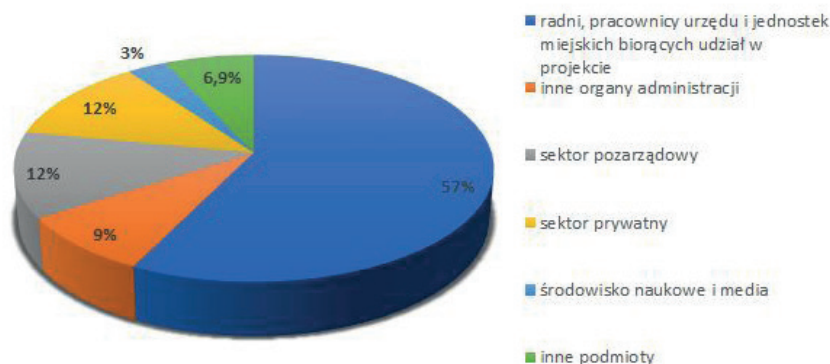
Źródło: opracowanie własne.

W rejestrach zespołów miejskich znalazło się ogółem 1302 przedstawiciele administracji samorządowej, regionalnej i centralnej (85%) oraz 230 reprezentantów podmiotów prywatnych i społecznych (15%). Średnie wartości zagregowanych wskaźników mogą być mylące, gdyż rozkład liczby partnerów mógł się znacząco różnić między poszczególnymi miastami. Jeżeli obliczymy wskaźniki indywidualnie w każdym z ośrodków, a następnie wyciągniemy średnią, to okaże się, że w przeciętnym mieście udział partnerów spoza urzędu wyniósł 15,8%, zaś partnerzy społeczni stanowili 12% składu zespołów miejskich.

W rejestrach osób biorących udział w procesie tworzenia dokumentów strategicznych odnotowano 3300 uczestników, w tym 1891 radnych, pracowników urzędu i jednostek miejskich (57%) oraz 1409 zewnętrznych partnerów (43%). W tej ostatniej grupie 280 osób (8,5% wszystkich uczestników) to przedstawiciele innych organów administracji. W gronie 1129 partnerów społecznych znalazło się: 404 reprezentantów sektora pozarządowego (12,2% ogółu), 397 przedstawicieli sektora prywatnego (12%), 101 przedstawicieli środowiska naukowego i mediów (3,1%) oraz 227 osób reprezentujących „inne podmioty” lub będących osobami fizycznymi (6,9%). Analiza dokumentacji dotyczącej poszczególnych miast zaangażowanych w proces wykazała, że średni udział partnerów w ogólnej liczbie uczestników usług doradczych wyniósł 37% i wahał się w przedziale od 0 do 72%. Zawężając kryterium do partnerów

społecznych, średnia wartość wskaźnika wyniosła 30%, przy wartościach skrajnych: min. – 0%; maks. – 61%. Zakres poszczególnych kategorii uczestników procesu zilustrowano na rysunku 5.

Rysunek 5. Rozkład procentowy poszczególnych kategorii uczestników procesu tworzenia dokumentów strategicznych



Źródło: opracowanie własne.

Przywołując słowa Graniszewskiego (2017, s. 166): „współzrządzenie ma być odpowiedzią na zwiększającą się różnorodność wartości, celów i interesów podmiotów społecznych oraz wynikiem zmiany podejścia administracji publicznej, która powinna postrzegać obywateli i ich organizacje nie tylko jako petentów i klientów, ale partnerów do współzrządzenia”, można jednoznacznie stwierdzić, że zastosowanie narzędzi opracowanych przez ZMP zdecydowanie przyczyniło się do uspołecznienia procesów strategicznych w miastach biorących udział w projekcie i potwierdziło ich skuteczność i przydatność. Wielu przedstawicieli władz miast potwierdza, że dostrzegło jakościową zmianę procesu oraz inną jego dynamikę dzięki szerszemu, niż miało to do tej pory miejsce, zaangażowaniu lokalnej społeczności. W dokumentach poszczególnych miast można znaleźć bezpośrednie odwołania do narzędzi i ich przydatności w procesie, co ilustruje fragment zapisów z PRL Starachowic:

Na każdym etapie tworzenia Planu Rozwoju Lokalnego do opracowania dokumentu zostali zaangażowani mieszkańcy. Ich szeroki udział w tym procesie – od diagnozy po formowanie działań – przyczynił się do stworzenia kompletnego dokumentu, który dba o interesy całej społeczności lokalnej. Każda z konkretnych grup społecznych uczestnicząca w tym procesie jest strategiczna z punktu widzenia rozwoju miasta. Dotarcie do tych grup oraz kompleksowe włączenie ich w opracowanie i wdrażanie PRL było dla nas priorytetowe.

Rysunek 6. Ilustracja dotycząca interesariuszy zaangażowanych w proces przygotowania Planu Rozwoju Lokalnego miasta Starachowice



Źródło: Plan Rozwoju Lokalnego, Starachowice.

Aktywizacja mieszkańców w miastach przybrała bardzo różne i innowacyjne formy inspirowane matrycą metod włączenia interesariuszy – spotkania w dzielnicach, spacer studyjne, spotkania dotyczące oferty kulturalnej „Sztuka musi wyjść do człowieka”, tablice marzeń, debaty plenerowe w przestrzeni publicznej, Marzenia Maluszków³.

Pomimo istnienia coraz lepszych narzędzi włączenia mieszkańców we współdecydowanie w samorządzie lokalnym, stopień tej współpracy nadal można uznać za niewystarczający. Czynnikiem mającym silny wpływ na taki stan rzeczy może być utrzymująca się jeszcze i bardzo powoli ustępująca wzajemna nieufność. Brak zaufania, wzmacniany także przez niewystarczające kompetencje urzędników dotyczące angażowania mieszkańców, często skutkuje niechęcią włączenia się interesariuszy w tworzenie dokumentów strategicznych. Jak wynika z bardzo wstępnych analiz, które wymagają dalszych badań, do efektywnego zastosowania narzędzia niezbędna jest wola decydentów dotycząca realnego i głębokiego przeprowadzenia

³ Działania pt. „Jarosław – to miasto me, tu słońce budzi mnie” kierowane do dzieci w wieku przedszkolnym, mające na celu zintegrowanie grupy rówieśniczej poprzez zainteresowanie bogatymi walorami miasta Jarosławia, Plan Rozwoju Lokalnego Miasta Jarosławia.

procesu aktywizacji mieszkańców oraz wola, by wykorzystać wnioski z prowadzonych badań i rzeczywiście budowania przestrzeni do rozmowy z mieszkańcami. Brak tego aspektu grozi pogłębianiem się zjawiska fasadowości, które zaobserwował A. Podgórecki (1991) już w okresie systemu realnego socjalizmu, i które towarzyszy nam do dzisiaj – „Formy współrzędzenia wprowadzane w Polsce miały do tej pory w dużym stopniu fasadowy lub co najwyżej instrumentalny charakter, wynikający z modelu demokracji naśladowczej”.

Podsumowanie

W artykule wskazano narzędzia i techniki włączenia mieszkańców w tworzenie planów rozwoju lokalnego, które przyczyniły się wydatnie do uspołecznienia procesu planowania strategicznego w 54 miastach uczestniczących w programie Rozwój lokalny. Aspekt, który wymaga pogłębienia, to ocena relacji między procesem uspołecznienia na etapie tworzenia dokumentu a jego ostatecznym kształtem. W dalszych badaniach warto zwrócić uwagę na analizę przełożenia aktywności mieszkańców w procesie budowania strategii na ich zaangażowanie w proces wdrażania. Istotne jest zweryfikowanie trwałości powołanych ciał (rad rozwoju, zespołów miejskich), ze szczególnym uwzględnieniem, czy zostały rozwiązane, czy też przekształcone w zespoły biorące udział w etapie wdrażania. Zaprezentowane narzędzia i techniki uaktywniania mieszkańców powinny być także przetestowane na innej grupie (gminy wiejskie, powiaty), a także przy opracowaniu dokumentów strategicznych o charakterze sektorowym, by można było mówić o ich uniwersalnym charakterze.

Literatura

- Bieńkiewicz, M. (2008). *Spółeczna odpowiedzialność biznesu (CSR) jako narzędzie budowy przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw*. Łódź: Wydawnictwo Społecznej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania w Łodzi.
- Graniszewski, L. (2017). Governance w Polsce – udział organizacji pozarządowych we współrzędzeniu publicznym. *Rocznik Administracji Publicznej*, 3, 166–181.
- Izdebski, H. (2007). Od administracji publicznej do public governance. *Zarządzanie Publiczne*, 1 (1), 7–20.
- Jastrzębska, E. (2016). Angażowanie interesariuszy jako istota społecznej odpowiedzialności według ISO 26000. W: A. Wiśniewska, A. Kozłowska (red.), *Reklama i PR z perspektywy współczesnych problemów komunikacji marketingowej* (s. 71–91). Warszawa: Wyższa Szkoła Promocji, Mediów i Show Businessu.

- Konin. Plan Rozwoju Lokalnego 2020–2030. https://www.konin.pl/index.php/jeden-news-1432/konin-chce-sie-rozwijac-dzieki-funduszom-norweskim-10284.html?file=files/dokumenty/projekt_rozwoj_lokalny/plan_rozwoju_lokalnego_konin.pdf.
- Plan Rozwoju Lokalnego Miasta Krosno na lata 2021–2030. https://www.krosno.pl/storage/file/core_files/2020/5/11/b79a6f90409d19a694a8c112ac1f316b/plan_rozwoju_lokalnego.pdf.
- Plan Rozwoju Lokalnego Starachowice. Gotowi na STARt w przyszłość! (2020).
- Podgórecki, A. (1991). Teoria społeczeństwa polskiego. W: A. Sułek, W. Winławski (red.), *Przełom i wyzwanie*. Warszawa–Toruń.
- Pomianek, I. (2010). Aktywność samorządów i partycypacja społeczna w kreowaniu warunków sprzyjających rozwojowi lokalnemu. *Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego*, 10 (25) 4, 64–73.
- Sroka, J., Podgórska-Rykała, J. (2019). Administrowanie, zarządzanie czy współrzędzenie – optymalny model dla administracji. *Wspólnota*, 22, 33–35.
- Wojciechowski, E., Podgórnjak-Krzykacz, A., Kalisiak-Mędelska, M., Chądzyński, J. (2014). *Władza lokalna a państwo, społeczeństwo i rynek. Współpraca i konkurencja*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Cytowanie

- Łączna, B., Kwiatkowska, W. (2022). Włączanie mieszkańców w proces planowania strategicznego. *Europa Regionum*, 38, 143–153. DOI: 10.18276/er.2022.38-11.