

Andrzej Sztando

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

WARSZTATY JAKO METODA KONSULTACJI SPOŁECZNYCH W PROCESIE LOKALNEGO PLANOWANIA STRATEGICZNEGO

Streszczenie: Artykuł poświęcony jest problematyce planowania strategicznego w jednostkach samorządu lokalnego. Na podstawie przeprowadzonych badań autor definiuje pojęcie konsultacji społecznych jako takich, a następnie konsultacji społecznych w lokalnym planowaniu strategicznym. Prócz tego analogicznie, dualnie definiuje kategorię warsztatów strategicznych, a także identyfikuje cel główny i cele cząstkowe warsztatowych konsultacji społecznych, ich typowy przebieg i kluczowe cechy oraz najczęściej popełniane w tym zakresie błędy i zjawiska niesprzyjające ich prawidłowemu przeprowadzeniu.

Słowa kluczowe: warsztaty, planowanie strategiczne, gmina.

1. Wstęp

Realizacja zadań, dla których zostały powołane samorządy lokalne, tzn. gminne i powiatowe, wymaga od nich przygotowywania oraz wdrażania wielu różnych planów¹. Jeden z nich sporządzany jest dziś niemal powszechnie i ma znaczenie szczególne. Obejmuje bowiem najszersze spektrum działań, jego zakres czasowy jest zwykle najdłuższy, a rola w stosunku do wszystkich pozostałych, przynajmniej w teorii, nadrzędna. Chodzi tu oczywiście o strategię rozwoju. Profesjonalna literatura poświęcona planowaniu strategicznemu w jednostkach samorządu terytorialnego wydaje się bardzo bogata. Składają się na nią liczne książki [Sroślak, Kozieł, Krzyżanowski 2004; Binniecki, Szczupak 2004; Blakely, Leigh 2010 i in.], artykuły naukowe [Binniecki, Szczupak 2001; Prusek 2001; Robson, Deas 2008; Broł 1999 i in.] i publikacje prasowe [np. Jefremienko, Wolska 2007]. Istotnym ich uzupełnieniem są poradniki [np. Berman 2000, Wagner 1999] oraz internetowe kompendia informacji (np. <http://www.frdl.org.pl>, <http://samorzad.infor.pl>). Tymczasem aplikacja ustaleń teoretycznych na grunt praktyki natrafia na wiele przeszkód. Świadczą o tym liczne wady, jakie napotkać możemy zarówno w samych lokalnych strategiach rozwoju, jak i w administracyjnych systemach ich wdrażania. Dotyczą one najczęściej: diagnozy i prognozy stanu jednostki samorządu terytorialnego oraz kluczo-

¹ Szczegółowy ich wykaz można znaleźć np. w: [Sztando... 2008, s. 193].

wych elementów jej otoczenia, wyborów strategicznych, zakresu celów i zadań strategicznych, elementów systemu wdrażania strategii i powiązań między nimi, a także konsultacji społecznych oraz interpretacji i uwzględniania ich wyników². Niedostrzeżenie lub ignorowanie tych wad zawsze obniża szeroko rozumianą jakość planu strategicznego, a co za tym idzie, obniża skuteczność i efektywność osiągania postawionych w nim celów. Pośrednio, lecz istotnie obniża tempo rozwoju jednostki terytorialnej. Istnieje zatem potrzeba prowadzenia dalszych badań i kreacji uzupełnień aparatu teoretycznego na podstawie ich wyników, tak by wzrastała jego użyteczność praktyczna. Pragnąc włączyć się w ich nurt, autor skupił uwagę na ostatnim z wyżej wymienionych problemów, tzn. konsultacjach społecznych, zawężając ją do najczęściej stosowanej w polskiej praktyce samorządowej metody ich przeprowadzania – warsztatów strategicznych. Informacje zawarte w dalszej części artykułu stanowią efekt przeprowadzonych przez niego badań mających na celu zdefiniowanie pojęcia konsultacji społecznych jako takich, a następnie konsultacji społecznych w lokalnym planowaniu strategicznym, a także analogiczne, dualne zdefiniowanie kategorii warsztatów strategicznych oraz identyfikację celu głównego i celów częściowych warsztatowych konsultacji społecznych, ich typowego przebiegu i kluczowych cech oraz najczęściej popełnianych w tym zakresie błędów i zjawisk niesprzyjających ich prawidłowemu przeprowadzeniu.

Badania zostały przeprowadzone trzema metodami. Pierwsza to wywiady bezpośrednie z 20 osobami pełniącymi w latach 1994-2010 funkcję organów wykonawczych różnych gmin i powiatów, w których warsztaty takie przeprowadzono³. Druga to analiza treści dokumentów (sprawozdań, raportów itp.) zawierających wyniki warsztatowych czynności konsultacyjnych wykonanych w procesie budowy wspomnianej strategii, a także treści takich strategii rozwoju, w których opisano prace warsztatowe poprzedzające ich sporządzenie. Pochodziły one z 15 gmin i 5 powiatów⁴. Ostatnia, trzecia metoda to obserwacje własne poczynione przez autora podczas samodzielnej realizacji samorządowych konsultacji społecznych lub kierowania zespołami ekspertów je prowadzących, stanowiących jedną z faz budowy 40 strategii rozwoju gmin i powiatów⁵. Łącznie zatem badaniom poddano 80 przypadków zastosowania warsztatowej metody konsultacyjnej. Miały one miejsce w latach 1995-2010.

² Szczegółową analizę tych błędów zob. [Sztando... 2008, s. 193].

³ Gminy: Dzierżoniów, Jelenia Góra (2 osoby), Lądek Zdrój, Lubawka (2 osoby), Nowogrodzic, Wojcieszów (2 osoby), Pieńsk, Starachowice, Wronki. Powiaty: bolesławiecki, jeleniogórski (3 osoby), zgorzelecki, polkowicki (2 osoby), kamiennogórski.

⁴ Gminy: Istebna, Sianów, Czersk, Piława, Kalinowo, Jodłowa, Pleśna, Wojnicz, Gryfino, Przemęt, Trzyciąż, Pruszcz, Kłodawa, Ścienko, Biecz. Powiaty: suski, kwidzyński, otwocki, wielicki, gliwicki.

⁵ Gminy: Bogatynia (dwukrotnie), Bolków, Chocianów, Dobromierz, Dzierżoniów, Grębocice (dwukrotnie), Janowice Wielkie, Jelenia Góra (dwukrotnie), Jezów Sudecki, Lądek Zdrój, Lubawka (trzykrotnie), Marciszów (dwukrotnie), Nowogrodzic (dwukrotnie), Pieńsk, Podgórzyn, Polkowice (czterokrotnie), Przemków (dwukrotnie), Radwanice, Rudna, Starachowice, Sulików, Świerzawa, Wądroże Wielkie, Węgliniec, Wojcieszów, Wronki. Powiaty: jeleniogórski, zgorzelecki, polkowicki.

2. Pojęcie i cele konsultacji społecznych w lokalnym planowaniu strategicznym

Konsultacje społeczne to proces wymiany informacji, następujący w dualnym układzie partnerów, tworzonym przez daną grupę społeczną oraz organy jej władzy, mający głównie na celu współkształtowanie decyzji podejmowanych przez te organy wobec owej grupy oraz procesów ich wykonania, tak aby ich skutki były zgodne z interesem tej grupy społecznej. W wymiarze omawianych jednostek samorządowych będzie to społeczność lokalna oraz stanowiące i wykonawcze organy lokalnych władz. Konsultacje mają niekiedy charakter obligatoryjny. Dzieje się tak np. wtedy, gdy władze gminy dążą do utworzenia jednostki pomocniczej, np. sołectwa, dzielnicy lub osiedla [*Ustawa z dnia 8 marca 1990 r...*, art. 5, ust. 2], jednak w większości przypadków przeprowadza się je jako czynność fakultatywną. Ustawy o samorządzie gminnym i powiatowym stanowią bowiem, że w przypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy lub powiatu mogą (a zatem nie muszą) być przeprowadzane na ich terytoriach konsultacje z mieszkańcami [*Ustawa z dnia 8 marca 1990 r...*, art. 5a, ust. 1; *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r...*, art. 3d, ust. 1].

Tworzenie strategii rozwoju lokalnego uznawane jest za jeden z najważniejszych, a czasem nawet za najważniejszy akt planowania podejmowany przez władze samorządowe. Udział w tym akcie społeczności lokalnej, która – zgodnie z ideą demokracji oraz wynikającymi z niej koncepcjami rozwoju terytorialnego, decentralizacji, a także upodmiotowienia jednostek i ich wspólnot – jest elektoratem tych władz, a jednocześnie wiodącym beneficjentem ich poczynań, wydaje się udziałem bezdyskusyjnym. Teoretycznie można sobie wyobrazić co najmniej kilka form tego udziału, jednak ustalenia nauki i samorządowa praktyka dowodzą, że powinien on koncentrować się właśnie wokół konsultacji społecznych. Inaczej mówiąc, konsultacyjna sugestia ustawodawcy znajduje szczególne zastosowanie w kreacji tego, co dla terytorialnego zarządzania najważniejsze, czyli strategicznych koncepcji rozwoju.

Opierając się na tych faktach, a także na wskazanej wyżej definicji ogólnej, można skonstruować definicję konsultacji społecznych w lokalnym planowaniu strategicznym; zgodnie z nią będzie to proces wymiany informacji między społecznością lokalną⁶ a organami władzy lokalnej⁷, mający głównie na celu określenie, a następnie skuteczne oraz efektywne wdrożenie strategii takich zmian społecznej, gospodarczej i środowiskowej sfery gminy lub powiatu, które można określić mianem rozwoju terytorialnego. Wskazany cel główny można poddać dywersyfikacji na cele cząstkowe, takie jak:

⁶ Mieszkańcami gminy lub powiatu jako osobami fizycznymi, a także jako przedsiębiorcami i innymi reprezentantami sfery gospodarczej oraz jako reprezentantami innych podmiotów prywatnych i publicznych.

⁷ Radą gminy, wójtem, burmistrzem, prezydentem miasta, radą powiatu, zarządem powiatu.

- zapewnienie pożądanej zgodności treści strategii z preferencjami i aspiracjami mieszkańców, z oczekiwaniami lokalnych przedsiębiorców oraz wymogami lokalnych ekosystemów,
- optymalizacja strategii dzięki uzyskaniu głównie jakościowych, ale również ilościowych danych na temat cech jednostki terytorialnej oraz czynników wpływających na jej rozwój,
- kreacja nowych koncepcji rozwoju jednostki terytorialnej,
- kreacja inicjatyw społeczności lokalnej służących podnoszeniu skuteczności i efektywności wdrażania strategii,
- identyfikacja reakcji społeczności lokalnej na kluczowe lub potencjalnie kontrowersyjne koncepcje władz samorządowych w zakresie rozwoju jednostki terytorialnej,
- zapewnienie poparcia społeczności lokalnej dla koncepcji rozwoju jednostki terytorialnej wykreowanych przez władze lokalne,
- identyfikacja i nawiązanie współpracy z potencjalnymi partnerami strategicznymi władz samorządowych,
- uzyskanie strategicznych kompromisów jako dróg rozwiązań najważniejszych konfliktów między głównymi aktorami sceny lokalnej,
- zapewnienie poparcia lub przynajmniej neutralnej postawy ugrupowań opozycyjnych wobec sprawującego władzę w sprawie przyjęcia i realizacji strategii,
- inicjacja społecznego monitoringu wywiązywania się władz samorządowych ze zobowiązań zawartych w strategii,
- zapewnienie poparcia społeczności lokalnej – już po przyjęciu strategii do realizacji – dla określonych w niej celów i przedsięwzięć służących ich osiągnięciu.

Prócz określonego wyżej celu głównego, konsultacje społeczne w procesie planowania strategicznego niejednokrotnie przeprowadzane są także w celu zwiększenia popularności członków samorządowych władz w lokalnym, a nawet ponadlokalnym środowisku społeczno-politycznym. Poznanie tego zjawiska wymaga wprawdzie szczegółowych badań przebiegu owych konsultacji, ale jest ono łatwo dostrzegalne, chociażby poprzez fakt, iż do rzadkości nie należą przypadki, gdy prace nad strategią i towarzyszące im spotkania z przedstawicielami społeczności lokalnej prowadzone są w końcowym okresie kadencji, czyli tuż przed kolejnymi wyborami. Innym celem pobocznym omawianych konsultacji jest spełnienie wymogów formalnych uzyskania wsparcia zewnętrznego przedsięwzięć, które mają być realizowane w ramach strategii. Istnieją bowiem formy zewnętrznego wsparcia działań samorządowych, najczęściej oparte na środkach pochodzących z Unii Europejskiej – w ubieganiu się o nie dużą rolę odgrywa fakt przeprowadzenia związanych z nimi konsultacji społecznych. Znaczenie obu tych celów dla władz kreujących strategię jest w praktyce mniejsze lub większe, lecz nie ulega wątpliwości, że cele te nie powinny stanowić dominującej części zbioru przesłanek planowania. W przeciwnym przypadku doprowadziłyby do braku możliwości osiągnięcia celu głównego. Niestety, polska praktyka samorządowa zna takie przypadki.

3. Warsztaty strategiczne jako metoda konsultacji społecznych

Konsultacje społeczne w lokalnym planowaniu strategicznym można przeprowadzić różnymi metodami. Mogą to być np.: badania opinii publicznej, dialog elektroniczny, zebrania wiejskie i osiedlowe oraz inne spotkania z mieszkańcami, wywiady bezpośrednie i zogniskowane wywiady grupowe, metody korespondencyjne, a także warsztaty strategiczne. Część z nich zapewnia obustronny przepływ informacji (np. dialog elektroniczny), mogą więc znaleźć zastosowanie jako metody samodzielne, inne oferują tylko przepływ jednokierunkowy (np. badania opinii publicznej), a zatem muszą być uzupełniane innymi. Warsztaty strategiczne należą do metod dwukierunkowych i jak wspomniano na wstępie, jest to współcześnie najczęściej w Polsce stosowana metoda konsultacji społecznych w procesie planowania strategicznego.

Definiując pojęcie warsztatów strategicznych w sposób ogólny, można stwierdzić, że są to wspólne spotkania robocze twórców, realizatorów i beneficjentów strategii rozwoju danej organizacji, a także innych osób mających na tę organizację istotny wpływ, służące ukształtowaniu tej strategii oraz systemu jej wdrażania w sposób możliwie najbardziej zgodny z interesami beneficjentów. Konkretyzując to pojęcie na obszarze samorządu lokalnego, uprawnione wydaje się twierdzenie, że takie warsztaty to spotkania robocze ekspertów tworzących strategię, władz i administracji samorządowej, przedstawicieli społeczności lokalnej oraz pozostałych decydentów mogących kształtować kluczowe warunki rozwoju przedmiotowego terytorium, służące modelowaniu jego strategii rozwoju oraz systemu jej wdrażania, tak by dzięki jej realizacji osiągnąć rozwój lokalny.

Analiza literatury przedmiotu oraz studia przypadków wskazują, że można wyróżnić trzy, a czasem cztery etapy tak rozumianych warsztatów. Pierwszy polega na zbudowaniu zespołu osób mogących reprezentować społeczność lokalną. Podmiotem go tworzącym, poprzez zaproszenie⁸ poszczególnych osób do udziału w jego pracach lub poprzez wydanie im dyspozycji służbowej⁹, niemal zawsze jest organ wykonawczy jednostki samorządu lokalnego. W celu uzyskania możliwie wysokiego stopnia wspomnianej reprezentacji, w skład zespołu przyjmuje się lub powołuje: radnych gminy (powiatu), zastępców organu wykonawczego, sekretarza gminy (powiatu), skarbnika gminy (powiatu), rolników posiadających największe gospodarstwa rolne, duchownych, liderów ugrupowań politycznych, redaktorów naczelnych lokalnych mediów, a także kierujących: komórkami urzędu gminy lub miasta (starostwa powiatowego), gminnymi (powiatowymi) jednostkami organizacyjnymi i spółkami, największymi przedsiębiorstwami, podmiotami świadczącymi na terenie gminy (powiatu) usługi infrastrukturalne¹⁰, podmiotami doradztwa rolniczego, nad-

⁸ Dotyczy to osób i podmiotów niezależnych organu wykonawczego samorządu.

⁹ Dotyczy to osób podporządkowanych służbowo organowi wykonawczego samorządu.

¹⁰ Głównie w zakresie elektroenergetyki, gazownictwa, telekomunikacji, komunikacji drogowej i kolejowej.

leśnictwami, podmiotami zarządzającymi znaczącymi zasobami mieszkaniowymi¹¹, głównymi podmiotami tzw. otoczenia biznesu, głównymi organizacjami rolników i przedsiębiorców, aktywnymi organizacjami pozarządowymi, największymi klubami sportowymi, dominującymi związkami zawodowymi oraz kluczowymi jednostkami pomocy i opieki medycznej. Prócz powyższych, w skład ten zaprasza się osoby pełniące w gminie (powiecie) funkcje kierownicze w jednostkach rządowej administracji niezespólonej i zespólonej, osoby pełniące funkcje organów wykonawczych samorządów sąsiednich tego samego szczebla, a także wybrane osoby pełniące funkcje organów jednostki samorządu terytorialnego szczebla wyższego, a niekiedy też inne osoby cieszące się zaufaniem i popularnością społeczną lub nawet każdego zainteresowanego mieszkańca. Oczywiście, powyższa lista nie aspiruje do roli zamkniętej, gdyż jest modyfikowana w zależności od lokalnych uwarunkowań i potrzeb. Ma zatem za zadanie stanowić ilustrację znaczenia warsztatów strategicznych i wyznaczać ich model personalny.

W drugim etapie tej metody przeprowadza się wielogodzinne spotkania wymienionych wyżej osób, podczas których w drodze dyskusji i merytorycznej argumentacji tworzą oni pierwszy, bezpośredni (pierwotny) produkt swych prac, to znaczy identyfikują i wartościują kluczowe cechy jednostki terytorialnej oraz główne czynniki jej rozwoju, a także określają wizję jej pożądanego stanu w perspektywie co najmniej kilku lat, cele rozwoju oraz wiązki możliwych do zrealizowania przedsięwzięć służących ich osiągnięciu. Dobrą praktyką, znacząco podwyższającą jakość wyników prac warsztatowych, jest poprzedzenie ich szkoleniem na temat planowania strategicznego w jednostkach samorządu terytorialnego i wdrażania samorządowych strategii, adresowanym do wszystkich uczestników warsztatów. Równie przydatnym zabiegiem jest ich podział na tematyczne grupy robocze, jednak w każdej z nich powinni uczestniczyć przedstawiciele lokalnych władz i autorzy tekstu strategii. Prace warsztatowe niemal zawsze prowadzone są ścieżką moderacji, np. wizualnej, którą zebranych prowadzi wykwalifikowany moderator, w większości przypadków późniejszy autor lub współautor strategicznego planu. Podkreślenia wymaga fakt, że mimo iż prace warsztatowe skupiają się na powyższych cechach, czynnikach, wizji, celach i przedsięwzięciach, to oczekiwanymi, pośrednimi (wtórnymi) produktami warsztatów są również: nowe prorozwojowe inicjatywy wzbudzone w ich trakcie, strategiczny konsensus partnerów sceny lokalnej, wola ich współdziałania, nowe koncepcje ich strategicznej współpracy, a także załączki nowych, strategicznych partnerstw między władzami samorządu a innymi podmiotami. Takim pośrednim produktem może być również rewitalizacja lub rozwój tych wartości – jeśli istniały już wcześniej. Cennym uzupełnieniem tych produktów jest zwykle ogólny wzrost zainteresowania uczestników warsztatów problematyką strategicznego zarządzania układem lokalnym, którego są częścią i użytkownikami. Produkty te jest trudno uyskać i nie zawsze się to udaje. Z pewnością jednak nie są mniej ważne dla powodze-

¹¹ Głównie spółdzielniami, towarzystwami budownictwa społecznego, firmami deweloperskimi.

nia planowania strategicznego niż produkt bezpośredni; można nawet zaryzykować twierdzenie, że są dla niego ważniejsze. Przeprowadzona na warsztatach konceptualizacja wspomnianych wyżej cech, czynników, wizji, celów i przedsięwzięć nigdy nie jest pełna, co wynika z właściwości publicznych, wieloosobowych prac, takich jak np.: ograniczone ramy czasowe, brak możliwości zastosowania zaawansowanych narzędzi, lobbingowe aspiracje części uczestników i często sprzeczne interesy, a także dysponowanie przez nich, z racji pełnionych funkcji, raczej wiedzą ogólną niż specjalistyczną, przy czym często nie jest to wiedza związana z jakimkolwiek planowaniem. Produkt pierwotny może i powinien stanowić wyznacznik dalszych prac nad strategią prowadzonych przez ekspertów – swoisty szkielet strategii, który musi jeszcze zostać wzmocniony nowymi elementami, często częściowo przekształcony oraz obudowany tkanką wzajemnie, prawidłowo powiązanych elementów diagnostycznych, prognostycznych, scenariuszowych, planistycznych i ewaluacyjnych. Należy go zatem traktować jako nieodzowny materiał do dalszych prac planistycznych, którego ewentualne niedostatki można w wielu wypadkach usunąć, używając różnorodnych metod znanych teorii ekonomii, zarządzania i prawa, a nie jako strategiczny plan sam w sobie. Tymczasem wspomniane produkty wtórne tylko w nieznanym stopniu pełnią funkcję takiego materiału, jednak silnie kształtują instytucjonalne, personalne i społeczne środowisko, w którym strategia rozwoju będzie funkcjonować. Znaczenie tego środowiska jest trudne do przecenienia, gdyż nawet najdoskonalszy plan strategiczny nie ma zdolności samosprawczych. Powiązania między tym planem a zmianami sfery realnej układu lokalnego biegną przez organy wielu instytucji, umysły licznych decydentów i innych liderów – podmioty te w warunkach demokracji lokalnej, decentralizacji i określonej prawem autonomii decyzyjnej kierują się w znaczącym stopniu opinią społeczną. W związku z powyższym, zakres i stopień osiągnięcia wyspecyfikowanych wyżej celów konsultacji społecznych jest wprost proporcjonalny do kompletności oraz jakości zarówno bezpośredniego, jak i pośredniego efektu warsztatów strategicznych.

Etap trzeci procedury warsztatowej realizowany jest przez moderatora prac warsztatowych i polega na szczegółowym ich udokumentowaniu, czego z oczywistych względów nie można przeprowadzić w trakcie ich trwania. Po sporządzeniu stosownego raportu przekazuje go władzom samorządowym jako formę protokołu ze strategicznych ustaleń oraz autorom tekstu strategii, którzy zawarty w nim bezpośredni produkt warsztatowy wykorzystają w opisany już sposób. Niekiedy równolegle przekazywany jest on opinii publicznej w całości, w postaci kopii dostępnej np. w samorządowym biuletynie informacji publicznej, lub w części, w postaci informacji dystrybuowanych przez lokalne media.

Powyższy etap w większości przypadków jest finałem prac warsztatowych, jednak współcześnie coraz częściej mamy do czynienia z jeszcze jednym, czwartym etapem. Etap ten polega na ponownym przeprowadzeniu prac warsztatowych, lecz ich przedmiotem jest już projekt strategii sporządzony w okresie dzielącym go od etapu trzeciego. Tym razem uczestnicy warsztatów nie skupiają swojej uwagi na

ogólnym inwentaryzowaniu cech i czynników oraz wyznaczaniu kierunków rozwoju jednostki terytorialnej, lecz na propozycjach konkretnych decyzji i rozwiązań zaproponowanych jako drogi do podążania w tych kierunkach. Jako kolejną dobrą praktykę można tu wskazać zapewnienie im możliwości szczegółowego zapoznania się z tymi propozycjami przed podjęciem prac. Ideą wprowadzania czwartego etapu jest jednak nie tylko doskonalenie finalnego efektu całej procedury planistycznej, lecz również dążenie do wzmocnienia efektów pośrednich warsztatowych konsultacji społecznych. Ponowne, wspólne planowanie prowadzone przez głównych aktorów sceny lokalnej służy bowiem utrzymaniu i przyspieszeniu rozwoju składników omówionego wcześniej środowiska wdrażania strategii. Jest odcinkiem na ścieżce rozwoju tych składników, który leży między zrodzonymi w drugim etapie prac deklaracjami, inicjatywami, koncepcjami i kompromisami a bieżącą, niezwykle pożądaną, lecz równie trudną do urzeczywistnienia współpracą tych aktorów w bieżącym wdrażaniu strategii, gdy już zostanie przyjęta do realizacji przez organ uchwałodawczy samorządu. Jest to zatem etap ze wszech miar przydatny i mimo że warsztatowe doskonalenie ostatecznej wersji strategii może wymagać nawet kilku powtórzeń, to jego upowszechnianie bez wątplenia należy uznać za pożądane.

4. Typowe błędy warsztatowe i zjawiska niesprzyjające

Analiza zgromadzonego materiału badawczego oraz kilkunastoletnie doświadczenie autora w zakresie samorządowego planowania strategicznego pozwalają twierdzić, że istnieje co najmniej kilka typowych błędów popełnianych w procedurze omawianych konsultacji warsztatowych.

Pierwszym z nich jest niewłaściwy dobór ich uczestników. Wprawdzie wspomniana literatura przedmiotu może zostać uznana za wystarczająco pomocne źródło wsparcia w tym zakresie, to jednak praktyczna konstrukcja listy powołanych i zaproszonych miewa liczne braki. Zwykle wynikają one z braku gotowości lokalnych władz do publicznej konfrontacji ze sprzecznym z ich poglądami zdaniem prezentowanym przez innych członków wspólnoty samorządowej. Bywa także, że są wynikiem niewłaściwej oceny znaczenia niektórych organizacji i osób w rozwoju lokalnym. Niewłaściwy dobór uczestników obniża poziom reprezentatywności zespołu roboczego dla interesów społecznej, gospodarczej i środowiskowej sfery gospodarki lokalnej. Zmniejsza zakres i precyzję oczekiwanego, pierwotnego produktu warsztatów i ogranicza składniki produktu wtórnego, redukując tym samym jakość samej strategii i zmniejszając prawdopodobny zakres oraz efektywność jej wdrożenia.

Błędem drugim jest niewłaściwa organizacja warsztatów, w szczególności redukowanie ich do stosunkowo krótkich spotkań o niskim poziomie merytorycznym, w nieodpowiednim miejscu i czasie, bez odpowiedniego przygotowania uczestników, mających przede wszystkim na celu jedynie formalne wypełnienie postulatu przeprowadzenia konsultacji. Zdarza się również, że w wyniku zaniechania grupowania próbuje się wykreować i moderować jednoczesną dyskusję i współpracę zbyt wielu

uczestników, co z oczywistych przyczyn nie jest możliwe. Tego typu postępowanie przeczy samej idei konsultacji i nie może być uznane za dopełnienie metodologicznego, politycznego, a nawet moralnego obowiązku właściwego przeprowadzenia konsultacji. Wydaje się, że powodem takiego postępowania jest niezrozumienie lub brak akceptacji dla planowania partycypacyjnego, osadzonego przecież głęboko we współczesnym paradygmacie rozwoju terytorialnego. Jego skutki są analogiczne jak wyżej wskazane.

Innym z błędów jest przypisywanie zbyt dużej roli pierwotnemu produktowi prac warsztatowych. Zdarza się bowiem, że jest on traktowany już jako produkt całej procedury planowania strategicznego. Bywa przedkładany do uchwalenia organowi stanowiącemu samorządu jedynie po nadaniu mu spójnej i logicznej formy poprzez proste prace redakcyjne, przy czym taki sposób procedowania broni się argumentem, że strategia rozwoju lokalnego musi wiernie uwzględniać wolę społeczności lokalnej wyrażoną podczas warsztatów przez jej reprezentantów. Błąd ten wynika z nieprawidłowego pojmowania idei planowania partycypacyjnego, polegającego na uwzględnianiu jej w bezpośredni, „mechaniczny” sposób, podczas gdy powinna stanowić wyznacznik kierunków licznych, eksperckich i prowadzonych przez przedstawicieli samorządu prac planistycznych, następujących po jej wyrażeniu. Implikacje tego błędu to niepełny zakres merytoryczny strategii we wszystkich jej częściach, a często również nierealność postawionych w niej celów. Tego typu plan, nawet jeśli byłby realizowany w silnie sprzyjającym środowisku, o którym mowa wyżej, będzie w znacząco mniejszym stopniu przyczyniał się do rozwoju lokalnego.

Ostatnią z nieprawidłowości jest traktowanie warsztatów strategicznych jako alternatywy dla wszystkich innych prac konsultacyjnych. Jest to podejście nieprawidłowe ze względu na fakt, że nawet najlepiej przeprowadzone prace warsztatowe nie gwarantują uzyskania wyników reprezentatywnych dla całej społeczności lokalnej. Wobec tego, w celu podniesienia tej reprezentatywności na akceptowalny poziom, należy je uzupełniać metodami komplementarnymi. Dzieje się tak dlatego, że może w nich uczestniczyć maksymalnie kilkanaście dziesiątek osób, podczas gdy liczebność wspólnot lokalnych sięga dziesiątek, a nawet setek tysięcy. W efekcie, nawet jeśli wszyscy uczestnicy są nie tylko formalnie, ale i faktycznie oraz merytorycznie uprawnieni do reprezentowania poszczególnych części wspólnoty lokalnej, to nigdy nie ma pewności, że wynik ich prac jest reprezentatywny dla niej jako całości. Dziś za najwłaściwsze metody uzupełniające, a przez to rozwiewające ową wątpliwość, należy uznać badania opinii publicznej, dialog elektroniczny, wywiady bezpośrednie i zogniskowane wywiady grupowe, a w małych wspólnotach lokalnych zebrania wiejskie i osiedlowe oraz inne zbiorowe spotkania z mieszkańcami.

Prócz wskazanych błędów, w praktyce konsultacji warsztatowych zaobserwować można dwa zjawiska silnie niesprzyjające ich powodzeniu. Pierwszym z nich jest brak gotowości osób zapraszanych przez władze lokalne do uczestnictwa w warsztatach. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest zwykle brak wiary w związek wyników konsultacji warsztatowych z późniejszymi działaniami władz lokalnych,

zwłaszcza jeśli posiadają doświadczenia potwierdzające to stanowisko. Ponadto we współczesnej praktyce działalności samorządowej różnorodne formy konsultacji społecznych, mające przebieg zbliżony do warsztatowego, są zjawiskiem częstym. Przeprowadzane są zarówno z okazji różnorodnych prac planistycznych, jak i w niektórych sprawach bieżących. Ich ranga w oczach potencjalnych uczestników ulega zatem dewaluacji, a wraz z nią spada motywacja do udziału w nich, zwłaszcza jeśli uczestnicy nie dostrzegają istotnych różnic między planowaniem strategicznym i operacyjnym. Drugim z niekorzystnych zjawisk jest częste wykorzystywanie prac warsztatowych przez niektórych ich uczestników jako okazji do realizacji własnych partykularnych celów. Nie są oni bowiem zainteresowani współtworzeniem optymalnej strategii rozwoju, lecz prezentowaniem na forum publicznym krytycznych opinii na temat władz samorządowych lub innych osób i podmiotów. Ma to służyć, w ich dążeniach, osłabieniu zaufania zgromadzonych na warsztatach, opinio-twórczych reprezentantów wspólnoty samorządowej do wspomnianych władz, przy jednoczesnym rozbudowywaniu własnej pozycji politycznej. Zaznaczyć przy tym należy, że zjawisko to nie ma zakresu ograniczającego się wyłącznie do warsztatowych konsultacji społecznych. Obejmuje bowiem szerokie spektrum lokalnych forów publicznych wielu samorządów lokalnych. Oba przedstawione zjawiska, podobnie jak wymienione wyżej błędy, skutkują redukcją zakresu i wartości oczekiwanych efektów konsultacji społecznych. O ile w przypadku błędów, dzięki wiedzy o ich skutkach i metodach unikania, pochodzącej np. z literatury przedmiotu, istnieje możliwość niemal pewnego ich wyeliminowania, o tyle w przypadku owych zjawisk żadna ze znanych metod przeciwdziałania im takiej pewności nie daje.

5. Podsumowanie

Jak przedstawiono w niniejszym artykule, konsultacje społeczne realizowane drogą warsztatów strategicznych są zarówno niezwykle ważne dla powodzenia procedury planowania strategicznego i następującego po niej wdrażania strategii, jak i trudne do prawidłowego przeprowadzenia. Doświadczenia praktyczne autora wskazują, że bardzo rzadko udaje się je wykonać w sposób nie budzący zastrzeżeń. Nie mniej jednak są stosowane, a ich popularność w praktyce samorządowej zbliża się do rozpowszechnienia planowania strategicznego w środowiskach samorządowych. Ważnym czynnikiem jest tutaj wzrost poziomu wiedzy i akceptacji władz lokalnych dla idei rozwoju terytorialnego, służebnej roli władz wobec wspólnoty lokalnej, demokracji partycypacyjnej, a co za tym idzie – planowania partycypacyjnego. Istotna jest również rola mechanizmów finansowych Unii Europejskiej, które nie tylko pokrywają koszty licznych samorządowych inwestycji i innych przedsięwzięć służących rozwojowi lokalnemu, ale także kształtują świadomość i wiedzę decydentów w zakresie zarządzania strategicznego.

Podsumowując, należy stwierdzić, że dotychczasowa, praktyczna aplikacja warsztatowych konsultacji społecznych w procesie planowania strategicznego –

mimo iż nie jest doskonała – przyczynia się do intensyfikacji tempa rozwoju jednostek samorządowych. Konieczne są zatem dalsze badania służące jej doskonaleniu i działania edukacyjne służące upowszechnianiu ich wyników, co w końcowym efekcie będzie służyć rozwojowi społeczno-gospodarczemu układów lokalnych, a przez nie rozwojowi organizmów terytorialnych wyższego rzędu.

Literatura

- Berman N., *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego – budowanie lepszej przyszłości gospodarczej w polskich gminach*, Municipium, Warszawa 2000.
- Biniecki J., Szczupak B., *Strategia rozwoju lokalnego*, [w:] A. Klasik, F. Kuźnik (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2001.
- Biniecki J., Szczupak B., *Strategiczne myślenie o przyszłości gminy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2004.
- Blakely E.J., Leigh N.G., *Planing local economic development. Theory and practice*, SAGE Publications Inc., Thousand Oaks, California 2010.
- Brol R., *Teoria i praktyka planowania strategicznego na szczeblu lokalnym*, [w:] *Problemy polityki gospodarczej i gospodarki regionalnej w Polsce w procesie integracji z UE*, Wąlkowska Wydawnictwo, Szczecin 1999.
- Jefremienko M., Wolska H., *Przegląd strategii*, „Wspólnota” 2007, nr 5(803).
- Local Partnerships for Better Governance. Territorial Economy*, OECD Publishing, Paris 2001.
- Prusek A., *Strategia rozwoju jako główny instrument działania samorządów lokalnych*, [w:] *Samorząd terytorialny, zadania – gospodarka – rozwój*, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Marketingu w Chrzanowie, Chrzanów 2001.
- Robson B., Deas I., *Defining the Objectives of Local Development Strategies*, [w:] J. Potter (red.), *Making Local Strategies Work. Building the Evidence Base*, OECD Publishing, Paris 2008.
- Sroślak G., Kozieł K., Krzyżanowski J., *Strategia gminy*, AMR, Katowice 2004.
- Sztando A., *Typowe problemy planowania strategicznego w polskich samorządach*, [w:] M. Dylewski (red.), *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego – rozwój, innowacyjność, infrastruktura*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, DzU 2001, nr 142, poz. 1591 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*, DzU 2001, nr 142, poz. 1592.
- Wagner D.C. (red.), *Strategie rozwoju gospodarczego miast i gmin. Przykłady dobrych rozwiązań*, Municipium, Warszawa 1999.

WORKSHOPS AS A METHOD OF SOCIAL CONSULTANCY IN THE PROCESS OF LOCAL STRATEGIC PLANNING

Summary: The article discusses the problems of strategic planning in local self-government units. On the basis of conducted research the author defines the core concept of social consultancy and also social consultancy in local strategic planning. Additionally, the author analogically, dually defines the category of strategic workshops, as well as specifies the main objective and partial objectives as components of workshop oriented social consultancy, their typical realization and key properties, but also the most frequent mistakes occurring in the process, as well as phenomena adverse to their correct implementation.