

„Decydujemy razem” to partnerski projekt systemowy, którego głównym celem jest rozwijanie silnych i aktywnych wspólnot w Polsce, poprzez wzmocnienie udziału obywateli w kreowaniu i wdrażaniu polityki publicznej w obszarach wybranych przez poszczególne samorządy: zatrudnienia, integracji społecznej, przedsiębiorczości lub zrównoważonego rozwoju.

W podejmowanych działaniach Partnerstwo koncentruje się na wypracowaniu i upowszechnianiu mechanizmów współpracy administracji publicznej ze społecznościami lokalnymi, wykorzystując sprawdzoną metodę angażowania obywateli w sprawy publiczne, jaką jest animacja społeczna. Prowadzonym w projekcie działaniom towarzyszy refleksja naukowa.

Wyprodukowano z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju  
PUBLIKACJA BEZPŁATNA

Partnerzy projektu:



Patronat medialny:



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

[www.decdujemyrazem.pl](http://www.decdujemyrazem.pl)

[kontakt@decdujemyrazem.pl](mailto:kontakt@decdujemyrazem.pl)

Partycypacja publiczna w praktyce



# Partycypacja publiczna w praktyce

Dwa modele zwiększania uczestnictwa mieszkańców w podejmowaniu decyzji

pod redakcją  
Anny Olech

INSTYTUT SPRAW  
PUBLICZNYCH

# Partycypacja publiczna w praktyce

Dwa modele zwiększania uczestnictwa  
mieszkańców w podejmowaniu decyzji

pod redakcją  
Anny Olech

INSTYTUT SPRAW  
PUBLICZNYCH



## INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH PROGRAM DEMOKRACJI I SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO

Publikacja została przygotowana w ramach projektu „Decydujmy razem. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych”, współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.



KAPITAŁ LUDZKI  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego

Kierownik projektu: Paulina Sobiesiak-Penszko (do lutego 2013 r.),  
Małgorzata Koziarek (od marca 2013 r.)

Redakcja i korekta: Magdalena Otlewska ([www.bezbledu.pl](http://www.bezbledu.pl))

Projekt graficzny: Rytm.org Interactive

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub w części jest możliwy wyłącznie za zgodą Instytutu. Cytowanie oraz wykorzystywanie danych jest dozwolone z podaniem źródła.

ISBN 978-83-7689-178-1

Wydrukowano na papierze posiadającym certyfikat FSC.

Wydawca:

Fundacja Instytut Spraw Publicznych  
00-031 Warszawa, ul. Szpitalna 5 lok. 22  
tel. 22 55 64 260, faks 22 55 64 262  
e-mail: [isp@isp.org.pl](mailto:isp@isp.org.pl), [www.isp.org.pl](http://www.isp.org.pl)

Skład i łamanie: Gemma

Okładka: Oficyna Wydawniczo-Poligraficzna „Konika”

Druk i oprawa: Drukarnia PASAŻ, Kraków

PUBLIKACJA DYSTRYBUOWANA BEZPŁATNIE

# Spis treści

Wprowadzenie	5
Anna Olech Metodologia badania „Metody podnoszenia poziomu partycypacji publicznej zastosowane w projekcie DECYDUJMY RAZEM”	7
Tomasz Kaźmierczak O czynnikach warunkujących partycypację publiczną i strategiach jej podnoszenia	11
Anna Olech Charakterystyka i porównanie założeń metod podnoszenia poziomu partycypacji publicznej zastosowanych przez FRDL i CAL	21
PROCES WDRAŻANIA METODY FRDL	33
Katarzyna Górniak Studia przypadków – monografie gmin i powiatu	35
Katarzyna Górniak Partycypacja według FRDL – konteksty i warunki wdrażania metody	97
PROCES WDRAŻANIA METODY CAL	107
Ewa Bacía Studia przypadków – monografie gmin i powiatu	109
Ewa Bacía Proces podnoszenia partycypacji publicznej w gminach i powiecie CAL – od czego zależy szansa na sukces?	175
Anna Olech Porównanie procesu wdrażania metod FRDL i CAL – istotne podobieństwa i różnice	183
Noty o autorach	199



# Wprowadzenie

Oddajemy do rąk czytelników książkę poświęconą metodom podnoszenia poziomu partycypacji publicznej w społecznościach lokalnych. To czwarta publikacja dotycząca problematyki partycypacji publicznej będąca rezultatem zaangażowania Instytutu Spraw Publicznych w realizację systemowego projektu partnerskiego DECYDUJMY RAZEM. WZMOCNIENIE MECHANIZMÓW PARTYCYPACYJNYCH W KREOWANIU I WDRAŻANIU POLITYK PUBLICZNYCH.

W działaniach projektowych koncentrowano się na wypracowaniu i upowszechnieniu mechanizmów współpracy administracji publicznej ze społecznościami lokalnymi, mechanizmów włączania mieszkańców w podejmowanie decyzji publicznych. Wdrażane były dwa zamysły podniesienia poziomu partycypacji publicznej: jeden – Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, drugi – Stowarzyszenia Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL. Obie organizacje, korzystając ze swoich bogatych doświadczeń w animowaniu społeczności lokalnych, wypracowały własne koncepcje działań interwencyjnych, a następnie wprowadziły je w życie w wybranych gminach i powiatach na terenie całej Polski (FRDL w 60 społecznościach<sup>1</sup>, CAL – w 48).

Projekt „Decydujemy razem” miał charakter badawczo-wdrożeniowy, co oznacza, że prowadzonym działaniom wdrożeniowym towarzyszyła refleksja naukowa. Niniejsza publikacja jest efektem owej refleksji, prezentujemy bowiem wyniki badania „Metody podnoszenia poziomu partycypacji publicznej zastosowane w projekcie DECYDUJMY RAZEM”. Jest coś, co bez wątplenia należy podkreślić – publikacja nie ma charakteru poradnika; wskazywane są procesy i mechanizmy towarzyszące interwencjom wprowadzanym w życie społeczności lokalnych w ramach realizacji projektu.

<sup>1</sup> Działania interwencyjne FRDL były uruchamiane w dwóch turach, tj. w 2011 r. w 30 społecznościach i w 2012 r. w kolejnych 30.

## Struktura publikacji

Publikacja składa się z sześciu opracowań. W pierwszym, *Metodologia badania „Metody podnoszenia poziomu partycypacji publicznej zastosowane w projekcie DECYDUJMY RAZEM”*, Anna Olech wyjaśnia przesłanki badania i sposób jego realizacji.

Opracowanie Tomasza Kaźmierczaka *O czynnikach warunkujących partycypację publiczną i strategiach jej podnoszenia* to szeroka, teoretyczna perspektywa pozwalająca wprowadzić czytelnika w problematykę partycypacji publicznej. Autor omawia trzy grupy czynników determinujących poziom partycypacji publicznej i odpowiadające im trzy rodzaje strategii służące jego podnoszeniu.

Artykuł Anny Olech *Charakterystyka i porównanie założeń metod podnoszenia poziomu partycypacji publicznej zastosowanych przez FRDL i CAL* to efekt realizacji jednego z dwóch głównych zadań badawczych. Polegało ono na rekonstrukcji założeń

planowanych interwencji przez obie organizacje, tak by owe interwencje były ze sobą porównywalne. Wymagało to nadania im jednakowej struktury i sformułowania ich przy użyciu takiej samej aparatury pojęciowej.

Dwa kolejne opracowania stanowią główną część publikacji, będącą efektem realizacji drugiego z dwóch podstawowych zadań badawczych. Autorki prezentują w nich proces interwencji dokonywanych w społecznościach lokalnych zgodnie z założeniami FRDL i CAL w trakcie realizacji projektu „Decydujmy razem” oraz ich rezultaty<sup>2</sup>.

Katarzyna Górniak przedstawia *Proces wdrażania metody FRDL*. Pierwszą część opracowania stanowią *Studia przypadków – monografie gmin i powiatu*, w których swoje działania prowadziła Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej. Druga część opracowania *Partycypacja według FRDL – konteksty i warunki wdrażania metody* to autorski komentarz do zidentyfikowanych w badaniu mechanizmów wpływających na skuteczność zastosowanej strategii.

Ewa Bacia przedstawia *Proces wdrażania metody CAL*. Analogicznie – pierwszą część opracowania stanowią *Studia przypadków – monografie gmin i powiatu*, w których swoje działania prowadziło Stowarzyszenie Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL; druga część opracowania *Proces podnoszenia partycypacji publicznej w gminach i powiecie CAL – od czego zależy szansa na sukces?* to – ponownie – autorski komentarz do zidentyfikowanych w badaniu mechanizmów wpływających na skuteczność zastosowanej strategii.

Dwie kwestie wymagają szczególnego podkreślenia. Pierwsza – obie autorki, w częściach *Studia przypadków – monografie gmin i powiatu*, opierają się na opiniach rozmówców zebranych w trakcie trzech tur badania<sup>3</sup>. Opisany i analizowany jest więc proces wdrażania interwencji obu organizacji oraz jego rezultatów z perspektywy bezpośrednich uczestników tego procesu. Druga kwestia – anonimowość gmin i powiatów. Wszystkim gminom i powiatom, w których prowadzone było badanie „Metody podnoszenia poziomu partycypacji publicznej zastosowane w projekcie DECYDUJMY RAZEM”, zostały nadane kolejne litery alfabetu. Autorki obu głównych opracowań niniejszej publikacji eliminowały wszelkie specyficzne informacje, które mogłyby pozwolić na identyfikację danej jednostki samorządu terytorialnego.

Publikację zamyka opracowanie Anny Olech *Porównanie procesu wdrażania metod FRDL i CAL – istotne podobieństwa i różnice*. Ma ono charakter syntetyczny i podsumowujący.

Anna Olech

<sup>2</sup> Przywoływane w monografiach dane statystyczne obrazują sytuację gmin i powiatów w czasie rozpoczynania działań wdrożeniowych.

<sup>3</sup> Patrz: A. Olech, *Metodologia badania „Metody podnoszenia poziomu partycypacji publicznej zastosowane w projekcie DECYDUJMY RAZEM” w niniejszym tomie.*

**Anna Olech**

# **Metodologia badania „Metody podnoszenia poziomu partycypacji publicznej zastosowane w projekcie DECYDUJMY RAZEM”**

## **Założenia**

Zgodnie z koncepcją badawczą, przedmiotem badania były działania interwencyjne podejmowane przez FRDL i CAL w wybranych przez te organizacje gminach i powiatach. Zasadniczy cel, któremu badanie służyło, to zidentyfikowanie pewnych dających się powielać wzorów interwencji, rozumianych jako metody podnoszenia poziomu partycypacji, oraz określenie warunków, w których stosowanie owych metod zapewni możliwie wysoki poziom ich skuteczności.

Zbierane w toku badania informacje miały w efekcie pozwolić na opis przebiegu prowadzonych działań i uzyskanych rezultatów oraz identyfikację czynników mających wpływ, pozytywny lub negatywny, na sprawność podejmowanych działań.

## **Zadania i pytania badawcze**

Zadanie I – to rekonstrukcja założeń planowanych przez FRDL i CAL interwencji, tak by były one ze sobą porównywalne, chodziło zatem o nadanie im jednakowej struktury i sformułowanie ich przy użyciu takiej samej aparatury pojęciowej. Podstawowe pytanie badawcze brzmiało: Na czym polegają zakładane przez FRDL i CAL interwencje służące podniesieniu poziomu partycypacji?

Zadanie II – to opis i analiza procesu interwencji dokonywanych w społecznościach zgodnie z założeniami FRDL i CAL oraz ich rezultatów. Podstawowe pytania badawcze brzmiały: Jak przebiegał w praktyce proces wdrażania tych interwencji? Jakie rezultaty przynosi ich wdrożenie? Jakie czynniki sprzyjają ich stosowaniu, a jakie je ograniczają?



## **Dobór próby**

Badanie prowadzone było – zgodnie z zapisami projektu – w 15 społecznościach: 13 gminach i 2 powiatach. Gminy zostały dobrane w sposób celowy przy zastosowaniu dwóch podstawowych kryteriów: (1) typ gminy (miejska, wiejska, miejsko-wiejska), (2) położenie terytorialne – region Polski, z uwzględnieniem uwarunkowań historycznych, tzn. granic zaborów.

Do badania zostało włączonych 7 gmin spośród tych, w których działania prowadziło Stowarzyszenie CAL, oraz 6 gmin spośród tych, w których działania prowadziła FRDL.

Do próby zostały włączone tylko 2 powiaty, po jednym dla każdej metody. W odróżnieniu od gmin, zostały one dobrane w sposób losowy.

## **Metoda badawcza**

Oba zadania badawcze realizowane były przy wykorzystaniu metod jakościowych – zastosowane zostały dwie metody: (1) analiza dokumentów, (2) indywidualny wywiad swobodny ze standaryzowaną listą zagadnień. Zgromadzony materiał poddany został analizie treści.

Zadanie I. Rekonstrukcja założeń planowanych interwencji dokonana została na podstawie analizy dokumentów przygotowanych w ramach projektu przez FRDL i CAL (konceptje, założenia, plany działań) oraz wywiadów z autorami obu koncepcji działań wdrożeniowych.

Zadanie II. Działania prowadzone w wybranych 15 samorządach były przedmiotem analiz o charakterze studiów przypadku. Opis i analiza procesu dokonywanych interwencji prowadzone były na tle społecznego kontekstu gminy czy powiatu, ukazującego specyfikę każdej społeczności.

Tu także stosowane były wskazane wyżej metody: analiza treści dokumentów oraz wywiad indywidualny. Do analizowanych przez badaczy dokumentów należały: (1) dokumenty informacji statystycznej (Baza Danych Lokalnych GUS, lokalne bazy danych), (2) sprawozdania z sesji rad gmin lub powiatów, (3) lokalna prasa, biuletyny, strony internetowe urzędów gmin i powiatów.

Wywiady indywidualne objęły wszystkie kategorie interesariuszy:

- 1) animatorów, tj. osoby, których zadaniem było włączenie obywateli w procesy decyzyjne;
- 2) członków „zaplecza” animatorów (animatorzy subregionalni, superwizorzy, doradcy, koordynatorzy regionalni);
- 3) przedstawicieli władz lokalnych;
- 4) członków grup do spraw partycypacji publicznej, zespołów do spraw partycypacyjnego modelu tworzenia polityk publicznych i zespołów monitorujących;
- 5) osoby znaczące w społecznościach, niezaangażowane w działania projektowe, ale mające wiedzę o jego realizacji w gminie czy powiecie.

Wywiady prowadzone były w oparciu o zestawy wytycznych odpowiednich dla każdej grupy rozmówców i dla każdej tury badania. Do decyzji badacza pozostawała kolejność poruszanych wątków, sposób zadawania pytań, pominięcie wątków, które okazywały się nieadekwatne, oraz formułowanie pytań dodatkowych.

## Realizacja badania

Badanie miało charakter cykliczny – realizowane było w trzech turach: w I połowie 2011 roku, w I połowie 2012 roku oraz w I połowie 2013 roku.

Każda z tur badania miała inny charakter i proces realizacji – szukano odpowiedzi na różne pytania badawcze, przy zastosowaniu różnych w każdej turze wytycznych do wywiadów prowadzonych z odmiennym w każdej turze składem respondentów. Wynikało to w sposób naturalny z logiki działań wdrożeniowych odmiennej dla obu organizacji.

## Charakterystyka poszczególnych tur badawczych

I tura (I połowa 2011 roku). Zagadnienia badawcze przełożone na język wytycznych do wywiadów były takie same w odniesieniu do działań wdrożeniowych obu organizacji. Chodziło przede wszystkim o rekonstrukcję założeń interwencji planowanych przez FRDL i CAL, możliwie precyzyjną charakterystykę gmin i powiatów, w których miały być prowadzone działania, opinie osób zaangażowanych w realizację projektu i członków społeczności na temat planowanych interwencji.

II tura (I połowa 2012 roku). W gminach i powiecie, w których swoją ścieżkę metodyczną prowadziło Stowarzyszenie CAL, uwaga badawcza skoncentrowana była przede wszystkim na samym procesie wdrażania wciąż trwających interwencji. W gminach i powiecie, w których swoją ścieżkę metodyczną prowadziła FRDL, koncentrowano się również na procesie wdrażania interwencji, ale niejako z retrospekcji, główne działania bowiem związane z partycypacyjnym przygotowaniem dokumentu strategicznego były już zakończone. Drugim istotnym zagadnieniem badawczym były identyfikowane już wówczas skutki działań wdrożeniowych.

III tura (I połowa 2013 roku). Podstawowe zagadnienia badawcze w gminach i powiecie CAL to koncentracja na dających się zidentyfikować skutkach interwencji, która weszła w fazę końcową. Podstawowe zagadnienia badawcze w gminach i powiecie FRDL to koncentracja na procesie społecznego monitorowania implementacji przyjętych wcześniej dokumentów strategicznych oraz na dających się zidentyfikować efektach interwencji. W III turze badania przeprowadzono także ponowne wywiady z autorami koncepcji obu metod.

Badania w lokalnych społecznościach prowadzone były przez badaczy terenowych. Z założenia odpowiedzialny za dany przypadek badacz terenowy przeprowadził wszystkie trzy tury badań oraz pozostawał we względnie stałym kontakcie ze „swoim”

## METODOLOGIA BADANIA „METODY PODNOSZENIA POZIOMU PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ ZASTOSOWANE W PROJEKCIE »DECYDUJMY RAZEM«”

samorządem. Każda tura badania kończyła się przygotowaniem monografii cząstkowej, zawierającej wyniki przeprowadzonych prac badawczych. W celu zapewnienia najwyższego stopnia porównywalności zgromadzonego materiału empirycznego monografie te opracowywane były przez badaczy według identycznego, precyzyjnie zbudowanego schematu. Schematy monografii i ich treść były odmienne w każdej turze badania z racji wspomnianej wcześniej specyfiki badania (różne pytania badawcze, odmienne narzędzia, czyli wytyczne do wywiadów, zróżnicowany skład respondentów).

To właśnie monografie cząstkowe opracowane przez badaczy terenowych po każdej turze badania były podstawą do prezentacji procesu wdrażania obu metod podnoszenia partycypacji publicznej przygotowanej w niniejszej publikacji przez Ewę Bacię i Katarzynę Górniak. Obie autorki opierały się na analizach dokonanych przez badaczy terenowych.

Tomasz Kaźmierczak

## O czynnikach warunkujących partycypację publiczną i strategiach jej podnoszenia

Partycypacja publiczna to rodzaj praktyki społecznej, która polega na współuczestnictwie obywateli w procesach zarządzania publicznego. Praktyka ta jest w rzeczywistości zmienna, ponieważ współpraca obywateli z przedstawicielami władz i administracji publicznej przyjmuje zmienne formy i zakresy. Wynika to z tego, że w ostateczności kształt tej współpracy zależy od charakteru, struktury i dynamiki relacji, jaka wiąże rządzących i rządzonych w danej wspólnocie politycznej.

Rozsądek podpowiada, że współpraca ta powinna być tradycyjnym przedmiotem troski głównych aktorów życia publicznego. Wszak – wydawałoby się – leży w interesie rządzących i zarządzanych, władzy i społeczeństwa, aby sprawy publiczne prowadzone były jak najlepiej, zatem i jedni, i drudzy powinni do tej współpracy dążyć. Tymczasem potrzeba budowania takich relacji władza publiczna–obywatele, które współpracy by sprzyjały, to wyzwanie relatywnie nowe. Jeszcze do niedawna bowiem świadomie i celowo wywoływany udział obywateli w regulowaniu kwestii publicznych nie był postrzegany jako warunek sprawności i skuteczności podejmowanych w tym zakresie działań.

W szczególności nie był on tak postrzegany w obrębie tradycyjnej koncepcji zarządzania publicznego. Tradycyjne zarządzanie publiczne oparte było na dwóch filarach: demokracji przedstawicielskiej i – zorganizowanej i działającej zgodnie z Weberowskim modelem biurokracji – administracji publicznej. W gruncie rzeczy mogło ono obywać się bez partycypacji publicznej, czyli bez bezpośredniego włączania się obywateli w regulowanie spraw publicznych, bo dla sprawnego funkcjonowania organów władzy i administracji bezpośredni udział członków wspólnot politycznych nie był ani konieczny, ani – tym bardziej – szczególnie pożądanym. Organom władzy uchwałodawczej w zupełności wystarczało, by obywatele możliwie najpełniej brali udział w wyborach, to ich przedstawiciele mieli przecież rządzić, a nie oni – taka jest wszak istota demokracji przedstawicielskiej. Z kolei dla organów administracji publicznej wchodzenie w bliższe kontakty z obywatelami stanowiło w istocie naruszenie jej biurokratycznych zasad: impersonalności, bezstronności i uniwersalizmu. Włączanie

## O CZYNNIKACH WARUNKUJĄCYCH PARTYCYPACJĘ PUBLICZNĄ I STRATEGIACH JEJ PODNOSZENIA

<sup>4</sup> Por. B. Guy Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Scholar, Warszawa 1999, przede wszystkim rozdz. V.

się obywateli traktowane było zatem raczej jako pewne ryzyko, a ponieważ wydawało się nieuniknione – obywatele jako mniej lub bardziej legitymizowane grupy nacisku chcieli przecież mieć wpływ na podejmowane decyzje – tym bardziej wymagało przełożonego na procedury świadomego dystansu i kontroli, aby oddzielić to, co legalne, od tego, co legalne nie jest<sup>4</sup>.

Równolegle do działań władz publicznych, po – nazwijmy to – społecznej stronie życia publicznego, rozwijał się osobny rodzaj profesjonalnej praktyki społecznej, organizowanie społeczności (*community work, community development work*), intencjonalnie i celowościowo także nastawiony na kształtowanie toku spraw publicznych. W jego ramach zawodowi i niezawodowi organizatorzy społeczności podejmowali starania, by oddolnie budować grupy obywatelskie między innymi po to, aby były w stanie skutecznie wpływać na władze publiczne i podejmowane przez nie decyzje, głównie te bezpośrednio dotyczące środowisk i społeczności, z których owe grupy się wywodziły.

Wydaje się, że po raz pierwszy do świadomie zaprojektowanego spotkania obu rodzajów praktyki – zarządzania publicznego i organizowania społeczności – doszło w latach 60. ubiegłego wieku w USA w ramach prowadzonej tam przez rząd federalny tzw. wojny z biedą. Przyjęta strategia zakładała, że w wojnie tej zwycięstwo ma zapewnić możliwie najpełniejszy udział ludzi ubogich w procesach projektowania przeznaczonych dla nich programów i zarządzania tymi programami. Doświadczenie to nie zakończyło się jednak sukcesem. W praktyce bowiem udział ludzi ubogich okazywał się na ogół fasadowy. Programy natomiast, w których rzeczywiście głos ich adresatów był istotny, zdarzało się, stawały się zagrożeniem dla lokalnych elit politycznych, mobilizowały bowiem biednych do podnoszenia protestów, a nawet do wzniesienia niepokojów społecznych. W rezultacie potrzebne do realizacji tych programów środki publiczne były redukowane. Dało to też asumpt, by tę wojnę jako nieudaną zakończyć<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> D. Hardina, *Linking Citizen Participation to Empowerment Practice: A Historical Overview*, *Journal of Community Practice* 2003, nr 11(4), s. 13-14.

Mimo takiej a nie innej politycznej oceny tego przedsięwzięcia, bez wątpienia pozostawiło ono po sobie co najmniej jeden trwały rezultat, i to o znaczeniu zdecydowanie wykraczającym poza granice Stanów Zjednoczonych. Postawiło mianowicie kwestię partycypacji publicznej, nadając jej status zjawiska ważnego i społecznie, i politycznie, o który warto zabiegać. Dyskurs mógł się rozpocząć także dlatego, że to właśnie w trakcie tej wojny Sherry R. Arnstein opracowała swoją „drabinę partycypacji” – do dziś bodaj najbardziej znane narzędzie pomiaru partycypacji publicznej – która stała się zjawiskiem nie tylko rozpoznawalnym, ale także stopniowalnym: stosując ją można było określić, kiedy obywatele nie mają wpływu na wprowadzenie spraw publicznych, kiedy ich udział jest pozorny, a kiedy znaczący, czy nawet zasadniczy, bo sprawują oni nad nim kontrolę<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> S.R. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, *JAIP* July 1969, vol. 35, nr 4, s. 216–224

To, co w okresie wojny z biedą okazało się praktycznie niewykonalne: włączenie partycypacji w tryby tradycyjnego zarządzania publicznego, dwadzieścia lat później, tj. w latach 90. ubiegłego wieku, zaczęto postrzegać jako warunek skutecznego regulowania spraw publicznych. Nasuwa się nieodparcie pytanie o powody tej zasadniczej przecież reorientacji. Najogólniej można by je określić następująco: przemiany, jakim zaczął podlegać świat. W szczególności chodzi o nowe przeświadczenie, które zrodziło się w reakcji na te przemiany, mówiące, że wobec współzależności ludzkich zachowań, społecznych zjawisk i procesów nie da się rozwiązywać problemów, osiągać celów rozwojowych bez współdziałania różnych aktorów społecznych. Pisano na początku lat 90.: *W dzisiejszym współzależnym świecie, świecie podzielanej władzy, bez wyraźnie wskazanych przywódców, publiczne kwestie i problemy przekraczają organizacyjne i instytucjonalne granice. Wiele osób jest dotkniętych takimi problemami jak: globalne ocieplenie, AIDS, bezdomność, nadużywanie narkotyków, bezdomność, przestępczość, narastająca bieda wśród dzieci, macierzyństwo nieletnich, ale nie ma takiej osoby, grupy czy organizacji, która posiadałaby niezbędną siłę lub władzę, by te problemy rozwiązać. W tej sytuacji, by osiągnąć kolektywne korzyści lub minimalizować straty, organizacje i instytucje muszą dzielić się zadaniami, zasobami, działaniami, władzą lub częścią swoich kompetencji władczych*<sup>7</sup>. Podsumowując przegląd wyrażanych w latach 90. stanowisk, Jan Kooiman wskazuje na następujące cztery aspekty rosnącego zainteresowania nowym sposobem zarządzania publicznego (w odróżnieniu od starego określanego jako *governance*), w którym partycypacja publiczna zajmuje już centralną pozycję:

- świadomość, że wiele zarządzanych publicznie kwestii jest współzależnych;
- narastająca świadomość, że władza publiczna (*government*) nie jest jedynym aktorem w działaniach podejmowanych wobec głównych kwestii społecznych;
- dostrzeganie potrzeby stosowania także nowych modeli relacji (interakcji) pomiędzy władzami publicznymi i społeczeństwem, by tym kwestiom zaradzać;
- zrozumienie, że mechanizmy zarządzania publicznego i stosowane w jego ramach rozwiązania mogą się różnić, w zależności od szczebla i sektora zarządzania<sup>8</sup>.

Wypada dodać, że koncepcja zarządzania publicznego, która w latach 90. dopiero zdobywała rację bytu, już 10 lat później zyskała pozycję dominującą (przynajmniej na poziomie teorii oraz zaleceń i rekomendacji). Dziś widzi się w niej nie tylko szansę na poprawę sprawności i skuteczności w regulowaniu spraw publicznych, ale także na rewitalizację demokratycznego ładu.

W sytuacji zatem gdy nie ma już doktrynalnych barier, a partycypacja publiczna stała się czymś pożądanym, można się spodziewać ponownego włączania organizatorów społeczności w tryby zarządzania publicznego, i to bez obawy porażki, aby dzięki ich aktywności obywatele pełniej angażowali się w procesy zarządzania publicznego. Warto zbadać, jakie możliwości rysują się w tym zakresie.

<sup>7</sup> M. Bryson, B.C. Crosby, *Policy Planning and the Design of Forums, Arenas and Courts*, [w:] B. Bozeman (red.) *Public Management*, San Francisco 1993, s. 323.

<sup>8</sup> J. Kooiman, *Social-Political Governance. Overview, reflections and design*. *Public Management: An International Journal of Research and Theory* 1999, vol. 1, issue 1, s. 74.

### Czynniki warunkujące partycypację publiczną

Zgodnie z zasadami racjonalnego działania, projektując zmianę jakiegoś społecznego stanu rzeczy, należy uwzględniać jego przyczyny i (lub) źródła, należy więc poszukać sposobów, za pomocą których można poziom partycypacji publicznej podnosić. Warto zwrócić uwagę na czynniki i mechanizmy warunkujące ten poziom. Po pierwsze, wydaje się uzasadnione rozróżnienie dwu grup takich uwarunkowań: (1) poszukiwanie ich w indywidualnych cechach czy atrybutach jednostek, (2) – w cechach czy atrybutach społeczności. Po drugie, jak się okazuje, czynnikiem wpływającym na poziom partycypacji publicznej jest istnienie pewnych zinstytucjonalizowanych reguł stosowanych po to, aby zachęcać obywateli do włączania się w zarządzanie sprawami publicznymi (lub ich do tego zniechęcać).

**A.** Badania empiryczne pokazują, że stopień włączania się ludzi w kwestie publiczne zależy od ich statusu socjoekonomicznego: im wyższa jest pozycja danej osoby, tym większe prawdopodobieństwo angażowania się w praktyki partycypacyjne. Występowanie tej dość oczywistej zależności potwierdzają badacze analizujący fenomen partycypacji publicznej w USA<sup>9</sup>, w Wielkiej Brytanii<sup>10</sup>, potwierdzają je także analizy dotyczące polskiej rzeczywistości<sup>11</sup>. Nie jest ona jednak interpretowana tak, jak można by się było spodziewać, tj. nie służy wyjaśnianiu partycypacji publicznej w kategoriach nierówności społecznych. Status socjoekonomiczny w analizach tych traktowany jest przede wszystkim jako miara podstawowych zasobów jednostki. W tym ujęciu zatem osoby o niższym statusie społecznym partycypują mniej nie dlatego, że nie mają po temu szans i możliwości, ale dlatego że ich zasoby wiedzy i umiejętności (wykształcenie), zasoby finansowe (bogactwo) i siła wpływu (pozycja zawodowa) są mniejsze. Ten sposób wyjaśniania włączania się w praktyki partycypacyjne określony został modelem zasobów (*resource model*)<sup>12</sup>.

Należy dodać, że lista zasobów istotnych z punktu widzenia angażowania się obywateli w sprawy publiczne obejmuje także inne ich rodzaje. Wskażmy dwa, których znaczenia jednoznacznie dowodzą badania empiryczne – są to umiejętności obywatelskie i sieć kontaktów społecznych.

Żeby włączać się w sprawy publiczne, trzeba umieć to robić. Na rolę wchodzących tu w grę umiejętności zwrócili uwagę (i dowiedli ich znaczenia w badaniach empirycznych) sami twórcy modelu zasobów, nazywając je umiejętnościami obywatelskimi (*civic skills*). Chodzi tu szczególnie o umiejętności komunikacyjne, organizacyjne, polityczne itp., nabywane w szkole i rodzinie, ale przede wszystkim w toku aktywności podejmowanych w różnego typu formalnych i nieformalnych organizacjach stowarzyszeniowych działających w środowisku pracy, społeczności lokalnej, parafii<sup>13</sup>. Znaczenie umiejętności obywatelskich nabywanych poprzez członkostwo w stowarzyszeniach potwierdzają także badania polskie<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> H.E. Brady, S. Verba, K. Lehman-Schlozman, *Beyond SES: A Resource Model of Political Participation*, *The American Political Science Review*, June 1995, nr 89, s. 271–294.

<sup>10</sup> V. Lowndes, L. Pratchett, G. Stoker, *Local political participation: the impact of rules-in-use*, *Public Administration* 2006, vol. 84, nr 3, s. 540–561.

<sup>11</sup> 11 P. Sobiesiak-Penszko, M. Kotnarowski, *Partycypacja publiczna w Polsce. Uwarunkowania indywidualne i kontekstowe*; T. Kaźmierczak, *Udział mieszkańców w zarządzaniu gminnymi usługami publicznymi*, [w:] A. Olech (red.), *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, t. 1, ISP, Warszawa 2012.

<sup>12</sup> H.E. Brady, S. Verba, K. Lehman-Schlozman, dz. cyt.

<sup>13</sup> H.E. Brady, S. Verba, K. Lehman-Schlozman, dz. cyt.

<sup>14</sup> C. Trutkowski, S. Mandes, *Kapitał społeczny w małych miastach*, Scholar, Warszawa 2005.

Uczestnictwu w praktykach partycypacyjnych sprzyja także gęsta sieć kontaktów społecznych. Okazuje się, że zdecydowanie częściej w funkcjonowanie gminnych instytucji włączają się osoby, których powiązania obejmują nie tylko rodzinę, sąsiadów czy znajomych i przyjaciół, ale także funkcjonariuszy publicznych i (lub) politycznych<sup>15</sup>. Rola powiązań społecznych jest inna niż wykształcenia czy umiejętności obywatelskich: o ile te ostatnie dostarczają obywatelom niezbędnych do kompetentnego podejmowania praktyk partycypacyjnych narzędzi o charakterze zarówno kulturowym i społecznym, jak i poznawczym i czysto technicznym, o tyle osadzenie w sieciach społecznych stanowi konieczny warunek rekrutacji, innymi słowy, dostarcza dróg, które do tych praktyk prowadzą. Ponadto kontakty społeczne dają dostęp do innych zasobów, które mogą wzmacniać i motywację do włączania się w sprawy publiczne, i skuteczność podejmowanych w tej sferze działań.

**B.** Nie ulega wątpliwości, że atrybutem społeczności, który sprzyja podejmowaniu praktyk partycypacyjnych, jest jej kapitał społeczny, w znaczeniu, jakie temu pojęciu nadał R. Putnam. Przypomnijmy, że w jego rozumieniu, odnosi się ono do cech organizacji społecznej takich jak: sieci, normy i zaufanie, które decydują o gotowości podejmowania przez członków społeczności współpracy. Zdaniem Putnama, kapitał społeczny ucieleśnia się przede wszystkim w normach i sieciach obywatelskiego zaangażowania<sup>16</sup>. Aby zrozumieć znaczenie kapitału społecznego, niezbędne jest jego rozróżnienie na kapitał wiążący i pomostowy<sup>17</sup>. Kapitał wiążący łączy „swoich” ludzi – daje im wsparcie, ale może, choć oczywiście nie musi, być także źródłem szkodliwych dla społeczności praktyk i zwyczajów. Kapitał pomostowy z kolei dotyczy ludzi sobie niebliskich – pozwala podejmować nowe działania, rozszerza dostęp do zasobów, umożliwia uzyskiwanie efektu synergii. Z punktu widzenia społeczności, najbardziej korzystna jest sytuacja taka, w której społeczność dysponuje zarówno wysokim kapitałem pomostowym, jak i wiążącym.

Znane są kłopoty z pomiarem kapitału społecznego, jednak zwłaszcza badania jakościowe dostarczają wiarygodnych dowodów, że wpływa on na poziom partycypacji publicznej i bezpośrednio, i pośrednio, np. przez sprzyjanie powstawaniu i działaniu organizacji pozarządowych. Jako przykład przytoczmy tu wyniki badań monograficznych przeprowadzonych w kilku gminach o wysokim i niskim stopniu aktywności obywatelskiej (zaangażowania obywatelskiego) oraz względnie dobrej i słabej współpracy lokalnych władz i organizacji pozarządowych<sup>18</sup>. Otóż, obywatele są aktywni, a relacje władze lokalne–organizacje pozarządowe oparte na współpracy, gdy: społeczności posiadają długą, sięgającą XIX wieku, tradycję oddolnej aktywności i współpracy; ciągłość pokoleń i – czasami – pewna odrębność kulturowa stanowią bogate źródło ich kapitału wiążącego; z kolei na wysoki poziom ich kapitału pomostowego wskazuje brak konfliktów, systematyczny rozwój oparty na mechanizmach dogadywania się i współpracy, wielość lokalnych liderów, otwartość na powiązania

<sup>15</sup> T. Kaźmierczak, *Udział mieszkańców...*, dz. cyt.

<sup>16</sup> R. Putnam, *Demokracja w działaniu*, Kraków 1995, s. 258.

<sup>17</sup> Kapitał wiążący tworzą więzi pomiędzy bliskimi sobie ludźmi znajdującymi się w podobnej sytuacji, np.: bliska rodzina, przyjaciele, sąsiedzi; kapitał pomostowy horyzontalny obejmuje powiązania występujące pomiędzy ludźmi, którzy mają relatywnie mało wspólnego ze sobą, ale mogą mieć wspólne interesy czy sprawy, np.: dalecy znajomi, znajomi z pracy lub między grupami wewnątrz społeczności; kapitał pomostowy wertykalny obejmuje powiązania między ludźmi lub organizacjami znajdującymi się w odmiennych sytuacjach, przekraczające granice pozycji i statusów, np. powiązania między członkami i nieczłonkami społeczności, między osobami z różnych szczebli hierarchii władzy (za: M. Woolcock, *The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outcomes*, ISUMA, *The Canadian Journal of Policy Research* 2001, vol. 30, nr 2, s. 11–17.

<sup>18</sup> T. Kaźmierczak, *Relacje władze gminne–lokalne organizacje pozarządowe: typy, uwarunkowania*; T. Kaźmierczak, *Aktywność obywatelska: uwarunkowania*, [w:] A. Olech (red.), *Przepis na uczestnictwo. Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, t. 2, ISP, Warszawa 2013.



z innymi. Społeczności, których członkowie nie wykazują się obywatelską aktywnością, gdzie lokalne organizacje pozarządowe są słabe i traktowane przez lokalne władze niepartnersko, stanowią – ze względu na poziom kapitału wiążącego i pomostowego – odwrotność tych pierwszych. Charakteryzuje je zatem: brak tradycji współpracy, brak ciągłości pokoleń, nieufność, konflikty.

C. Aby praktyki partycypacyjne mogły się rozwijać, ważne są zatem i zasoby osobiste obywateli, i zasoby kapitału społecznego dostępne w ich społecznościach. Ale niezbędne jest jeszcze kierowane przez władze publiczne do obywateli swoiste zaproszenie do udziału w praktykach partycypacyjnych<sup>19</sup>. Zaproszenie to wyrażane jest za pośrednictwem pewnych zinstytucjonalizowanych reguł, które mogą mieć charakter formalny i celowy i mogą być wdrażane w jawny i zorganizowany sposób, ale mogą też mieć umocowanie w funkcjonującym, niesformalizowanym zwyczaju. Oba typy mechanizmów mogą wzmacniać lub osłabiać poziom partycypacji, bo rzeczywiście istotny jest zawarty w nich, i odczytywany przez obywateli, przekaz, który mówi, czy władze publiczne chcą i oczekują ich współpracy, czy też nie. Jako przykład takiej formalnej reguły może posłużyć obowiązkowe konsultowanie niektórych decyzji. Rzecz w tym, że konsultacje te mogą być przeprowadzone w sposób wysoce zniechęcający do udziału w nich (partycypacja jest tu pozorowana, oczywiście) albo też w sposób rzetelny i dowodzący znaczenia, jakie władze publiczne przywiązują do opinii obywateli.

Empirycznym dowodem na znaczenie istnienia tego typu reguł jest bardzo mocno udokumentowany w badaniach ilościowych wpływ typu gminy na poziom partycypacji publicznej<sup>20</sup>. Otóż, okazuje się, że zasadniczo gminy miejskie zarządzane są w sposób mniej partycypacyjny niż gminy wiejskie. Ten stan można wyjaśnić następująco. W społecznościach wiejskich, gdzie praktycznie wszyscy się znają, reguły partycypacji – jeśli są, a są, gdy tradycje samorządności są długie – mają charakter zwyczajowy i zakodowane są w swoistym typie więzi, w którym na relacje nieformalne nakładają się relacje formalne, w tym relacje władza–obywatel. Innymi słowy, w społecznościach wiejskich praktyki partycypacyjne różnego typu są o tyle bardziej prawdopodobne, że mogą pojawiać się w sposób naturalny jako częściowo świadomy produkt dominującego typu więzi społecznych, a częściowo – ich efekt uboczny. Społeczności miejskie natomiast są spajane przede wszystkim przez więzi i relacje bezosobowe i instrumentalne, w takich warunkach nie ma w zasadzie szans, aby partycypacja publiczna pojawiała się naturalnie i spontanicznie. Reguły partycypacji muszą zatem być świadomie i celowo wypracowywane i wdrażane. Z różnych powodów nie jest to powszechne, od strony technicznej też nie najprostsze, zwłaszcza że w polskiej rzeczywistości ciągle dominuje tradycyjny model zarządzania publicznego i właściwe mu struktury organizacyjne i procedury.

<sup>19</sup> V. Lowndes, L. Pratchett, G. Stoker, *Local political...*, dz. cyt., s. 540–561.

<sup>20</sup> Badania przeprowadzone zostały na reprezentatywnej próbie mieszkańców polskich gmin na przełomie lat 2011 i 2012. Wyniki badań przedstawione zostały w: A. Olech (red.), *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, t. 1, ISP, Warszawa 2012.

\*

Każda z przytoczonych powyżej grup czynników, jak łatwo spostrzec, poddaje się manipulacji w tym sensie, że można na nią świadomie oddziaływać. Jednym z celów takiego oddziaływania może być, rzecz jasna, także podnoszenie poziomu partycypacji publicznej.

## Strategie podnoszenia poziomu partycypacji publicznej

W swojej klasycznej kategoryzacji partycypacji publicznej S. Langton wyróżnił jako dwie osobne kategorie m.in.: aktywność publiczną (*public action*) i angażowanie obywateli (*public involvement*)<sup>21</sup>. Stanowią one, jak się wydaje, dobry punkt wyjścia do identyfikacji podstawowych strategii podnoszenia partycypacji publicznej<sup>22</sup>.

**A.** Aktywność publiczna to rodzaj inicjowanego i kontrolowanego przez obywateli włączania się w regulowanie spraw publicznych po to, by wpłynąć na decyzje podejmowane przez przedstawicieli władz publicznych lub wyborców. Z natury rzeczy ten rodzaj partycypacji publicznej ma charakter oddolny. Aktywność publiczna jest podejmowana niejako spontanicznie, np. wówczas gdy obywatele lobują, organizują protesty czy akty nieposłuszeństwa obywatelskiego. Ale może też być świadomie i celowo budowana przez profesjonalnych organizatorów społeczności. Ten rodzaj strategii podnoszenia partycypacji publicznej można by nazwać **strategią oddolną**. Mając na uwadze omówione wcześniej czynniki warunkujące tę partycypację, można wskazać następujące jej cechy:

- działania organizatorów adresowane są przede wszystkim (ale nie wyłącznie) do tych kategorii społecznych, których niedostateczne zasoby (wykształcenie, zasoby ekonomiczne i siła wpływu) są relatywnie niewielkie, co jest jednym z czynników ograniczających ich gotowość do partycypacji;
- organizatorzy społeczności łączą członków wyżej określonych kategorii społecznych w sieci, grupy i sieci grup, eksploatując lub rozwijając w ten sposób dostępne w społeczności zasoby kapitału społecznego rozumianego zarówno jako własność społeczności, jak i własność jednostek (kontakty społeczne);
- w trakcie organizowania się członkowie społeczności nabywają i (lub) wzmacniają swój obywatelski kapitał ludzki: umiejętności obywatelskie, ale także inne umiejętności ważne dla kompetentnego uczestniczenia w życiu społecznym.

Nie trudno spostrzec, że strategia oddolna w gruncie rzeczy jest niemal tożsama z jednym z klasycznych modeli organizowania społeczności lokalnej, którego istotą jest budowa tzw. potencjału społeczności<sup>23</sup>. W modelu tym przyjęto założenie, że zmiana w społeczności lokalnej wymaga, aby jej członkowie posiadali taką wiedzę i umiejętności, dzięki którym zrozumieliby swoje problemy i byłiby zdolni podjąć zorganizowaną współpracę ukierunkowaną na wspólne pokonanie

<sup>21</sup> S. Langton, *What is Citizen Participation?*, [w:] S. Langton (red.), *Citizen Participation in America: Essays on the State of the Art*, Lexington Books, Lexington 1978; podają za: G.P. Green, A. Haines, *Asset Building & Community Development*, Sage Publication, Londyn 2002. Szerzej kategoryzacje Langtona w: T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna. Pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna, O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, ISP, Warszawa 2011.

<sup>22</sup> Pozostałe kategorie, tj. partycypacja wyborcza (*electoral participation*) oraz partycypacja obowiązkowa (*obligatory participation*) dla zarządzania publicznego mają mniejsze znaczenie, dlatego też można je tu pominąć.

<sup>23</sup> Potencjał społeczności to: interakcja kapitału ludzkiego, zasobów organizacyjnych oraz kapitału społecznego istniejących w danej społeczności, które mogą być użyte, by rozwiązywać kolektywne problemy i by poprawiać lub podtrzymywać dobrostan społeczności. Potencjał społeczności może operować poprzez nieformalne procesy społeczne i/lub zorganizowane wysiłki jednostek, organizacji i sieci społecznych, występujące wśród nich oraz między nimi a szerszymi systemami, których społeczność jest częścią. (R.J. Chaskin, P. Brown, S. Venkatesh, A. Vidal, *Budowanie potencjału społeczności lokalnej*, [w:] T. Kaźmierczak (red.), *Zmiana w społeczności lokalnej. Szkice o kapitale społecznym w praktyce społecznej i nie tylko*, ISP, Warszawa 2007. Jak się wydaje, główną, bo pierwotną, rolę odgrywają tu kapitał społeczny i ludzki – zasoby organizacyjne ważne są o tyle, że decydują o skali i zakresie działań możliwych do podjęcia dzięki kapitałowi społecznemu i ludzkiemu.

## O CZYNNIKACH WARUNKUJĄCYCH PARTYCYPACJĘ PUBLICZNĄ I STRATEGIACH JEJ PODNOSZENIA

<sup>24</sup> J. Rothman, *Multi Modes of Intervention at the Macro Level*, *Journal of Community Practice*, 2007, vol. 15(4), s. 11–40.

<sup>25</sup> R.J. Chaskin, P. Brown, S. Venkatesh, A. Vidal, *Budowanie potencjału*, dz. cyt.

tych problemów<sup>24</sup>. Wypada dodać, że w obszarze organizowania społeczności wypracowano wiele sposobów budowania potencjału społeczności<sup>25</sup> i nic nie stoi na przeszkodzie, aby wykorzystać je także do budowy specyficznego jego rodzaju, tj. potencjału partycypacji.

W tym celu można zatem:

- rozwijać przywództwo – identyfikować i wzmacniać wywodzących się ze społeczności liderów partycypacji;
- łączyć członków społeczności w sieci i grupy, aby w praktyki partycypacyjne włączali się kolektywnie;
- wzmacniać sprawność i skuteczność działań partycypacyjnych prowadzonych przez istniejące grupy i organizacje;
- stymulować współpracę istniejących grupy i organizacji w obszarze i na rzecz partycypacji publicznej – łączyć je w sieci.

**B.** Angażowanie obywateli to, według Langtona, kategoria partycypacji publicznej, która obejmuje inicjowane i kontrolowane przez władze publiczne działania podejmowane po to, aby zapewnić wypracowywanym decyzjom możliwy konsensus oraz wsparcie i przychylność obywateli. Działania te prowadzone są w toku wypełniania statutowych zadań administracyjnych lub zarządczych, muszą więc być planowe i zorganizowane. Z natury mają one charakter działań odgórnych, dlatego też strategię nawiązującą do tej kategorii partycypacji nazwiemy **strategią odgórną**.

Istota strategii odgórnej polega na wzmacnianiu lub poszukiwaniu i wdrażaniu takich zinstytucjonalizowanych reguł partycypacji, które byłyby w stanie skutecznie zaprosić obywateli do uczestniczenia w praktykach partycypacyjnych. Także w przypadku tej strategii możliwe jest skorzystanie z dorobku organizowania społeczności, choć w grę tym razem wchodzi inny, wypracowany na jej gruncie, podstawowy model o wyraźnym technokratycznym charakterze: planowanie i polityka. Zakłada on, że zmiana w społeczności (łagodzenie problemów, osiąganie celów rozwojowych) wymaga projektowania rozwiązań opartych na badaniu i analizie danych empirycznych<sup>26</sup>. Zastosowanie tego modelu w odniesieniu do strategii odgórnej oznacza, że poszukiwanie skutecznych reguł partycypacji i sposobu ich implementowania powinno się odbywać w procesie starannej analizy (lokalnych) uwarunkowań – rozważenia tego, jakie mechanizmy należy uruchomić, aby trafiły obywatelom do przekonania i zachęciły ich do udziału w praktykach partycypacyjnych.

Wyróżnione powyżej strategie mają tę wadę, że nie obejmują wszystkich trzech rodzajów czynników warunkujących partycypację publiczną, a przecież każdy z nich jest ważny i konieczny. Dlatego też warto wskazać możliwość istnienia trzeciej strategii, nazwijmy ją **strategią zintegrowaną**, która łączyłaby cechy dwóch wcześniej omówionych. Bez wątpienia jej stosowanie sprzyjałoby osiągnięciu przez przede wszystkim lokalne wspólnoty polityczne stanu tak współcześnie pożądanego, a określanego

<sup>26</sup> J. Rothman, *Multi Modes of Intervention at the Macro Level*, *Journal of Community Practice*, 2007, vol. 15(4), s. 11–40.

## O CZYNNIKACH WARUNKUJĄCYCH PARTYCYPACJĘ PUBLICZNĄ I STRATEGIACH JEJ PODNOSZENIA

jako *community empowerment*. Stan ten jeden z autorów brytyjskich definiuje jako *stworzenie stabilnych i trwałych struktur, procesów i mechanizmów, poprzez które lokalne społeczności mają rosnący poziom kontroli nad, i dający się zmierzyć realny wpływ na, polityki społeczne i publiczne dotyczące tych społeczności*<sup>27</sup>. Strategię zintegrowaną można by traktować jak tę najbardziej pożądaną, jeśli za rzeczywiście właściwy dla współczesności model zarządzania publicznego uznamy tzw. *governance*, tj. zarządzanie polegające na mobilizowaniu różnych aktorów społecznych do regulowania kwestii publicznych.

<sup>27</sup> G. Craig, *Toward the measurement of empowerment: The evaluation of community development*, Journal of the Community Development Society 2002, vol. 33, no.1, cyt. za: D. Hardina, *Strategies for Citizen Participation and Empowerment in Non-profit, Community-Based Organizations*, Journal of the Community Development Society 2006, Winter, vol. 37, nr 4, s. 4.

**Tabela 1. Strategie podnoszenia partycypacji publicznej**

Czynniki warunkujące partycypację publiczną		Strategie podnoszenia poziomu partycypacji publicznej			Kluczowe kryteria
		Typy			
		oddolna	odgórna	zintegrowana (community empowerment)	
Pozycja społeczna		+		+	Czy adresowana także do kategorii o niskim statusie?
Potencjał społeczności	Umiejętności obywatelskie	+		+	Czy uczy umiejętności obywatelskich?
	Kapitał społeczny	+		+	Czy organizuje członków społeczności (łączy w grupy)? Czy stymuluje rozwój lokalnego przywództwa? Czy rozwija istniejące lokalne grupy i organizacje obywatelskie? Czy stymuluje współpracę międzyorganizacyjną?
Zinstytucjonalizowane reguły praktykowania partycypacji			+	+	Czy tworzy lub rozwija zinstytucjonalizowane reguły stymulujące obywateli do partycypacji?



Anna Olech

# Charakterystyka i porównanie założeń metod podnoszenia poziomu partycypacji publicznej zastosowanych przez FRDL i CAL

Rekonstrukcja założeń interwencji planowanych przez Stowarzyszenie Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL oraz Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej była jednym z podstawowych zadań badawczych. Dokonana została na podstawie analizy dokumentów przygotowanych w ramach projektu przez FRDL i CAL (konceptje, założenia, plany działań) oraz wywiadów z autorami i twórcami obu koncepcji działań wdrożeniowych.

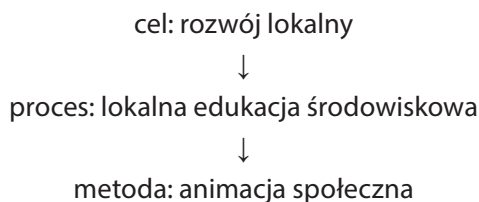
Prace badawcze prowadzone były w trakcie realizacji I tury badania. W ich wyniku powstało niepublikowane opracowanie: „Założenia interwencji planowanych przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej oraz Stowarzyszenie Centrum Aktywności Lokalnej w ramach projektu Decydujemy Razem” autorstwa Ewy Baci, Moniki Figiel i Katarzyny Górniak, członkiń zespołu eksperckiego ISP. W niniejszym tekście odwołuję się przede wszystkim do treści tego opracowania i opieram się na zawartych w nim ustaleniach.

## Filozofia działania

### Perspektywa CAL

W klasycznej koncepcji idea Stowarzyszenia Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL polega na organizowaniu społeczności do współpracy na rzecz rozwoju, prowadzonej jako lokalna edukacja środowiskowa przy zastosowaniu animacji społecznej:

# CHARAKTERYSTYKA I PORÓWNANIE ZAŁOŻEŃ METOD PODNOŠENIA POZIOMU PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ ZASTOSOWANYCH PRZEZ FRDL I CAL



Animacja społeczna jako metoda wdrażania i realizacji edukacji środowiskowej zawiera cztery podstawowe elementy:

- 1) badanie w działaniu, którego celem jest odkrycie źródeł i potencjału zmiany społecznej (potencjału społeczno-kulturalnego, tzn. wszelkich istniejących i potencjalnych sił społecznych – ludzi, instytucji, idei);
- 2) praca środowiskowa, rozumiana jako profesjonalne wsparcie o charakterze edukacyjnym, technologicznym, organizacyjnym i informacyjnym, którego celem jest uzyskanie przez jednostki, grupy i całą społeczność wiedzy, umiejętności i informacji;
- 3) wzmacnianie społeczne, którego celem jest zbudowanie wzajemnego zaufania i solidarności przez rozwijanie wiedzy, umiejętności i pewności siebie;
- 4) działanie środowiskowe, mające na celu uruchomienie współpracy jednostek, grup i organizacji na rzecz zaspokojenia określonych potrzeb społecznych<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> P. Jordan, B. Skrzypczak (red.), Centrum Aktywności Lokalnej jako metoda rozwoju społeczności lokalnej, Warszawa 2002, s. 22.

## Perspektywa FRDL

W pracy zbiorowej, mającej charakter jubileuszowej monografii, *Dwadzieścia lat Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej* wskazuje się trzy podstawowe nurty działalności FRDL.

Kwestia pierwsza – szkolenia, czyli działania ukierunkowane na podnoszenie kwalifikacji pracowników administracji i na przygotowanie ich do nowych zadań i wyzwań. Początkowo przeważały szkolenia dotyczące kwestii podstawowych, na przykład istoty samorządu terytorialnego, jego podstaw prawnych i form działania. Z biegiem czasu potrzeby uczestników szkoleń stały się bardziej złożone, zaoferowano więc kursy z zakresu metod rozwiązywania konfliktów, prawa materialnego, nowoczesnych metod zarządzania gminą, komputeryzacji, nowoczesnej polityki informacyjnej gminy, kontaktów ze społeczeństwem czy obsługi klientów. Wzrastało również zainteresowanie tworzeniem strategii rozwoju, polityką gospodarczą i polityką rozwiązywania problemów społecznych.

Drugi nurt – to doradztwo i wspieranie władz lokalnych w przeprowadzaniu zmian, w usprawnianiu administracji. Fundacja rozwinęła swoją działalność doradczą i konsultingową, aby wspólnie z pracownikami urzędów gmin podejmować takie wyzwania, jak: budowanie strategii rozwoju gmin, tworzenie wieloletnich planów inwestycyjnych, budżetów zadaniowych, studiów wykonalności oraz przygotowanie projektów, a także dokonywanie przekształceń organizacyjnych. Doradztwo dotyczyło również

metod komunikacji z mieszkańcami czy współpracy z lokalnymi organizacjami porządowymi. Eksperci fundacji promują metody partycypacyjne, w odróżnieniu od firm prowadzących podobną działalność, które oferują gotowy produkt.

Trzeci nurt – to wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Samorząd może funkcjonować jedynie wtedy, gdy społeczności lokalne są złożone z obywateli świadomych nie tylko swoich praw, ale także odpowiedzialności za swoją przyszłość i warunki życia<sup>29</sup>.

## Cele udziału obu organizacji w projekcie „Decydujemy razem”

Obie organizacje przystępowały do projektu „Decydujemy razem”, ponieważ miały wieloletnie doświadczenie w pracy na rzecz wspierania partycypacji społecznej i obywatelskiej na poziomie lokalnym. Działania projektowe zgodne są zarówno z misją Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, jak i Stowarzyszenia Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL. Odmienne jednak formułowane były ich cele udziału w projekcie.

## Perspektywa FRDL

Przedstawiciele FRDL prezentowali swoją koncepcję, opierając się na konkretach: (...) *stoimy na gruncie legalizmu; nasza koncepcja jest taka chodząca po ziemi, nie jest utopijna; my się jakoś nie napinamy, w tym sensie, że my nie chcemy zbawiać świata; patrzymy (...) realistycznie; nie stawiamy za dużo warunków, bo by utrudniło realizację.* Stwierdzają wręcz, że (...) *w jakiś sposób idea partycypacji jest ideą utopijną (...) której elementy da się zrealizować.* Swoje podejście do partycypacji publicznej określali jako realistyczne i minimalistyczne.

Cele formułowane przez FRDL odnosiły się przede wszystkim do poziomu władzy lokalnej i na jej działaniach się koncentrowały. Wynikało to nie tylko z diagnozy rzeczywistości społecznej, ale przede wszystkim z misji samej organizacji i z przekonania, że w społecznościach lokalnych najsilniejszym ogniwem jest właśnie władza lokalna stanowiąca reprezentację tejże społeczności, czyli jest w pełni legitymizowana: (...) *skoro oni zostali wybrani, (...) zostali wybrani przez społeczność lokalną w jakiś tam sposób, to oni rządzą i oni mają prawo do decydowania, natomiast oczywiście byłoby to sensowne, gdyby to robili w sposób partycypacyjny czy z udziałem obywateli. Więc my bardziej idziemy od strony władzy, czyli naszym celem jest też ta władza, znaczy naszym celem jest też, żeby samorząd czy władze samorządowe w danej gminie przekonały się do tej metody i żeby ją stosowały.* FRDL zakładała, że we władzach lokalnych tkwi *kapitał do zagospodarowania*, a ponieważ bez ich przyzwolenia partycypacja publiczna nie będzie mogła się rozwijać, dlatego też należy przede wszystkim na nie oddziaływać, nakłaniać i przekonywać, żeby stosowały zaproponowane narzędzia i ramy partycypacji.

<sup>29</sup> Dwadzieścia lat Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2009, <http://www.frdl.org.pl/pliki/frdl/document/publikacjeFRDL/e-monografia.pdf>; data dostępu: 28.07.2012



## CHARAKTERYSTYKA I PORÓWNANIE ZAŁOŻEŃ METOD PODNOŠENIA POZIOMU PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ ZASTOSOWANYCH PRZEZ FRDL I CAL

Władzę lokalną postrzega się jako głównego animatora społeczności lokalnej. FRDL dążyła zatem do tego, by wykształcić przedstawicieli władzy umiejących współdziałać ze społecznością, którą się do owej partycypacji zresztą również zachęca. Jest to jednak partycypacja objęta pewnymi warunkami i przyznaniem przedstawicielom władzy możliwości ostatecznego rozstrzygnięcia z pozycji owej władzy: (...) *urzędnicy, kiedy trzeba, powiedzą: »nie, tego się nie da zrobić, to zbyt drogo kosztuje, to zbyt długo trwa, to jest głupi pomysł«. Bo musi pani wiedzieć też, że nawet najbardziej sensowne formy partycypacyjne skutkują idiotyzmami (...). To jest taki mechanizm uzgodnieniowy, że urzędnik musi wyjść z biurka i pójść do ludu i nie może się bać, i to dotyczy wójta, burmistrza i tego szeregowego. Jak również i ten drugi nie powinien mieć oporów z tą władzą się kontaktować, i czasami powiedzieć, co o niej myśli. Ale też dać sobie wytłumaczyć, że nie wszystkie moje pomysły są genialne, wspaniałe, jako żywo realizowane. Ale to jest umiejętność dialogu. Tego się nie uczy na uniwersytecie, tego się uczy w życiu, a no i to wymaga czasu po prostu. To już taki cel, ja bym powiedział w obszarze wychowawczym, ale to jest praca na wartościach. Cele FRDL to kształtowanie i podnoszenie poziomu partycypacji publicznej, ale w sposób ograniczony i warunkowy.*

Nie można jednak powiedzieć, że FRDL zupełnie pomijała w swojej koncepcji społeczność lokalną. Cele nakierowane na nią były traktowane jednak nie jako priorytetowe, ale jako uzupełniające: (...) *żeby społeczność lokalna umiała stosować tę metodę i żeby domagała się stosowania tej metody.*

Celem było zatem pobudzenie aktywności społecznej poprzez pokazanie i upowszechnienie palety narzędzi, które można wykorzystywać w procesie podejmowania decyzji publicznych: (...) *żeby się oni w ogóle otworzyli, zobaczyli, że mogą to, naprawdę, często przy użyciu bardzo prostych środków, najprostszycy metod zrobić.* Cel ten został poszerzony o wątek kształtowania umiejętności niezbędnych do praktykowania partycypacji publicznej, ale także kształtowania innych umiejętności, np. analitycznych, diagnostycznych, komunikacyjnych. Z analizy wypowiedzi twórców koncepcji wynika jednak, że pobudzanie aktywności będzie następować przez zmianę postaw przedstawicieli władzy i ich otwarcie na społeczność – *proces zaowocuje taką rzeczą, że urzędnicy nie będą się bać partycypacji* – ponieważ obywatele nie będą mogli partycypować, jeśli władza nie stworzy im ku temu warunków.

### Perspektywa CAL

Przedstawiciele CAL swoją koncepcję rysowali szeroko, przedstawiając całościową filozofię procesu zmiany społecznej, której celem jest podniesienie poziomu partycypacji publicznej oraz edukacja i przemiana uczestników tego procesu: (...) *dla nas jest istotne, że ktoś w to wierzy, z tego tworzyliśmy grupę i tworzymy cały czas, bo to jest cały czas stały proces, bo to nie ma zamknięcia.* (...) [To koncepcja] *laboratorium eksperymentu edukacyjnego [zbudowanego] na trzech poziomach: lokalnym, subregionalnym, ogólnopolskim.* [I dalej] *stawiamy sobie za cel, żeby zrobić tę partycypację jako stałą procedurę i nie tylko procedurę, ale taką podstawę kultury.*

Celem było zatem dokonanie zmiany przez przeobrażenie relacji między władzą a społecznością, stworzenie warunków i przestrzeni do współdziałania, zakwestionowanie hierarchicznych zależności. Wprawdzie CAL również rozpoczynało swoje myślenie o zmianie od przeobrażeń w samorządzie i dążyło do tego, żeby stał się bardziej otwarty i przyjazny włączaniu mieszkańców w proces tworzenia polityk publicznych, to jednak głównym jego celem było wypracowanie trwałych mechanizmów partycypacji i trwałe włączenie ich do polityki lokalnej, do lokalnego zarządzania. Zmiana, która nastąpi w efekcie realizacji zamierzeń, powinna mieć charakter systemowy i trwały. Ponieważ kwestia systemowości i całościowego traktowania zmiany była dla CAL istotna, cele koncepcji zostały rozbudowane o kolejne aspekty.

Drugim dążeniem stało się stworzenie systemu wspierającego włączanie mechanizmów partycypacji do lokalnego zarządzania, bo *samo się nie zadzieje*. Z tym celem zgodny był następny, a mianowicie CAL dążył do stworzenia środowiska osób i instytucji przyjaznych partycypacji, upowszechniających jej założenia, stosujących je w praktyce: (...) *przygotować pewne środowisko aktywnych ludzi, i samorządowych, i pozarządowych, do dialogu, do włączenia do partycypacji w nowym okresie programowania, gdzie ważną strukturą w procesie programowania będzie subregion*. Dla trwałości efektów tworzenie wspierającego środowiska ma bardzo duże znaczenie. Istotne było zatem budowanie środowiska animatorów partycypacji publicznej, w ramach którego mogliby dzielić się doświadczeniami, wymieniać uwagi, prowadzić dyskusje dotyczące konkretnych kwestii związanych z partycypacją. Poza tym CAL stawiał sobie również za cel metodyczne opracowanie swojej koncepcji i zbudowanie partnerstwa instytucji naukowych działających na rzecz partycypacji.

CAL nie formułował swoich zamierzeń wycinkowo i nie zawęzał ich do jednego wymiaru, dążył do stworzenia kompleksowego systemu, który będzie umożliwiał zakorzenienie partycypacji publicznej i jej mechanizmów w rzeczywistości społecznej w sposób trwały i niezbywalny: *najważniejsze jest, że idziemy od praktyki do zmiany systemowej*.

### **Kluczowe role w koncepcjach obu metod**

Kluczową rolę w działaniach wdrożeniowych zaprojektowanych przez obie organizacje odgrywa animator lokalny (gminny lub powiatowy) nazwany w koncepcji FRDL „animator”, w koncepcji CAL – „animator partycypacji publicznej”.

Planując proces rekrutacji, obie organizacje wskazały podobne kryteria wyłaniania osób mających pełnić funkcję animatora: muszą mieć rozeznanie w środowisku lokalnym i wykazywać się jego znajomością, posiadać zdolność organizowania zespołu i prowadzenia jego prac, posiadać doświadczenie we współpracy z różnymi grupami i przedstawicielami odmiennych interesów: [animator] *musi umieć jednoczyć ludzi* (...). Animator jest zatem osobą, która z jednej strony, musi posiadać dobre relacje z władzami samorządowymi, a z drugiej, musi umieć budować i utrzymywać pozytywne

## CHARAKTERYSTYKA I PORÓWNANIE ZAŁOŻEŃ METOD PODNOŠENIA POZIOMU PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ ZASTOSOWANYCH PRZEZ FRDL I CAL

relacje ze społecznością lokalną – powinna umieć tworzyć atmosferę sprzyjającą pracy metodą partycypacyjną. Jeden z rozmówców FRDL tak kreślił portret potencjalnego animatora: (...) *żeby to były osoby, które mają generalnie jakieś pojęcie, co można by było nazwać partycypacją społeczną, kontaktem pomiędzy organizacjami społecznymi a urzędem, które uczestniczą w tego typu spotkaniach, mają jakieś doświadczenie (...). Zakładaliśmy, że ta osoba zostanie dobrana na tej zasadzie, że ma dobre kontakty ze społecznością, że ma te dobre relacje, że zna środowisko, że zna organizacje pozarządowe, że ma również kompetencje, nazwijmy to, merytoryczne, które powodują, że tam w jakimś zakresie zajmuje się tą problematyką.*

Z formalnego punktu widzenia, animator jest etatowym pracownikiem urzędu gminy czy powiatu wytypowanym przez wójta, burmistrza lub starostę do udziału w projekcie. Prace związane z projektem są dla niego dodatkowym obowiązkiem.

Obok animatora najważniejszym ogniwem na poziomie lokalnym były w obu metodach grupy lub zespoły partycypacyjnego tworzenia dokumentów strategicznych. W przypadku CAL to grupa do spraw partycypacji publicznej, a w przypadku FRDL – zespół do spraw partycypacyjnego modelu tworzenia polityk publicznych. Obie organizacje zakładały, że rekrutacja osób do tych gremiów powinna być prowadzona bardzo szeroko i powinni się w niej znaleźć przedstawiciele różnorodnych podmiotów i sektorów oraz różni aktorzy życia lokalnego, nie powinno w tym zespole dojść do zdominowania prac przez jedną opcję, ideologię, instytucję czy grupę interesów. Rekrutacją zajmował się animator lokalny i to od jego operatywności, otwartości, zdolności komunikacyjnych zależało, kogo uda się pozyskać do zespołu.

Tak zaprojektowana rola animatora to dla FRDL i CAL swoisty eksperyment. Żeby zwiększyć szanse powodzenia eksperymentu, obie organizacje obudowały rolę animatora systemami zabezpieczeń.

### Perspektywa FRDL

Zgodnie ze swoimi wcześniejszymi doświadczeniami i modelem postępowania w pracy z samorządami, FRDL wyposażyła animatora gminnego czy powiatowego w 3-osobowy system doradztwa i wsparcia. Animator działa w wybranej gminie, a doradztwo zapewniają dwie osoby: doradca merytoryczny FRDL i koordynator regionalny FRDL. Towarzyszą animatorowi w tworzeniu zespołu partycypacyjnego i w pracach zespołu związanych z projektowaniem dokumentu strategicznego, służą pomocą merytoryczną i koncepcyjną. Doradca merytoryczny i koordynator regionalny są osobami „z zewnątrz” związanymi z FRDL i według tego klucza wybieranymi do pełnienia swoich funkcji: (...) *my wybraliśmy osoby, które w większości współpracowały z fundacją, więc się już u nas sprawdziły.*

Koordynatorowi regionalnemu przypisano znaczny zakres odpowiedzialności – jeden z rozmówców z FRDL stwierdza wprost: [to] *koordynator regionalny ma się w ogóle bać nas tu w Warszawie, że jak coś w tej gminie nie wyjdzie, to on jest tu jedyny winien,*

*a nie animator, nie doradca, nie ktokolwiek inny. On ma spowodować, żeby to zadziałało. Natomiast zadania doradcy opisywane są następująco: (...) jeden – musi się znać na jednym z tych czterech obszarów merytorycznych, a dwa – musi mieć doświadczenie w partycypacji jako prowadzący taki proces, zachęcający do niego. (...) są osoby, które po części jakby też uczestniczyły w metodach partycypacyjnych, ale też osobowościowo dobieżeliśmy, że są to osoby otwarte i nie są jakieś autorytatywne, które chciałyby narzucać swoje zdanie [natychmiast].*

Trzecim elementem zabezpieczenia roli animatora w koncepcji FRDL miał być koordynator gminny lub powiatowy, który jest pracownikiem gminy, podobnie jak animator. Stały przed nim zadania natury logistyczno-organizacyjnej, mające na celu wsparcie działań animatora.

### **Perspektywa CAL**

Stowarzyszenie CAL inaczej zbudowało system zabezpieczeń dla animatora. Zgodnie ze swoimi wcześniejszymi doświadczeniami związanymi z animacją społeczną, wsparcie dla animatora zostało zaprojektowane jako sieć powiązań z innymi animatorami zaangażowanymi w realizację projektu na poziomie lokalnym i subregionalnym. Bezpośrednie wsparcie dają animatorowi animator subregionalny oraz superwizor. Podstawowym wymogiem, jaki musiała spełniać osoba będąca animatorem subregionalnym, jest bardzo dobra znajomość subregionu (powiązań między różnymi podmiotami, ich potencjału, możliwości, gotowości do podejmowania nowych wyzwań, otwartości) i zdolność do podejmowania działania na swoim obszarze (w subregionie). Musi to być zatem osoba, która w subregionie jest pozytywnie postrzegana, a przy tym wykazuje praktyczną umiejętność nawiązywania pozytywnych relacji.

*Animatorzy subregionalni to zwykle doświadczeni liderzy organizacji pozarządowych, którzy już wcześniej współpracowali ze Stowarzyszeniem CAL. To jest kluczowa nasza siła, że mamy ludzi, którzy w tym pracowali, pracują i, co jest chyba najważniejsze, że są autentyczni w tym i stoją za tym w pewnych wartościach. Wierzą w to, jest to dla nich ważne. Właściwie nie mamy ekspertów takich stricte (...) to nie jest nasz tryb działania. Dla nas jest istotne, że ktoś w to wierzy, i z tego tworzyliśmy grupę, i tworzymy cały czas.*

Animatorowi subregionalnemu towarzyszyć ma superwizor, czyli osoba niezaangażowana bezpośrednio w realizację projektu, ale umiejąca obiektywnie, z dystansu spojrzeć na podejmowane kroki i wykonywane działania oraz ocenić postępy i kierunek rozwoju projektów lokalnych w subregionach. Animator subregionalny wraz z superwizorem organizują sieć powiązań i współpracy, włączając w nią animatorów lokalnych. Superwizor jest doświadczonym animatorem, osobą zewnętrzną wobec subregionu, ale razem z animatorem subregionalnym tworzą parę o uzupełniających się kompetencjach.

## Organizacja działań projektowych

Odmienne w obu organizacjach planowano działania, czyli proces wdrażania własnych metod.

## Organizacja działań w koncepcji FRDL

Zakres działań zaproponowanych przez FRDL był z założenia dosyć ograniczony. Realizacja projektu miała odbywać się wyłącznie na poziomie konkretnego samorządu, a więc podstawowym działaniem przewidzianym przez FRDL było powołanie zespołu pracującego zgodnie z założeniami partycypacji nad wybranym tematem. Po podpisaniu kontraktu przez gminę czy powiat z FRDL zostanie najpierw utworzony tzw. mały zespół, w którego pracach będą brali udział przedstawiciele samorządu, animator, koordynator gminny lub powiatowy, koordynator regionalny oraz doradca merytoryczny desygnowany przez FRDL. Efektem pracy zespołu będzie wybór polityki oraz rodzaju dokumentu, nad którym będą przebiegały prace włączające mechanizmy partycypacyjne.

Następnie powołany zostanie zespół do spraw partycypacyjnego modelu tworzenia polityk publicznych. W jego skład miało wejść od 15 do 25 osób będących przedstawicielami zarówno władz samorządowych, jak i mieszkańców danej społeczności, a kierować nim miał animator przy logistycznym wsparciu koordynatora gminnego lub powiatowego. Zaplanowano pięć spotkań zespołu, przy czym między tymi spotkaniami miały pracować zespoły robocze. Pierwsze spotkanie będzie miało charakter organizacyjny – przedstawione zostaną cele koncepcji i projektu oraz harmonogram. Kolejne spotkania – drugie, trzecie i czwarte – mają polegać na inwentaryzacji dokumentów, ich analizie i interpretacji oraz dochodzeniu do wspólnego stanowiska. Czwarte spotkanie powinno zakończyć się przygotowaniem projektu wypracowanego dokumentu, który zostanie przedłożony doradcy FRDL. Po uzyskaniu jego rekomendacji dokument zostanie poddany konsultacjom społecznym poprzedzonym akcją informacyjną. Na ostatnim, piątym spotkaniu zespół miał przeanalizować uwagi zgłoszone w trakcie konsultacji i podjąć decyzję o ich włączeniu do dokumentu lub odrzuceniu, a swoje decyzje w tym wymiarze upublicznić. Namacalnym efektem końcowym prac zespołu powinien być opracowany dokument mieszczący się w tematyce wybranej polityki publicznej. Dokument ten następnie ma być przedłożony radzie gminy lub powiatu, uchwalony przez nią i przekazany do wdrożenia. Proces wdrażania objęty zostanie społecznym monitoringiem sprawowanym przez specjalnie do tego celu powołany zespół monitorujący.

Przewidywany czas kluczowych działań to jeden rok przeznaczony na przygotowanie dokumentu strategicznego, ale każdy z realizatorów projektu miał mieć możliwość elastycznego tworzenia swoich indywidualnych harmonogramów: (...) *tu ten proces nie jest ściśle określony, choć jakieś kamienie milowe będziemy tam stawiać, żeby się potem*

*nagle nie okazało, że na początku czwartego spotkania mają pustą kartkę, a mają wyjść z projektem uchwały. To będzie trwało indywidualnie. Tak naprawdę, wszystko się okaże w danej miejscowości w trakcie pierwszego spotkania z doradcą, a po części – przed tym pierwszym spotkaniem, w trakcie tego zerowego spotkania z władzami gminy, gdzie się ustali zakres, dokument.*

### **Organizacja działań w koncepcji CAL**

W odróżnieniu od FRDL, działania CAL miały przebiegać na trzech zintegrowanych poziomach: krajowym, subregionalnym i lokalnym. Na poziomie ogólnopolskim planowano organizowanie spotkań, podczas których będzie dochodziło do wymiany doświadczeń i dyskusji nad rozwojem metody i postępiami w jej wdrażaniu; spotkania te miały służyć jednocześnie skupianiu środowiska wokół kwestii partycypacji publicznej. Działania te polegać będą na organizowaniu wzajemnych wizyt oraz corocznych spotkań Ogólnopolskiego Laboratorium Animacji Społecznej (LAS) dla animatorów lokalnych i subregionalnych, Ogólnopolskiego Forum Animatorów, spotkań roboczych dla superwizorów i animatorów subregionalnych, wyjazdów doradczych oraz na monitoringu badawczo-metodycznym prowadzonym przez LAS.

Na poziomie subregionalnym działać będzie Laboratorium Animacji Społecznej pełniące rolę obserwatorium oraz dające możliwość uzyskania wsparcia i nawiązania współpracy osób i instytucji zaangażowanych w projekt „Decydujmy razem”. Jego zadania polegać będą na: (1) tworzeniu środowiska wsparcia dla działających lokalnie osób i instytucji, (2) monitorowaniu postępów prac w poszczególnych subregionach i społecznościach lokalnych, (3) uruchomieniu konstruktywnej konkurencji gmin wdrażających metodę CAL. Oprócz LAS na poziomie subregionalnym stworzona zostanie grupa robocza LAS złożona z przedstawicieli gmin, animatorów lokalnych, ekspertów, spotykająca się cyklicznie na jedno- lub dwudniowych warsztatach. Poza tym odbędzie się Subregionalne Forum Partycypacji Społecznej skierowane do różnych odbiorców, ponieważ jego celem jest promocja i upowszechnianie zaproponowanej przez CAL metody zwiększania partycypacji publicznej. Przewidziano również regularne spotkania animatorów lokalnych z animatorem subregionalnym, jak też system superwizji, czyli wizyty terenowe superwizora, jego spotkania z uczestnikami procesu partycypacji oraz wywiady.

Na poziomie lokalnym działania skupiać się będą wokół przetestowania metody z wykorzystaniem instrumentów animacji społecznej. Efektem ma być, jak wskazują założenia projektu systemowego, stworzenie, uchwalenie oraz wdrożenie dokumentu odnoszącego się do wybranej polityki publicznej, czyli kreowanie polityki publicznej w sposób partycypacyjny. Na tym poziomie istnieje duża zbieżność z działaniami proponowanymi przez FRDL. Po podpisaniu przez gminę czy powiat kontraktu z CAL nastąpi powołanie animatora partycypacji publicznej, stworzenie zespołu zadaniowego (3–5 osób) stanowiącego wsparcie dla animatora i przede wszystkim powołanie grupy

## CHARAKTERYSTYKA I PORÓWNANIE ZAŁOŻEŃ METOD PODNOSENIA POZIOMU PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ ZASTOSOWANYCH PRZEZ FRDL I CAL

do spraw partycypacji publicznej (grupy roboczej). Zadania tej grupy polegać mają na przygotowaniu danego programu czy dokumentu (pierwszy rok trwania projektu, czyli 2011), na przygotowaniu i realizacji projektu społecznego wynikającego z uchwalonego programu lub dokumentu (drugi rok trwania projektu, czyli 2012) oraz w końcu na przeprowadzeniu społecznej ewaluacji wdrażanych rozwiązań partycypacyjnych (trzeci rok trwania projektu, czyli 2013). Upowszechnianie efektów prac i postępów działań grupy nastąpi na corocznym Lokalnym Forum Partycypacji Społecznej.

Działania CAL zaplanowano na okres trzyletni, natomiast ich konkretna czasowa realizacja w terenie miała zależeć od sytuacji w poszczególnych samorządach.

### Podsumowanie

Metoda podnoszenia poziomu partycypacji publicznej prezentowana przez FRDL (minimalistyczna, realistyczna) jest stosunkowo prostą i spójną praktyczną konstrukcją, w której zakłada się działania mające początek w strukturach lokalnych samorządów. Przedstawiciele demokratycznie wybranych władz samorządowych są inspiratorami procesów partycypacyjnych w społecznościach lokalnych. Metoda postępowania przyjęta przez FRDL skierowana jest do aktywnych samorządów i aktywnych obywateli, którzy chcą angażować się w tego typu działania. Podstawowym obszarem działania jest pojedyncza gmina. Fundacja proponuje klasyczny model edukacyjny oparty na zewnętrznym doradztwie, ekspertyzach i wsparciu, w praktyce składający się z cyklu pięciu spotkań, podczas których gminny lub powiatowy zespół partycypacyjny przy pomocy zewnętrznych doradców, wypracowuje konkretny dokument programowy, związany z wybraną polityką publiczną. Cały proces partycypacyjnego tworzenia polityki publicznej jest zaplanowany na jeden rok. W tym modelu postępowania główne role odgrywają: animator lokalny, doradca merytoryczny i koordynator regionalny.

Metoda podnoszenia poziomu partycypacji publicznej prezentowana w koncepcji CAL (maksymalistyczna, idealistyczna) polega na szeroko zarysowanych założeniach filozoficznych, pedagogicznych, socjologicznych i nawiązujących także do artystycznych inspiracji Teatru Laboratorium Jerzego Grotowskiego. Stowarzyszenie przyjmuje filozofię zmiany systemowej na podstawie działań edukacyjnych i pogłębionej refleksji społecznej. Punktem wyjścia dla metody postępowania CAL jest zawsze człowiek, który wpływa na instytucje i zmienia środowisko społeczne, przy czym w deklaracjach Stowarzyszenia ten człowiek – początek procesu zmiany systemowej – nie był obecny do tej pory w sferze publicznej, *nie miał głosu*. Metoda CAL zakłada duży obszar działania. Pojedyncza gmina zostaje ściśle powiązana z sąsiednimi gminami, z regionem, a także na poziomie krajowym. Podobnie ściśle wiążą się wypracowywane pomiędzy uczestnikami projektu, zarówno tymi zakorzenionymi w samorządach, jak i tymi, którzy działają w stowarzyszeniach. Model CAL zakłada współpracę w ramach wspólnego systemu wartości. Każdy uczestnik procesu zmiany społecznej ponosi współodpowiedzialność za jej przebieg. Celem działań podejmowanych w modelu

## CHARAKTERYSTYKA I PORÓWNANIE ZAŁOŻEŃ METOD PODNOŠENIA POZIOMU PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ ZASTOSOWANYCH PRZEZ FRDL I CAL

CAL jest powtarzalny proces zmiany systemowej, w której procesy i procedury partycypacyjne zostaną przyjęte na stałe w danej społeczności. Tak maksymalistycznie zaplanowany proces wymaga czasu. Metoda Stowarzyszenia przewiduje trzyletnie działania projektowe. Ważne postaci tego procesu to: animatorzy partycypacji publicznej, animatorzy subregionalni i superwizorzy (syntetyczne porównanie założeń obu metod – por. tabela 2)

**Tabela 2. Syntetyczne porównanie założeń obu metod**

FRDL	CAL
<b>FILOZOFIA</b>	
Wiara w demokrację. Eliminowanie deficytów. Partycypacja jako lek.	Wiara w człowieka. Bazowanie na mocnych stronach. Partycypacja jako szansa rozwoju.
<b>DZIAŁANIA</b>	
Partycypacyjny model tworzenia polityk publicznych. Definiowanie poprzez role i narzędzia.	Laboratorium animacji (zmiany) społecznej. Budowanie świata. Proces. Filozofia zmiany: edukacja w działaniu, refleksyjność, środowisko.
<b>PUNKT WYJŚCIA</b>	
Odgórnie – od strony samorządu.	Oddolnie – od człowieka przez instytucję do środowiska.
<b>ADRESACI DZIAŁAŃ</b>	
Aktywni. Ci, którzy chcą uczestniczyć. Aktywne samorządy.	Bierni. Ci, którzy nie mają głosu. Wykluczeni, „uciśnieni”.
<b>ROLA ORGANIZACJI</b>	
Działanie od zewnątrz (gminy) – doradzanie, bycie ekspertem, przekazywanie wiedzy i umiejętności.	Działania wewnątrz procesu zmiany (w środowisku) – uczestnictwo, budowanie zaufania.
<b>OBSZAR DZIAŁANIA</b>	
Działania na terenie lokalnym (pojedyncze gminy).	Działania na terenie lokalnym, subregionalnym, krajowym.
<b>EFEKTY</b>	
Przygotowanie dokumentu programowego związanego z polityką publiczną po to, aby nauczyć partycypacyjnych metod podejmowania decyzji. Konkret. Realizm.	Przygotowanie, wdrożenie i ocena dokumentu programowego po to, aby dokonać zmiany systemowej. Proces. Maksymalizm.
<b>OKRES DZIAŁANIA</b>	
Krótkoterminowo. Czas uchwalenia polityki publicznej. Jeden rok.	Długofalowo. Zmiana systemowa – wciągnięcie na stałe w partycypację. Trzy, cztery lata.
<b>KLUCZOWE ROLE</b>	
Animator. Doradca merytoryczny. Koordynator regionalny.	Animator partycypacji publicznej. Animator subregionalny. Superwizor.

Źródło: *Założenia interwencji planowanych przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej oraz Stowarzyszenie Centrum Aktywności Lokalnej w ramach projektu DECYDUJMY RAZEM* autorstwa Ewy Baci, Moniki Figiel i Katarzyny Górniak, opracowanie niepublikowane.



## CHARAKTERYSTYKA I PORÓWNANIE ZAŁOŻEŃ METOD PODNOŠZENIA POZIOMU PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ ZASTOSOWANYCH PRZEZ FRDL I CAL

Metody postępowania obu organizacji mają trzy podstawowe wspólne elementy wynikające z założeń projektu „Decydujmy razem”. Są to:

- kluczowa rola animatora zakorzenionego w samorządzie lokalnym;
- tworzenie w gminach i powiatach zespołów partycypacyjnych składających się z przedstawicieli władz i innych przedstawicieli społeczności lokalnych;
- skoncentrowanie prac zespołów partycypacyjnych na wypracowaniu dokumentu strategicznego z wybranej polityki publicznej.

Z badawczego punktu widzenia, szczególnie istotne są jednak różnice w metodzie postępowania FRDL i CAL, bo to one mogą mieć znaczenie dla oceny skuteczności tych metod w procesie podnoszenia poziomu partycypacji publicznej w samorządach wybranych do projektu „Decydujmy razem”. Analizując koncepcje obu organizacji, wypada stwierdzić, że obie metody noszą znamiona strategii odgórnej, choć w ideach działania Stowarzyszenia CAL odnaleźć można także cechy strategii oddolnej.

Jak faktycznie przebiegało wdrażanie obu metod, obu pomysłów na doprowadzenie do większego zakresu partycypacji publicznej, pokazują kolejne teksty niniejszej publikacji.

**PROCES  
WDRAŻANIA  
METODY FRDL**



Katarzyna Górniak

# Studia przypadków – monografie gmin i powiatu

## Partycypacja publiczna w powiecie – przypadek powiatu A

### Charakterystyka powiatu

Powiat A<sup>30</sup> znajduje się w regionie południowo-zachodnim, w pobliżu głównych szlaków komunikacyjnych (m.in. autostrady A2). Jego powierzchnia wynosi 442 km<sup>2</sup>, a w momencie przystępowania do projektu „Decydujemy razem” zamieszkiwało go 65,7<sup>31</sup> tys. osób (2011). Składa się on z pięciu gmin w większości miejsko-wiejskich. Na obszarze powiatu działa 48 sołectw. Utrudnieniem dla mieszkańców jest znaczne oddalenie od wiodących ośrodków miejskich w regionie, jak również oddalenie od ważnych instytucji publicznych (sądy) oraz kulturalnych (teatry).

Powiat został utworzony w 1999 roku w wyniku nowego podziału administracyjnego kraju. Natomiast doświadczenia współpracy powiatowej nie są mieszkańcom obce, ponieważ na tym terenie powiat istniał już w latach 1956–1975. Obejmował wtedy znacznie mniejszy obszar, jednak przyczynił się do wytworzenia silnych więzi, szczególnie gospodarczych, pomiędzy gminami. Powstanie powiatu, a wcześniej wprowadzenie samorządu terytorialnego, było znaczącym impulsem do dynamicznego rozwoju tych terenów (poprawa infrastruktury), jak mówi jeden z rozmówców: (...) *postęp jest olbrzymi. To widzą te zagraniczne delegacje, które do nas przyjeżdżają. Zresztą już wielu z nich może brać wzorce po naszych działaniach (...) To już jest na takim poziomie, że nie przynosi wstydu, inni mogą przychodzić i podpatrywać.*

Badany powiat należał i należy do najbardziej rozwiniętych pod względem przemysłowym powiatów w województwie. Silne są zatem tradycje życia przemysłowego i organizacji życia społecznego wokół zakładu pracy, ale też tradycje pracy najemnej, co skutkuje słabymi postawami przedsiębiorczymi. Zaznaczyć należy, że spora część przedsiębiorstw i zakładów istniejących przed 1989 rokiem przetrwała okres transformacji, choć oczywiście powiatu nie ominęły ani proces upadku czy restrukturyzacji istniejących zakładów pracy, ani szybko rosnące bezrobocie – w 2011 roku stopa bezrobocia rejestrowanego wynosiła 10,1%, a prawie 60% bezrobotnych stanowiły

<sup>30</sup> Realizatorem badania terenowego i autorem trzech monografii częściowych był Marcin Jóźko.

<sup>31</sup> Wszystkie dane liczbowe (procentowe) zarówno w tym, jak i w następnych podrozdziałach, jeśli nie jest to zaznaczone inaczej, pochodzą z Banku Danych Lokalnych i są pozyskane ze strony [www.stat.gov.pl/bdl](http://www.stat.gov.pl/bdl) (dostęp: 06–07.2013).

kobiety. Obecne władze powiatu skoncentrowane są na kontynuowaniu polityki proinwestycyjnej i starają się stworzyć dogodne i przyjazne warunki dla potencjalnych inwestorów, a tym samym – zwiększyć potencjał rynku pracy.

Cechą charakterystyczną badanego powiatu jest dość duża migracja zagraniczna głównie zarobkowa, co ma i negatywny, i pozytywny wpływ na życie społeczne w powiecie. Z jednej strony, wyjazdy są czynnikiem wywołującym zmiany postaw społecznych, zwiększającym mobilność ludności i ich otwartość na przeobrażenia, są źródłem dochodów, ale z drugiej strony, osłabiają więzy rodzinne, wywołują problemy społeczne (alkoholizm, tzw. przemoc weekendową), wzmacniają proces starzenia się społeczeństwa (emigrują przede wszystkim osoby młode), sztucznie zawyżają bezrobocie.

Badany powiat odznacza się również wielokulturowością i zróżnicowaniem etnicznym. Z przeprowadzonych badań wynika, że silna jest wśród rdzennych mieszkańców identyfikacja ze Śląskiem. W ten sposób (jako Ślązacy) określa się znaczna większość mieszkańców. Duża grupa utożsamia się również z mniejszością niemiecką. Według rozmówców, owo zróżnicowanie etniczne nie stanowi obecnie osi konfliktów społecznych w życiu codziennym, choć jest przywoływane w niektórych sytuacjach, np. przy wyborach samorządowych, gdy kandydaci zaczynają agresywnie grać kartą narodową i uruchamiać (tradycyjne) polsko-niemieckie animozje.

Sytuacja polityczna w powiecie jest dość dynamiczna – ostatnie wybory samorządowe znacząco przeorganizowały zarówno scenę polityczną w powiecie, jak i w poszczególnych gminach. W wielu przypadkach władzę utraciła Mniejszość Niemiecka. Ale co najważniejsze z punktu widzenia realizacji projektu, nowa sytuacja polityczna zaowocowała napięciami pomiędzy władzami powiatu a władzami poszczególnych gmin. Poza tym władze powiatu krytycznie wypowiadają się zarówno o podejściu władz poszczególnych gmin do partycypacji (zarzucają im zamknięcie na głosy mieszkańców i brak dostępu do współdecydowania, tworzenie barier), jak i o jakości samej partycypacji w gminach (niski poziom).

Aktywność społeczna w powiecie A koncentruje się przede wszystkim wokół życia w gminach, co oznacza, że niewiele jest inicjatyw społecznych wychodzących poza ich tereny i oddziałujących na cały powiat, budujących kapitał społeczny powiatu, nie tylko wspólnot lokalnych. Badania pokazały, że najbardziej aktywne są społeczności wiejskie. Są one, w opinii rozmówców, bardziej zintegrowane, świadome swojej historii, tradycji i korzeni, w których znaczące miejsce ma Kościół. Lokalne parafie są bardzo zróżnicowane pod względem włączania się w życie społeczne, ich aktywność zależy od postaw przejawianych przez proboszczów.

Na terenie powiatu i poszczególnych gmin działa wiele organizacji społecznych (głównie w obszarze sportu i kultury), w tym bardzo aktywne są organizacje zajmujące się kultywowaniem tradycji narodowych. Materiał badawczy pokazuje jednak, że środowisko trzeciego sektora nie jest szczególnie zintegrowane. Działające organizacje

pozarządowe skupiają się zasadniczo na swoich problemach oraz polach zainteresowań i, jak twierdzi jeden z rozmówców, *każda z nich pilnuje własnego ogródka*. Nie wycho-  
dzą one zatem z inicjatywą współpracy ani między-, ani wewnątrzsektorowej. Poza  
tym badani sygnalizują, że aktywność działaczy pozarządowych ma wymiar elitarny,  
tzn. działacze stanowią niewielką grupę mieszkańców powiatu i poszczególnych gmin,  
która nie ulega poszerzeniu.

Współpraca między instytucjami publicznymi (samorządami) a organizacjami po-  
zarządowymi ogranicza się przede wszystkim do wymiaru finansowego (udzielanie  
dotacji, wsparcia finansowego) i rzadko poza ten wymiar wychodzi. Współpraca  
pozafinansowa sprowadza się do podejmowania przez samorzady działań wspiera-  
jących rozwój organizacji, ale nie dotyczy już postrzegania organizacji jako partnera  
w realizacji działań społecznych czy w realizacji projektów.

Dotychczasowe doświadczenia badanego powiatu w odniesieniu do partycypacji są  
przeciętne. W opinii obecnych władz powiatu, poprzednie władze nie widziały potrzeby  
inwestowania w mechanizmy partycypacyjne (nie dopuszczano mieszkańców do  
wyrażania swoich opinii, komentowania decyzji publicznych) i nie przejawiały w tym  
względzie szczególnego entuzjazmu czy zainteresowania. Widać to szczególnie po  
trybie przygotowywania i uchwalania dokumentów strategicznych. Prace nad doku-  
mentami miały przede wszystkim charakter ekspercki i prowadzone były bez udziału  
partnerów społecznych, a konsultacje społeczne miały charakter fasadowy.

### Realizatorzy i uczestnicy

Władze powiatu zdecydowały się na udział w projekcie „Decydujmy razem” ze względu  
na niski poziom partycypacji publicznej, wynikający z zaniedbań poprzednich ekip  
rządzących: (...) *w tym powiecie nic się nie działo (...), nie słuchano głosu mieszkańców (...)*.  
W realizacji projektu widziały możliwość poprawienia relacji pomiędzy mieszkańcami  
a gminnymi władzami samorządowymi, jak również postrzegały go jako sposób na  
uaktywnienie mieszkańców, a w tym jako sposób na wzmocnienie lokalnej demokracji.  
Istotne było dla nich zatem samo podniesienie poziomu partycypacji publicznej oraz  
upowszechnienie mechanizmów współdecydowania. Natomiast kwestia uchwalenia  
dokumentu była postrzegana jako efekt uruchomionych procesów partycypacyjnych.  
Z materiałów badawczych wynika, że władze powiatowe okazywały bardzo pozytywne  
nastawienie zarówno do samej idei partycypacji, jak i projektu „Decydujmy razem”,  
były jego głównym orędownikiem i inicjatorem.

Inną postawę wobec projektu i jego założeń przejawiali członkowie zespołu  
partycypacyjnego. Wprawdzie mieli oni pozytywne nastawienie do projektu, ale  
w ich opinii mechanizmy partycypacji były praktykowane przed jego realizacją i sam  
projekt *de facto* nie wnosił nic nowego. Członkowie zespołu, odczytując założenia  
projektu, skupiali się przede wszystkim nie na samej idei partycypacji, ale na doku-

mencie, który miał powstać. Partycypacja postrzegana była przez nich jako środek do wypracowania dokumentu, a nie cel sam w sobie. Wypracowanie mechanizmów partycypacyjnych było dla nich drugorzędne.

Zarówno animator, jak i koordynator powiatowy zostali wskazani (polecenie służbowe) przez swoich przełożonych (starosta), jednak mieli możliwość odmowy, z której nie skorzystali. Doradcą powiatu został ekspert FRDL mieszkający w stolicy innego województwa. Z zebranego materiału badawczego wynika, że był on dość krytycznie nastawiony do działań projektowych prowadzonych w powiecie A. Nie zawsze potrafił też w swoich zaleceniach czy rekomendacjach uwzględnić kontekst lokalny. Rolę koordynatora regionalnego pełniła osoba z dość dużym doświadczeniem, pracująca w jednym z ośrodków Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej. Żadna z osób pełniących funkcje nie zgłaszała zastrzeżeń do swoich obowiązków ani zakresu odpowiedzialności. Wypełnianie zadań nie było związane z trudnościami.

Władze powiatu z założenia starały się nie uczestniczyć w realizacji projektu i nie angażować osobiście w jego prace, bo uważały, że ich obecność mogłaby upolitycznić lub sformalizować proces podejmowania decyzji: (...) *tu moja rola była decydująca, ja to wymyśliłem, ja wszystkich przekonywałem [do udziału w projekcie], wprowadzić myślałem, że w inną stronę to pójdzie (...) w stronę czystej partycypacji. (...) Wszystkie inicjatywy, na których pojawia się starosta i próbuje przejmować rolę lidera, kończą się tak, że to na urzędzie spoczywa moc sprawcza. Więc umówiliśmy się, że poszedłem na pierwsze spotkanie, nie byłem na drugim, na trzecim poszedłem tylko na początek, żeby przeprosić tych ludzi, że nie będę i chcę zwiększać swoje zaangażowanie dopiero w momencie, w którym oni coś wypracują.* Taka postawa nie była przez wszystkich oceniana pozytywnie. Osobiste zaangażowanie starosty w prace zespołu znacznie podniosłoby rangę projektu i spotkań zespołu wypracowującego dokument strategiczny.

Zakres obowiązków dla poszczególnych osób zaangażowanych w projekt był raczej jasny, jednak w trakcie realizacji projektu nastąpiło przeformułowanie ról i zakresów zadań – odnosi się to przede wszystkim do dwóch ról: animatora i koordynatora powiatowego. Koordynatorem powiatowym została zastępczyni starosty, która ze względu na obciążenie obowiązkami wynikającymi z funkcji wicestarosty scedowała swoje zadania na animatorkę. Warto jednak zauważyć, że animatorka została na czas realizacji projektu odsunięta od dotychczasowych rudymenarnych zadań, tak żeby w pełni mogła zaangażować się w działania projektowe. Jednak, w opinii doradcy i koordynatora regionalnego, ranga animatora lokalnego była zbyt niska w stosunku do jego zadań, tym samym jego możliwości oddziaływania nie były zbyt duże.

Po uchwaleniu dokumentu strategicznego nastąpiła zmiana na stanowisku animatora. Pierwsza animatorka musiała odejść, ponieważ została zaangażowana do nowego projektu i, zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, nie mogła łączyć funkcji. Nową animatorką została osoba odbywająca staż w urzędzie, czyli osoba o bardzo niestabilnej sytuacji zawodowej, nisko ulokowana w hierarchii

urzędniczej i dotychczas w żaden sposób niezaangażowana w projekt. Wprawdzie działania dotyczące prac nad dokumentem zostały zakończone i rozpoczęto działania związane z monitoringiem, ale animatorka uważa, że *musiała się wdrożyć oraz nauczyć na temat ekonomii społecznej*, która została wybrana jako obszar polityki publicznej, nad którą miano pracować w ramach projektu. Według władz powiatowych, ta sytuacja nie miała jednak znaczenia dla powodzenia projektu. Innego zdania jest doradca FRDL. W jego opinii, zmiana animatora, i to zmiana na osobę o niższej randze w urzędzie, musiała negatywnie wpłynąć na sposób i dynamikę realizacji projektu.

Zaproszenie do udziału w pracach zespołu do spraw partycypacyjnego modelu tworzenia polityk publicznych skierowane było przez władze powiatu do reprezentantów różnych środowisk, instytucji i organizacji – każdy, kto chciał, mógł uczestniczyć w jego pracach. Informacja o projekcie była rozsyłana do niektórych osób indywidualnie, ogłoszenia i komunikaty zamieszczane były w lokalnej prasie, jak również na stronach internetowych. Do udziału w pracach zespołu nie udało się pozyskać przedstawicieli wszystkich gmin: dwie spośród pięciu gmin należących do powiatu nie uczestniczyły w projekcie, co bez wątpienia było skutkiem napięć i konfliktów między władzami powiatu a władzami gmin. Chociaż niektórzy podkreślali, że po pierwsze, w projekcie uczestniczą *ci, co chcą*, a po drugie, te dwie gminy nie miały potencjału na zaangażowanie się w tworzenie i prowadzenie podmiotów ekonomii społecznej. Jednak większość badanych uważa, tak jak starosta powiatowy, że *lepiej byłoby, gdyby każda gmina miała swojego przedstawiciela*. Wypracowane rozwiązania nie uwzględniały zatem pomysłów, a w części wdrożeniowej – zasobów i potencjału owych gmin.

W pracach zespołu partycypacyjnego łącznie wzięło udział 28 osób, choć różny był poziom zaangażowania poszczególnych członków. Największe zaangażowanie wykazywały osoby bezpośrednio zainteresowane działaniem w obrębie wybranej polityki publicznej, jak i te, które posiadały największą wiedzę w dziedzinie założeń ekonomii społecznej i praktykę w tym zakresie.

W ostatniej fazie realizacji projektu, zgodnie z metodą FRDL, powołany został zespół monitorujący wdrażanie dokumentu, a jego członkami były osoby biorące najbardziej aktywny udział w pracach zespołu partycypacyjnego. Zespół ma jednak strukturę otwartą, a jego skład nie jest sformalizowany, nie istnieje więc *coś takiego, jak lista uczestników*, choć jak przyznają niektórzy jego członkowie, *jest stała grupa pewniaków*. Tak jak w przypadku zespołu partycypacyjnego, również w zespole monitorującym występuje różny poziom zaangażowania w jego prace, który jednak wciąż podnosił się i stabilizował z upływem czasu. Według starosty, (...) *wygląda to lepiej niż w zespole partycypacyjnym (...) optymizm, pozytywne nastawienie (...) początkowo byli sceptyczni, ale uwierzyli, że to ma sens, że warto się angażować, bo my ich poważnie traktujemy*. Oprócz tego poszczególni członkowie niejako specjalizują się w monitoringu poszczególnych zadań wynikających z uchwalonego dokumentu, zgodnie ze swoimi kompetencjami i zainteresowaniami.



## **Przeprowadzone działania**

Realizacja projektu rozpoczęła się od utworzenia tzw. małego zespołu, w skład którego weszły wszystkie osoby przewidziane założeniami metody FRDL wdrażanej w ramach projektu i wyboru obszaru polityki publicznej przez ten zespół. Powiat postanowił wybrać przedsiębiorczość jako obszar swoich zainteresowań, a dokładnie – skoncentrować się na przygotowaniu dokumentu odnoszącego się do ekonomii społecznej. Wybór taki podyktowany był zarówno zdiagnozowanymi potrzebami społecznymi, jak i chęcią kontynuacji dotychczasowych działań w tym zakresie. W ramach innego projektu wyszkolona została na terenie powiatu grupa animatorów ekonomii społecznej, czyli istniała grupa osób nie tylko o odpowiednich kompetencjach, ale i osób świadomych znaczenia ekonomii społecznej i mogących się w pełni zaangażować w tworzenie zrębów ekonomii społecznej. Ponadto rozwój ekonomii społecznej postrzegany był przez władze powiatowe jako szansa na poprawę sytuacji na rynku pracy.

W ramach pracy nad dokumentem strategicznym zaplanowano wprawdzie osiem spotkań zespołu partycypacyjnego, ale odbyło się pięć, czyli zachowana została procedura opracowana przez FRDL. Między spotkaniami zespół pracował w grupach roboczych, które zajmowały się opracowywaniem poszczególnych fragmentów przygotowywanego dokumentu. Zorganizowano również konsultacje społeczne tworzonego dokumentu, które spotkały się jednak z bardzo nikłym społecznym odzewem.

Przedłożony radzie powiatu dokument został przez nią przyjęty i następnie uchwalono program partnerstwa na rzecz rozwoju inicjatyw ekonomii społecznej w powiecie na lata 2012–2016; powołano też zespół monitorujący jego realizację.

Zespół monitorujący pracuje w cyklu kwartalnych spotkań. W pracach monitorujących członkowie zespołu wykorzystują narzędzia (karta monitoringu) przygotowane przez doradcę wraz z animatorką. Celem zespołu jest czuwanie nad realizacją wypracowanego i uchwalonego programu, a także formułowanie wniosków, komentarzy i rekomendacji dla wykonawców. Członkowie zespołu monitorującego pełnią funkcję recenzentów. W założeniu zespół ten ma również kreować i animować partycypację publiczną. Wizję tę przedstawia przede wszystkim strona samorządowa i, jak twierdzi starosta, celem zespołu jest (...) *utrzymywanie instytucjonalnej więzi z osobami z zewnątrz, aby je angażować*. Tym samym, w opinii koordynatorki powiatowej, można mówić nawet o (...) *obustronnym rozmijaniu się oczekiwań obu stron*, władze lokalne oczekują bowiem od członków zespołu nie tylko recenzji działań wdrożeniowych, ale także uczestnictwa w realizacji działań wynikających z programu.

W ramach wdrażania programu do momentu zamknięcia badań została przeprowadzona przez starostwo powiatowe i podległe mu instytucje akcja informacyjna. Celem jej było zapoznanie mieszkańców z samą ideą ekonomii społecznej, jak również jej upowszechnienie. Akcja prowadzona była w lokalnych i regionalnych mediach, na stronach internetowych. Przygotowane zostały również plakaty i ulotki.

Powstanie pierwszej spółdzielni socjalnej niektórzy postrzegają jako działanie wdrożeniowe. Kontrowersje wzbudza jednak to, że została ona powołana przez osoby niebiorące udziału w projekcie „Decydujmy razem”, dlatego niektórzy rozmówcy twierdzą, że związek przyczynowo-skutkowy (wpływ realizacji projektu na powołanie do życia spółdzielni) jest bardzo niski. Jedynie starosta widzi, że powstanie spółdzielni jest wymiernym i bezpośrednim rezultatem podjętych działań projektowych, natomiast jego zastępczyni widzi związek pośredni: (...) *założyli ją ludzie spoza projektu (...) ale projekt miał tu znaczenie (...) oni przyszli do nas, bo wiedzieli, że trafią tutaj na podatny grunt.*

W realizacji projektu nie pojawiły się żadne momenty krytyczne, jednak pewne sytuacje czy zjawiska utrudniały realizację projektu. Jako problematyczne postrzegane były przez rozmówców: generalnie niski początkowy stan partycypacji, hermetyczność obszaru polityki publicznej, rozbieżności interesów uczestników pochodzących z różnych gmin oraz myślenie w kategoriach korzyści własnej gminy. Natomiast w sferze organizacji działań projektowych jako utrudnienie postrzegane były: dość spora rotacja uczestników zespołu partycypacyjnego i ich zróżnicowany poziom zaangażowania oraz obciążenie animatorki obowiązkami zawodowymi i projektowymi, nawet pomimo odsunięcia jej od rudymenarnych zadań. Owe trudności nie zakłóciły jednak realizacji projektu.

## Rezultaty działań

Uczestnicy projektu nie zauważają wystąpienia negatywnych czy niezamierzonych skutków projektu. Jednak w ocenie pozytywnych efektów występują między nimi pewne rozbieżności. Rezultatem działań, który nie pozostawia żadnych wątpliwości, jest wypracowanie dokumentu: program partnerstwa na rzecz rozwoju inicjatyw ekonomii społecznej w powiecie w latach 2012–2016 oraz przeprowadzenie kampanii informacyjno-promocyjnej na temat idei ekonomii społecznej. Inne rezultaty twarde, jak powołanie do życia spółdzielni socjalnej, budzą już jednak wątpliwości (patrz powyżej).

Poza tym w opinii wszystkich rozmówców, projekt przyczynił się do zwiększenia zainteresowania tworzeniem podmiotów ekonomii społecznej. Jak przyznają reprezentanci powiatu, obecnie zauważalne jest *duże zainteresowanie lokalnej społeczności* czy *duża liczba zapytań* dotyczących zakładania spółdzielni socjalnych, a starosta twierdzi wręcz, że nastąpił (...) *przeskok świadomości*, [pojawiło się] *nowe narzędzie rozwiązywania problemów społecznych i rynku pracy*. Dzięki realizacji projektu można zauważyć wzrost świadomości oraz poziomu wiedzy mieszkańców powiatu o założeniach i istocie ekonomii społecznej.

Przedstawiciele powiatu zwracają również uwagę na rezultaty związane z podniesieniem poziomu partycypacji. Z ich perspektywy sytuacja w tym obszarze uległa diametralnej zmianie. Polega ona na tym, że z jednej strony, nastąpiło *otwarcie się*

*starostwa na ludzi, a z drugiej, mieszkańcy mają przekonanie, że mogą kontaktować się z przedstawicielami władzy, w urzędzie nie czują się jak intruzi, jak ujmuje to starosta: (...) niedawno policzyliśmy, że w okresie ostatnich 2 lat ja z panią wicestarostą przyjęliśmy łącznie około 1000 osób, czyli wychodzi 250 rocznie na głowę, to jest bardzo dużo, bo wcześniej przez 12 lat tyle osób nie przyszło.*

Krytyczny w stosunku do rezultatów projektu i tonujący entuzjazm władz jest doradca FRDL, który zauważa, że projekt był *działaniem na małą skalę, które nie ma większego przełożenia* na działania w powiecie, choć jak sam przyznaje, mała skala była zamierzona: (...) *chcieliśmy zacząć od czegoś małego, żeby się udało.*

Rezultaty projektu w odniesieniu do miękkich wymiarów postrzegane są przez rozmówców raczej jako niezbędne minimum, a projekt jako element, który uruchomił czy odblokował procesy partycypacji, ale ich jeszcze nie zakorzenił. Trwałość tych rezultatów zależy jednak od dalszej gotowości władz powiatowych do pracowania metodą partycypacji i dalszego stosowania w praktyce mechanizmów i narzędzi partycypacyjnych. W opinii niektórych rozmówców, projekt pozostawił pewien niedosyt albo inaczej – otworzył pole do dalszych prac. Rzecz dotyczy przede wszystkim współpracy między gminami i udziału szerszej społeczności lokalnej we współdecydowaniu.

### **Metoda FRDL – opinie realizatorów projektu**

Dla większości rozmówców metoda stanowiła dużą niewiadomą. Byli oni świadomi, że takowa istnieje, ponieważ (...) *są to wypracowane mechanizmy, które funkcjonują i które kończą się określonym efektem (...)*, ale mieli duże trudności w jej identyfikacji, nie mówiąc o opisie.

Osobą najbardziej świadomą istnienia metody i przekonaną do jej skuteczności i możliwości zastosowania w różnych miejscach był doradca FRDL, co oczywiście nie dziwi, w założeniach bowiem była to osoba odpowiedzialna za wdrażanie metody FRDL zgodnie z jej regułami. Z jego doświadczenia wynika, że w metodzie FRDL najważniejszy jest wybór właściwego animatora (musi to być osoba nieprzypadkowa, z odpowiednimi predyspozycjami), wybranie tematu, który zainteresuje mieszkańców, oraz głębokie przekonanie władz gminy czy powiatu co do ważności podejmowanych działań partycypacyjnych.

Dla animatorki metoda równoznaczna jest z działaniami projektowymi, a składają się na nią takie elementy, jak: budowanie zespołu, spotkania warsztatowe, konsultacje społeczne i uchwalenie dokumentu. Również dla koordynatorki regionalnej metoda *de facto* zawiera się w działaniach, a działania w metodzie. Dla niej istotne, z punktu widzenia osiągnięcia założonych rezultatów, są bowiem trzy elementy: nagłośnienie i promocja, że taki projekt jest realizowany, zaproszenie społeczności lokalnej i ekspertów z danej dziedziny do udziału w pracach, a także przeprowadzenie dobrze przygotowanych konsultacji. Z kolei starosta zalecenia stosowania metody ogranicza do prostej dyspozycji: (...) *zaprosz, zaprezentuj, słuchaj, słuchaj i słuchaj.*

## Podsumowanie

Projekt został zrealizowany bez większych zakłóceń, kryzysów czy konfliktów. Realizacja działań odbywała się zgodnie z planami i harmonogramem. Oczekiwane i planowane rezultaty zostały osiągnięte.

Bez wątplenia mocną stroną projektu w gminie A była bardzo duża przychylność władz powiatowych dla samej idei partycypacji, jak również determinacja we wdrażaniu projektu. Jednak w opinii niektórych osób, entuzjazm ów był raczej deklarowany, słabo zauważalny w pracach zespołów (animatorką została stażystka, negatywna ocena i brak zrozumienia dla decyzji władz o wyłączeniu się z udziału w działaniach projektowych, szczególnie z prac zespołów partycypacyjnego i monitorującego). Można wnioskować, że niektórzy oczekują od władz starostwa nie tylko stworzenia przestrzeni dla partycypacji, ale także stałej ich obecności. Nie rozumieją też, że sama obecność bezpośrednich przedstawicieli władzy i ich zaangażowanie w proces podejmowania decyzji może ograniczać, głównie w sposób symboliczny, aktywność mieszkańców.

W ramach projektu nie udało się jednak przewyciężyć istniejących podziałów politycznych i zaangażować wszystkich partnerów instytucjonalnych. Nieobecność dwóch gmin w działaniach projektowych znacznie osłabiła jego oddziaływanie zarówno w odniesieniu do idei partycypacji, jak i upowszechniania oraz tworzenia podmiotów ekonomii społecznej. Owe dwie gminy zostały niejako wyłączone z procesów decyzyjnych, w interpretacji niektórych uczestników projektu, wykluczyły się same, nie zgłaszając akcesu do uczestnictwa w nim. Otwartym pytaniem zostaje, czy faktycznie podjęto wystarczające działania zachęcające te gminy do udziału w projekcie.

Druga kwestia, istotna z punktu widzenia powodzenia działań projektowych, dotyczy wyboru polityki publicznej i tematyki uchwalonej strategii. Powiat A zdecydował się na bardzo specyficzny i wąski obszar tematyczny, słabo obecny w świadomości społecznej. Można było zatem już na początku projektu zakładać, że zainteresowanie nim nie będzie zbyt duże. Poza tym jak zauważa doradca FRDL: (...) *projekt jest robiony przez powiat, a powiat ma stosunkowo wąskie kompetencje w tym obszarze. Dużo większe kompetencje mają gminy. To może być przeszkodą, bo mamy wprawdzie przedstawicieli tych gmin, ale oni się wcale do tej ekonomii społecznej nie palą. Władze uważają, że te problemy rozwiążą w inny sposób, mają domy pomocy społecznej, ośrodki pomocy społecznej i w ten sposób sobie radzą. Nie mają poczucia, że potrzeba czegoś więcej.*

Ostania uwaga podsumowująca dotyczy możliwości realizacji tego typu projektu na terenie powiatu, czyli strukturalnie i instytucjonalnie bardzo trudnej jednostki terytorialnej, złożonej bowiem z wielu różnorodnych grup gminnych interesów, roszczeń i oczekiwań. Owe wieloaspektowe różnice powodują, że trudno znaleźć elementy budujące partnerstwo czy wspólnotę. Na tę wielość interesów nakłada się jeszcze brak identyfikacji z powiatem. Przedstawiciele urzędów gmin i zwykli mieszkańcy identyfikują się przede wszystkim ze swoją wspólnotą lokalną, a nie powiatem. Wobec tego realizacja projektu „Decydujemy razem” w powiecie A zmagać się musiała również z przewyciężeniem myślenia w kategoriach potrzeb i dobra własnej gminy.

## Niechciana partycypacja i niechciany projekt – gmina B

### Charakterystyka gminy

<sup>32</sup> Realizatorem badania terenowego i autorem trzech monografi cząstkowych był Wojciech Fenrich.

Gmina miejska B<sup>32</sup> położona jest w regionie południowo-zachodnim, jest równocześnie miastem powiatowym. W jej pobliżu przebiegają główne szlaki komunikacyjne, które ułatwiają dojazd do większych ośrodków w województwie, stanowiących zresztą rynek pracy dla mieszkańców B. Ze względu na relatywnie małą odległość od trzech głównych miast w regionie i dobre połączenia komunikacyjne, a poza tym niższe ceny mieszkań i niższe koszty utrzymania, B traktowane jest jako sypialnia tychże miejscowości. W 2011 roku w B mieszkało 24,2 tys. osób.

Bliskość trzech znaczących ośrodków negatywnie wpływa jednak na rozwój samego miasta – są one postrzegane przez potencjalnych inwestorów jako atrakcyjniejsze, mające lepszą, bo centralną lokalizację, tym samym takie miasta jak B w konkurencji z dużymi ośrodkami przegrywają. Gmina B wchodzi wprawdzie w skład jednej ze Specjalnych Stref Ekonomicznych w regionie, jednak w ocenie niektórych władze miasta nie prowadzą zbyt aktywnej polityki proinwestycyjnej: (...) *to nie jest, moim zdaniem, miasto, gdzie w sposób umiętny zabiega się o tych ludzi [przedsiębiorców]. Bo to trzeba jeszcze zabiegać. To nie jest tak. Jeżeli przychodzi inwestor, to ten inwestor potrzebuje tutaj dostać coś od tego miasta, uzbrojony teren, prawda. (...) Inwestor jak przychodzi, to mówi: „dobrze, dobrze, wszystko jest okej, tylko jak chcesz mi to sprzedać, to pokaż, że to jest uzbrojone, bo ja wszędzie jak jadę, to mi dają uzbrojone” [mieszkaniec].*

Od paru lat gmina podejmuje działania związane z rozwojem turystyki, co zresztą też wzbudza kontrowersje. Krytycy tego pomysłu zwracają uwagę na ograniczenia, czyli brak wystarczającego potencjału turystycznego, których nie da się pokonać. Wprawdzie w mieście znajduje się parę obiektów mających znaczenie turystyczne, w tym takie, które są wpisane na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO, a w pobliżu park krajobrazowy i rezerwat przyrody, to jednak nie tworzą one wystarczających warunków do uczynienia z B miejscowości turystycznej.

Głównym problemem gminy B dostrzeganym przez rozmówców jest bezrobocie związane ze zmniejszaniem zatrudnienia w dużych zakładach przemysłowych. W 2011 roku bezrobotni stanowili 9,9% w ogólnej liczbie osób w wieku produkcyjnym, co oznacza, że bezrobocie w tej gminie nie odbiegało od poziomu bezrobocia ani w województwie, ani w kraju.

Drugim sygnalizowanym w badaniach problemem miasta jest, nawet mimo traktowania go jako sypialni większych miejscowości, jego wyludnianie: miejscowość staje się *miastem emerytów* – nie jest ono postrzegane jako atrakcyjne dla osób młodych, które decydują się na przeniesienie do innych ośrodków. Opinię tę potwierdzają dane statystyczne – i ujemny przyrost naturalny, i ujemne saldo migracji.

Oferta kulturowa miasta skierowana do mieszkańców, jak wynika z ich opinii, nie spełnia ich oczekiwań i potrzeb. Działają tu wprawdzie placówki podejmujące aktywność

kulturalną (muzeum, dom kultury, biblioteki), ale ich oferta nie wzbudza szczególnego zainteresowania: *Mogę pójść do muzeum, które znam na pamięć, na przykład. No ale co to za frajda, tak? skoro naprawdę muzeum znam od deski do deski. Mogę pójść na spacer, ale wszystko widziałam, tak?* [mieszkaniec]. Znacznie bardziej rozbudowana jest natomiast infrastruktura sportowa – 14 klubów sportowych, 4 duże boiska i 7 małych, korty tenisowe, pływalnia. Aktywność sportowa jest też silnie wspierana przez władze miasta: (...) *stowarzyszenia kultury fizycznej, czyli te tak zwane kluby sportowe, no to wydzierają pieniądze na maksa. Jednak pieniądze na sport idą olbrzymie z budżetu miasta* [animator].

Burmistrz sprawuje tę funkcję trzecią kadencję, co jest traktowane jako wyraz zaufania zarówno do niego samego, jak i polityki przez niego prowadzonej. Ugrupowanie popierające burmistrza ma niewielką przewagę w radzie miejskiej. Można zatem powiedzieć, że scena polityczna w B jest dość stabilna, bo zmiany personalne w radzie nie pociągają za sobą zmian w układzie sił politycznych.

W obrębie B zarejestrowanych jest około 70 organizacji pozarządowych, z których znacząca większość powstała po 1989 roku, jednak przez rozmówców wymieniane są przede wszystkim trzy. W strukturze organizacji pozarządowych dominują przede wszystkim organizacje sportowe, a niewiele jest organizacji kulturalnych. Wynikać to może z działań prowadzonych przez dom kultury, który w opinii działaczy społecznych, niejako zawłaszcza aktywność kulturalną i zalicza do swoich dokonań działania inicjatyw oddolnych.

Stosunek rozmówców do aktywności społecznej jest dość ambiwalentny, jednak nie jest ona postrzegana jako szczególnie wysoka. Jeden z radnych zwraca uwagę, że mieszkańcy byliby się w stanie zaangażować, gdyby otrzymali odpowiedni impuls: (...) *nie zawsze bez tam jakiegoś kierowania to oni sami raczej nie są w stanie podjąć takich działań. Bardzo trudno im się jakoś zmobilizować. Ale jak tam się, prawda, pokieruje, to są w stanie w tym kierunku popracować.* Natomiast uważają, że w B wśród aktywnych mieszkańców pojawiła się frustracja i syndrom *wypalenia społecznego*, ponieważ (...) *one już są zniechęcone, że widzą może, że kiedyś coś starały się robić, robiły, ale im to nie wychodziło albo było niedoceniane i gdzieś przestali, tak?* [mieszkaniec]. Natomiast jako aktywne, chętne do współpracy i społecznie zaangażowane postrzegane są trzy z czterech istniejących parafii rzymskokatolickich oraz parafia ewangelicka.

W B nie ma też dobrego klimatu do współpracy, co nie oznacza, że różni aktorzy publiczni nie podejmują wspólnych działań. Współpraca, która pojawia się między poszczególnymi instytucjami, po pierwsze ma charakter działań bilateralnych, a po drugie dotyczy konkretnych przedsięwzięć i często jest jednorazowa. Środowiska B nie można zatem określić jako środowiska współpracującego.

Stosunek władz do współpracy z mieszkańcami oceniany jest przez samych mieszkańców, tak jak aktywność społeczna, dwoiście. Niektórzy podkreślają, że władze są otwarte na zgłaszane inicjatywy i chętne do współpracy z mieszkańcami: [urząd

miejski] *zawsze prosił, występował z taką inicjatywą, że jeżeli mają ludzie jakieś pomysły, chcą pomóc, chcą się w coś zaangażować, żeby zgłaszali się z tym. Jest w urzędzie miasta osoba do tego odpowiedzialna. Żeby przychodzili, żeby się po prostu dzielili swoimi [pomysłami]. Inni natomiast wypowiadają się bardzo krytycznie, ponieważ spotykają się przede wszystkim z postawą zamkniętą, niechętną społecznym inicjatywom i licznymi odmowami, które wynikają z (...) poczucia, że ja wiem najlepiej, co mam zrobić i jak ma być [mieszkaniec].*

Osoby te mówią również o braku realnych konsultacji, nawet programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, nie mówiąc już o innych dokumentach strategicznych. Konsultacje ograniczają się prawie wyłącznie do sztamkowych działań związanych z informowaniem, ewentualnie zawierają formułę zgłaszania przez mieszkańców pisemnych uwag i wniosków. Zresztą wypowiedzi przedstawicieli władzy czy urzędu, bardzo sceptyczne co do możliwości włączania obywateli do wspólnego podejmowania decyzji, mogą stanowić potwierdzenie niechęci władzy do pełnego zaangażowania się w bezpośredni kontakt z mieszkańcami: (...) *ludzie nie chcą ponosić odpowiedzialności za decyzję, którą podjęli. Tak mi się wydaje. Także naprawdę jeszcze dużo czasu upłynie, zanim my nauczymy społeczeństwo (...) podejmować wspólnie decyzje, czy tworzyć wspólnie lokalne prawo czy jakkolwiek inny dokument [animator].*

Polaryzacja opinii mieszkańców, względnie osób zainteresowanych współpracą z urzędem, co do stosunku tegoż urzędu do kontaktów z mieszkańcami może wynikać z podziałów politycznych. A mianowicie osoby, środowiska czy organizacje pozarządowe, które są politycznie przychylne burmistrzowi, cieszą się jego zaufaniem, tym samym i poparciem, są traktowane jako zasługujące na współpracę, osoby zaś czy instytucje zgłaszające krytyczne uwagi do owej współpracy są wykluczane: (...) *pan burmistrz nie lubi, kiedy się ma odrębne zdanie, inne niż on, tak że tutaj jakaś dyskusja merytoryczna chyba nie wchodzi w grę, że mamy odmienne zdanie i mamy szansę na to, że wypracujemy jakiś, powiedzmy... Jakieś rozwiązanie, które by w jakkolwiek sposób zadowalało również inną stronę, nie tylko urzqd. To wydaje mi się, że chyba nie wchodzi w grę [mieszkaniec].*

## **Realizatorzy i uczestnicy**

Informację o realizacji projektu „Decydujemy razem” otrzymała na jednym ze szkoleń organizowanych przez FRDL jego obecna koordynatorka gminna i przekazała ją władzom gminnym. Gmina zdecydowała się na przystąpienie do projektu, ponieważ upatrywała w nim szansę na przygotowanie strategii z ważnego dla niej obszaru. W związku z tym jej oczekiwania co do merytorycznej pomocy i ogólnego wsparcia w przygotowywaniu dokumentu ze strony Fundacji były bardzo duże, co doprowadziło do napięć między władzami gminy B a pracownikami jednego z ośrodków FRDL. Napięcia te utrzymywały się *de facto* przez cały czas realizacji projektu, a dotyczyły właśnie rozbieżnych oczekiwań co do jego zakresu, w tym zakresu wsparcia ze strony

FRDL, celów i decyzyjności gminy. Ówczesny koordynator regionalny, który był równocześnie dyrektorem ośrodka FRDL, negatywnie ocenił postawę decydentów w B: (...) *co niektórym się wydawało, że dostaną strategię za darmo. Chociaż my zawsze podkreślaliśmy, że to jest tylko doradca, i tylko tam kilkadziesiąt, nie wiem, 60 czy 70 godzin (...) wsparcia doradczego. (...) Ale doradczego, czyli ta osoba nie napisze za gminę nic. Ona przyjechać ma, doradzić, ma pomóc, ma podpowiedzieć.*

Lokalni realizatorzy i uczestnicy projektu, przystępując do niego, nie mieli jasności ani co do celów, ani co do założeń projektu. Większość z nich traktowała projekt właśnie jako zbiór działań, które miały doprowadzić do stworzenia strategii, i w ogóle nie miała wiedzy, że ważny jest sam proces dochodzenia do tej strategii, a nie tylko ona sama. Jednak niektórzy nawet nie mieli pewności co do tego, jak rezultaty pracy projektowej przełożą się na ostateczny kształt dokumentu, np. niektórzy członkowie zespołu projektowego byli przekonani, że mają tylko wypracować pewne zręby, założenia dokumentu, ale jego autorem będzie już ktoś inny. Głosy lokalnych uczestników akcentujące partycypacyjny charakter projektu były bardzo nieliczne.

Odminną perspektywę, czyli akcentującą w projekcie wymiar partycypacyjny, reprezentował koordynator regionalny, współtworzący zresztą koncepcję metody podnoszenia poziomu partycypacji wdrażaną przez FRDL: (...) *wypracowanie dokumentu to jest rzecz wtórna. (...) Po pierwsze: jak to będzie zrobione, tak? Czyli jak społeczność, władza ze społecznością dojdzie do tego, żeby ten dokument opracować i na ile stworzą w tym dokumencie mechanizmy, żeby go później wspólnie wdrażać i wspólnie go monitorować. Ja myślę, że to są chyba najważniejsze rzeczy.* Jednak jego zdania, że ważniejsze jest to, w jaki sposób dokument będzie tworzony, a następnie wdrażany, a nie to, jaki będzie miał ostateczny kształt, prawie nikt z lokalnych uczestników projektu nie podzielał.

Zarówno animatorem, jak i koordynatorką gminną zostali pracownicy wyższego szczebla urzędu miejskiego, zatem obydwie osoby miały dość duży zakres decyzyjności. Animator uważał, że jego głównym zadaniem była moderacja spotkań, natomiast koordynatorka widziała się w roli osoby odpowiedzialnej za techniczną stronę przedsięwzięcia. Jednak ze względu na nadmiar obowiązków służbowych trudno im było wypełniać zadania projektowe. W efekcie część obowiązków koordynatorki wypełniał animator. Wynika to też z tego, że koordynatorka niekoniecznie była skłonna pełnić swoją funkcję: (...) *nikt nie chciał być tym koordynatorem. Każdy się zasłaniał tym, że nie ma czasu, i została nią pani, która w ogóle znalazła informacje o tym projekcie, która przyjechała na spotkanie rekrutacyjne. Przedstawiła to burmistrzowi, namówiła go, że to jest fajna rzecz. Burmistrz powiedział: dobrze!* [koordynatorka regionalna]. Jednocześnie wyznaczył inicjatorkę realizacji projektu do pełnienia funkcji koordynatorki gminnej. Animator natomiast twierdzi, że w pełnienie tej funkcji *został wrobiony przez koleżankę.*

Animator zwracał też uwagę, że jego pozycja w urzędzie utrudnia mu bycie animatorem, ponieważ traktowany jest przede wszystkim jako przedstawiciel władzy: *Kto*



*będzie słuchał urzędnika? (...) Wie pan, jak się odbiera urzędników? Na zasadzie „burmistrz mu kazał”, i tyle. Burmistrz tam nie przychodzi, przychodzą sami ludzie, no ale są tam też urzędnicy, prawda? Są różne grupy, cały przekrój tego miasta jest. Poza tym podkreślał, że nie ma wystarczających kompetencji, żeby zrealizować wszystkie działania projektowe, np. przygotować i przeprowadzić badanie ankietowe, jak również opracować jego wyniki, ponieważ nie jest socjologiem. Dlatego też w gminie w prace zespołu partycypacyjnego został włączony trener firmy konsultingowej, który miał współprowadzić spotkania tego zespołu i wspierać animatora merytorycznie.*

Z materiału badawczego wynika, że osoba pełniąca funkcję animatora była zarówno do swoich zadań, jak i do samego projektu nastawiona zdecydowanie negatywnie. Animator sygnalizował, że generalnym błędem metody jest założenie, że osoba będąca animatorem automatycznie będzie miała wszystkie kompetencje związane z partycypacją, i z tworzeniem strategii. I pokazuje absurd tego założenia na sobie samym: *mając 15-letnie doświadczenie w pracy w samorządzie, pracując przy pisaniu dwóch strategii, pracując przy tworzeniu strategii w oparciu o podobny program, o podobny projekt... Jestem absolwentem pierwszego programu takiego pilotażowego organizowanego przez Ministerstwo Pracy jeszcze za czasów śp. Jacka Kuronia „Absolwenci uczelni dla inicjatyw lokalnych”. (...) To nie jest dla mnie pierwszy projekt, który ja realizuję. Jeżeli ktoś mi mówi, że taki pierwszy człowiek z ulicy może prowadzić, być animatorem i prowadzić takie zajęcia, próbować ludziom wskazywać, co jest, czy robić z nimi analizę SWOT. To nie jest prawda. Ja nie czuję się na siłach, żeby tak prowadzić te zajęcia, żeby one były naprawdę konstruktywne. (...) Żeby to, co ja z nich wyciągnę, żeby później przydało się temu miastu, a nie było tylko czymś papierowym. Według animatora, szkolenia oferowane przez Fundację Partnerstwo dla Środowiska (partnera w projekcie), w których brał udział, zupełnie nie były w stanie uzupełnić braków osób, które pełniły funkcję animatorów. Natomiast koordynatorka gminna wskazuje, że jej w ogóle żadne szkolenia przygotowujące nie zostały zaproponowane.*

Koordynatorem regionalnym był najpierw dyrektor jednego z ośrodków FRDL, a następnie po odejściu z Fundacji jedna z jego pracownic, która zresztą wypełniała zadania koordynatora regionalnego wcześniej, tyle że w sposób nieformalny.

Najwięcej kontrowersji wzbudziła rola doradcy, którym została osoba z dużą praktyką w pracy samorządowej i będąca ekspertem od procesów mających miejsce w obszarze polskiej samorządności. Według doradcy, jego zadania polegały na wspieraniu animatora w prowadzeniu zespołu partycypacyjnego i warsztatów, czyli oferował wsparcie merytoryczne w odniesieniu do procedury uchwalania dokumentu, ale nie w odniesieniu do samej treści dokumentu. Jednak, w ocenie przedstawicieli gminy, doradca angażował się wyłącznie na poziomie minimalnym i unikał odpowiedzialności za uruchomiony proces: *(...) jeżeli ja o tym mówię, że my nie jesteśmy w stanie sami jako animatorzy poprowadzić tych zajęć, a przedstawiciel Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej mówi mi, że to już jest nasz problem, to wie pan, to nie jest uczciwe. Jeżeli ja się dowiaduję*

*po podpisaniu umowy, że doradca nie będzie musiał mi wcale pomagać prowadzić takich zajęć... Doradca, który jest przydzielony do każdej gminy. I że doradca nie będzie za nas tam pewnych rzeczy robił [animator].*

Zespół partycypacyjny tworzyły 24 osoby. Członkami zespołu byli przedstawiciele urzędu miejskiego, radni oraz lokalni liderzy czy działacze. W opinii wielu osób, niedoreprezentowana została strona społeczna. Poza tym nie było wśród członków zespołu żadnej osoby niepełniającej formalnie funkcji, czyli tzw. zwykłego mieszkańca. Liczba osób w zespole okazała się jednak ruchoma, ponieważ na spotkaniach obecnych było 18–20 osób.

### **Przeprowadzone działania**

Działania w projekcie, po podjęciu decyzji o wyborze obszaru polityki społecznej – zrównoważony rozwój, rozpoczęły się od przeprowadzenia szerokiej akcji informacyjnej, której celem było zainteresowanie i zachęcenie mieszkańców do wzięcia udziału w pracach zespołu partycypacyjnego (zespołu do spraw partycypacyjnego modelu tworzenia polityk publicznych). Niektórzy rozmówcy odnieśli wrażenie, że owe komunikaty o projekcie skierowane są nie do wszystkich mieszkańców, ale przede wszystkim do urzędników i reprezentantów instytucji. Do osób, głównie tych zajmujących formalną pozycję w ważnych instytucjach, zostało wysłane imienne zaproszenie. Na pierwsze spotkanie zespołu partycypacyjnego przybyło 35 osób, jednak znaczna ich część zrezygnowała z udziału w pracach, bo jak twierdzi jeden z tych, którzy pozostali: (...) *ludzie są generalnie leniwi, nie? I jeżeli gdzieś muszą popracować, to im się nie chce.*

Realizacja projektu, jak już wspomniałam wyżej, została naznaczona ostrym sporem urzędu miejskiego z FRDL, który dotyczył rozumienia założeń projektu, procedury wdrażania metody i wzajemnych oczekiwań. Gmina, nie znajdując zrozumienia dla swoich potrzeb, zastanawiała się nawet nad rezygnacją z udziału w projekcie, została jednak przekonana do pozostania przez ówczesną koordynatorkę regionalną. Decydując się na kontynuację projektu, władze gminy zmieniły jednak rodzaj dokumentu, nad jakim pracować będzie zespół partycypacyjny. Zamiast pierwotnie wybranej strategii zrównoważonego rozwoju, mimo namów ze strony doradcy, postanowiono przygotować i uchwalić jedynie założenia do aktualizacji istniejącego już dokumentu strategicznego odnoszącego się do rozwoju gminy uchwalonego na lata 2002–2012. Decyzja ta nie została skonsultowana z koordynatorką regionalną, a jedynie przekazana jej do wiadomości. Tym samym uchwalono dokument o znacznie niższej randze, niż wyjściowo zakładano.

W obrębie zespołu partycypacyjnego powstały cztery grupy robocze, które pracowały i spotykały się między zebraniem całego zespołu, przygotowując dla niego odpowiednie dokumenty i stanowiska. Każda grupa zajmowała się innym obszarem:

ładem środowiskowo-przestrzennym, ładem gospodarczym, ładem społecznym, ładem instytucjonalno-politycznym. Uczestnictwo w grupach roboczych zależało od kompetencji poszczególnych osób.

W B odbyło się znacznie więcej spotkań zespołu partycypacyjnego, niż zakładała to metodologia projektu. Liczba spotkań została zwiększona, ponieważ według rozmówców, taka była potrzeba i w trakcie zalecanych przez FRDL pięciu spotkań nie udało się dobrze przeanalizować wszystkich danych i zebranych informacji. Zebrania zespołu partycypacyjnego prowadzone były przez przedstawiciela wynajętej do pomocy firmy konsultingowej, który pełnił kiedyś wysoką funkcję w administracji publicznej. Jego prace oceniane są bardzo dobrze – członkom zespołu udawało się dochodzić do porozumienia, nawet mimo występujących różnic czy sporów: (...) *były tam sprzeczki, różne zdania, ale to jest normalne, kiedy zebrały się osoby, które mają gdzieś tam różne doświadczenia i różne zdania na pewne tematy. Ale wszystko udawało się tak fajnie załagodzić, dojść do konsensusu w różnych sprawach. I wydaje mi się, że powstało coś fajnego* [uczestnik zespołu partycypacyjnego]. Równolegle do spotkań zespołu przeprowadzono wśród mieszkańców badanie ankietowe, którego celem było zebranie opinii o mieście.

Po zakończeniu prac nad przygotowaniem dokumentu został on poddany konsultacjom społecznym. W ramach konsultacji przeprowadzono kolejne badanie ankietowe (respondenci mogli wypełnić ankietę w formie elektronicznej lub papierowej) oraz zorganizowano spotkanie z mieszkańcami. Żadna z tych form nie cieszyła się zainteresowaniem obywateli, pomimo dosyć aktywnej promocji. Tym samym rada miejska przyjęła projekt dokumentu programowego, którego status jest bardzo niejasny. Wprawdzie pod względem formalnym uchwalony dokument ma służyć aktualizacji obecnej strategii, ale pojawiały się głosy, że może on również stać się podstawą do stworzenia nowej strategii.

Uchwalanie dokumentu było ostatnim działaniem projektowym, ponieważ gmina B wycofała się z dalszej realizacji projektu i nie podpisała kolejnej umowy z FRDL, jak również nie podjęła działań wdrażających czy monitorujących owo wdrażanie. W opinii wielu rozmówców wypracowany dokument stał się typowym półkownikiem i nie odgrywa istotnej roli w działaniach władz.

## **Rezultaty działań**

Rozmówcy jako namacalny i ewidentny rezultat działań projektowych wskazywali przygotowanie dokumentu i przedłożenie go radzie miejskiej. Trudno jednak interpretować ów rezultat w kategorii sukcesu, ponieważ, po pierwsze, niewiadomy jest status formalny przygotowanego dokumentu (nie jest jasne, czemu ma służyć, a tym samym mgliste są jego losy i sposób wykorzystania w przyszłości), a po drugie, jest nieakceptowany przez władze lokalne i niejako przez nie skazany na odłożenie *ad acta*, jak ocenia to jeden z mieszkańców: (...) *do wszystkiego jest potrzebna wola ludzka*.

*Ta wola ludzka to jest władza wykonawcza, czyli zarząd w powiecie, wójt, burmistrz, prezydent w gminie. Jeżeli te osoby nie chcą działać według strategii opracowanej na podstawie różnych pomysłów i projektów, tylko na podstawie własnej strategii, którą mają w głowie, to żeby pan miał 10 takich półkowników, to pan nie zrealizuje żadnego. Koniec, kropka.* Burmistrz B uruchomił zatem pewien proces, a następnie zakwestionował jego rezultaty, nie podając jednak żadnych powodów merytorycznych. Zdaniem niektórych rozmówców, może odgrywać rolę w tym przypadku czynnik polityczny. Otóż, jednym z członków zespołu partycypacyjnego był radny z opozycyjnego klubu, który według burmistrza, uczestnicząc w takich działaniach, chce zyskać przychylność przyszłych wyborców. Tym samym burmistrz, wycofując dokument z wdrażania, odbiera działaniom konkurenta politycznego legitymizację.

Owa niechęć władzy i do projektu, i do samego dokumentu wynikać może też, według innych rozmówców, z braku zaufania do kompetencji i umiejętności członków zespołu, a tym samym – partycypacji. Ze względu na powagę zadania burmistrz chciał zatem zlecić opracowanie dokumentów strategicznych profesjonalnej firmie, uważając, że powierzenie takiego zadania zespołowi partycypacyjnemu mogłoby doprowadzić do paraliżu prac urzędu miejskiego albo zaowocować dokumentem złej jakości. Częściowo z tą opinią zgadza się doradca twierdzący, że tworzenie dokumentów strategicznych to zbyt duże wyzwanie dla zespołu, ale przede wszystkim dla animatora.

Żaden z rozmówców, oprócz doradcy, nie zauważa istotnych zmian w poziomie partycypacji czy w relacji władza–mieszkańcy. Projekt nie zmienił nic ani w postawach władz: *Sposób porozumiewania ustalony od dawna to jest telewizja i gazeta. Wydajemy gazetę, realizujemy programy telewizyjne.* [Burmistrz] *się spotyka z mieszkańcami, nie wiem, podczas imprez. Chodzi na spotkania do jakichś stowarzyszeń, związków emerytów, rencistów etc. Przyjmuje patronaty nad imprezami, spotyka się ze sportowcami. Nic nowego się nie pojawiło, ani w stosunku mieszkańców do spraw publicznych: Ludzie nie są zainteresowani tym, co się dzieje. Jest mniejsza grupa osób, która jest zainteresowana, natomiast gros osób, w każdej miejscowości, ma to, za przeproszeniem, gdzieś. Oni po pracy wracają do domu i chcą mieć wszystko za darmo. Polacy są leniwi. Polakom się nic nie chce.* Jedyne doradca o poziomie partycypacyjności w gminie wypowiada się entuzjastycznie i jest zdania, że efekty partycypacyjnego modelu opracowywania dokumentów będą trwałe. Zapomina jednak, że członkami zespołu partycypacyjnego były przede wszystkim osoby funkcyjne, reprezentanci instytucji i organizacji, przełożenie wobec tego efektów jego prac na ogólny poziom partycypacji może być nikłe.

### **Metoda FRDL – opinie realizatorów projektu**

Realizatorzy projektu na poziomie gminy wprowadzając nie zaprzeczają, że działania w projekcie wynikały z jakichś bardziej ogólnych przesłanek czy właśnie z metody, ale nie potrafią jej zidentyfikować, określić jej założeń. Jest ona dla nich nieuchwytna. Może

to wynikać z tego, że dla większości realizatorów nigdy nie była istotna, ponieważ liczyło się jedynie doprowadzenie do powstania dokumentu, dlatego też odpowiedź animatora: *nie wiem, w ogóle się nad tym nie zastanawiałem, nie jest niczym wyjątkowym.*

Trochę więcej do powiedzenia na temat metody miała koordynatorka gminna, według której metoda składa się z diagnozy sytuacji obecnej, analizy planowanych osiągnięć, dobrego określenia celów oraz środków mających pozwolić na ich osiągnięcie. Jednak, jak sama przyznaje, elementy te są składnikami raczej metody projektowej, a nie czymś specyficznym dla metody podnoszenia partycypacji. Jej zdaniem, ramy określające metodę musiałyby być bardzo ogólne i dawać się każdorazowo zastosować do specyfiki miejsca jej aplikowania. Z takim opisem zgadza się doradca, uważa jednak, że kluczowym elementem metody jest to, że (...) *sam proces nie jest sztywny. To zależy od animatora i ode mnie, tak? A moim obowiązkiem jest uwzględnić specyfikę ludzi. Oni się nie mogą podporządkować, bo oni tego nie robią odpłatnie. Ja nie mogę ich stawiać do pionu, nie mogę ich wzywać paragrafami, tak? Czyli to musi być to proces elastyczny, inaczej tej partycypacji by nie było.* Poza tym partycypacja nie powiedzie się, czyli metoda się nie sprawdzi, jeśli nie będzie przychylności otoczenia do jej stosowania, przede wszystkim władz lokalnych, a członkowie zespołu nie będą mieli przekonania, że warto w ten sposób pracować.

Jedyną osobą z zespołu realizatorów, która ma bardziej skonkretyzowane opinie o metodzie FRDL, jest doradca. Istotą jej i równocześnie pozytywem jest uspołecznienie oraz sektorowość (tj. zaangażowanie w projekt osób, środowisk, instytucji reprezentujących różne sektory). Jednocześnie jej stosowalność zależy od charyzmy lokalnych liderów zaangażowanych w projekt i ich nastawienia, które nie podlegają kontroli, są trudne do przewidzenia. Na metodę tę składają się, zdaniem doradcy: diagnoza, analiza SWOT, opracowanie wizji, misji oraz celów (nadrzędnych, szczegółowych i operacyjnych), a koniecznym uzupełnieniem jest monitoring. W opinii doradcy, metoda jest uniwersalna w charakterze, tzn. można ją stosować w różnych miejscowościach, uwzględniając ich specyfikę.

### Podsumowanie

Realizacja projektu „Decydujmy razem” w gminie B zakończyła się ewidentną porażką w odniesieniu do rezultatów twardych, ale i społecznych. Przypadek ten dobrze pokazuje, że nie da się promować partycypacji na siłę, w trybie nakazowo-rozdzielczym. Gmina B od samego początku wykazywała silny opór tak przed projektem, jak i przed przyjęciem mechanizmów partycypacyjnych. Władze gminy, przystępując do projektu, w ogóle nie zauważały jego wymiaru partycypacyjnego, a ich postanowienie o udziale było bardzo warunkowe i gdy instytucja wdrażająca „Decydujmy razem” nie mogła lub nie chciała spełnić oczekiwań gminy, ta ograniczyła zainteresowanie nim, choć bez wątplenia nadal oczekiwała efektu w postaci dokumentu strategicznego (stąd zatrudnienie dodatkowej firmy).

Ważne jest również to, że ani po stronie władz, ani po stronie mieszkańców nie było gotowości do współdziałania przy wypracowywaniu dokumentów i podejmowaniu decyzji odnoszących się do spraw publicznych. Wdrażanie w takiej sytuacji sztywnego projektu z bardzo wyraźnie określonymi celami napotkało na wiele przeszkód i zakończyło się fiaskiem.

Sytuacja, która wystąpiła w B, dowodzi, że niechęć władz do partycypacji jest w stanie zniweczyć każdy wysiłek i zablokować energię społeczną, tym bardziej jeśli nie jest ona zbyt duża. W gminie B powstał jednak zespół partycypacyjny, który rzeczywiście pracował, stosując mechanizmy partycypacji, a jego działania doprowadziły do stworzenia dokumentu. Jednak decyzja władz o jego nierealizowaniu, przynajmniej na razie, pokazała uczestnikom zespołu, że ich aktywność i zaangażowanie miały charakter nikomu niepotrzebnego ćwiczenia. Z dużym prawdopodobieństwem można założyć, że kolejne przedsięwzięcia z zakresu rozwoju partycypacji nie znajdą w B chętnych do realizacji.

## Partycypacja w konflikcie – gmina C

### Charakterystyka gminy

Gmina miejsko-wiejska C<sup>33</sup> położona jest w regionie północno-zachodnim, na skrzyżowaniu dwóch dość ważnych dróg, na jej obszarze znajduje się 19 sołectw. Gminę zamieszkiwało w 2011 roku, czyli gdy rozpoczęła się realizacja projektu, 19,8 tys. mieszkańców, z czego prawie trzy czwarte mieszkało w mieście gminnym.

Gmina C otoczona jest dość rozległymi kompleksami leśnymi (ponad 50% powierzchni) oraz licznymi jeziorami. Gmina wykorzystuje swoje walory przyrodnicze i krajobrazowe i aktywnie kultywuje jeszcze przedwojenną tradycję działalności turystycznej. Żywe są tam również tradycje przemysłowe. Obecnie działa w C jeden z większych zakładów przemysłowych w regionie oraz jeszcze parę innych mniejszych zakładów. Zauważyć należy, że w gminie C okres transformacji przetrwały wszystkie zakłady przemysłowe, niektóre zostały sprywatyzowane, w tym dwa największe, tym samym gminy nie dotknęły problemy wynikające z masowego likwidowania miejsc pracy. Jednak pomimo tak prężnie działającego przemysłu priorytetem gminy jest rozwój zrównoważony, którego idee tak przedstawia burmistrz: *Przed zmianami ustrojowymi było to przede wszystkim gmina i miasto przemysłowe. Obecnie przemysł jest ważnym źródłem dochodu oraz miejsc pracy, ale przez ostatnie 10–15 lat stworzyliśmy około 1000 miejsc noclegowych, czyli turystyka stała się drugim ważnym źródłem dochodu mieszkańców oraz usługi różnego typu. Te trzy dziedziny odbywają się w sposób zrównoważony. Z drugiej strony staramy się, żeby to dobro naturalne, którym jest przyroda (...) było zachowane dla przyszłych pokoleń (...) Okazuje się, że nie jest to bariera w rozwoju gminy. Wręcz odwrotnie, obróciliśmy to w nasz atut.*

<sup>33</sup> Realizatorem badania terenowego i autorem trzech monografii częściowych był Mateusz Przywara.

Rozmówcy postrzegają swoją gminę jako dobrze rozwiniętą, o względnie wysokim standardzie życia, np. w porównaniu z ościennymi miejscowościami, i sprawnie zarządzaną. Na podkreślenie zasługuje prowadzenie przez władarzy gminy, pomimo zachodzących zamian personalnych czy kadrowych, spójnej i ciągłej polityki rozwojowej, trzymania się wyznaczonych celów. Taka postawa sprzyja harmonijnej modernizacji i ciągłemu polepszaniu jakości życia w gminie. Obecnie prowadzone są liczne inwestycje: kanalizacyjne, drogowe oraz w infrastrukturę społeczno-kulturalną (budowa dużego centrum kultury, modernizacja biblioteki publicznej). Towarzyszy temu pozyskiwanie zewnętrznych źródeł finansowania, w tym – środków unijnych. Gmina łącznie zrealizowała ponad 30 projektów różnego typu, zarówno o charakterze infrastrukturalnym, jak i tzw. miękkim.

Pomimo dość dobrej sytuacji na rynku pracy (obecność wielu podmiotów oferujących zatrudnienie) bezrobocie w gminie jest dość wysokie. W 2011 roku na terenie gminy udział osób bezrobotnych w ogólnej liczbie ludności w wieku produkcyjnym wynosił 8,1%. Jednak rozmówcy jako główny problem społeczny identyfikują przede wszystkim trudną sytuację osób młodych na rynku pracy i brak perspektyw dla *lepszego życia* w gminie C. Konsekwencją są wyjazdy tych osób do dużych miast. Niektórzy zauważają też, że problemem w C jest niedopasowanie systemu kształcenia na poziomie ponadgimnazjalnym do potrzeb lokalnego rynku pracy – występuje przewaga kształcenia ogólnego nad zawodowym.

Sytuacja polityczna w gminie C nie jest szczególnie dynamiczna. Obecny burmistrz sprawuje swoją funkcję trzecią kadencję, w ostatnich wyborach uzyskał mandat w pierwszej turze, ale w radzie miejskiej przewagę ma koalicja ugrupowań występujących w opozycji do burmistrza. Zmiany w radzie nie są radykalne i wynikają raczej z (...) *kwestii wymiany pokoleniowej. Było wielu takich starszych zasłużonych działaczy, tych osób w średnim wieku to raczej nie było. No i pewna wyrwa powstała. Teraz ja z koleżanką, ja mam 26, ona 28, tutaj jesteśmy takim młodym narybkiem* [animator]. Na jakość życia politycznego i publicznego w gminie C duży wpływ ma opozycyjna względem burmistrza rada, która często blokuje i odrzuca jego inicjatywy. Tak było też między innymi z pomysłem realizacji projektu „Decydujmy razem”, na który rada nie chciała wyrazić zgody, chociaż akurat w tym przypadku taka akceptacja nie była formalnie konieczna.

Mieszkańcy gminy C postrzegają siebie jako przedsiębiorczych i aktywnych gospodarzo (co nie ma raczej przełożenia na statystyki), ale niekoniecznie aktywniejszych w sferach działań społecznych czy kulturalnych. Mimo to w gminie zarejestrowanych jest 49 organizacji pozarządowych, w tym 31 stowarzyszeń, prowadzących bardzo zróżnicowaną działalność w wielu dziedzinach życia – jest to aktywność sportowo-rekreacyjna, dotycząca rozwoju przedsiębiorczości, pomocowa (prężnie działający oddział Caritasu oraz organizacja zajmująca się dziećmi niepełnosprawnymi), kulturalna oraz z zakresu intensywności i dynamiki podejmowanych działań. Na terenie gminy

działają również pewne grupy lub inicjatywy nieformalne. Na tle województwa czy kraju aktywność obywatelska w C nie wyróżnia się niczym szczególnym. Również zaangażowanie parafii (zarówno rzymskokatolickich, protestanckich, jak i innych) w życie społeczne nie odbiega od ogólnopolskich wzorców i koncentruje się głównie na życiu religijnym, niekiedy na działalności charytatywnej.

Urząd miejski współpracę z organizacjami ogranicza głównie do udzielania wsparcia finansowego, a największym beneficjentem tej współpracy są, jak w innych częściach Polski, kluby sportowe. Jednak burmistrz wielokrotnie proponował przekazywanie części zadań publicznych organizacjom pozarządowym i zachęcał mieszkańców do ich zakładania.

Niektórzy rozmówcy wskazują na trudności we współpracy zarówno między samymi organizacjami pozarządowymi, jak i między tymi organizacjami a instytucjami publicznymi, szczególnie z domem kultury, który w ich ocenie, dąży do zmonopolizowania działalności społeczno-kulturalnej. Prowadzi to do powstawania wielu konfliktów i bardzo utrudnia współpracę w innych obszarach. Przedstawicielka jednej z organizacji pozarządowych konkluduje: *Dużo tutaj mają takie personalne niuanse, szczególnie na lokalnym rynku. Jak ktoś chce zorganizować coś z jednym, to trudno do tej inicjatywy podłączyć trzeci pomiot, bo te dwa są ze sobą skłócone. Z tym jest zawsze taki problem.* Jako trudna jest określana też współpraca między samorządem a przedsiębiorcami (przedstawiciel organizacji pozarządowej).

Poziom współpracy między samymi mieszkańcami nie jest zbyt wysoki – tworzą oni społeczność raczej spolaryzowaną (liczne środowiska czy grupy interesów pozostają ze sobą w otwartych konfliktach) – chociaż jak wynika z badań, umieją zmobilizować się do wspólnego działania, tyle że są to mobilizacje o charakterze protestu (głównie przeciwko decyzjom władz) i dość krótkotrwałe.

Natomiast stosunkowo dobrze funkcjonują media lokalne reprezentujące różne punkty widzenia i interesy. Działają dwa portale internetowe, wydawane są dwa czasopisma: miesięcznik i dwutygodnik, a urząd co pół roku przygotowuje bezpłatny biuletyn zawierający przede wszystkim informacje o własnej działalności.

Gmina C dysponuje wieloma dokumentami strategicznymi i z zebranego materiału badawczego wynika, że były one uchwalane, przynajmniej częściowo, w sposób partycypacyjny. Odbywały się w związku z tym spotkania z zainteresowanymi grupami mieszkańców, powoływano grupy robocze i organizowano konsultacje. Burmistrz jest otwarty na kontakt z mieszkańcami, widzi potrzebę wsłuchiwania się w ich głosy i uwzględnia je w decyzjach publicznych, wychodzi także z inicjatywami, których celem jest aktywizacja społeczna i obywatelska mieszkańców.

## Realizatorzy i uczestnicy

Pierwotnie gmina C nie została zakwalifikowana przez FRDL do udziału w projekcie „Decydujemy razem” i znalazła się na liście rezerwowej. Dopiero po rezygnacji jednego



z uczestników gmina C, ze względu na długotrwałą współpracę z jednym z lokalnych ośrodków FRDL, przystąpiła do projektu. Burmistrz, który podjął tę decyzję, traktował udział w projekcie jako szansę na poprawę sytuacji młodych i realizację swoich zamierzeń.

Nie tylko burmistrz, również większość osób zaangażowanych potraktowała uczestnictwo dość instrumentalnie – stwarzało ono możliwość rozwiązania konkretnej sytuacji problemowej w gminie, można wręcz powiedzieć, że zostało również wykorzystane w grze politycznej. Kwestia partycypacji, przynajmniej na początku, traktowana była jako drugoplanowa. Oprócz animatora i jednego członka zespołu partycypacyjnego prawie nikt w gminie nie akcentował w swoich wypowiedziach założeń projektu odnoszących się do wypracowywania mechanizmów partycypacyjnych – wdrażania metody FRDL i jej wpływu na podnoszenie poziomu partycypacji publicznej, choć nie można powiedzieć, żeby władze C były przeciwne partycypacji jako sposobowi na tworzenie polityk publicznych.

Burmistrz, mimo że był nie tylko inicjatorem realizacji projektu, lecz także jego wielkim orędownikiem, sam nie angażował się w działania projektowe. I była to decyzja świadoma. Jednak nie wycofał się zupełnie, ponieważ widział swoją rolę jako osoby wspierającej formalnie projekt: (...) *kiedy zacznie powstawać dokument końcowy, oczywiście go ocenię i moją rolą będzie przekonanie radnych, że warto przyjąć tę strategię (...) później znaleźć mechanizm jej realizacji. To będzie moja główna rola.*

Animatorem został radny. Miał bardzo wysoką świadomość powagi swoich zadań i odpowiedzialności na nim spoczywającej, bardzo silnie angażował się w realizację projektu. Widział siebie w roli osoby spajającej działania projektowe, ale przede wszystkim w roli kreatora: (...) *wychodziłem z założenia, że przede wszystkim ja będę z zespołem nadawał ton temu i, jak gdyby, idziemy w tę stronę.* Dla animatora ważne było to, że może liczyć na wsparcie burmistrza i niektórych osób tworzących tzw. zespół roboczy. Natomiast przeszkodą w jego działaniach była nieprzychylność radnych z opozycyjnych klubów.

Wsparciem w zakresie spraw logistyczno-organizacyjnych dla animatora był też koordynator gminny, którym został jeden z pracowników wyższego szczebla w urzędzie gminy, reprezentujący departament zajmujący się tematyką przygotowywanego dokumentu. Było to ważne o tyle, że mógł wspierać animatora merytorycznie i ułatwiać realizację projektu od strony formalnej, np. dostarczając odpowiednie dokumenty. Jednak zajmowanie dość wysokiego stanowiska powodowało także i to, że nie mógł się w pełni poświęcić realizacji projektu.

Jednym z zadań animatora było również powołanie zespołu partycypacyjnego. Określił zatem listę osób i reprezentantów instytucji, które ze względu na swoje kompetencje byłyby wartościowymi członkami zespołu, i rozesłał im wraz z zaproszeniem informację o projekcie. Oprócz tego zaproszenie do udziału w zespole zostało upublicznione. Łącznie w zespole partycypacyjnym pracowało około 20 osób (w tym

dwóch radnych pomimo sprzeciwu rady miejskiej o udziale w projekcie), z czego jedna trzecia to osoby, które zgłosiły się same. Zarówno frekwencja, jak i zaangażowanie poszczególnych członków były bardzo zróżnicowane, a obniżały się szczególnie w okresie wakacyjnym. Jednak w ogólnej ocenie, jak konkluduje koordynator gminny: (...) *biorąc to pod uwagę, że było to ciało społeczne, że te osoby, w zasadzie nie musiały przychodzić, a jakby były. (...) to zaangażowanie ludzi, potraktowanie tej problematyki, to muszą przyznać, że było bardzo poważne i rzeczywiście była silna mobilizacja.*

Bardziej aktywni członkowie zespołu partycypacyjnego stworzyli tzw. zespół roboczy, który składał się z siedmiu osób (animatora, dwóch radnych, przedstawicieli młodzieży, organizacji pozarządowych i mediów). Zadaniem tego zespołu było wykonywanie prac niezbędnych do przygotowania dokumentu, czyli *de facto* formalne i finalne redagowanie wypracowanej przez zespół partycypacyjny strategii, zgłaszanych pomysłów i inicjatyw czy tworzonej wizji, ale również przeprowadzenie analizy potrzeb i problemów przedsiębiorców w gminie. Zespół partycypacyjny zajmował się zatem wyznaczaniem kierunków i określaniem ram rozwojowych, a zespół roboczy – przeformulowaniem tego na język dokumentu strategicznego.

Pod względem formalnym z ramienia FRDL z gminą współpracowały dwie koordynatorki regionalne. Widziały się one już na etapie realizacji projektu przez gminę w roli obserwatorek wdrażanego mechanizmu, jednak jak same zauważyły, ich obecność w gminie w trakcie spotkań zespołu partycypacyjnego była zupełnie zbędna, ponieważ nie uczestniczyły w pracach merytorycznie, były jedynie obserwatkami. Obydwie formalnie związane są z jednym z lokalnych ośrodków FRDL.

Doradczynią projektu w gminie została osoba niezwykle kompetentna i doświadczona zarówno w realizacji metody projektowej, jak i w licznych działaniach partycypacyjnych (m.in. autorka wielu publikacji z tego zakresu). Przez cały czas trwania projektu wykazywała bardzo duże zaangażowanie, mając przekonanie o ważności i sensowności tego typu przedsięwzięć.

Z zebranego materiału badawczego wynika też, że współpraca między osobami pełniącymi formalne funkcje w projekcie przebiegała sprawnie i harmonijnie. Stanowiły one dla siebie wsparcie, uzupełniały się, jednak należy podkreślić, że cały przebieg tworzenia dokumentu stymulował przede wszystkim animator, to on był kluczową postacią. Natomiast instytucją, z którą współpraca układała się nieco trudniej, był FRDL, któremu zarzucano m.in. opieszałość w udzielaniu informacji czy w ogóle ich brak, niepodejmowanie decyzji w sytuacjach wątpliwych.

## Przeprowadzone działania

Gmina C, przystępując do projektu „Decydujmy razem”, wybrała z zakresu polityki publicznej integrację społeczną jako temat do stworzenia dokumentu. Jednak została od tego pomysłu odwiedzona przez FRDL z powodów formalnych (zbyt wiele gmin już ten obszar wybrało i tym samym zostałaby zachwiana równowaga w projekcie, co

stanowiłoby problem dla FRDL) i zdecydowała się na przedsiębiorczość, koncentrując się jednak na sytuacji ludzi młodych. Wielu rozmówców wskazuje na adekwatność tematyki opracowanego dokumentu względem realnych problemów gminy.

Jako pierwszy ukonstytuował się tzw. mały zespół partycypacyjny złożony z osób funkcyjnych w projekcie; zespół omówił założenia projektu, ustalił obszar działania i tryb pracy. Jednak właściwe działania projektowe rozpoczęły się z ponad miesięcznym opóźnieniem, wynikającym głównie z zablokowania przez radę miejską przystąpienia gminy do projektu oraz odrzucenia uchwały, zgodnie z którą radni mieli uczestniczyć w posiedzeniach zespołu partycypacyjnego. Pomimo tej decyzji burmistrz zdecydował się jednak na wzięcie udziału w projekcie, a w pracach zespołu partycypacyjnego uczestniczyło nawet dwóch radnych, jak również animatorem został radny. Owo początkowe opóźnienie zaburzyło jednak cały dalszy harmonogram prac projektowych. Uczestnicy projektu uważali, że przygotowywanie dokumentów strategicznych metodą partycypacyjną wymaga znacznie więcej czasu niż przewidywał to harmonogram. W ocenie między innymi doradczyni (...) *taki program powinien być opracowywany troszkę dłużej. Nie możemy założyć, że [zostanie to zrobione] w kilka miesięcy (...). Jeśli opracowuje go firma zewnętrzna, eksperci, to możemy założyć – dajemy wam dwa miesiące, musicie to zrobić. Jeżeli robimy to z ludźmi, to nie może być tak.*

Zespół partycypacyjny, zgodnie z założeniem, spotkał się pięciokrotnie. Szczególny charakter miało pierwsze zebranie, w czasie którego okazało się, jak bardzo spolaryzowanym społeczeństwem jest ludność gminy C. Było ono nie tylko *żywą dyskusją nad tymi sprawami konfliktowymi*, ale swoistym katharsis, szczególnie dla przedstawicieli władz. Pozwoliło w ogóle nawiązać relacje samorząd–przedsiębiorcy, w trakcie tego spotkania bowiem wybrzmiał również podział między stroną samorządową a przedsiębiorcami: (...) *przedsiębiorcy w C mieli czas, żeby się wyżalić, powiedzieć, co ich boli, tak szczerze i otwarcie. Druga strona [samorząd] miała okazję wysłuchać tego, przyjąć do wiadomości, obiecali podjąć tematy, podjąć sprawę.* Kolejne spotkania prowadzone przez animatora przy współpracy doradcy metodą warsztatową miały już bardziej merytoryczny przebieg. Między czwartym a piątym spotkaniem przeprowadzono konsultacje społeczne opracowanego dokumentu polegające na tym, że mieszkańcy mogli zgłosić swoje uwagi w różny sposób (telefonicznie, e-mailowo, osobiście itp.), jednak żadnych uwag nie zgłoszono.

Między spotkaniami zespołu partycypacyjnego trwały prace zespołu roboczego. Ten ostatni złożony był z animatora i młodych osób zaangażowanych w projekt, pracował dość sprawnie, jednak największych trudności przysporzyło mu postawienie diagnozy potrzeb przez przeprowadzenie ankiety wśród przedsiębiorców. Owe trudności wynikały z braku doświadczenia członków zespołu w tego typu działaniach.

Efektem wszystkich prac projektowych było przyjęcie przez radę miejską programu rozwoju i wspierania przedsiębiorczości w gminie na lata 2012–2020. Uchwała została przyjęta większością głosów (9 „za”, 4 „przeciwko”, 1 wstrzymujący się). Uchwałę

udało się przeforsować głównie dzięki sprawnie podejmowanej akcji lobbingsowej wśród radnych i zaangażowaniu burmistrza, który (...) *odparł wiele zarzutów, w sumie niesłusznych, bo trochę pieniactwo było, i dokument został uchwalony* [animator].

Pierwszym działaniem po uchwaleniu dokumentu, i zgodnym z jego założeniami, było powołanie ciała o charakterze doradczym i opiniującym decyzje czy inicjatywy burmistrza. Zaproszono do niego najważniejszych przedsiębiorców z gminy oraz przedstawicieli instytucji publicznych. Jednak jego status i zakres odpowiedzialności jego członków są bardzo niejasne, tak jak niejasna jest dla uczestników tego zespołu koncepcja FRDL. W retoryce projektu „Decydujemy razem” ciało to można potraktować jako zespół monitorujący, ponieważ jego zadaniem jest opiniowanie działań związanych z rozwojem przedsiębiorczości. Warto zaznaczyć, że w C nastąpiło płynne przejście od fazy przygotowywania dokumentu do jego monitorowania.

## Rezultaty działań

Jako wymierny rezultat projektu można wymienić bez wątpienia uchwalenie dokumentu o charakterze strategicznym, choć na początku realizacji osiągnięcie takiego celu stało pod dużym znakiem zapytania. Warto zauważyć, że dokument został bardzo wysoko oceniony przez przedsiębiorców, czyli osoby, których dotyczą jego zapisy. W trakcie prac nad programem rozwoju i wspierania przedsiębiorczości zostały bardzo dobrze zidentyfikowane potrzeby i zaplanowane działania długofalowe. Z perspektywy badanych, dokument ten będzie miał realny wpływ na podejmowane aktywności i pomoże w uruchomieniu różnych inicjatyw. Część zapisów jest już zresztą wdrażana, np. ukonstytuował się organ o charakterze doradczo-opiniującym przy burmistrzu, powstała fundacja wspierająca przedsiębiorczość młodych osób. Zresztą mieszkańcy mają bardzo duże nadzieje na realizację zapisów programu: (...) *to jest początek, to jest wstęp [do tego], co my musimy teraz robić. (...) Do tego momentu [było to] nakreślenie problemów i określenie też kilku sposobów, jak temu zaradzić. I to tyle, nic więcej (...), ale wiem, że tak skończyć się nie może.*

Rozmówcom jednak trudno oceniać znaczenie projektu dla samej partycypacji czy dla zwiększenia zainteresowania mieszkańców sprawami gminy albo dla poprawy relacji mieszkańcy–władza, ponieważ projekt nie dotyczył wszystkich mieszkańców, ale wybranej grupy. Niektórzy uczestnicy są jednak przekonani, że efekty te będą widoczne, szczególnie jeśli proces wspierania mechanizmów partycypacji będzie kontynuowany, a tym samym, że już w opinii głównie realizatorów – przyczynił się również do powstania innych ciał o charakterze opiniującym: młodzieżowej rady, rady seniorów czy pewnej inicjatywy oświatowej. Konieczne jest więc, żeby (...) *cały czas mieć kontakt z ludźmi. Administracja nie może pracować w oderwaniu od społeczności, myśleć, że wie lepiej. I ten projekt „Decydujemy razem” tego uczy, że nie można zaniechać kontaktów, nie można sądzić, że wie się lepiej, bo ma się ekspertów. Potrzeba pracować ze społecznością. Nie tylko wywieszać na stronie internetowej jakieś ustalenia, czy informować, że myśmy*

*zrobili dla waszego dobra takie i takie przedsięwzięcie. Tylko zapytać ludzi, co oni by widzieli i uznawali za ważne, i też respektować te opinie społeczne. To chyba jest najważniejsze w przyszłości i sądzę, że samorząd C zdaje sobie z tego sprawę [doradczyni].*

### **Metoda FRDL – opinie realizatorów projektu**

Osoby zaangażowane w projekt, tzw. funkcyjne, są zdania, że działania zaproponowane przez FRDL są odbiciem określonej metody. Według nich, jej istota zasadza się na elemencie, jakim jest czynnik społeczny, czyli włączanie różnych środowisk do procesu podejmowania decyzji. Ważny jest zatem proces nagłaśniania i otwartej rekrutacji, ale też nakłaniania do udziału tych, którzy z racji kompetencji czy doświadczenia mogą wnieść coś cennego: (...) *zapraszamy wszystkich zainteresowanych, każdy, kto chce. Może się okazać, że taka osoba, nawet niepozorna, na jakimś etapie wniesie coś cennego. Ale z drugiej strony, też musimy, to co między innymi ja robiłem, żeby faktycznie nie pominąć pewnych osób, żeby osobiście je zaprosić [animator].* Drugim ważnym elementem metody jest zewnętrzne wsparcie merytoryczne, dlatego bardzo ważną rolę w pracy tą metodą pełni doradca wspomagający proces podejmowania decyzji.

W ocenie uczestników projektu, najważniejszą osobą w pracy metodą FRDL jest animator, który nie tylko powinien odznaczać się właściwymi cechami (jak operatywność, zdolności negocjacyjne), ale również powinien posiadać wsparcie władz. Ponieważ podstawą sukcesu tej metody jest zaangażowanie wszystkich uczestników, to ważnym zadaniem osoby pełniącej funkcję animatora jest utrzymywanie tegoż zaangażowania i niedopuszczanie do zbyt dużej rotacji osób biorących udział w podejmowaniu decyzji.

Ponieważ metoda daje przestrzeń do ścierania się różnych opinii, interesów różnych środowisk, to jedna z rozmówczyń (doradczyni) zaproponowała, żeby rolę animatora pełniły dwie lub trzy osoby, które reprezentowałyby zarówno sektor publiczny, jak i społeczny. Takie połączenie stanowiłoby gwarancję powodzenia umacniania mechanizmów partycypacyjnych, ponieważ dawałoby szansę na wyjście poza istniejące podziały. Sam animator zwraca natomiast uwagę, że przygotowanie go do wykonywanych zadań powinno poprzedzać działania animacyjne, nie powinno być prowadzone równoległe z nimi (szkolenia animatora były prowadzone w tym samym czasie, co działania związane z pracami zespołu partycypacyjnego).

Doradczyni zauważa również, że błędem metody jest założenie, że jej uczestnicy będą wiedzieć, czym jest partycypacja. Dlatego też, według niej, zespół partycypacyjny przed przystąpieniem do prac nad dokumentem powinien być szerzej wprowadzony w tematykę partycypacji, a wtedy lepiej rozumiałby korzyści, jakie ona przynosi. Podobnego zdania jest również burmistrz: *Z góry zakładamy, że wszyscy są świadomi i jak ogłaszamy program, to nagle pchają się drzwiami i oknami i nagle zastanawiamy się, kto będzie uczestniczył.* Poza tym po zakończeniu działań projektowych, w opinii realizatorów, zabrakło wsparcia ze strony FRDL, swoistego *follow up* ze strony instytucji,

która jest autorem metody, dlatego nie wiadomo było, co robić po uchwaleniu dokumentu. Wprawdzie znany był animatorowi pomysł zespołu monitorującego, jednak jego rola, zakres działania i funkcja były niejasne: (...) *sam fakt, że animatorzy nie mieli wiedzy, jak będzie to wyglądało. Kończy się projekt i co dalej, w sensie pierwszy etap. Nie wiedzieli, jak okazało się później, sami ludzie z FRDL i to jakby zostało wytknięte. Były jakieś propozycje, żebyśmy pisali jakieś pamiętniki, jakieś sprawozdania (...)* Tych ludzi, którzy uczestniczyli w projekcie, trzeba było też powstrzymać w projekcie, a była masa pytań do nas, animatorów, co dalej, jak to będzie wyglądało (...) Poza tym ja się przyznam, i mi głupio było w pewnym momencie, bo ja firmowałem to swoim nazwiskiem, a tak naprawdę nie wiedziałem, co powiedzieć [animator].

## Podsumowanie

Realizacja projektu w gminie C odbywała się w bardzo trudnych warunkach ze względu na niski poziom kapitału społecznego, brak wzajemnego zaufania, nikłą współpracę między różnymi środowiskami, występowanie zróżnicowanych i częściowo skonfliktowanych grup interesu. Oprócz tego część establishmentu politycznego otwarcie sprzeciwiała się pomysłowi realizacji projektu „Decydujmy razem”. Jednak mimo tych trudności udało się projekt zrealizować i osiągnąć zakładane cele. Przyczyn powodzenia można upatrywać w paru kwestiach.

Po pierwsze, najważniejsza wydaje się determinacja i upór władz wykonawczych w gminie w realizacji projektu, ale też w upowszechnianiu mechanizmów partycypacji, co bez wątplenia stanowi jedną z ważniejszych przesłanek sukcesu. Na przykładzie tej gminy widać, jak ważna we wdrażaniu partycypacji jest świadomość jej istoty u przedstawicieli władz. Po drugie, nie bez znaczenia jest właściwy dobór członków zespołu partycypacyjnego. Projekt w C był realizowany z myślą o osobach młodych, ale i przez tych, którzy są najbardziej zainteresowani rozwiązaniem tych kwestii i mają w tym zakresie doświadczenie. Poza tym dobrym pomysłem była dbałość o to, żeby realizatorami i uczestnikami projektu były w większości osoby młode. Takie działania znacznie podnosiły wiarygodność i samego procesu partycypacji, i wypracowanego dokumentu. I po trzecie, projekt został dostosowany do lokalnego kontekstu, okoliczności, potrzeb, a osoby za niego odpowiedzialne nie trzymały się sztywno projektowych wytycznych. Animator założył od razu, że *my idziemy naszym wspólnym trybem*, co dotyczyło i harmonogramu, i powołania dodatkowego zespołu roboczego.

Jednak sukces projektu mierzony upowszechnieniem mechanizmów partycypacyjnych przy podejmowaniu decyzji publicznych zależy często od dalszych działań wspierających i wzmacniających rozpoczęty proces społeczny, a także od rozszerzania go na inne sfery i obszary. Dopiero praktykowanie partycypacji przyniesie pożądane skutki, a jak wynika z materiału badawczego, działania takie zostały niestety w gminie C niejako zamrożone, chociaż władze nadal deklarują chęć podtrzymania procesu partycypacji: (...) *na razie tworzymy te struktury, te grupy różne, które muszą mieć poczucie autonomii*

*i samodzielnego podejmowania decyzji. I jeśli je stworzymy i one będą trwałymi grupami, niezależnie, czy będzie burmistrzem ta czy inna osoba, czy radnym ta czy ten, to będzie gwarancja, że w mieście coś się dzieje, bez względu [na to,] kto rządzi. Ci rządzący mają mieć rolę służebną wobec tych wszystkich grup.*

## **Przypadek niewykorzystanej szansy – gmina D**

### **Charakterystyka gminy**

<sup>34</sup> Realizatorem badania terenowego i autorem trzech monografii częściowych był Marcin Jóźko.

Gmina D<sup>34</sup> składająca się z dziewięciu sołectw jest dość młodą gminą, ponieważ powstała w 1973 roku. Położona jest w regionie południowo-zachodnim. Na jej terenie mieszkało w momencie rozpoczęcia projektu „Decydujemy razem” 11 tys. osób (2011). Gminę tę można zaliczyć do małych gmin wiejskich – jej powierzchnia wynosi 5,6 tys. ha, z czego 64% powierzchni zajmują użytki rolne. Odznacza się walorami krajobrazowymi (posiada liczne tereny sprzyjające rekreacji) oraz korzystnym położeniem, z punktu widzenia ekologicznego (brak przemysłu, liczne lasy, dobry klimat). Zachowaniu tych walorów sprzyja polityka ochrony środowiska preferowana przez lokalne władze.

Z przeprowadzonych badań wynika, że w ostatnich 20 latach pozycja gminy w regionie zmieniła się radykalnie. Gmina D dobrze wykorzystała szansę, jaką była reforma administracyjna po 1989 roku, i z gminy zaniedbanej przeobraziła się w gminę z dobrze rozwiniętą infrastrukturą (nastąpiła znaczna poprawa sieci dróg, kanalizacji, wodociągów, podejmowano liczne inwestycje w infrastrukturę sportową, jak budowa nowoczesnego kompleksu sportowego, i edukacyjną), otwartą dla inwestorów i drobnej przedsiębiorczości, przyjazną i komfortową pod względem warunków życia dla swoich mieszkańców. Wykorzystała również szansę wynikającą ze swojego korzystnego położenia (blisko dużego miasta) i z walorów przyrodniczych, co zaowocowało prowadzeniem polityki ukierunkowanej na przyciąganie nowych mieszkańców. Gmina postrzegana jest tym samym jako sypialnia jednego z dużych miast. Sprawnie pozyskuje i korzysta ze środków unijnych, zgodnie z założeniem burmistrza: (...) *nie przepuszcza żadnej złotowce, która przelatuje nad* [tymi terenami]. Do 2011 roku na terenie gminy zrealizowano kilkadziesiąt projektów współfinansowanych ze środków unijnych, w tym kilkanaście tzw. miękkich, czyli wspierających kapitał społeczny.

Działania lokalnych władz przyniosły efekty i obecnie gmina postrzegana jest, zarówno przez mieszkańców, jak i osoby z zewnątrz, jako ponadprzeciętnie rozwinięta, bogata i o znaczącej pozycji w regionie. Jednak rozmówcy nadal zauważają wiele elementów wymagających poprawy – 30 dróg na terenie gminy nadal jest nieutwardzonych, 3 wsie nie mają kanalizacji, do 2 wsi nie dociera komunikacja publiczna, obciążenie kredytowe (gmina spłaca 6 mln kredytu), brak znaczącego inwestora.

Problemy społeczne w gminie nie są postrzegane jako szczególnie dotkliwe i stanowiące istotną barierę rozwojową. Pod tym względem gmina nie wyróżnia się w żaden sposób. W 2011 roku na jej terenie udział osób bezrobotnych w liczbie ludności

w wieku produkcyjnym wynosił 4,1%. Niektórzy rozmówcy uważają, że liczba ta jest raczej fikcyjna, ponieważ część osób zarejestrowanych jako bezrobotne pracuje na czarno w kraju lub w Niemczech.

Zjawiskiem charakterystycznym dla gminy D, choć z punktu widzenia województwa wcale nie specyficznym czy wyjątkowym, są liczne migracje zarobkowe. Nasiliły się one najpierw po 1989 roku, a potem – po przystąpieniu Polski do UE. Migracje zarobkowe tak silnie wrosły w życie społeczne tych terenów, że nie są postrzegane również w badanej gminie jako problem społeczny czy zjawisko niekorzystne. Choć rozmówcy wskazują także negatywne strony migracji w ogóle (osłabienie więzi rodzinnych, pojawienie się trudności wychowawczych, proces wyludniania się wsi), to jednak głównie podkreślają pozytywne skutki migracji zarobkowych, i to zarówno efekty finansowe (zmniejszenie bezrobocia, pojawienie się inwestorów, czyli osób powracających z emigracji, które chcą zainwestować w gminie przywiezione pieniądze), jak i mentalne. Rozmówcy zwracają uwagę, że migranci są bardziej otwarci, mają większe aspiracje, nie posługują się w myśleniu stereotypami, są bardziej zaradni i samowystarczalni, bardziej dbają o swoją przestrzeń.

Na charakter gminy wpływa również zróżnicowanie etniczne mieszkańców. Większość mieszkańców, szczególnie rdzennych, określa się jako Ślązacy, a duża część deklaruje identyfikację z mniejszością niemiecką. Znaczące są też wpływy osób przesiedlonych po II wojnie światowej z Kresów. Zróżnicowanie etniczne czy narodowe nie stanowi jednak punktu zapalnego i nie wywołuje konfliktów czy trwałego podziału, jest wręcz postrzegane jako atut gminy. Natomiast animozje pojawiają się na linii miejscowi, autochtoni–nowi, napływowi mieszkańcy. Rdzenna ludność charakteryzuje się wysokim poziomem społecznej integracji, silną identyfikacją z miejscem i zaangażowaniem w sprawy publiczne, co wyraża się aktywnością w sferze kultury oraz podejmowaniem działań związanych z pielęgnowaniem lokalnych tradycji i wartości. Natomiast w jej opinii, osoby przyjezdne są zamknięte i nie wykazują zainteresowania sprawami gminy, w której mieszkają: *ich życie jest w [dużym mieście], a po powrocie z pracy zamykają się w czterech ścianach*.

Rozmówcy postrzegają gminę D jako wyjątkową pod względem aktywności społecznej, szczególnie przejawianej w obszarze kultury i tradycji. Odbywa się mnóstwo imprez i wydarzeń, mieszkańcy działają lub uczestniczą w inicjatywach licznych stowarzyszeń społecznych, hobbyistycznych lub grup zajmujących się kultywowaniem tradycji. I niekoniecznie są to inicjatywy sformalizowane, ponieważ jak zauważa prawniczka urzędu: (...) *ludzie boją się tej formalności, że trzeba założyć stowarzyszenie, mieć 16 członków, złożyć wniosek w sądzie, pozyskać REGON i potem się rozliczać, prowadzić księgowość*. W animowaniu życia społecznego i kulturalnego dużą rolę odgrywa też lokalny dom kultury.

Jednak niektórzy rozmówcy zwracają uwagę, że aktywność nie rozkłada się równomiernie. Prawie w ogóle nie włączają się w życie społeczne, podobnie jak w życie



kulturalne, osoby niedawno osiadłe w gminie, a wśród rdzennych mieszkańców również nie wszyscy wykazują wysokie zainteresowanie. W ocenie wójta, (...) *tą aktywność, oddanie sprawie lokalnej cechuje około 20 procent społeczeństwa*. Poza tym niektórzy dostrzegają, że osoby aktywne w gminie tworzą swoistą zamkniętą elitę i pełnią równocześnie wiele ról społecznych: są działaczami, sołtysami, radnymi, urzędnikami. Według działaczki, taka ocena jest niezgodna ze stanem rzeczywistym, ponieważ (...) *rzadko ktoś do nas dołącza, bo uważają, że jesteśmy zamkniętą jakąś taką grupą*. [Badacz: A jesteście?] *Właśnie nie!!! Chętnie przyjmujemy kogoś nowego, ale niektórzy się boją*.

Sytuacja polityczna w gminie jest dość trwała: skład rady ulega niewielkim zmianom, a wójt pełni swoją funkcję od czterech kadencji. Włodarz prezentuje się jako osoba prowadząca otwartą politykę, stymulująca społeczną aktywność oraz wspierająca inicjatywy społeczne. Docenia ważność dobrego komunikowania się z mieszkańcami – spotkań, tłumaczenia, rozmowy. Równocześnie deklaruje, że nie jest zwolennikiem partycypacyjnego modelu demokracji, wywołuje ona bowiem niepotrzebny chaos, uaktywnia konflikty, utrudnia podejmowanie decyzji. Mieszkańcom przypisuje raczej rolę opiniodawczą czy doradczą, dlatego za istotne uważa konsultacje, ale nie widzi potrzeby dopuszczania obywateli do procesu decydowania o sprawach publicznych. Według niego, to wójt jest powołany do podejmowania wiążących decyzji i dlatego (...) *chcę decydować o wydawaniu pieniędzy, o kierunkach wydawania przynajmniej, a nie byle kto ma decydować; oni mają mnie wspierać*. W gminie nie ma zatem wypracowanych mechanizmów partycypacyjnych, co więcej, w opinii jednego z rozmówców (animatora w projekcie), żadna ze stron, czyli ani mieszkańcy, ani przedstawiciele gminy, nie są gotowi do partycypacji, do *wejścia w partnerski układ*. Władze gminy obawiają się nadmiernej roszczeniowości i eskalacji oczekiwań czy żądań mieszkańców, natomiast mieszkańcy nie mają przekonania, że ich głos będzie miał znaczenie, uważają, że w konsekwencji *i tak się nic nie zmieni*.

### **Realizatorzy i uczestnicy**

Niejasne są intencje i powody, dla których gmina D przystąpiła do projektu „Decydujemy razem”. Z wypowiedzi koordynatorki regionalnej wynika, że gmina została wskazana i zaproszona do projektu przez jeden z ośrodków Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, z którym współpracowała wielokrotnie przy różnych projektach. Jednak władze gminy nie miały szczególnego przekonania do realizacji tego projektu i potraktowały go jako element współpracy z ośrodkiem, swoistą transakcję związaną: *my wam pomogliśmy w iluś tam projektach, wy nam pomożecie w tym projekcie*.

Wśród uczestników projektu można wyróżnić dwie postawy. Pierwsza przyjmowana jest przez osoby bezpośrednio zaangażowane w jego realizację (realizatorzy, aktywni uczestnicy zespołu partycypacyjnego). Wychodzą oni z założenia, że dotychczasowy sposób pracy nad różnymi dokumentami *de facto* nie uwzględniał udziału mieszkańców: konsultacje były prowadzone nieudolnie, a mieszkańcy ani nie wykazywali

zainteresowania samym projektem, ani wyrażeniem opinii o nim. Tym samym projekt „Decydujemy razem” jest postrzegany jako działanie, które może, z jednej strony, podnieść poziom świadomości w tym zakresie, przełamać bariery i wzajemne obawy, włączyć nowych partnerów społecznych do współpracy, a z drugiej, dostarczyć trafnych narzędzi do działania partycypacyjnego. Osoby wyrażające pierwszą postawę mają dużą wiedzę o założeniach projektu i metody FRDL, ale też w pełni identyfikują się z tymi założeniami, traktując wypracowywany dokument wyłącznie jako instrument do wzmocnienia partycypacji.

Drugą postawę reprezentują osoby niezaangażowane w projekt albo uczestniczące w jego pracach w sposób tylko częściowy (niektórzy członkowie zespołu partycypacyjnego). W ich ocenie, projekt „Decydujemy razem” wdrażający metodę FRDL nie wnosi nic nowego, a jedynie inaczej przedstawia znane i powszechnie stosowane rozwiązania, ponieważ dotychczasowa praktyka współpracy między urzędem gminy a mieszkańcami, w tym przy uchwalaniu dokumentów strategicznych, również zasadała się na organizowaniu spotkań i rozmowie. Dlatego też postrzegają oni realizację projektu jako zabieg marketingowy urzędu. Osoby wyrażające tę sceptyczną, choć nie negatywną postawę mają dość fragmentaryczną wiedzę o projekcie i, w ich przekonaniu, jego celem jest przede wszystkim uchwalenie dokumentu, a nie wzmocnienie partycypacji publicznej.

Jedną z osób najbardziej sceptycznie i krytycznie nastawionych do projektu jest wójt, choć należy zauważyć, że równocześnie nie jest on przeciwnikiem ani demokracji, ani aktywności społecznej, ani komunikacji z mieszkańcami. Jego sceptycyzm wynika głównie z przekonania, że partycypacja jako metoda pracy w społeczności lokalnej jest wyjątkowo nieefektywna, ponieważ decyzję, żeby była wiążąca i rozstrzygająca konflikty, musi podejmować jedna osoba; związane jest to też z kwestią odpowiedzialności: (...) *ja na przykład w tym, co robię, narzucam pewną politykę, ja ponoszę odpowiedzialność, a oni sobie mogą skakać*. W ocenie wójta, zespół nie jest w stanie ani zdefiniować celów, ani podjąć decyzji, za którą będzie w stanie wziąć odpowiedzialność. Tym samym, według niego, projekt (...) *niczemu nie służy, a „decydujemy razem”, czyli „wprowadźmy chaos, bałagan”, nie da się decydować wieloma osobowościami, osobami, pomysłami, muszą być przedstawiciele, system, który funkcjonuje, korporacyjny, który desygnuje swoich przedstawicieli poprzez radnych, poprzez rady osiedli (...) przecież to jest oczywiste, że będą grupy interesów i właśnie takim populistycznym, czczym gadaniem będą przekonywali do swoich racji ludzi, którzy nie mają w ogóle zdania, większością głosów będą wprowadzali idiotyczne decyzje w życie, a ktoś je będzie musiał wykonywać i ponosić za nie odpowiedzialność*. Wójt nie bierze udziału w pracach projektowych, ponieważ to *byłoby źle odebrane*. Natomiast aktywnym uczestnikiem wszystkich prac projektowych był zastępca wójta, który prezentuje inne od swojego przełożonego przekonania.

Zespół do spraw partycypacyjnego modelu tworzenia polityk publicznych został stworzony przez animatora i koordynatorkę gminną, co oznacza, że formuła naboru do

niego nie była otwarta. Poszczególni członkowie zespołu byli indywidualnie zapraszani (dobierani) ze względu na ich znaczenie w gminie, kompetencje czy pełnione funkcje. Co oznacza, że część mieszkańców nie wzięła udziału w pracach projektowych, ponieważ o nich nie wiedziała, a część poczuła się wręcz wykluczona: (...) *wiem tylko, że coś takiego jest. Niczego nie mogę zrozumieć (...)* Są zaproszeni radni, jacyś tam sołtysi, a ja, która jestem dyrektorem [domu kultury] i sołtysem, nie zostałam zaproszona. Zaproszenia zostały wysłane do 25 osób, z czego w pracach zespołu brało udział od 15 do 30 osób, które widziały w nim możliwość *zrobienia czegoś pożytecznego dla gminy*.

Zarówno animator, jak i koordynatorka gminna mieli przekonanie o sensowności i o konieczności realizacji projektu „Decydujemy razem”, dobrze rozumieli też swoje zadania i zakres obowiązków. Natomiast nie traktowali ich sztywno i formalistycznie, a przy tym większość zadań wykonywali wspólnie, czyli nie występował między nimi twardy podział na zadania merytoryczne (animator) i zadania organizacyjno-logistyczne (koordynatorka).

Animator i koordynatorka gminna zostali do zadań projektowych wyznaczeni przez wójta, zatem nie mieli motywacji osobistych. Obydwie osoby natomiast posiadają duże doświadczenie w pracy projektowej; również dotychczasowy zakres ich obowiązków służbowych pokrywał się z tematyką projektu i wybranego obszaru.

Doradcą gminy został stały ekspert FRDL, a koordynatorką regionalną była pracownica lokalnego ośrodka FRDL. Obydwie te osoby nie zgłaszały szczególnych kłopotów czy trudności w wypełnianiu swoich obowiązków, a jak pokazuje materiał badawczy, wypełniały je zgodnie z założeniami projektowymi.

## **Przeprowadzone działania**

Tak jak motywacje przystąpienia do projektu wywołują niejasności, tak i okoliczności wyboru polityki publicznej są trudne do określenia. Gmina zdecydowała się na obszar związany ze zrównoważonym rozwojem. Według osób prowadzących projekt, wybór ten jest adekwatny do potrzeb gminy, ale w osobach niezaangażowanych lub zaangażowanych połowicznie ten wybór budzi zastrzeżenia i wątpliwości. Sygnalizują one, że gmina posiada już strategię rozwoju i że kolejny dokument z tego tematu będzie raczej powielał przyjęte już rozwiązania, zamiast wnosić nowe pomysły czy propozycje, i w konsekwencji *trafi na półkę*. W trakcie prac zespołu zdecydowano się zresztą na wypracowanie aktualizacji istniejącej strategii rozwoju, a nie tworzenie nowej.

W ramach projektu odbyło się pięć spotkań zespołu, którego celem było opracowanie dokumentu, czyli wszystkie z zaplanowanych. Pomędzy nimi odbywały się również spotkania nieformalne, podczas których w podgrupach omawiano szczegółowe kwestie. Zaangażowanie uczestników zespołu na początku jego prac było bardzo duże, ale słabło z czasem. Powodów można upatrywać w zbyt ogólnej i abstrakcyjnej tematyce opracowywanego dokumentu.

Pracowano, stosując głównie dwie metody. Metodę ekspercką wykorzystywano na poziomie przygotowywania diagnozy sytuacji i analizy SWOT, wtedy zaproszono fachowców i ekspertów z różnych dziedzin. Zaś drugą metodę – aktywnego warsztatu – stosowano przy wypracowywaniu rozwiązań. Jednak ostateczną syntezą i integracją zgłaszanych pomysłów, opinii i informacji zajęli się animator i koordynatorka gminna.

Wypracowany dokument został poddany konsultacjom, ale nie *sensu stricto* społecznym, tylko konsultacjom wśród członków zespołu. Po przygotowaniu dokumentu nie zdecydowano się na jego uchwalenie, czyli poddanie pod głosowanie rady, i była to decyzja władz gminnych.

Oficjalnie władze zadecydowały, że wypracowane rozwiązania zostaną włączone do nowej strategii, która zostanie uchwalona na lata 2016–2020. Z materiałów badawczych wynika jednak, że powód nieuchwalenia dokumentu był głównie finansowy. Mianowicie nakładałoby to na gminę obowiązek jego realizacji, a obecnie gmina nie posiada wystarczających środków finansowych na podejmowanie, a tym samym finansowanie, dodatkowych działań i zobowiązań inwestycyjnych. Ponadto niektórzy zauważają, że proponowane przez zespół rozwiązania nie były kompatybilne z dokumentami strategicznymi o szerszym zasięgu, do których przestrzegania gmina jest zobowiązana. Natomiast koordynatorka regionalna widzi tę kwestię jeszcze z innej strony. Według niej, absencja wójta wywołana przewlekłą chorobą spowodowała, że gmina zaczęła funkcjonować w innym trybie, czyli starano się nie podejmować decyzji kluczowych i wiążących.

Realizacja projektu, w oczach jego uczestników, zakończyła się zatem fiaskiem i zmarnowaniem potencjału zespołu, niezależnie od powodów. Obrazowo ujmuje to jedna z uczestniczek zespołu: *Nie osiągnęliśmy nic. To wynikałoby z tego, tak krytycznie, że po to się spotykaliśmy, po to angażowaliśmy mąkę, jajka, wszystko, co jest nam potrzebne, ale nie upiekliśmy żadnego ciasta. To znaczy, upiekliśmy, ale nikt go nie zjadł. (...) Dokument, jeżeli nie żyje, nie został wprowadzony, nie został zatwierdzony, to jest jednak porażka.* Większość badanych jest zdania, że zarówno udział gminy w projekcie, jak i wybór obszaru polityki publicznej były błędem.

Podjęcie decyzji o wycofaniu z obrad rady gminy opracowanego przez zespół dokumentu zachwiało również harmonogramem w tym zakresie. Nie udało się też zrealizować ostatniego działania, jakim było zaplanowane badanie opinii publicznej, jak twierdzi z rezygnacją koordynatorka gminna: *(...) planowaliśmy ankietę, ale jej nie zrobiliśmy, bo doszliśmy do wniosku, że cały projekt jest bezsensowny.*

Od momentu zakończenia prac zespołu nie były w gminie D podejmowane żadne działania projektowe, choć założono, że efekty prac zostaną wykorzystane w przyszłości. Dla niektórych rozmówców *projekt umarł śmiercią naturalną*, a dla większości, tak jak dla koordynatorki gminnej, *pozostał niesmak, bo nie wypełniliśmy założeń.*

## **Rezultaty działań**

Pomiędzy badanymi występują znaczne rozbieżności w opiniach na temat oceny rezultatów projektu wdrażania metody FRDL. Niezwykle krytyczne po decyzji niepoddania pod głosowanie dokumentu, czyli tuż po zakończeniu projektu, były osoby związane z gminą, zarówno zaangażowane i realizujące projekt, jak i niebiorące w nim udziału. Rezultaty określały wtedy mianem porażki, niepowodzenia, postrzegały je zatem w kategoriach zerowych: uchwalenie dokumentu strategicznego lub nie, czyli ograniczały się do efektów jednoznacznie identyfikowalnych. Mając w pamięci ostatnie wydarzenia, osoby te nie umiały dostrzec tzw. rezultatów miękkich, odnoszących się do jakości życia społecznego: więzi, świadomości, postaw. Natomiast osoby spoza gminy (doradca i koordynatorka regionalna) były znacznie bardziej pozytywnie nastawione do tego, co się w projekcie wydarzyło i z jakim skutkiem. Po upływie czasu również uczestnicy działań projektowych zaczęli dostrzegać jego pozytywne oddziaływanie i uważają, że mimo nieuchwalenia aktualizacji strategii, projekt „Decydujmy razem” nie był *czasem do końca straconym*.

Rezultaty wdrażania metody FRDL rozmówcy widzą w dwóch wymiarach: po pierwsze, jako wypracowane rozwiązania, po drugie, jako czynnik wpływający na jakość życia społecznego. W pierwszym wymiarze rozmówcy zaznaczają, że wprawdzie nie doszło do finalizacji dokumentu, ale jednak powstały materiały zawierające gotowe pomysły, które w przyszłości mogą stanowić podstawę i punkt wyjścia do dalszych prac: *powstały zręby nowej strategii i wiemy, czego oczekują mieszkańcy, powstał poglądowy dokument*.

W drugim wymiarze rozmówcy wskazują głównie na wzmocnienie więzi czy relacji między poszczególnymi uczestnikami, co wpływa na polepszenie współpracy instytucji reprezentowanych przez te osoby: *(...) to może mieć przełożenie, bo teraz mam przegląd zwojów innych osób, wiem jak kto myśli, jeśli chciałabym coś zrealizować w danej miejscowości, to wiem z kim rozmawiać, do kogo się zwrócić (...) nie po omacku, teraz może miałabym taką większą śmiałość*. Niektórzy przyznają wręcz, że projekt dał im w ogóle szansę na poznanie innych osób, przyczynił się zatem do pobudzenia aktywności mieszkańców i współpracy między społecznymi i publicznymi partnerami, ujęcia jej w nowe ramy i w konsekwencji – wzmocnienia kapitału społecznego. W ocenie wpływu projektu na budowanie kapitału społecznego pojawiają się też głosy sceptyczne. Zwracają one uwagę, że nie należy przeceniać siły sprawczej projektu i jego oddziaływania ani ze względu na jego skalę, ani ze względu na istniejący przed jego realizacją dość wysoki poziom kapitału społecznego (aktywności społecznej) i realizacji innych projektów miękkich.

Nieliczni rozmówcy akcentują, że projekt „Decydujmy razem” ma także wymiar edukacyjny i że tu też należy szukać rezultatów. Mianowicie w opinii doradcy, projekt był okazją do *spotkania różnych sektorów i wzajemnego uczenia się*. Opinię tę podziela zastępca wójta, który twierdzi, że *(...) zwiększyła się nasza wiedza o oczekiwaniach*

*społecznych (...) pracownicy zobaczyli inną formę tworzenia strategii, poznali inne metody pracy, przy czym realizacja projektu stanowiła również edukowanie liderów lokalnych i zwiększenie świadomości sołtysów i mieszkańców.*

### **Metoda FRDL – opinie realizatorów projektu**

Dla rozmówców niezwiązanych z FRDL metoda fundacji jest bardzo słabo czytelna; mają oni bardzo duże trudności, żeby w działaniach, które prowadzili, zidentyfikować ją, nie mówiąc już o poddaniu jej analizie czy głębszej refleksji. Natomiast zarówno animator, jak i koordynatorka gminna w ogóle nie widzą w podejmowanych działaniach metody. Gdyby jednak te osoby same pisały instrukcję dla innych gmin, które byłyby zainteresowane realizacją podobnego przedsięwzięcia u siebie, to składałaby się ona z kilku zaleceń. Po pierwsze, pojawiłoby się w tej instrukcji polecenie bycia ciepłym. Po drugie, nakazałoby dostosowanie prowadzonych działań do specyfiki danej gminy (np. kapitału społecznego, poziomu aktywności społecznej). Trzecią ważną kwestią byłby wybór odpowiedniego zespołu, czyli takiego, który składałby się z osób reprezentujących różne sfery i dziedziny życia, aktywnych społecznie i cieszących się powszechnym szacunkiem i zaufaniem. Z kolei dla koordynatorki regionalnej w metodzie liczą się trzy elementy: nagłośnienie i upowszechnienie informacji o realizowaniu projektu, zaproszenie do udziału szeroko rozumianej społeczności lokalnej, ekspertów merytorycznych, a także przeprowadzenie konsultacji z prawdziwego zdarzenia, a nie fasadowych. W jednej kwestii zgodni są jednak prawie wszyscy rozmówcy: twierdzą, że kluczową postacią dla metody czy projektu jest animator, a w drugiej kolejności doradca.

Kwestia metody najbardziej była przepracowana przez doradcę FRDL. Według niego, zaletą jej jest *uspołecznienie i sektorowość*, czyli to, że odwołuje się do bardzo szerokiego grona osób reprezentujących nie tylko różne środowiska, ale także instytucje i sektory. Doradca podkreśla, że metoda może być stosowana w wielu miejscach, natomiast zawsze w jej wdrażaniu należy brać pod uwagę kontekst lokalny.

### **Podsumowanie**

Wdrażanie metody FRDL w ramach projektu „Decydujemy razem” w gminie D pokazuje, z jednej strony, skutki braku przekonania lokalnych decydentów o powodzeniu i sensowności projektu, a z drugiej – podejmowania decyzji bez uwzględnienia lokalnych warunków i okoliczności. Projekt *de facto* realizowany był wbrew woli lokalnych władz (wójta) i jego niepowodzenie staje się dla włodarzy automatycznie kolejnym potwierdzeniem, że szczególnie warto inwestować w partycypację: (...) *Decydujemy razem – nagle trzeba sobie odpowiedzieć na pytanie takie socjologiczne, czy nasze społeczeństwo dorosło do poziomu decydowania w sprawach istotnych dla naszego społeczeństwa. I na to pytanie dzisiaj nikt nie odpowie, żeby umieć to uzasadnić, udowodnić, że*

*to jest słuszne i dobre.* Zbyt pochopnie wybrano też obszar polityki publicznej, a prace nad dokumentem nie uwzględniały najważniejszej kwestii – finansowych możliwości gminy, nie starano się zabezpieczyć funduszy na realizację zgłaszanych pomysłów.

Drugi błąd, który popełniono, to skierowanie zaproszenia do udziału w projekcie nie do całej społeczności, a jedynie do wybranych przez animatora i koordynatorkę osób, w związku z czym wielu obywateli aktywnie działających w gminie poczuło się wykluczonych i zlekceważonych, a poza tym taka praktyka wprowadza niepotrzebne podziały i napięcia, a w każdym razie nie służy budowaniu klimatu współpracy. Nie wykorzystano zatem potencjału społecznego tkwiącego w mieszkańcach, ich gotowości do działania i zaangażowania się w sprawy publiczne.

Warto jednak podkreślić, że realizatorzy projektu są świadomi zarówno swoich potknięć, jak i istniejącego kapitału społecznego. Przekonali się również do możliwości, jakie daje partycypacja publiczna. Gmina D ma nie tylko potencjał rozwoju gospodarczo-infrastrukturalnego, ale także społecznego, tym bardziej że większość badanych jest zdania, że partycypacja publiczna jest jednym z elementów silnie oddziałującym na ogólny rozwój gmin i, jak twierdzi zastępca wójta, *bez słuchania głosu mieszkańców* rozwój ten będzie znacznie utrudniony.

## Silna gmina i duży potencjał – gmina E

### Charakterystyka gminy

Gmina miejsko-wiejska E<sup>35</sup> znajduje się w regionie południowym i wchodzi w obręb jednego z 12 obszarów metropolitalnych, co silnie oddziałuje na jej rozwój, możliwości i tworzenie własnego potencjału. Przynależność ta i bliskość ośrodka centralnego jest, z jednej strony, szansą (dostęp do dużego rynku pracy, zainteresowanie inwestorów, rozwój dróg), ale z drugiej, stanowi swoiste ograniczenie (presja inwestycyjna, konieczność włączania się w system zintegrowanego planowania). W 2011 roku na jej terenie mieszkało 24,7 tys. mieszkańców w 12 sołectwach (86% powierzchni gminy stanowią użytki rolne), a 13. miejscowością jest miasto E – formalne centrum gminy.

Ostatnie 20 lat postrzeganych jest przez mieszkańców jako okres ogromnych pozytywnych zmian, (...) *tu był totalny zaścianek podrzędny wobec Z*<sup>36</sup> [mieszkaniec], w trakcie których E zmieniło się zarówno pod względem estetyki otoczenia, infrastruktury, jak i standardu życia, ale też zachowało charakter małego, przyjemnego miasteczka. Poza tym w ostatnich latach w E obserwuje się stopniowe odchodzenie od działalności rolniczej na rzecz rozwoju przedsiębiorczości i przemysłu, np. wiele terenów rolnych zostało odłogowanych. Władze starały się stworzyć przyjazny klimat dla inwestorów m.in. przez przygotowywanie terenów pod inwestycje przemysłowe. Osobą uważaną za inicjatora tych zmian i za kogoś, komu E zawdzięcza swoją obecną pozycję, jest poprzedni burmistrz, który piastował tę funkcję (w sposób dość autorytarny, jak zauważa wielu) przez prawie 20 lat: [poprzedni burmistrz] *to absolutnie*

<sup>35</sup> Realizatorką I tury badania terenowego i autorką monografii częściowej była Monika Figiel; realizatorem II i III tury badań oraz autorem dwóch monografii częściowych był Marek Sołon-Lipiński.

<sup>36</sup> „Z” oznacza miasto ościenne.

*człowiek z charyzmą. I on pewnych rzeczy ludzi nauczył. I ludzie się temu poddawali. I to, co widać, to też jego dzieło. (...) Teraz jest kontynuacja, ale obecny burmistrz ma też swoje pomysły [mieszkaniec].*

Gmina jest też aktywnym beneficjentem środków unijnych. W samym 2011 roku w dochodzie budżetu gminy środki na finansowanie i współfinansowanie programów i projektów unijnych stanowiły 32 mln zł. Od 2004 roku zrealizowano 14 dużych infrastrukturalnych projektów unijnych oraz sporo mniejszych.

Generalnym problemem E jest utrzymanie równowagi między intensywnym rozwojem przemysłu, a zachowaniem specyfiki i charakteru miejsca, szczególnie pod względem przyrodniczym i krajobrazowym. W gminie ulokowana jest strefa inwestycyjna z jedną z największych stref ekonomicznych w regionie, w której w 2011 roku mieściło się około 30 firm o zróżnicowanych profilach produkcji, a 20 kolejnych przygotowywało się do wejścia. Tymczasem 15% terenu gminy zajmują lasy, w tym obszary chronione – rezerваты, obszar Natura 2000. Ważne jest również pielęgnowanie walorów historycznych i zabytkowych, których w tej gminie nie brakuje. Druga grupa problemów wynika z bardzo wysokiego dodatniego wskaźnika migracji – wielu mieszkańców pobliskiego dużego miasta osiedla się w E, dlatego pojawiają się problemy komunikacyjne, nastąpiło pogorszenie stanu usług medycznych, brakuje zorganizowanych przestrzeni publicznych dostosowanych do potrzeb mieszkańców (lodowiska, boisk itp.). Według rozmówców, w E nie występuje tradycyjny dla wielu małych miasteczek w Polsce problem bezrobocia. W 2011 roku zarejestrowanych jako bezrobotnych było 4,5% w grupie osób w wieku produkcyjnym.

Szybki rozwój gminy i napływ nowych mieszkańców daje jednak asumpt do uaktywniania się podziału określanego przez niektórych podziałem na pnioki, krzoki i ptoki<sup>37</sup>, wywołuje także zmianę relacji społecznych, czyli rozluźnianie się więzi. Proces ten obserwują przede wszystkim starzy mieszkańcy (pnioki), chociaż (...) *to miejsce było przez lata świadomie kreowane, tak, że nowi ludzie, którzy tutaj przyjechali, odnajdywali się w nowej rzeczywistości, na którą mieli sami wpływ [mieszkaniec].* Owe podziały i kwestia asymilacji nowych mieszkańców jest również postrzegana przez władze jako wyzwanie, choć niekoniecznie problem, którym powinna się zająć, żeby ludzie *się poczuli jak u siebie, a nie jak w sypialni* najbliższego dużego miasta.

Życie kulturalne gminy skupia się wokół prężnie działającego domu kultury w E, któremu podlega 12 ośrodków ulokowanych w sołectwach. Jest on organizatorem wielu imprez i wydarzeń, prowadzi też stałą działalność. Na terenie gminy znajdują się również dwa muzea i duży kompleksowy obiekt kulturalno-edukacyjny. Działalnością kulturalną zajmują się także niektóre organizacje pozarządowe. W opinii pracowników domu kultury, mieszkańcy E są bardzo aktywni i zainteresowani udziałem w życiu kulturalnym: (...) *wydawałoby się po co? Kino, teatr, muzeum fotografii, sala baletowa, sale warsztatowe. My mamy takie tendencje, że ciągle nam mało. Ludzie chcą, mają taką potrzebę.* Również oferta sportowa i rekreacyjna na terenie gminy jest bogata i zorganizowana w 19 klubach sportowych, z czego niektóre mają długą tradycję.

<sup>37</sup> Pnioki to osoby, które mieszkają w E od wielu pokoleń, krzoki – od parudziesięciu lat, ptoki – dopiero przybyły.



Sytuacja polityczna jest stabilna od ponad 20 lat, kiedy to powstawało ugrupowanie, z którego wywodził się zarówno poprzedni burmistrz (działający zresztą obecnie na szczeblu rządowym), jak i obecny, sprawujący władzę od 2010 roku, który zwyciężył w pierwszej turze, zdobywając 75% głosów. Zachowana zatem została ciągłość kierunków rozwoju gminy, ale w opinii opozycyjnych radnych, którzy stanowią znaczącą mniejszość w radzie, nastąpiła zmiana w sposobie sprawowania urzędu: [za kadencji poprzedniego burmistrza] *nie byłem zapraszany do takich projektów jak ten, do takich rozmów, moje nazwisko wykreślano z planu Dni E. (...). Obecny burmistrz to zupełnie inna osobowość.*

Z materiału badawczego wynika, że mocną stroną gminy jest aktywność i zaangażowanie mieszkańców, zarówno to formalne, jak i nieformalne: (...) *społeczność całej gminy jest niesamowicie aktywna we wszystkich dziedzinach.* W E zarejestrowanych jest 65 organizacji pozarządowych, a niektóre z nich zostały założone w XIX wieku i na początku XX wieku. Tradycje działań obywatelskich są zatem żywe. Najwięcej aktywnych organizacji zajmuje się sportem, edukacją i kulturą czy pomocą społeczną.

Według przedstawiciela władz, 1% budżetu gminy przekazywany jest na działalność organizacji pozarządowych (jest to około miliona złotych rocznie), a polityka wobec nich jest bardzo przyjazna. Współpraca międzysektorowa, co ważne z perspektywy obydwu stron – przedstawiciela władz i przedstawicieli organizacji pozarządowych – układała się do tej pory bardzo dobrze. Władze gminy w różny sposób, i finansowy, i pozafinansowy, wspierały inicjatywy obywatelskie, a nawet poprzedni burmistrz (...) *osobiście zachęcał do zakładania stowarzyszeń i skupiania się wokół konkretnych rzeczy. I to w przeciągu ostatnich 10 lat bardzo się rozwinęło – od jednorazowych projektów, które gmina współfinansowała. Teraz to zostało ubrane w profesjonalny program współpracy – konkursy, dotacje. I teraz to już hula dość dobrze [lokalny lider].* Mieszkańcy również chętnie biorą udział w przedsięwzięciach inicjowanych przez władze.

Jednak jedna z rozmówczyń zauważa, że gmina przejawia nadmiernie opiekuńczą postawę wobec organizacji, co ma negatywne konsekwencje: (...) *aktywność w E? Jest różnie. Są tacy, którzy zawsze uczestniczą, i tacy, którzy nigdy. Nasze NGO-sy – usłyszałam wczoraj, że są kanapowe. Ja bym się delikatnie z tym zgodziła. One nie miały potrzeby walczenia, bo tu było zabezpieczenie, opieka gminy. Tej aktywności wcale tak dużo nie ma. Teraz to się zmienia na korzyść. (...) Tu można mówić o aktywności pewnej grupy ludzi, a nie o aktywności mieszkańców w ogóle.*

Na terenie gminy znajdują się trzy zgromadzenia zakonne, pięć kościołów parafialnych rzymskokatolickich oraz jeden zbór Świadków Jehowy. Wielu rozmówców jest zdania, że *parafie są ważnymi uczestnikami tego, co dzieje się w gminie* lub że *robią świetną robotę na rzecz mieszkańców gminy, choć niektórzy proboszczowie postrzegani są jako konfliktowi.*

Władze gminy tak za poprzedniego, jak i obecnego burmistrza prowadzą świadomą politykę informacyjną – w E urząd miasta i gminy prowadzi i finansuje trzy media:

gazetę, stronę internetową oraz telewizję. Alternatywna prasa ukazuje się sporadycznie i nieregularnie, poza tym odbywają się spotkania z dziennikarzami regionalnymi. W ramach polityki informacyjnej zamknięte zostało też forum na stronie internetowej, ponieważ przestało pełnić funkcję przestrzeni dla dyskusji merytorycznej z powodu pojawiających się obraźliwych i wulgarnych wpisów. Przestrzeń taka została stworzona na portalu społecznościowym Facebook.

Przedstawiciele władz próbowali angażować mieszkańców w decydowanie o sprawach publicznych, prowadzili też konsultacje społeczne. Jednakże projekt „Decydujmy razem” jest pierwszym projektem partycypacyjnym na tak szeroką skalę. Otwartość władz na problemy mieszkańców nie oznacza jednak, że w gminie nie występują konflikty społeczne. Pojawiają się one, niektóre mają nawet gwałtowny przebieg, ale dotyczą zazwyczaj kwestii bieżących i konkretnych posunięć czy pomysłów władz.

### Realizatorzy i uczestnicy

Gmina E do udziału w projekcie „Decydujmy razem” zgłosiła się jako jedna z pierwszych w regionie i została do niego przyjęta. Potraktowała go jako okazję do wypracowania nowej strategii rozwoju. Władze chciały doprowadzić do jej uchwalenia już od jakiegoś czasu, jednakże wybory i zaangażowanie inwestycyjne nie sprzyjały takim decyzjom. Wdrażanie metody FRDL w ramach projektu zostało również potraktowane jako sposób na wypracowanie nowych metod czy poszerzenie dotychczas stosowanych i zdobycie doświadczeń w pracy z mieszkańcami: (...) *po to żeby nauczyć się czegoś w ramach projektu, żeby rozszerzyć nasze poprzednie doświadczenia z tworzenia dokumentów strategicznych*. Tym samym osoby odpowiedzialne za realizację projektu „Decydujmy razem” w gminie (animatorka, doradca, koordynator gminny oraz koordynatorka regionalna) widzą jego cele w dwóch wymiarach. Pierwszy dotyczy zmiany świadomości udziału w podejmowaniu decyzji publicznych, zaangażowania mieszkańców w ten proces – *ruszenie tłumów*, drugi zaś dotyczy uaktualnienia istniejącej strategii rozwoju gminy, a *de facto* – stworzenia nowej całościowej strategii.

Realizacja projektu rozpoczęła się od konfliktu w małym zespole partycypacyjnym (złożonym, zgodnie z zasadami projektu, z osób bezpośrednio odpowiedzialnych), między doradcą a reprezentantami gminy. Spór ten wynikał z rozbieżności w oczekiwaniach gminy a możliwościach i nastawieniu doradcy ze strony FRDL. Gmina chciała realizować projekt ze znacznie większym rozmachem zarówno organizacyjnym, jak i merytorycznym, natomiast doradca koncentrował się na założeniach projektu i przyjął postawę bierną – w ocenie animatorki, nie otrzymała ona od niego żadnego wsparcia. W efekcie gmina przeforsowała nie tylko swoją wizję realizacji projektu, ale też zmianę doradcy, co – według osoby, która zastąpiła dotychczasowego doradcę – (...) *bardzo dobrze o nich świadczy, że nie chcieli robić czegoś, z czym się nie identyfikują. Znam takie gminy, gdzie ludzie robiliby, bo... skoro już przyszliśmy... burmistrz prosił... to zrobimy. W E mieli swój pogląd, wyartykułowali go*. Poza tym właśnie ze względu na skalę działania

gmina zaprosiła do współpracy firmę zewnętrzną, która była odpowiedzialna za doprowadzenie całości procesu przygotowania dokumentu do końca i za ostateczny kształt dokumentu. W tej gminie nastąpiło zatem poszerzenie grona uczestników projektu o zewnętrznego partnera z określonym zakresem odpowiedzialności (monitoring procesu opracowywania dokumentu), ale też działającego równolegle do projektu „Decydujmy razem”, który (...) *jest w stanie dać to, czego nasz [FRDL] projekt nie mógł zapewnić, czyli współpracę z młodzieżą (młodzieżową strategię rozwoju), a animatorka też ten proces animuje. (...) został zatrudniony przez gminę i gmina im płaci. Gmina chce mieć pewność, że strategia będzie i będzie w umówionym terminie. Bo wsparcie ze strony projektu FRDL to jest tylko moja praca w wymiarze 60 godzin i pięć spotkań i to nie daje gwarancji (co od początku podkreślałem) na zbudowanie całej strategii gminy* [doradca].

Zespół partycypacyjny został utworzony przez animatorkę zarówno dzięki otwartej rekrutacji – *każdy, kto chce, może przystąpić* – jak i dzięki indywidualnym zaproszeniom dla osób, których kompetencje i zainteresowania pokrywają się z tematyką strategii. Łącznie w projekcie brało udział około 40 osób, jednak stały trzon tworzyło 10–15 osób, a według szacunków animatorki, łącznie z uczestnikami całego procesu było prawie 100 osób. Według niektórych rozmówców, skład zespołu partycypacyjnego zdominowany był jednak przez przedstawicieli instytucji samorządowych w gminie, którzy na spotkaniach występowali w dwóch rolach, czasami sprzecznych: zwykłego mieszkańca i reprezentanta instytucji.

Osobą zaangażowaną w projekt i biorącą udział w działaniach był też przedstawiciel władzy wykonawczej, który swoje zadania lokował przede wszystkim w wymiarze przygotowywania strategii, czyli czuwał nad wyznaczaniem priorytetowych celów w strategii czy określaniem realnych działań zgodnych z potencjałem gminy, dbał też o utrzymanie równowagi budżetowej. Zdaniem jednego z uczestników, jego zaangażowanie mogło być zbyt duże, ponieważ zdarzało mu się ostro krytykować wysuwane pomysły, co nie zachęcało członków zespołu do przedstawiania kontrowersyjnych czy alternatywnych opinii czy inicjatyw.

Nad przygotowaniem swojej strategii pracował również zespół młodzieży gimnazjalnej (około 25 osób, z których część zgłosiła się jeszcze przed oficjalną rekrutacją) i za jego prowadzenie odpowiedzialna była firma zewnętrzna.

Osoba pełniąca funkcję animatorki jest równocześnie inicjatorką udziału gminy w projekcie, w sposób naturalny weszła więc w tę rolę i przez cały czas trwania projektu nie tylko silnie identyfikowała się z jego założeniami, ale też odznaczała się dużym entuzjazmem. O swoim zaangażowaniu w projekt mówiła na jego początku w ten sposób: (...) *nie lubię siedzieć za biurkiem. Lubię kontakt z ludźmi. Uruchomiłam wyobrażenia, zaczęłam szukać pomysłów, projektów i na stronie ngo.pl znalazłam „Decydujmy razem”. (...) Idea projektu jest świetna! Hasło „Decydujmy razem” – rewelacja! Pociąga od razu inne osoby!* Energia i entuzjazm animatorki był podkreślany także przez pozostałych rozmówców. Od paru lat pracuje w urzędzie w E, gdzie zajmuje

się właśnie przygotowaniem dokumentów strategicznych, ale z wykształcenia jest animatorem kultury, choć jak sama przyznaje, warsztaty przygotowujące ją do roli animatorki były bardzo potrzebne: (...) w *Warszawie szkolenie było fenomenalne. Zapłonęłam!* Natomiast koordynatorem gminnym został inny młody pracownik urzędu i dobrze wywiązywał się ze swoich funkcji pomocniczych wobec animatora, ale nie odgrywał, jak wynika z materiału badawczego, szczególnej roli w projekcie.

Koordynatorka regionalna związana jest z jedną z ważniejszych instytucji w województwie, zajmującą się problematyką samorządu terytorialnego i administracji (instytucja ta reprezentuje FRDL). Koncentrowała się ona głównie na sprawach logistycznych, organizacyjnych i technicznych. Czuwała nad prawidłowym przebiegiem projektu, ale wyłącznie w odniesieniu do działań firmowanych przez FRDL, natomiast nie angażowała się w działania realizowane również w ramach projektu, ale prowadzone przez firmę zewnętrzną. Zaznaczyć należy, że koordynatorka nie miała formalnego obowiązku uczestniczenia w nich.

Odmiennie wyglądała sytuacja w przypadku drugiego doradcy, którym został zresztą mieszkaniec E zawodowo zajmujący się prowadzeniem szkoleń i udzielaniem konsultacji samorządom lokalnym. Ze względu na zakres działań projektowych, jak i duże nadzieje gminy na efekt, widział on swoje zadania w następujący sposób: (...) *moim zadaniem jest to, żeby animator wypadł jak najlepiej i zrealizował wszystko to, co było zamierzone. Jestem pomocą dla animatora. W jakimś stopniu jestem też odpowiedzialny za to, co zostanie wypracowane, czyli za końcowy dokument.* W ocenie animatorki, doradca wykazywał się bardzo dużą elastycznością i organizacyjną, i merytoryczną, a jego obecność na spotkaniach i sposób działania znacznie podnosiły wiarygodność procesu dochodzenia do ostatecznego kształtu dokumentu.

## Przeprowadzone działania

Inauguracja działań projektowych rozpoczęła się od powołania tzw. małego zespołu partycypacyjnego. Zespół ten zdecydował się na wybór zrównoważonego rozwoju jako obszaru działań projektowych, jednak postanowił też ów obszar znacznie poszerzyć i koncentrować się na stworzeniu całościowej strategii gminy, czego projekt FRDL nie przewidywał i co było też zarzewiem konfliktu z pierwszym doradcą.

Po powołaniu zespołu partycypacyjnego rozpoczęto prace nad przygotowaniem strategii, jednak zakres i liczba tych działań znacznie wykroczyły poza założenia projektowe. Łącznie odbyło się około 10 spotkań zespołu projektowego (część z nich była prowadzona przez firmę zewnętrzną), jedno ze spotkań miało charakter wyjazdowy i trwało dwa dni. Po każdym spotkaniu było przygotowywane szczegółowe sprawozdanie, które rozsyłano członkom przed następnymi obradami.

Do prac nad strategią została zaangażowana młodzież, której działania koordynowane przez firmę zewnętrzną miały doprowadzić do stworzenia tzw. off-strategii. Ponadto przez młodzież starano się dotrzeć do dorosłych i zainteresować ich ideą partycypacji.

Wśród młodzieży ze szkół podstawowych zorganizowano konkurs plastyczny dotyczący wyglądu gminy. Prace miały być konsultowane z rodzicami, a następnie powieszono w miejscach publicznych. Z kolei młodzież gimnazjalna w ramach przygotowywania off-strategii przygotowała i przeprowadziła ankietę wśród dorosłych mieszkańców. Oprócz tego grupa ta odbyła pięć spotkań, podczas których pracowała nad własną strategią dla gminy.

Kiedy prace nad strategią weszły w fazę finalną, odbyły się dwa dodatkowe spotkania zespołu z radą miejską, a następnie wypracowany dokument poddano konsultacjom społecznym. W ramach konsultacji odbyły się trzy spotkania w poszczególnych miejscowościach gminy, które jednak nie cieszyły się dużym zainteresowaniem mieszkańców, co w opinii rozmówców, może świadczyć o dominacji strony samorządowej w pracach nad strategią i niezdolności władzy do zachęcania mieszkańców do wzięcia udziału w procesie partycypacyjnym. Ponadto zdaniem niektórych respondentów, strategia gminy jest zbyt abstrakcyjnym tematem, aby mógł on przyciągnąć tłumy z natury zainteresowane bardziej przyziemnymi kwestiami i rozwiązaniami konkretnych, codziennych problemów.

Pod koniec 2011 roku uchwalono strategię rozwoju miasta i gminy na lata 2012–2020. Prace monitorujące przebieg realizacji strategii zostały rozpoczęte jesienią 2012 roku. Powołano zespół monitorujący, w którego skład wchodzi, jak wynika z relacji osób w nim działających, kilkanaście osób. Członkami zespołu monitorującego zostali najaktywniejsi uczestnicy zespołu partycypacyjnego. Wynika to z tego, że (...) *to jest praca odtwórcza. To jest takie przyglądanie się rzeczom, które są już zapisane, i my mamy tylko dbać o to, żeby to było realizowane. To jest zupełnie inny zapał. Dla takiego grona osób, które tworzyły strategię, to jest mniej ciekawe. Tworzenie strategii jest twórcze, a teraz tylko odbieramy to, co zostało zaprojektowane* [animatorka]. Jednak ważne jest to, że udział w pracach zespołu monitorującego biorą osoby nastawione krytycznie do działań urzędu oraz radni z opozycyjnych ugrupowań, chociaż udział zwykłych mieszkańców jest na poziomie zerowym, co oznacza, że zespół tworzą głównie osoby tzw. funkcyjne, wynika to zresztą z zapisów strategii. Za realizację zadań w poszczególnych obszarach odpowiedzialni są wskazani przez burmistrza urzędnicy, prowadzi to do sytuacji, w których funkcje egzekucyjne i kontrolne pełni ta sama jednostka. Animatorka pełni natomiast podobną funkcję jak na etapie przygotowywania strategii, czyli (...) *umiejętne rozmawianie ze wszystkimi osobami, które realizują strategię, żeby poczuły się co do tego, że jest to ich dokument, że to, co jest w tym dokumencie zapisane, to jest głos ludu, i to jest ważne, i żeby przypilnować realizacji tej na przyszłość. Żeby nie poprzestać na tym, że był projekt, zrobiliśmy, odfajkowujemy, kropka* [animatorka].

Zespół monitorujący rozpoczął od szkolenia przygotowanego przez FRDL dla członków. Określono formułę działania zespołu i zdecydowano się na bierny monitoring, tj. członkowie zespołu będą w trakcie spotkań wysłuchiwać sprawozdań urzędników z postępów wdrażania strategii i będą dyskutować pojawiające się kwestie, komentować

je. Do zakończenia badań terenowych zespół spotkał się czterokrotnie, jednak mimo formalnego zamknięcia projektu planowane są dalsze działania: (...) *my będziemy strategię monitorować dalej i przekazywać wyniki tego monitoringu do publicznej wiadomości. W strategii mamy zapisane, że raz do roku przedstawiamy taki raport radzie miasta i gminy, natomiast my sami monitorujemy strategię raz na kwartał. Czyli tak wewnętrznie sprawdzamy, co zostało w niej zrealizowane raz na kwartał, ale myślimy jeszcze o tym, żeby dwa razy do roku zrobić takie spotkanie dla mieszkańców, otwarte, na którym będzie możliwość zapoznania się z tym, co zostało w strategii zrobione* [animatorka].

## Rezultaty działań

Rozmówcy, wymieniając rezultaty ukończonego projektu, koncentrują się głównie na dwóch rezultatach. Po pierwsze, wskazują jako sukces samo przygotowanie i uchwalenie strategii, jednak równocześnie czynią zastrzeżenie, że wskaźnikiem owego sukcesu będzie jej wdrażanie i realizacja poszczególnych działań, co nie zawsze może zależeć tylko od woli decydentów, bo może zależeć np. od stanu zasobów i możliwości finansowych gminy, które z kolei wynikają z makroekonomicznych i egzogenicznych czynników.

Po drugie, badani uważają, że ewidentnym sukcesem było to, że udało się w przygotowanie zaangażować tak wiele osób – około stu osób w sposób bezpośredni, a około tysiąca w pośredni. Oznacza to, według rozmówców, że autorami strategii są rzeczywiście mieszkańcy E i przełoży się to na silniejsze poczucie identyfikacji z działaniami podejmowanymi na obszarze gminy.

Na lepszą identyfikację zwraca też uwagę koordynatorka regionalna, która twierdzi, że projekt przyczynił się do zwiększenia zainteresowania mieszkańców sprawami publicznymi i decyzjami władz, rozbudził ich apetyt, ale także zmniejszył dystans między władzą a obywatelami: *Przekonali się też mieszkańcy, że spotkania z władzami to nie jest fikcja, tylko jest to robione, żeby coś przekazać, i żeby coś z ludźmi przedyskutować. Sądzę, że świadomość mieszkańców się zwiększyła.*

Animatorka jest też przekonana, że projekt zmienił nastawienie władz do partycypacji i bardziej ich otworzył na relację władza–mieszkańcy: (...) *zdali sobie sprawę, że ludzie potrzebują się wygadać. I mamy takie zapisy w strategii o programie konsultacji społecznych, który stworzymy niebawem. (...) ziści się ten plan konsultacji, że się ziści większa ilość spotkań z mieszkańcami dotyczących różnych rzeczy (...), że w głowie władz pojawi się myśl, że warto konsultować różne rzeczy z ludźmi.* Jednak wypowiedzi przedstawiciela władzy po pierwszym etapie projektu świadczyły, że nie podzielał on owego entuzjazmu animatorki i był bardziej sceptyczny względem partycypacji jako formy stosowanej do zarządzania gminą: (...) *partycypacja na pewno tak, ale pytanie, w jaki sposób. Droga, do której zachęca nas FRDL, jest bardzo żmudna i ryzykowna, bo to przenoszenie całego ciężaru na mieszkańców. Na pewno trzeba każdy pomysł z mieszkańcami przedyskutować na pewnym etapie powstawania. Ale czy od początku do końca, to*

*nie wiem. Istotne jednak jest to, że partycypacja w strategii jest wprost wpisana jako sposób działania, zatem władze złożyły deklarację czy rodzaj samozobowiązania, że chcą w ten sposób pracować ze społecznością lokalną. Ten sam przedstawiciel władzy wykonawczej zauważył, że jednak partycypacja znacznie ułatwia rządzenie i usprawnia realizację zadań: *Realizując projekty inwestycyjne, nauczyliśmy się przez te ostatnie trzy lata takiej potrzeby przegadania projektu przed realizacją, bo widzimy, że to jest łatwiejsze potem. Mieliśmy jakieś remonty ulic, jeszcze trzy lata temu nie spotykaliśmy się z ludźmi przed remontem, tylko wszystkie problemy były rozwiązywane w ich trakcie, a problemów było masę.**

### **Metoda FRDL – opinie realizatorów projektu**

Realizatorzy projektu zgodnie przyznają, że w działaniach zaproponowanych przez FRDL można zidentyfikować metodę i wyróżnić jej założenia, jednak każdy rozmówca trochę inaczej widzi te założenia. Animatorka definiuje metodę głównie przez swoją rolę i działania zespołu partycypacyjnego wspieranego przez otoczenie zewnętrzne: *(...) wymyślili sobie naprawdę fajną rzecz, czyli wyszkolić kogoś, kto by angażował ludzi. (...) Po pierwsze, gmina musi zrobić przesiew wśród swoich ludzi albo najlepiej żeby taka osoba sama sobie to znalazła i żeby jej umożliwili przystąpienie do projektu. W wielu miejscach było tak, że przyszedł szef i powiedział przyszłemu animatorowi: masz wziąć udział w projekcie. U mnie było na odwrót, sama sobie to znalazłam i mi się chciało. Po drugie – posłać taką osobę na szkolenie i pozwolić komunikować się z szerokim gronem. Po trzecie – dać czas – i wtedy wszystko wyjdzie. Dodatkowo powinny znaleźć się tam hasła: wsparcie trenerów, doradców i urzędu. Bo samemu animator nie da rady. Zresztą dla większości rozmówców rola animatora jest kluczowa dla metody, ale też jednogłośnie wszyscy przyznają, że animator nie może działać w pojedynkę i musi mieć wsparcie doradcy, nie może być pozostawiony samemu sobie.*

Koordinatorka regionalna i doradca uważają, że drugim ważnym elementem metody jest wybór odpowiedniego tematu. Koordinatorka zwraca też uwagę, że istotą metody w dalszej kolejności jest dotarcie do osób, które będą chciały wziąć udział w tworzeniu dokumentów, zachęcenie ich i zainteresowanie. Natomiast doradca kładzie nacisk na przekonanie (...) *władz, że warto to robić. Zdania, że partycypacyjność zależy od nastawienia władz, jest także animatorka; jest to według niej warunek konieczny, żeby metoda zadziałała: jeżeli jest człowiek, któremu takie coś się podoba, i ktoś ważniejszy go wesprze i powie, wasze zadanie jest ważne, to są w stanie zarazić „chciejstwem”. Ale to „chciejstwo” musi wychodzić od organizatorów.*

Rozmówcy widzą dwie główne słabości metody. Pierwsza dotyczy jej niskiej elastyczności. Stosowanie tego samego zestawu działań (liczby spotkań, zadań animatora, zakresu wsparcia) powoduje, że dla jednych miejscowości ów zestaw będzie niewystarczający, a dla innych zbyt obszerny i nieefektywny. Drugą zaś słabość metody odnosi się do jej stosowalności. Rozmówcy podkreślają, że sprawdza się ona w małych

miejsowościach, ale niekoniecznie będzie się sprawdzać w dużych: *Nie dałoby się w dużych miejscowościach. Musiałby być jakiś inny sposób pracy. Bo założymy, że robimy spotkanie o zagospodarowaniu placu Defilad w Warszawie. I przyjdzie dwa tysiące osób. Więc to się nie sprawdzi. Limitem jest wielkość jednostki. Bo pracować ma w tym projekcie kilkadziesiąt osób maksimum.*

## Podsumowanie

Realizacja projektu w gminie E bez wątpienia odpowiadała potrzebom gminy i jej potencjałowi partycypacyjnemu. Atutem E było przekonanie władzy o sensowności i słuszności procesów partycypacyjnych. Wykazywały one zatem bardzo duże zaangażowanie w samą realizację, chociaż w ocenie niektórych, władze (...) *bardzo chcą otwartości i współdecydowania, to jednak trochę się boją tej otwartości. Nie chcą puścić wodzy fantazji i pozwolić na permanentną burzę mózgow. Gdzieś będzie granica w samej władzy? Bariery przekroczą albo nie przekroczą.* Zakończenie projektu pokazało, że w jakimś stopniu granica ta została przekroczona, a z raz obranej ścieżki partycypacji niełatwo będzie władzy zrezygnować.

Drugi ważny wniosek wynikający z doświadczeń projektowych w gminie E odnosi się do nieadekwatności sztywnego myślenia projektowego i konieczności stosowania szablonu metody w przypadku miejscowości o bardzo wysokiej świadomości własnych potrzeb i potencjału. Ale też jasno i precyzyjnie określającej własne cele, oczekiwania oraz korzyści, które miałyby dla niej wynikać z aplikacji projektu. W takim przypadku wymogi projektowe zaczynają ograniczać, a nie tworzyć szansę polepszenia stanu wyjściowego. Próby przełamania wymogów projektowych nie zawsze spotykały się z aprobatą ze strony FRDL i jej pracowników ze szczebla centralnego.

Jedynie determinacja realizatorów projektu sprawiła, że został on zrealizowany zgodnie z faktycznym interesem gminy, a nie zgodnie z wymogami projektowymi czy sztucznie wykreowanymi potrzebami. W efekcie gmina zrealizowała projekt według działania po swojemu i na swoich warunkach – dotyczyło to wyboru osoby doradcy, którego kompetencje i nastawienie byłoby zgodne z oczekiwaniami gminy, wyznaczenia obszaru polityki publicznej zgodnego z interesem gminy, jak też określenia zakresu działań projektowych z punktu widzenia tworzonego dokumentu, a nie realizowanego projektu. Ów opór gminy przyniósł sukces. Zauważyć należy, że gmina nie tylko wysuwała żądania pod adresem FRDL, ale sama była gotowa ponieść koszty z tym związane (zatrudnienie firmy wspierającej przygotowanie strategii, poszerzenie zakresu działań projektowych), uważając, że to jedno z naturalnych i koniecznych działań. Wynikało to jednak z tego, że realizacja projektu „Decydujmy razem” nie była dla gminy ostatnią deską ratunku na wprowadzenie zmian ani wyłącznie formalnym zobowiązaniem wobec jakiejś instytucji, które należało zaliczyć, ale była okazją do wypracowania rzeczywistego rezultatu.



## Partycypacja publiczna a silny lider – gmina F

### Charakterystyka gminy

<sup>38</sup> Realizatorem badania terenowego i autorem trzech monografii częściowych był Marek Dudkiewicz.

Gmina F<sup>38</sup> znajduje się w regionie północno-zachodnim i jest jedną z mniejszych gmin w Polsce zarówno pod względem powierzchni, jak i liczby ludności – zamieszkuje ją 4,7 tys. osób. Jest gminą wiejską (prawie 70% terenów zajmują użytki rolne, 22% – lasy) składającą się z 15 sołectw. W okresie PRL została włączona w obręb ościennej gminy, jednak dzięki determinacji mieszkańców i ówczesnych władz po paru latach ponownie stała się gminą. Świadczy to o silnym poczuciu odrębności mieszkańców.

W historii gminy przełomowym momentem było wstąpienie Polski do Unii Europejskiej i pojawienie się możliwości związanych z pozyskiwaniem i wykorzystywaniem funduszy unijnych, zarówno indywidualnych (dopłaty), jak i strukturalnych. Władze gminy przyjęły wtedy strategię: (...) *nastawiliśmy się od dawna na pozyskiwanie funduszy zewnętrznych, nasłuchujemy, gdzie tylko można, i jeśli się jakakolwiek furtka otworzy, staramy się z tej możliwości korzystać* [wójt]. Do 2011 roku udało się gminie pozyskać 3,9 mln zł, dzięki czemu zrealizowano kilkanaście projektów. W rankingach skuteczności wykorzystywania funduszy unijnych gmina F plasuje się dość wysoko w grupie gmin wiejskich.

Gmina rozwija się względnie harmonijnie. W ostatnich latach nastąpił znaczny wzrost udziału dochodów własnych. W gminie jest dobrze rozbudowana infrastruktura, choć niektóre przedsięwzięcia w tym zakresie jeszcze trwają, natomiast w inwestycjach rozwojowych władze stawiają na atuty środowiska naturalnego. Dzięki walorom przyrodniczo-turystycznym oraz obiektom, które można zaliczyć do zabytków architektury, władze zaczynają inwestować w rozwój turystyki wiejskiej. Pomysł ten w 2011 roku miał jednak wyraźnych przeciwników wśród mieszkańców. Władze gminne stawiały przede wszystkim na rozwój mikroprzedsiębiorstw i raczej nie były zainteresowane dużą inwestycją, która mogłaby wpłynąć negatywnie na stan środowiska naturalnego. Choć nie wszyscy mieszkańcy z takim kierunkiem rozwoju gminy się zgadzali: (...) *trzeba wesprzeć przedsiębiorczość, może jakiś zakład tu powinien być, ściągnąć tu jakiegoś inwestora, (...) ekologia swoją drogą (...), ale przedsiębiorstwo jakieś musiałoby tu być.*

Jako główny problem społeczny postrzegane było przez mieszkańców bezrobocie. W 2011 roku udział bezrobotnych w ogólnej liczbie ludności w wieku produkcyjnym wynosił 6,5%, ale występowała tu dość niestabilna sytuacja na rynku pracy – było niewielu pracodawców, a jedna z większych firm z powodu trudności rozpoczęła proces zwalniania pracowników, co wywołało wśród mieszkańców wrażenie, że *obecnie jest wielu ludzi, którzy szukają pracy*. Należy również zauważyć dość wysoki udział osób korzystających z pomocy społecznej w liczbie ludności ogółem, co może być efektem bezrobocia. Wprawdzie w ostatnich latach udział ten zmniejszył się (w 2009 roku wskaźnik ten wynosił 17,4%, a w 2011 roku – 14,6%), jednak w porównaniu ze średnią

z województwa (w 2011 roku – 7,4%) czy powiatu (w 2011 roku – 8,6%) albo na tle gmin wiejskich w Polsce (w 2011 roku – 11,4%) utrzymuje się na bardzo wysokim poziomie. Może to świadczyć też o tzw. ukrytym bezrobociu wiejskim.

Gmina F nie posiada rozbudowanej infrastruktury kulturalnej, ale odbywa się na jej terenie całkiem dużo imprez kulturalnych o różnym charakterze – festyny, imprezy folklorystyczne, imprezy związane z jeździectwem. Oprócz tego działają dwa zespoły folklorystyczne. Znacznie bardziej rozwinięta jest natomiast infrastruktura sportowa, a ostatnie inwestycje w gminie prowadzone były w celu jej rozbudowy czy modernizacji. Gmina posiada m.in. wielofunkcyjną halę sportową, kompleks boisk, kort tenisowy i stadniny. Działają też przynajmniej cztery instytucje zajmujące się sportem, będące organizatorami imprez sportowych (zawodów).

Życie polityczne gminy F jest w całkowitym oderwaniu od tzw. wielkiej polityki, a radni nie są związani z żadnymi partiami politycznymi. W radzie nie działają również kluby: (...) *w ogóle u nas polityki nie ma, (...) jakby pan spytał radnych, to część może nie wiedzieć, z jakiego komitetu weszli (...) ludzie nie przywiązują do tego żadnego znaczenia (...) nie ma takiego pojęcia jak działalność partyjna na niwie gminy* [lokalny lider]. Lokalna scena samorządowa była względnie stabilna – wójt pełni swoją funkcję nieprzerwanie od początku lat 80. i postrzegany jest jako niekwestionowany lider w F, a większość radnych zasiada w radzie od paru kadencji; pojawiają się jednak pęknięcia. W ostatnich wyborach weszły do rady nowe osoby (stanowią połowę jej członków), które dopiero rozpoczynają swoją przygodę z lokalną samorządnością. Może to oznaczać początek znaczących zmian, które nie wynikają z negatywnego postrzegania obecnych władz, bo ich działalność oceniana jest jako wartościowa, ale z potrzeby spojrzenia na gminę nowym, młodym okiem. Jak ujęła to jedna z mieszkanki: (...) *za długo jest stary garnitur (...) młodzież jest, młodzi powinni wziąć, inaczej patrzą (...) my mamy po sześćdziesiąt lat i co my chcemy (...) jak oni mają już po czterdzieści lat, to mają nas starych dziadków słuchać? (...) Naprawdę nie powinno być to stare towarzystwo, na stołkach.*

Na terenie gminy działa wprawdzie niewiele organizacji pozarządowych, równocześnie jednak mieszkańcy postrzegani są jako aktywni, którzy swoją aktywność kanalizują przede wszystkim w inicjatywach nieformalnych: (...) *sami ludzie są plusami, jest wiele osób, które chcą działać, cały czas coś się dzieje, dzięki pracy społecznej mieszkańców gminy, co chwilę jest coś, i szkoły lubią organizować różne przedsięwzięcia* [działacz społeczny]. Ów niski poziom sformalizowania aktywności społecznej mieszkańców wynika przede wszystkim z niechęci do biurokratyzowanych procedur i formalności. Z tego powodu wiele przedsięwzięć społecznych organizowanych jest przez jedną z organizacji w F, która przyjmuje na siebie zadania dotyczące strony formalnej. Aktywność społeczną można zauważyć też w dwóch działających parafiach, szczególnie aktywna społecznie jest jedna, której proboszcz podejmuje różne inicjatywy społeczne.

Z zebranego materiału badawczego wynika, że mieszkańcy są do siebie pozytywnie nastawieni, współpracujący, zainteresowani życiem gminy i gotowi do podejmowania

wspólnych działań. W społeczności nie występują ani dotkliwe problemy społeczne, ani długotrwałe konflikty zaburzające funkcjonowanie gminy. Zauważalne jest jednak napięcie między główną wsią gminną a pozostałymi, peryferyjnymi. Wynika ono głównie z nierównego rozłożenia inwestycji infrastrukturalnych, co przyznają nawet sami mieszkańcy: (...) *najważniejsze inwestycje dzieją się w F. (...) tu mamy supernowoczesną halę sportową, boisko, z którego korzysta ta jedna drużyna piłkarska, ta najważniejsza, tutaj się buduje orlik, a mieszkańcy X albo Y mogą się czuć pominięci.*

Wójt postrzegany jest jako bardzo silny lider z wyraźną wizją rozwoju gminy, a tym samym jako inicjator wielu przedsięwzięć i *spiritus movens* rozwoju. Dość dobrze komunikuje się z mieszkańcami i wspiera ich aktywność. Jednak niektórzy rozmówcy zauważają, że angażuje się tylko w te inicjatywy, które są zgodne z jego wizją i raczej nie interesuje się alternatywnymi pomysłami, nie bierze pod uwagę innych argumentów. Tym samym pojawiają się sugestie, że prowadzone rozmowy czy konsultacje społeczne mają charakter pozornych i odbywają się według zasady: (...) *pozwała się powiedzieć, a potem i tak robi się swoje* [działacz społeczny].

### **Realizatorzy i uczestnicy**

Informacja o projekcie dotarła do władz lokalnych dzięki przyszłej animatorce. Wójt szybko zdecydował się na udział, traktując projekt jako szansę na zaktualizowanie istniejącej już strategii rozwoju gminy. Rada przyjęła ten pomysł jednogłośnie. Zauważyć jednak należy, że dość trudno przebiegał proces nawiązywania współpracy z FRDL i naznaczony był wieloma nieporozumieniami, np. gmina przystępując do projektu nie otrzymała informacji, że efektem prac musi być stworzenie dokumentu. W trakcie realizacji projektu kontakt z fundacją uległ jednak znaczącej poprawie.

Większość osób zaangażowanych w realizację projektu, łącznie z doradcą, myśląc o projekcie, koncentrowała się przede wszystkim na stworzeniu samego dokumentu, a nie wypracowaniu mechanizmów partycypacyjnych, które można by stosować przy kolejnych pracach. Jedynie animatorka uważała, że projekt może stać się okazją do poznania nowych metod pracy ze społecznością i zebrania doświadczeń: (...) *to, co się u nas już działo, ta współpraca, to miało już miejsce, sprawdziło się, to jeśli miałyby to służyć pogłębieniu, poznaniu nowych metod wychodzenia do ludzi, to dlaczego nie.* Choć również inne osoby wiązały z nim nadzieje na to, że będzie on okazją do aktywizacji nowych, zwłaszcza młodych mieszkańców gminy, do pokazania, że mogą wpływać na decyzje władz, i do tego, żeby zdać sobie sprawę, że (...) *zwykli mieszkańcy też się interesują sprawami gminy i nie jest tak, że można o wszystkim decydować samemu* [mieszkaniec].

Animatorką i koordynatorem gminnym zostały osoby, które od bardzo wielu lat są urzędnikami w gminie, posiadają więc bogate doświadczenie w pracy samorządowej.

Koordinator gminny został wskazany do projektu przez wójta i zasadniczo starał się minimalizować swoje zaangażowanie, dlatego w sposób nieformalny jego obowiązki zaczęła przejmować animatorka.

Również doradca miał długoletnie doświadczenie samorządowe, w gminie F pełnił jednak funkcję zewnętrznego eksperta i fachowca, ale niekiedy, jak pokazuje materiał badawczy, przejmował kierowanie procesem tworzenia strategii, np. przekonał zespół partycypacyjny i władze gminy do wykorzystania opracowanej przez siebie metody wskaźnikowej przy przygotowywaniu dokumentów strategicznych, choć nie czynił tego w sposób dominujący. Doradca był bardzo dobrze odbierany przez członków zespołu partycypacyjnego nie tylko pod względem komunikatywności i sposobu bycia, ale przede wszystkim fachowości: (...) *na pewno dobrze, że taka osoba jest, bo pod względem metodyki, przygotowania projektu ona jest niezbędna (...) na pewno nie zrobiliśmy sami, to tej całej analizy statystycznej, to było bardzo pomocne (...) duże wrażenie na nas zrobiły wyniki tej analizy, wykresy (...) też pod względem efektu, gdzie gmina jest dobra, słaba, dostateczna (...) było to przejrzyste zrobione (...) to było bardzo dobre* [członek zespołu partycypacyjnego].

Faktycznym koordynatorem regionalnym w gminie F była młoda pracownica lokalnego biura FRDL (był to jej pierwszy projekt i, jak sama przyznaje, została bez przygotowania *rzucana na głęboką wodę*), chociaż formalnie pełniła tę funkcję wraz z dyrektorem tegoż biura. Ale to ona przede wszystkim kontaktowała się z gminą, przekazywała informacje, dbała o stronę organizacyjną projektu. Jednak po jej odejściu z FRDL w drugiej fazie projektu obowiązki koordynatora przejął dyrektor biura.

Zespół do spraw partycypacyjnego modelu tworzenia polityk publicznych złożony był z 20 osób. Byli to lokalni liderzy, przedstawiciele inicjatyw społecznych zarówno formalnych, jak i nieformalnych, ale także osoby zainteresowane rozwojem gminy, w tym reprezentanci instytucji publicznych. Osoby te odpowiedziały na ogłoszenie rekrutacyjne i zostały pozyskane do projektu w wyniku bardzo szeroko prowadzonej rekrutacji, łącznie z rozdawaniem dzieciom ulotek dla rodziców: (...) *rekrutacja – sami się doprosili, ogłoszenie na stronie internetowej, ulotki rozdane w sklepach, różnych możliwych miejscach publicznych, gdzie ludzie mogą się pojawiać, w gazecie powiatowej był artykuł i było ogłoszenie o osobach chętnych do udziału w grupie roboczej* [animatorka]. Wszystkie te osoby były bardzo pozytywnie nastawione i zmotywowane do podjęcia wysiłku na rzecz wspólnej pracy. Entuzjazm i zaangażowanie towarzyszyły im zresztą przez cały czas trwania projektu i utrzymywały się na stałym wysokim poziomie, chociaż pojawiały się momenty znużenia koniecznością ciągłego uzgadniania, argumentowania i przebijania się ze swoimi racjami. W gminie F wyodrębniono zarówno mały, jak i duży zespół partycypacyjny, zgodnie z założeniami projektu, przy czym mały zespół pełnił przede wszystkim funkcje koordynujące, a duży zajmował się faktycznym wypracowaniem dokumentu.

## Przeprowadzone działania

Gmina zdecydowała się na podjęcie działań projektowych w obszarze zrównoważonego rozwoju i przygotowania dokumentu z tego zakresu, a dokładnie – aktualizacji dotychczasowej strategii rozwoju, co było zgodne z potrzebami gminy. Jednak należy zaznaczyć, że w momencie przystąpienia gminy do projektu wśród opinii wyrażanych przez mieszkańców były wyraźne rozbieżności co do tego, czy gmina powinna zająć się rozwojem turystyki, czy zrezygnować z tego kierunku.

W F projekt realizowany był zgodnie z harmonogramem i bez odstępstw od planów projektowych, ale też bez odstępstw od wewnętrznych ustaleń obu zespołów, co nie dziwi, ponieważ jak zauważa koordynatorka FRDL: (...) *w tych małych gminach są przyzwyczajeni, że jak jest termin, to trzeba w nim zrobić (...) wiedzieli, że musi być, to zrobili*. Zespół partycypacyjny spotkał się, zgodnie z wytycznymi FRDL, łącznie pięć razy. Jednak prace nad strategią przebiegały też w czterech podzespołach, z których każdy zajmował się poszczególnymi częściami. Członkowie niektórych podzespołów spotykali się zresztą między zebraniem ogólnym, w niektórych wyłonił się lider. Praca w zespołach była bardzo twórcza i tym samym (...) *nie można nie docenić zespołów, animator z doradcą to spinał, moderował, ale bez tych ludzi nie udało się [doradca]*. Prace w zespole partycypacyjnym, tzw. obrady plenarne, przebiegały sprawnie, w ocenie koordynatorki regionalnej, *grupa dawała sobie świetnie radę*. Zresztą również doradca wypowiada się o zespole entuzjastycznie: *W F, daj Boże w każdej gminie wiejskiej pracować, jak w F. Na warsztatach było od 30 do 50, a mogło być 15 osób, to pokazuje, jak duże było zaangażowanie<sup>39</sup>. W gminie wiejskiej, gdzie ludzie musieli przyjść wieczorem. To, co mi imponowało w F – na każdym z warsztatów był zastępca wójta, animatorem jest osoba, która pilotuje inwestycje, oddała swój czas, to jest kontakt z tymi ludźmi*. W ramach działań projektowych została też przygotowana i przeprowadzona ankieta skierowana do mieszkańców dotycząca ich opinii o problemach i rozwoju gminy.

Przygotowany dokument został poddany pod konsultacje społeczne, które trwały trzy tygodnie. Informacja o dokumencie ukazała się na stronie internetowej, była dostępna w siedzibie urzędu, odbyło się również spotkanie z mieszkańcami oraz robocze spotkanie z radnymi. Na ostatnim posiedzeniu rady gminy w 2011 roku został przyjęty dokument strategia zrównoważonego rozwoju na lata 2011–2025.

W trakcie prac wdrożeniowych pojawiły się dwie sytuacje, które mogły zakłócić realizację projektu. Pierwsza związana była z decyzją lidera projektu, uzasadnianą względami formalnymi, o zablokowaniu wynagrodzenia dla animatora, czyli *de facto* zakwestionowaniem pierwotnych ustaleń umowy. W związku z tym gmina rozważała w ogóle wycofanie się z realizacji projektu, ale ze względu na społeczne konsekwencje takiego kroku zdecydowała się go kontynuować. Druga sytuacja miała raczej ogólny charakter, a mianowicie wynikała z pojawiających się w trakcie trwania działań wdrożeniowych różnic między założeniami zapisanymi w umowie a faktycznym sposobem realizacji. Otóż, okazało się, że na przykład zakres obowiązków i zadań animatora

<sup>39</sup> Mowa tutaj zapewne o pierwszym spotkaniu organizacyjnym, które rzeczywiście zgromadziło tak dużo osób, nie wszystkie jednak ostatecznie zdecydowały się na pracę systematyczną w ramach projektu.

jest znacznie większy niż było to opisane w dokumentacji, zupełnie niejasna jest rola koordynatora gminnego, kwestie finansowe też zaczęły ulegać zmianom. A do tego realizatorzy projektu mieli przekonanie, że zostali zostawieni samym sobie z tymi niejasnościami i rozbieżnościami.

Po przyjęciu dokumentu gmina zdecydowała się również na powołanie zespołu monitorującego, został on jednak powołany dopiero na jesieni 2012 roku, czyli parę miesięcy po uchwaleniu dokumentu, i traktowany jest jako naturalna kontynuacja zespołu partycypacyjnego. Do udziału w nim zostały przede wszystkim zaproszone osoby biorące udział w wypracowaniu dokumentu, ale zdaniem animatorki, mogli przystąpić również inni mieszkańcy czy reprezentanci instytucji gminnych. Jednak taka sytuacja nie nastąpiła, ponieważ, jak wynika z oceny badanych, grono osób zainteresowanych takimi działaniami jest stałe i jest (...) *grupa ludzi, która ma wpływ na funkcjonowanie, zawodowo czy społecznie, na gminę bezpośrednio i pośrednio, na to, co się w gminie dzieje pod różnymi aspektami* [wicewójt]. Z perspektywy natomiast doradcy, członkowie zespołu monitorującego tworzą swoistą elitę: (...) *to jest praktycznie cały potencjał intelektualny [gminy F], bo ich jest mało, to jest reprezentacja wszystkich środowisk*. Struktura zespołu monitorującego jest niesformalizowana (tworzy go około 15 osób), a sposób jego działania nie został jeszcze ustalony. Do zakończenia badań spotkał się on parokrotnie, a jedno spotkanie odbyło się z towarzyszeniem doradcy. Jednak działania zespołu zostały na razie zawieszony z powodu choroby animatorki, tym samym nierozstrzygnięty został dylemat, czy ma on być otwartym forum aktywnych dyskusji, czy też ciałem posiadającym status administracyjny i działającym przy urzędzie.

## Rezultaty działań

Jako główny rezultat pierwszej fazy projektu postrzegany był przez badanych przede wszystkim uchwalony dokument, chociaż nawet rok po jego przyjęciu znaczna część zadań nie została nawet rozpoczęta. Jednak niektóre zadania są skierowane do realizacji, tzn. są głównie na etapie przygotowawczym, np. adaptacja poddasza w szkole na cele schroniska, budowa ścieżek rowerowych oraz przyrodniczo-edukacyjnych, modernizacja siłowni, tworzenie ferm fotowoltaicznych. Strategia była także omawiana i przywoływana w trakcie prac nad budżetem gminy na 2013 rok oraz w trakcie prac nad wieloletnią prognozą finansową.

Wielu rozmówców zauważa, że realizacja strategii, czyli wdrażanie jej zapisów, będzie prawdziwym sprawdzianem skuteczności projektu, ale też wielu podchodzi do tego procesu z dużą ostrożnością. Wynika ona ze świadomości, że mogą pojawić się różne nieprzewidziane czynniki czy okoliczności, które będą utrudniały realizację. Jednym z ważniejszych czynników wpływających na realizację strategii jest bez wątpienia sytuacja finansowa gminy, tym bardziej że (...) *nikt się nie spodziewał, pracując nad tym dokumentem, że skutkować będzie aż tak dużym obciążeniem finansowym. Fajnie, zapisane, ale jak zaczniemy realizować, to reakcja łańcuchowa i nie da się zrobić wszystkiego* [animatorka].

Co do miękkich rezultatów związanych z jakością życia społecznego i procesów partycypacyjnych oraz tego, na ile doświadczenia projektowe przełożą się na inne działania związane z podejmowaniem decyzji, to zdania wśród rozmówców są podzielone. Pewna grupa osób podaje w wątpliwość w ogóle występowanie miękkich rezultatów, twierdząc, że (...) *grupa ludzi się poznała, poznała swoje poglądy (...) nie wiadomo, czy to będzie trwałe [mieszkaniec], czy deklaruje (...) nie wierzę w miękkie efekty, nic to nie zmieni [mieszkaniec].*

Niektóre osoby jednak widzą również efekty odnoszące się do zmian w obrębie relacji i postaw. Jako sukces traktowane jest to, że udało się zachęcić do udziału w projekcie osoby, które dobrowolnie dyskutowały nad problemami gminy i wspólnie, nawet pomimo różnic, pracowały nad rozwiązaniami: (...) *ci ludzie się zebrali i mają świadomość, że coś razem wytworzyli, i to jest na pewno sukces (...) tu zaczęły się robić odłamy w grupach, polemiki były. Są świadomi, że to są też ich pomysły [wicewójt].*

Istotną kwestią jest pozytywna zmiana w relacjach urząd–organizacje pozarządowe. Projekt był okazją do lepszego poznania się przedstawicieli obu środowisk, wymiany informacji, ale również zaprezentowania się w konkretnym działaniu. Skutkiem tego jest zwiększenie przez gminę budżetu przeznaczonego na współpracę z organizacjami i poszerzenie zakresu tejże współpracy.

Projekt w gminie działał też jak dobra praktyka. Pokazał innym osobom, że mieszkańcy mogą mieć istotny wpływ na kształt publicznych decyzji, że mogą sami wychodzić z inicjatywami i pomysłami oraz że mogą uzyskać wsparcie na ich realizację. Taka dobra praktyka przełamuje zatem sceptycyzm mieszkańców i pobudza ich do działania. Zresztą efekty *promieniowania* projektu są już widoczne: (...) *efektem jest pojawienie się kolejnej organizacji, młodzi ludzie, sekcja jeździecka, i proszą, jak możemy im pomóc w realizacji ich marzeń, i też padały zdania o pracach tego zespołu [animatorka].*

Jednak tak jak stało się z realizacją strategii, na przeszkodzie w utrzymywaniu i wzmacnianiu rezultatów miękkich mogą stanąć fundusze gminy, które nie zawsze umożliwiają pełne wspieranie inicjatyw oddolnych: (...) *zaangażowanie mieszkańców jest dość duże, potem zaczynają opadać ręce, bo to się przekłada na zasoby finansowe i kończy się temat, i realizacja sprowadza ich do parteru [animator].* Poza tym najistotniejszą barierą w zachowaniu owego przyjaznego klimatu w relacjach urząd–mieszkańcy może być stosunek osób, które będą rządzić gminą po następnych wyborach, a ponieważ wynik wyborów jest nieznanym, to trudno przewidzieć, jak rozwinie się sytuacja.

### **Metoda FRDL – opinie realizatorów projektu**

Na początku realizacji projektu prawie wszyscy rozmówcy byli nieufni wobec metody i ograniczali ją przede wszystkim do spotkań prowadzonych przez animatorkę we współpracy z doradcą. Co więcej, sam doradca sceptycznie wypowiadał się o metodzie: (...) *pan mówi metoda, a ja się obawiam, że do metody daleko.* Owe trudności z identyfikacją metody i mówieniem o niej utrzymywały się zresztą do końca

trwania projektu. Wprawdzie intuicyjnie niektórzy rozmówcy dostrzegali w działaniach projektowych swoistą czy odrębną metodę, ale w rzeczywistości była ona dla nich nieczytelna. Tym samym nie potrafili jej opisać, brakowało im do tego odpowiedniego zasobu pojęć, a ich własny był nieadekwatny. Jeszcze inni badani twierdzili, że trudno jest wyodrębnić metodę, ponieważ zależy ona od gminy, że *jednym wystarczy pięć spotkań, innym dziesięć* i tym samym metoda musiałaby mieć mnóstwo wariacji.

Większość lokalnych uczestników projektu jest zdania, że kluczową rolę w metodzie, a *de facto* w projekcie, odgrywa doradca i że bez niego cały proces dochodzenia do stworzenia dokumentu nie powiodłby się. Wynikać to może z tego, że doradca w gminie F cieszył się bardzo dużym autorytetem i poważaniem i niezwykle angażował się w prace zespołu, również merytorycznie. Tym samym na poziomie organizacji rola animatora została niejako zredukowana do kwestii organizacyjnych i formalnych. Jednak sam doradca jest zdania, że kluczowa dla metody jest rola animatora. Natomiast reprezentanci FRDL, czyli doradca i koordynator regionalny, przyznają, że doradca i animator tworzą team niezbędny do wdrażania metody, chociaż bardzo ważne jest, żeby rolę animatora pełniła odpowiednio dobrana osoba: (...) *kluczowa jednak była animatorka ze swoją pozycją w gminie – wszyscy ją znają, lubią, spotykają się, jest energiczna* [koordynator regionalny].

## Podsumowanie

Gmina F, przystępując do projektu, miała bardzo dobrą sytuację wyjściową – jej mieszkańcy wykazywali się sporą aktywnością społeczną i gotowością do angażowania się w szersze inicjatywy, jak również przywiązaniem do swojej małej ojczyzny: (...) *poczucie tej więzi z tym terenem, z tą ojczyzną, że to jest nasze, ja się tu urodziłem, ja tu mieszkam, jest wielopokoleniowy dorobek, jesteśmy silnie związani jako (...) z miejscem, na którym żyjemy. (...) Chęć pokazania się od najlepszej strony, że potrafimy* [wójt]. Stąd wysokie zainteresowanie mieszkańców gminy sprawami publicznymi oraz dbałość o otoczenie. Samorząd postrzegany był dotąd jako sprawny w podejmowaniu działań prorozwojowych, niemniej pojawiały się sygnały świadczące o tym, że mieszkańcy oczekiwali pewnych zmian w sposobie zarządzania gminą. Realizowany projekt trafił zatem na podatny grunt, ponieważ wszystkie strony były otwarte na jego realizację i skłonne się zaangażować.

Początkowym zagrożeniem w osiągnięciu celów, czyli podniesieniu poziomu partycypacji w gminie, mogła być jednak pozycja wójta, który gra w gminie rolę, z jednej strony, silnego lidera i gospodarza w tradycyjnym stylu, z drugiej zaś ma bardzo wyrazistą wizję rozwoju, którą stara się konsekwentnie realizować. Okazało się jednak, że taki styl zarządzania gminą nie zawsze musi oznaczać blokowanie partycypacji, choć też nieustannie utrzymuje stan pewnego napięcia i rodzi wątpliwości, co będzie dalej.

Przykład gminy F pokazuje, że metoda FRDL sprawdza się w miejscach, gdzie istnieje określony potencjał partycypacyjny, i to po obydwu stronach: i mieszkańców, i władz samorządowych; jest sposobem na wzmocnienie go, ustabilizowanie i ukierunkowanie.



## **Sprawny samorząd, niski kapitał i partycypacja – gmina G**

### **Charakterystyka gminy**

<sup>40</sup> Realizatorem badania terenowego i autorem trzech monografii częściowych był Mateusz Przywara.

Gmina G<sup>40</sup> położona w regionie północno-zachodnim na przecięciu różnych szlaków komunikacyjnych jest gminą miejską, jest równocześnie miastem powiatowym, którym stała się na mocy reformy administracyjnej z 1999 roku. Decyzja ta, przynajmniej pod względem formalnym, podniosła pozycję G w regionie. Podobny wpływ na pozycję gminy ma bez wątpienia także ulokowanie na jej terenie dwóch publicznych uczelni wyższych i filii uniwersyteckiej.

W 2011 roku, czyli okresie początków projektu, gminę zamieszkiwało 26,5 tys. osób. Ludność jest zróżnicowana narodowościowo, jak na warunki polskie – 0,6% mieszkańców określa się jako narodowość niepolska (są to przede wszystkim Ukraińcy, w mniejszej liczbie – Białorusini i Niemcy). To powoduje, że w gminie działają cztery parafie rzymskokatolickie, jedna greckokatolicka, jedna prawosławna i jeden zbór zielonoświątkowców.

Okres transformacji, a później przystąpienie Polski do UE są oceniane zarówno przez władze, jak i mieszkańców bardzo dobrze, ponieważ przyniosły gminie wiele zmian. Czas transformacji zapoczątkował pozytywne zmiany rozwojowe w mieście, a 2004 rok umożliwił przyspieszenie dzięki otwarciu dostępu do środków unijnych, choć należy zauważyć, że gmina zaczęła intensywnie pozyskiwać środki nie od samego 2004 roku, ale parę lat później. Według jednego z przedstawicieli urzędu, gmina i podległe jej instytucje publiczne zrealizowały od 2004 roku ponad 70 projektów finansowanych ze środków unijnych. Poza tym G wykazuje się bardzo wysoką skutecznością w pozyskiwaniu funduszy – 90% złożonych wniosków jest rozpatrywanych pozytywnie. Do przeprowadzonych ostatnio ważnych inwestycji miejskich należą rozbudowa zbiorowego systemu zaopatrzenia w wodę i odbioru ścieków, termoizolacja budynków użyteczności publicznej, zagospodarowanie nadbrzeża miejskiego jeziora, budowa ścieżek rowerowych, modernizacja wielu ulic oraz budowa kompleksu boisk, tym samym lokalny samorząd jest bardzo dobrze oceniany, jako wyjątkowo skuteczny w działaniach publicznych.

Według lokalnych władz, w 2011 roku głównym kierunkiem rozwoju miasta powinna być aktywizacja gospodarcza i zachęcanie przedsiębiorców do podejmowania inwestycji w G. Prowadzenie takiej polityki było związane z przystąpieniem miasta do lokalnej strefy ekonomicznej. Poza tym mieszkańcy G charakteryzowani są przez rozmówców jako wyjątkowo przedsiębiorczy. Świadczy o tym zresztą liczba podmiotów wpisanych do rejestru REGON w mieście – 1330 podmiotów w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców w 2011 roku (dla województwa wskaźnik ten wynosił 1246, a dla całego kraju – 1004). Taka sytuacja była zastanawiająca nawet dla ówczesnego

burmistrza: (...) zaskakujące. Mieszkamy na terenach w postpegeerowskim otoczeniu, brak poza G przemysłu, duża odległość do większych miast (...), a dzięki aktywności mamy jeden z najmniejszych wskaźników dotyczących bezrobocia od lat.

Natomiast drugi kierunek rozwoju miasta, zaproponowany przez ówczesne władze, dotyczył rozwoju turystyki. Ten pomysł spotkał się z dużą przychylnością mieszkańców, którzy w badaniach wielokrotnie wykazywali, że najmocniejszą stroną G jest położenie, krajobraz oraz walory przyrodnicze (w pobliżu G znajdują się kompleksy leśne o specyficznym mikroklimacie oraz wiele jezior), a brakuje bazy gastronomicznej i noclegowej: (...) *my nie jesteśmy regionem turystycznym. Że nie mamy rozwoju w tym zakresie, wydaje mi się dziwne, bo regionem przemysłowym nie jesteśmy i nie będziemy. Natomiast turystycznym, gdzie, jak nie tu? (...) tutaj, w tę stronę, byłoby lepiej, niż ładowanie kolejnych firm do (...) strefy ekonomicznej. To też dobre, bo powstają firmy i miejsca pracy, ale turystyka leży odłogiem ciągle u nas.*

Mieszkańcy G jako najważniejszy problem społeczny miasta postrzegają bezrobocie. W 2011 roku udział bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym wynosił 8%. Niektórzy badani zwracają jednak uwagę, że na tle województwa jest ono i tak relatywnie niskie (9,6%), pomimo dość znacznej odległości od dużych miast. Drugim problemem wskazywanym przez badanych jest migracja młodych mieszkańców G. Zgodnie z prognozami proces ten ulegnie wzmocnieniu wraz z otwarciem dla Polaków rynków pracy w Austrii i Niemczech. Trzecim problemem, z którym boryka się gmina, jest brak lokali socjalnych.

Sytuacja polityczna w mieście w 2011 roku była dość specyficzna. Mianowicie burmistrz piastował swoje stanowisko nieprzerwanie od 1994 roku i do wyborów w 2010 roku miał również poparcie w radzie miasta. Jednak po ostatnich wyborach sytuacja uległa zmianie i, jak przewidywała w 2011 roku jedna z mieszkanki, (...) *burmistrz nasz jest przyzwyczajony do tego, przez te wszystkie lata, że co wymyślił, to rada przytakiwała, była za nim, a teraz odwrotnie. Niestety musi toczyć boje o przeferowanie swoich koncepcji i musi się do tego przyzwyczać. (...) przez te trzy i pół roku będzie się działo*<sup>41</sup>.

Również obraz sektora obywatelskiego jest niecodzienny, ponieważ pomimo bardzo licznych zarejestrowanych organizacji pozarządowych (w bazie KLON/JAWOR<sup>42</sup> wpisanych jest 130, rozmówcy szacują, że aktywnych jest około 80) sama aktywność społeczna mieszkańców jest oceniana przez badanych jako niska. Wynika to, w ocenie animatorki, z jednej strony, z ogólnych postaw: (...) *ludzie nie chcą działać w organizacjach pozarządowych, jeżeli nie widzą w nich własnego interesu, ale z drugiej strony, z braku sprzyjającego klimatu współpracy: [organizacje] nie potrafią ze sobą współpracować. Nie wiem, co w nich jest. Jednak nadzieją dla lokalnej aktywności są inicjatywy osiedlowe: tam mieszkańcy są zainteresowani, by organizować dni dziecka, wspólne spotkania weekendowe przy ognisku, grillu. Sami z siebie organizują zawody o charakterze quasi-sportowym [pracownik urzędu], ale także mobilizują się na rzecz budowy chodnika czy domagają się wspólnie modernizacji drogi osiedlowej.*

<sup>41</sup> Charakterystyka G odnosi się do 2011 r., czyli do czasu rozpoczęcia projektu; w listopadzie 2012 r. została zaprzysiężona nowa burmistrzynie.

<sup>42</sup> Baza organizacji pozarządowych dostępna na stronie internetowej <http://bazy.ngo.pl/>.

Brak współpracy między organizacjami przekłada się również na ich niską aktywność w relacjach z władzami, np. bardzo niechętnie biorą udział w konsultacjach, nawet w tych dotyczących programu współpracy urzędu miasta z organizacjami pozarządowymi, chociaż w opinii władz, samorząd stara się podejmować współpracę i wspierać w różny sposób te organizacje. Największym beneficjentem pomocy gminnej są liczne kluby sportowe (16). Jednak najmniej aktywną grupą, jak wynika z materiału badawczego, są przedsiębiorcy, którzy wykazują bardzo słabe zaangażowanie czy to sprawami mieszkańców, czy sprawami miasta.

Generalnie aktywność sportowa cieszy się niezwykłą popularnością wśród mieszkańców G, a miasto posiada bardzo rozbudowaną bazę sportową, której jakość jest na najwyższym poziomie. Zainteresowanie mieszkańców wzbudzają również liczne imprezy kulturalne zarówno cykliczne, jak i jednorazowe, w większości mają one jednak charakter rozrywkowy i są skierowane do masowego odbiorcy. Głównymi animatorami życia kulturalnego są lokalny dom kultury i muzeum. Na terenie gminy wychodzą dwa tygodniki, natomiast działalność pozostałych mediów (portale internetowe czy lokalne radio) jest raczej niszowa.

Materiał badawczy wyraźnie pokazuje, że przed realizacją projektu „Decydujmy razem” nie zostały w G wypracowane mechanizmy czy procedury współpracy na linii władze–mieszkańcy i organizacje. Żadna ze stron nie miała również woli nawiązywania współpracy. Władze samorządowe raczej nie angażowały mieszkańców w życie publiczne ani same nie inicjowały współpracy, np. dokumenty strategiczne opracowały firmy zewnętrzne i raczej nie uzgadniały ich treści z mieszkańcami, rzadko je konsultowano. Ale też mieszkańcy nie przejawiali szczególnego zainteresowania sprawami publicznymi i nie domagali się dopuszczenia ich do współdziałania. Wielu rozmówców zwraca uwagę na bardzo niski poziom kapitału społecznego w G i brak integracji wspólnotowej, co jest konsekwencją procesów historycznych. Otóż, miasto zostało pod względem tkanki społecznej stworzone po 1945 roku z ludności napływowej w wyniku procesu zasiedlania Ziemi Odzyskanych. Większość osób miała zatem bardzo długo poczucie tymczasowości, co przekładało się na brak zainteresowania najbliższym otoczeniem i sprawami publicznymi.

### **Realizatorzy i uczestnicy**

Inicjatorką przystąpienia gminy do projektu i jego orędowniczką była przysła animatorka, której udało się dość szybko przekonać ówczesnego burmistrza do wzięcia w nim udziału, bo burmistrz (...) *jak jest projekt czy inne działania innowacyjne, to (...) chętnie do tego przystępuje* [animatorka].

Animatorka podeszła do projektu wręcz misyjnie, potraktowała go jako szansę na wykreowanie zmian społecznych, uaktywnienie obywateli i zacyzyn do zbudowania społeczeństwa obywatelskiego. Stanowił on, według niej, instrument do przełamania urzędniczej rutyny w relacjach z mieszkańcami i organizacjami pozarządowymi.

Podobnego zdania był zresztą koordynator gminy: (...) *pracując za tymi biurkami, siłą rzeczy, choć staram się to kontrolować, popada się w pewną rutynę.* (...) [Uczestnictwo partnerów społecznych] *rzuca świeższe, nowe spojrzenie. Zmusza urzędnika do pewnego zastanowienia.* Animatorka ze względu na pełnione obowiązki służbowe dobrze znała sektor obywatelski w G i była świadoma wszystkich jego mocnych i słabych stron oraz trudności, które mogłyby wystąpić w trakcie realizacji projektu.

Władze G w 2011 roku wprawdzie zgodziły się na udział gminy w projekcie, jednak nie wykazywały szczególnego entuzjazmu dla jego założeń. Burmistrz bardzo sceptycznie odnosił się do idei partycypacji: (...) *nie wierzę w efekt tego programu w wydaniu polskim. Być może przyjdzie taki czas, że powoli świat będzie drążył.* (...) *I może przyjdzie powoli taki czas, że tego typu działania będą szlachetne, będą skuteczne, teraz nie.* Z materiału badawczego wynika też, że opór wobec pomysłu włączania obywateli do współdecydowania wykazywali równocześnie inni przedstawiciele władz samorządowych, uważając, że tego typu procedury są raczej wyrazem braku zaufania do demokratycznie wybranych władz lokalnych i ograniczeniem ich prerogatyw. Z tych powodów w trakcie realizacji projektu animatorka zdana była przede wszystkim na własną operatywność i raczej nie mogła liczyć na wsparcie na poziomie lokalnym.

Z osób uczestniczących w projekcie na poziomie gminy jedynie animatorka postrzegała projekt „Decydujmy razem” jako inwestycję w wypracowywanie mechanizmów partycypacji publicznej, postrzegała cele projektu długofalowo: *zachęcić tych ludzi, zaktywizować do zaangażowania się w pracę samorządu.* Pozostałe osoby traktowały projekt jak jednorazowe przedsięwzięcie, którego efektem miało być uchwalenie dokumentu strategicznego, dlatego nie była dla nich istotna procedura dochodzenia do stworzenia polityki publicznej, ważna była sama jakość wypracowywanego dokumentu.

Animatorka zajęła się również rekrutacją członków zespołu partycypacyjnego i przeprowadziła ją dwutorowo. Przede wszystkim sporządziła listę osób związanych z wybranym obszarem polityki publicznej, czyli turystyką (przedsiębiorcy działający w branży turystycznej, przedstawiciele organizacji pozarządowych), i do nich wysłała imienne zaproszenie, ale równolegle upubliczniła informację o realizacji projektu (ogłoszenia w mediach). Po pierwszym spotkaniu zespołu partycypacyjnego, w którym wzięło udział około 20 osób, wyłonił się 10-osobowy zespół, który już bardzo intensywnie pracował nad strategią. Wszystkie te osoby wykazywały bardzo duże zaangażowanie, przychodziły przygotowane na spotkania, zgłaszały wiele pomysłów i uwag. Jednak rozczarowanie budził fakt, że poza jedną radną żaden inny członek rady miasta nie zainteresował się pracami zespołu: (...) *liczyłam na to, że większe zaangażowanie będzie radnych, bo przecież są oni przedstawicielami wybranymi przez mieszkańców i w jakiś sposób przeniosą oczekiwania mieszkańców do tej strategii* [wiceburmistrzynie], co zresztą miało późniejsze konsekwencje dla trybu uchwalania strategii.

Zarówno animatorka, jak i koordynator gminny są pracownikami urzędu w G i pozostają wobec siebie w zależności służbowej (koordynator jest przełożonym animatorki).

Jednak w ramach projektu owa zależność zostaje niejako odwrócona – funkcję merytoryczną i wiodącą dla projektu pełni animator, a koordynator jedynie pomocniczą, organizacyjno-logistyczną, co było zaskoczeniem dla obu osób i wywołało ich konfuzję. Sytuacja ta wyniknęła, w opinii rozmówców, z niewłaściwego określenia czy nazwania ról przez FRDL, ponieważ w potocznym języku koordynatorem nazywany jest ktoś, kto zarządza i podejmuje decyzje. Istotne jest też to, że zarówno osoba pełniąca funkcję animatora, jak i osoba pełniąca funkcję koordynatora o zakresie swoich obowiązków i decyzyjności dowiedziały się już w trakcie realizacji projektu. W efekcie koordynator gminny ograniczył swoją rolę jedynie do wsparcia merytorycznego i jako partnera do rozmów postrzegał przede wszystkim burmistrza: (...) *jestem podwładnym jego i zamierzam przede wszystkim z burmistrzem uzgadniać, konsultować, radzić się, pytać, i to potem przenosić na pole tego zespołu*. Oznacza to, że obowiązki koordynatora gminnego przejęła animatorka. Warto przy tej okazji zauważyć, że wielu uczestników projektu w G zwraca uwagę na dość zawiły i sformalizowany język materiałów projektowych.

Doradcą została osoba posiadająca duże doświadczenie w pracy samorządowej (doradca pełnił m.in. funkcję burmistrza), jak również mająca wiedzę ekspercką. Z tego też powodu został on zaproszony do projektu przez FRDL. Uważał, że jego rola polega na (...) *doradzaniu, wspomaganiu animatora przy prowadzeniu warsztatów (to taki główny motor energetyczny), czyli szukanie technik, by uzyskać jak najwięcej wiedzy na każdym etapie tworzenia [strategii]. O strukturze dokumentów będę im opowiadał, (...) co wymaga się przepisami prawa, jakaś metodologia. (...) To praktycznie ja stymuluję proces, mówię, co chcę uzyskać*. Jednak doradca ze względu na inne obowiązki służbowe i na mieszkanie w dość znacznej odległości od G nie mógł w pełni zaangażować się w realizację projektu, jego bezpośredni kontakt z uczestnikami ograniczał się wyłącznie do spotkań zespołu partycypacyjnego.

Natomiast koordynatorkami regionalnymi były dwie osoby formalnie związane z jednym z ośrodków FRDL. Według nich, ich rola na etapie realizacji projektu w gminach i powiatach ogranicza się wyłącznie do obserwacji i czuwania nad formalnym przebiegiem projektu. Jednak animatorka bardzo doceniała również pomoc merytoryczną koordynatorek FRDL, np. w ostatnim etapie przygotowywania strategii.

### **Przeprowadzone działania**

Pierwszym działaniem projektowym było spotkanie tzw. małego zespołu, w którym uczestniczyli animatorka, koordynator gminny, burmistrz, wiceburmistrz, doradca i jedna z koordynatorek FRDL. W trakcie spotkania przede wszystkim dyskutowano o obszarze polityki publicznej, wokół którego projekt miałby się koncentrować. Pierwotny pomysł opracowania strategii rozwoju, na co nalegali przedstawiciele FRDL z powodu założeń projektowych, został jednak odrzucony ze względu na jego nadmierną obszerność, ale i ogólność, poza tym rezultat prac pokrywałyby się z istniejącymi już dokumentami. Postanowiono zatem wybrać do działań projektowych jedynie fragment strategii rozwoju, czyli obszar turystyki. Uważano, że projekt będzie dobrą okazją do zajęcia się

raczej zaniedbanym polem działań samorządowych i pozwoli z większą wnikliwością przyrzeć się na razie kielkującemu pomysłowi uzupełnienia polityki prorozwojowej tego typu aktywnością: (...) *bo chcemy przez tą strategię sobie odpowiedzieć na to, (...) dlaczego jest tak mało turystów. (...) tak naprawdę chcielibyśmy sobie odpowiedzieć, czy rzeczywiście mamy coś, czym można zachęcić turystów. Czy jesteśmy kolejnym miasteczkiem na mapie, gdzie mamy pięć jezior, drzewa, lasy? Takich miasteczek w Polsce jest dużo. Czy mamy jednak produkt, który możemy tak zareklamować, by tych turystów przyciągnąć i stał się [on] naszym flagowym produktem? Mam nadzieję, że odpowiemy sobie przez tą naszą strategię. Taki jest plan, a co wyjdzie, to zobaczymy* [animatorka].

W trakcie spotkania małego zespołu ustalono także strategię budowania zespołu partycypacyjnego, czym zajęła się animatorka. Zespół projektowy spotkał się czterokrotnie, a charakter poszczególnych spotkań był zgodny z założeniami projektowymi. Nie odbyło się zatem jedno z zaplanowanych spotkań. Ze względu na przesunięcia w czasie, nadmiar obowiązków, które spoczywały na animatorce, i ze względu na okres wakacyjny postanowiono z jednego spotkania zrezygnować, a plan działań projektowych zmieścić w czterech spotkaniach, postanowiono także wykorzystać kontakt e-mailowy dla usprawnienia prac. Z tych samych powodów zrezygnowano również z przeprowadzenia ankiety wśród mieszkańców.

Na podkreślenie, według rozmówców, zasługuje niezwykła sprawność i operatywność zespołu oraz merytoryczne przygotowanie jego członków, którym przydzielano poszczególne zadania przy opracowywaniu strategii rozwoju turystyki. W trakcie spotkań pracowano przy zastosowaniu wszystkich narzędzi warsztatowych dostępnych w ramach projektu. Animatorka natomiast między spotkaniami scalała wypracowane pomysły i wnioski. Po przygotowaniu dokumentu został on poddany konsultacjom społecznym, jednak żadne uwagi nie wpłynęły. Może to wynikać z ich nikłej promocji bądź z niewysokiego kapitału społecznego mieszkańców gminy G.

Największe trudności pojawiały się jednak na etapie przedstawienia wypracowanego dokumentu radnym, którzy zresztą sami zrezygnowali z udziału w pracach zespołu projektowego i nie wykazywali nim zainteresowania mimo zachęt ze strony animatorki. Według koordynatorki FRDL, (...) *wtedy się zaczęło. (...) Rada nie miała świadomości, a potem się przebudzili i chcieli przewracać do góry nogami wszystko*. Jednak w ocenie wielu rozmówców reakcja radnych nie wynikała z racji merytorycznych, ale podyktowana była przede wszystkim motywacjami politycznymi, ponieważ praktyka w radzie polega na tym, że (...) *się neguje wszystko, nie tylko to, najprostsze rzeczy się neguje. (...) Wiele rzeczy, które mogły być fajne, dobrze zrobione, topi się gdzieś tam w zacierzeniu politycznym* [animatorka]. Ostatecznie jednak podjęto uchwałę o przyjęciu strategii rozwoju turystyki w gminie miejskiej G, jednakże radni zgodzili się na to jedynie pod warunkiem powołania zespołu do jej aktualizacji. Nie bez znaczenia była też obecność członków zespołu partycypacyjnego na sali obrad, którzy w ten sposób stosowali symboliczną presję.

Po uchwaleniu dokumentu został powołany zespół monitorujący, w skład którego weszli członkowie zespołu partycypacyjnego. Jednak jego funkcja i zakres odpowiedzialności nie są do końca jasne, za co odpowiedzialność przypisuje się głównie FRDL: *(...) oni tak naprawdę nie mieli do końca wypracowanej koncepcji tego monitoringu. Nie dostaliśmy gotowej koncepcji tego monitoringu, więc trudno nam było to samemu wdrożyć. Swoim sposobem próbowałam to robić [animatorka].* Poza tym w sierpniu 2012 roku odszedł ówczesny burmistrz i w związku z tym wstrzymane zostało wdrażanie różnych działań i inicjatyw w gminie. Później został ograniczony budżet gminy, co też utrudnia wdrażanie postanowień strategii. Skutkiem tego jest to, że jak zauważa animatorka, *ciężko nam idzie ten monitoring*, pomimo zaangażowania i gotowości do pracy jego członków.

## **Rezultaty działań**

Bezpośrednim rezultatem projektu było stworzenie i uchwalenie dokumentu o charakterze strategicznym. Jego zaletą jest to, że autorzy skupili się przede wszystkim na walorach i zasobach gminy i do nich dostosowali swoje rekomendacje; realnie określili cele i trafnie ukierunkowali działania, skupiając się przede wszystkim na osiągalnych efektach: *(...) to nie było nic takiego wymyślnego, zbudujemy aquapark, górkę, zjeżdżalnię. Takich rzeczy nie było. Proste rzeczy, które zostały oparte o typowo nasze tutaj zasoby turystyczne, bez żadnego udziwniania, z taką pełną odpowiedzialnością zostały napisane. (...) Proste pomysły, które można bez żadnego nakładu finansowego wypromować jako produkt turystyczny [animatorka].* Uchwalona strategia, a następnie efekty wdrażanych działań odkrywają faktyczny turystyczny potencjał gminy. Poza tym to głównie dzięki projektowi tematyka turystyczna została poddana szerokiej i systematycznej dyskusji, która wywołała zainteresowanie się nią decydentów, ale też podniosła jej rangę.

Oprócz tego rozmówcy uważają, że wartością powstałego dokumentu, w odróżnieniu od tych tworzonych przez firmy zewnętrzne lub wynajętych ekspertów, jest jego niepowtarzalność i niesztampowość. Natomiast doradca podkreśla też zysk finansowy partycypacyjnie tworzonego dokumentu: *(...) władze były zadowolone, bo nie musiały płacić za strategię. Taka strategia jest bardzo droga, czyli w momencie jak pan przychodzi do burmistrza zrobić mu dokument, który kosztuje go ciężkie pieniądze, a robi mu za darmo zespół partycypacyjny, który zaznajamia się z dokumentem, to odpowiedź ciśnie się sama do ust. Dostali po prostu kawał dobrej roboty, dokument i ludzi, którzy się [z nim] utożsamiają.*

Wprawdzie badani dostrzegają, że realizacja projektu miała wpływ na poziom partycypacji w G, ale równocześnie są świadomi, że zakres tej zmiany jest dość ograniczony i przede wszystkim zależy od tego, czy partycypacyjny sposób podejmowania decyzji będzie kontynuowany, czy zostanie odłożony *ad acta*. Z wielu wypowiedzi wynika jednak, że projekt „Decydujemy razem” w rzeczywistości stworzył w mieście przestrzeń

do wspólnych rozmów: (...) *po raz pierwszy w ramach programu „Decydujemy razem” siedli przy jednym stole przedstawiciele samorządu oraz przedstawiciele organizacji pozarządowych. To jest pierwszy niezaprzeczalny sukces* [uczestnik zespołu partycypacyjnego]. Mimo wszystko trudno ocenić znaczenie projektu dla władz, ponieważ wybrano nowych przedstawicieli, którzy nie brali udziału w projekcie.

Bez wątplenia otwarta postawa animatorki zmieniła też nastawienie wielu organizacji do kontaktów z samorządem; rozumiały one, że mogą mieć wpływ na działanie urzędu i obecnie coraz chętniej z tej możliwości korzystają. Co się zaś tyczy samej animatorki, to nie tylko nabrała większego przekonania o słuszności partycypacyjnego sposobu komunikowania się urzędu z organizacjami czy mieszkańcami. Otrzymała też pewien pakiet narzędzi (wiedza, kompetencje, doświadczenie), jak tę komunikację prowadzić, jak animować, jak wzbudzać zainteresowanie; daje jej to szansę na skuteczniejszą działalność zawodową.

### **Metoda FRDL – opinie realizatorów projektu**

Osoby odpowiedzialne za realizację projektu są zdania, że głównym założeniem metody jest jej trójsektorowość, że tworzy ona przestrzeń do porozumiewania się trzech stron: władz samorządowych, mieszkańców wraz z organizacjami społecznymi oraz przedsiębiorców. Każda z tych stron przyjmuje inną perspektywę, ma różne doświadczenia, ale też odmienne interesy. Taki układ prowadzi do autentycznego uspołecznienia procesu podejmowania decyzji publicznych. Dlatego też należy dbać o równowagę w zespole partycypacyjnym i utrzymywać jednakowy poziom zainteresowania i zaangażowania wszystkich członków.

W opinii prawie wszystkich osób badanych, kluczową rolę w metodzie odgrywa animator, na którym spoczywa główna odpowiedzialność za wszystkie działania projektowe. Jak zwracają uwagę niektórzy rozmówcy, animator musi borykać się z dwiema trudnościami: po pierwsze, jest to obciążenie obowiązkami (animatora i innymi zawodowymi), po drugie – brak formalnej decyzyjności. Animatorami zostają zazwyczaj osoby ze średniego szczebla hierarchii urzędniczej, toteż często nie mają ani wystarczającej wiedzy o tworzonej dokumentacji, ani możliwości wywierania wpływu: (...) *kiedy trzeba uzyskać wiedzę od dyrektorów, prezesów, całego samorządu, to przez to jest ciężko, bo oni nie są decyzyjni, nie mają posłuchu (...) oni nie mają tej takiej ogromnej wiedzy, jaką ma szef, który zarządza jednostką samorządową, a do tworzenia strategii to jest podstawa* [doradca]. Wobec tego bardzo ważnym elementem metody jest wsparcie lokalnych władz i możliwość odwołania się do ich autorytetu. Według rozmówców, brak poparcia ze strony władz, nie mówiąc już o ich otwartości na partycypację, stanowi istotną przeszkodę w jej wdrażaniu.

Równie ceniona jest pomoc zewnętrznego eksperta, który towarzyszy animatorowi w jego działaniach i wspiera go merytorycznie zarówno w odniesieniu do partycypacji, jak i tematyki tworzonego dokumentu. Z tych powodów uznano, że drugą ważną rolę



odgrywa doradca. Stałym i bardzo istotnym elementem metody jest zatem nie samo występowanie tych ról, ale ich uzupełnianie się, współpraca animatora z doradcą. Istotne jest więc, już na poziomie wdrażania metody, żeby doradcą była osoba, która może stale towarzyszyć animatorowi, wspierać go w bieżącej działalności, a nie tylko w trakcie wydarzeń projektowych.

### **Podsumowanie**

Realizacja projektu w gminie G dobrze ilustruje, jak ważną funkcję pełni animator i jak wiele od jego umiejętności i sprawczości zależy. Badania pokazały, że dobrze wybrany animator, który jest zaangażowany, rozumie sens partycypacji i ma przekonanie o słuszności metody, jest w stanie uruchomić pewien proces społeczny, którego efekty być może nie są widoczne od razu, ale po pewnym czasie będą wyraźne. Działania podejmowane przez animatora są skuteczne nawet wtedy, gdy funkcjonuje on w dość nieprzychylnym czy nieprzyjaznym środowisku, np. z niskim kapitałem społecznym wspólnoty lokalnej, przy braku społecznej integracji, przy nikłym zainteresowaniu sprawami publicznymi obywateli. Jego działania przyczyniają się zatem do łamania pewnych utartych schematów myślenia i praktyk społecznych zarówno wśród przedstawicieli władz, jak i wśród obywateli: (...) *myślę, że my nauczenni jesteśmy, że ileś tam lat robiono za nas wszystko (...) i nie mamy nawyku, że możemy wpływać na to, co się tutaj dzieje wokół siebie, że mamy wpływ na to, co władza będzie robiła. Poza tym że wybieramy tą władzę, do tego się ludzie przyzwyczaili. To wykształcić w ludziach [potrzebę partycypacji], trzeba to robić, więc może takie projekty właśnie, to jest taka droga, żeby ludzie chcieli coś tam. Żeby się dowiedzieli, że mogą, może tak. Bo może i by chcieli, ale wydaje się im, że niewiele mogą* [członek zespołu partycypacyjnego].

Przypadek gminy G jest interesujący także z tego powodu, że sprawne i skuteczne rządzenie w sensie formalnym, z jednej strony, nie wymaga wcale partycypacji – według wszystkich wskaźników i ocen społecznych gmina G postrzegana jest jako nieprzeciętnie rozwinięta i dobrze funkcjonująca – ale z drugiej strony, nie jest wcale gwarancją spokoju społecznego. Wręcz odwrotnie, sprawne rządzenie, ale bez partycypacji uruchamia wiele podziałów, a nawet konfliktów, różnicuje scenę publiczną i polityczną, zniechęca również obywateli do aktywności. Warunkiem powodzenia partycypacji jest zatem otwartość na nią władz i ich przynajmniej minimalna gotowość do współrządzenia wraz z obywatelami, a nie tylko dla nich: (...) *największą rolę ma tu samorząd. My musimy wyjść do ludzi. Oni do nas nie przyjdą. To my musimy wyjść do nich i powiedzieć, co mamy im do zaoferowania i przede wszystkim próbować ich włączyć* [animatorka].

Katarzyna Górniak

## Partycypacja według FRDL – konteksty i warunki wdrażania metody

Metoda podnoszenia partycypacji publicznej opracowana przez FRDL powstała jako efekt wieloletniego doświadczenia w pracy z samorządami i działań na rzecz rozwijania procesów życia demokratycznego na poziomie społeczności lokalnych. Fundacja intensywnie wspierała rozwój samorządności w Polsce, a wnioski z obserwacji, jak ów rozwój przebiega, stały się inspiracją do opracowania metody podnoszenia partycypacji. Zaznaczyć należy, że dla autorów koncepcji FRDL punktem wyjścia do stworzenia metody był krytycyzm zarówno w stosunku do działań władz, jak i do wykazywanej przez obywateli gotowości do zaangażowania się w sprawy publiczne. Fundacja postrzegała zatem metodę podnoszenia partycypacji jako lekarstwo na wyczerpywanie się formuły demokracji przedstawicielskiej na poziomie lokalnym i jej niedoskonałości czy nawet lekarstwo na nasilający się kryzys. Opracowana metoda testowana była w 60 miejscowościach, zarówno w gminach o różnej wielkości, jak i powiatach. I w każdej z nich ze względu na wyjściowy potencjał społeczny, gospodarczy czy polityczny, jak i ze względu na potrzeby, ów proces testowania przebiegał odmiennie i przynosił różnorodne rezultaty.

Zebrany materiał badawczy i jego analiza pozwala sformułować pewne konkluzje. Nie mogą mieć one jednak charakteru ostatecznego i zamkniętego, ponieważ uruchomionego procesu partycypacji nie da się ująć wyłącznie w ramy projektu, nie ma on swojego finału. Tym bardziej że, jak podkreślają sami autorzy koncepcji metody, jej celem nie jest dokonywanie radykalnych czy spektakularnych zmian społecznych, których efekty byłyby natychmiast widoczne: (...) *my nie chcemy tam dokonywać rewolucji w tej gminie i nie zakładamy, że pod wpływem jednego takiego przeprowadzenia metodą wprowadzenia polityki publicznej to od tej pory wszystkie polityki w tej gminie będą stworzone przy pomocy tej metody, i w ogóle mieszkańcy się włączają jeszcze szerzej, i potem to już wszyscy dorośli mieszkańcy będą w tym uczestniczyć* [współtwórca metody FRDL]. Metodę FRDL cechuje zatem pragmatyzm i minimalizm, stąd też formułowanie kategorycznych i pozadyskusyjnych wniosków nie ma uzasadnienia. To, co można zrobić, to pokusić się o wskazanie określonych warunków czy okoliczności,

które będą sprzyjać lub utrudniać wdrażanie metody, czyli w konsekwencji – sprzyjać lub utrudniać funkcjonowanie partycypacji publicznej. Jednak trzeba zaznaczyć, że lista owych warunków też nie jest finalna, i raczej sygnalizuje pewne kwestie niż je ostatecznie rozstrzyga.

### **Wielkość i status formalny miejscowości**

Czynnikiem, który wpływa na możliwość aplikowania metody FRDL, jest wielkość miejscowości. Ze względu na własne założenia sposobu organizacji procesu partycypacji metoda będzie się sprawdzać bardziej w mniejszych i średnich miejscowościach niż większych i bardziej rozległych. Podstawowym elementem metody jest powołanie zespołu partycypacyjnego i właściwy dobór jego członków. Im większa miejscowość, tym proces ten przebiega trudniej, bo trudniej jest dotrzeć animatorowi do wszystkich osób potencjalnie zainteresowanych uczestnictwem w pracach. Istnieje zatem niebezpieczeństwo, że do części osób nie dotrze informacja o działaniach. Ale też efekt może być odwrotny – do udziału w pracach zgłosi się wielu chętnych i zainteresowanych. W dużych miejscowościach zespół partycypacyjny może się na tyle rozbudować, że będzie to zagrażać jego efektywnej i sprawnej pracy. W takim przypadku prace zespołu staną się fikcją i raczej będą przypominać konsultacje, a nie żmudne wypracowywanie projektów i rozwiązań określonych problemów.

Zespół partycypacyjny, który liczy około 25–30 członków, w dużej miejscowości oznacza również ograniczenie partycypacji do bardzo wąskiej grupy osób. W takiej sytuacji jego reprezentatywność będzie nikła. Metoda nie będzie oddziaływać na całą miejscowość, a o wypracowanych rozwiązaniach trudno będzie powiedzieć, że uwzględniają interesy mieszkańców. Partycypacja w takim przypadku będzie fikcyjna.

Z wielkością miejscowości koresponduje też inny czynnik – formalny status jednostki samorządu terytorialnego. Wprawdzie w badaniu uwzględniony został tylko jeden powiat, ale można na jego przykładzie pokazać, że aplikowanie metody w społeczności powiatowej jest dość karkołomne. Wynika to głównie z tego, że identyfikacja z powiatem jako społecznością lokalną jest najślabsza, i to zarówno mieszkańców, jak i reprezentantów urzędów gmin. Znikome jest też myślenie w kategoriach interesów powiatowych. W konsekwencji najślabsze będzie zainteresowanie sprawami czy problemami powiatu jako całości, a nie poszczególnych gmin. Poza tym działające w ramach powiatu gminy mają odmienne interesy, zarówno społeczne czy gospodarcze, jak i polityczne. Trudno zatem znaleźć na poziomie powiatu ów punkt wspólny – wspólną sprawę, interes, potrzebę, wokół których zespół partycypacyjny mógłby się zjednoczyć.

## Partycypacja, czyli co?

Projekt „Decydujmy razem” i opracowana metoda FRDL koncentrowały się wokół pojęcia partycypacji. Pojęcia słabo znanego, słabo rozpoznawalnego i słabo identyfikowalnego, przynajmniej dwa lata temu. Ograniczeniem stosowania metody było zatem obudowanie jej nadmiernie złożonym i skomplikowanym arsenałem zwrotów, sformułowań i kategorii językowych. Począwszy od tytułu – *„Decydujmy razem” to tak, ale on ma jakąś długą nazwę, wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych, to przepraszam, to jest już wyższa szkoła jazdy* [mieszkaniec gminy G], a skończywszy na opisie jej działania, narzędzi i ról.

Używane w projekcie i metodzie językowe formuły często działały odstrasza­jąco lub zniechęcająco, jak przyznaje jedna z animatorek (gmina C): (...) *samo słowo partycypacja, moim zdaniem, jest aspołeczne. Bo jest takim terminem akademickim, jak powie się jakimś kolokwialnie chłopinie w gumofilcach, czy jest za partycypacją czy nie, to raczej powie „tak”, żeby mieć święty spokój. Na tym się złapałem na etapie pisania artykułów, że ta partycypacja to takie wydumane słowo. Staralem się zastąpić je jakimś współdecydowaniem czy współuczestnictwem, choć w projekcie musi być partycypacja, żeby gdzieś artykuł został sklasyfikowany pozytywnie. W ich natłoku zginęła zatem istota samej metody, jej założeń. Ów sztafaż językowy w pewnym zakresie przytłoczył inicjowane procesy.*

Zebrany materiał badawczy dobrze pokazuje, że dla większości osób mniej lub bardziej zaangażowanych w realizację projektu metoda była bardzo słabo identyfikowalna, stanowiła znak zapytania, co nie oznacza, że osoby te były przeciwne temu, co się pod pojęciem partycypacji kryło. Jednak nierozpoznanie i niezrozumienie metody powodowało, że aktywność zespołów partycypacyjnych i innych osób uczestniczących w projekcie koncentrowała się przede wszystkim na samym dokumencie, a nie na procesie dochodzenia do niego, wypracowywania go. Tym samym wiele gmin, np. gmina B czy C, przystąpiło do projektu, ponieważ liczyło przede wszystkim na rozwiązanie konkretnej sytuacji problemowej poprzez wypracowanie właściwego dokumentu, nie oczekiwało zaś rzeczywistej zmiany samego procesu tworzenia polityk publicznych. Sytuacje wątpliwe, trudne czy pojawiające się rozbieżności były zatem racjonalne z punktu widzenia przygotowywanego dokumentu, ale już niekoniecznie z punktu widzenia procesu partycypacyjnego. Uczestnicy projektów w gminach zostali poddani określone­mu procesowi, natomiast nie uświadomiono im, co jest jego sensem.

Tym samym, mówiąc o rezultatach, rozmówcy odnoszą się przede wszystkim do rezultatów twardych. Sukces swoich działań definiują w kategoriach uchwalenia lub nieuchwalenia dokumentu z zakresu wybranej polityki publicznej. Dopiero w drugiej kolejności odnoszą się do zmian w relacjach przedstawiciele władzy–mieszkańcy, we współpracy między nimi, wzajemnej komunikacji, gotowości mieszkańców do

zaangażowania się w rozwiązywanie spraw publicznych czy funkcjonowania urzędów publicznych. Należy jednak zauważyć, że rozmówcy rzadko posługują się pojęciem partycypacji, a zazwyczaj wskazują jego symptomy czy przejawy.

Warto zauważyć jeszcze jedną rzecz, a mianowicie funkcjonowanie zespołów monitorujących, które obnaża ów brak świadomości, co jest istotą partycypacji. Może owa świadomość nie miała aż tak dużego znaczenia na etapie wypracowywania dokumentu, bo za partycypacyjność procesu odpowiedzialny był animator i częściowo doradca, ale już na poziomie monitorowania efektów okazała się podstawowa. Analizowane przypadki pokazują, że monitorowanie przebiega dość nieporadnie i niezbyt dynamicznie, a rola zespołów monitorujących jest nieczytelna zarówno dla wielu przedstawicieli władzy, jak i mieszkańców.

### **Doświadczenie w partycypacji a stosowanie metody**

Ważnym czynnikiem wpływającym na powodzenie podnoszenia partycypacji w jednostkach samorządowych jest również ich dotychczasowe doświadczenie w stosowaniu mechanizmów włączania obywateli w tworzenie polityk publicznych czy, bardziej wąsko, współdecydowania o sprawach publicznych. Zebrany materiał badawczy pozwala wysnuć wniosek, że metoda FRDL najlepiej sprawdza się w gminach przeciętnych, to znaczy takich, które z jednej strony, są zainteresowane nowym narzędziem działającym prorozwojowo na miejscowość, a z drugiej strony, podejmowały już próby działań partycypacyjnych, często w sposób intuicyjny, ułomny, nieskuteczny i często w bardzo ograniczonym zakresie. Mają mimo to za sobą jakieś doświadczenie współpracy i przynajmniej na minimalnym poziomie wypracowały procedury czy mechanizmy współdziałania. Można zatem przy wdrażaniu metody odwołać się do doświadczenia – uzupełnić, wzbogacić dotychczasowe praktyki lub je skorygować. W każdym razie daje ono punkt zaczepienia dla metody.

Nie oznacza to oczywiście, że w gminach pozbawionych doświadczenia partycypacyjnego metoda nie zadziała, przykład gminy G pokazuje, że jest to możliwe. Jednak w takich sytuacjach metoda FRDL staje się szansą, która może być wykorzystana (gmina G) lub która zostaje zaprzepaszczone (gmina D i B), co wywołuje tylko większą frustrację, zniechęcenie i obojętność wobec samego procesu. Stosowanie metody podnoszenia partycypacji w formule zaproponowanej przez FRDL w sytuacji pełnej pustki partycypacyjnej jest obciążone bardzo dużym ryzykiem niepowodzenia.

Natomiast stosowanie metody gdy gmina mniej lub bardziej świadomie wykorzystuje mechanizmy partycypacyjne, o tyle nie ma głębszego sensu, że propozycje FRDL nie wnoszą nic nowego do funkcjonowania władzy i jej relacji z mieszkańcami. W takiej sytuacji przedstawiciele gminy mogą jedynie zawołać, trawestując okrzyk jednego z bohaterów sztuki Moliera: „U licha! już przeszło 40 lat stosuję partycypację, nic o tym nie wiedząc”. Posiłkowanie się metodą FRDL może zatem utwierdzić ich w przekonaniu, że podejmowane działania są trafne i zgodne z określonymi standardami, ale

*z projektu dużo nie skorzystają. Jeśli pracuje się z takimi, którzy już są dobrzy, to trudno im coś zaoferować. Natomiast w innych gminach ten projekt będzie zmieniał nawyki władz [doradca merytoryczny w gminie E].*

## **Zaangażowanie władz**

Propozycja metody podnoszenia partycypacji przygotowana przez FRDL odwoływała się do założenia, że najsilniejszym ogniwem w społecznościach lokalnych jest władza legalna, wybrana w sposób demokratyczny i w pełni legitymizowana. Punktem wyjścia do upowszechnienia i rozwoju partycypacji jest zatem pozytywna postawa władz, ich otwartość i przychylność. Na podstawie analizy wybranych przypadków można wnioskować, że dla powodzenia metody FRDL jest to czynnik silnie rozstrzygający i niezwykle istotny.

Sytuacje, które miały miejsce w gminach E, F, C czy w powiecie A, stanowią dobrą ilustrację tezy, że otwartość przedstawicieli władz, słuchanie głosów mieszkańców jest bezdyskusyjnym gwarantem powodzenia wzmocnienia partycypacji. Bez tej otwartości trudno zainicjować proces, jeszcze trudniej go rozwinąć. Szczególnie przykłady powiatu A czy gminy C ilustrują pozytywne efekty determinacji władz i uporów we wdrażaniu partycypacji.

Władze lokalne muszą zatem realnie, a nie tylko deklaratywnie i pozornie, uwierzyć, że ich skuteczność zależy od zaangażowania obywateli. Bez świadomości ważności partycypacji i bez przekonania, że dopuszczenie obywateli do współdecydowania jest nie tylko dzieleniem się władzą, zwykłym oddawaniem jej, ale przede wszystkim służy usprawnieniu procesu rządzenia i stanowi element zarządzania gminą czy powiatem – metoda FRDL nie działa. Przedstawiciele władzy powinni zatem nie tylko inicjować partycypację, tworzyć warunki, ale także na bieżąco i systematycznie ją podtrzymywać. Nie ograniczać jej do tak spektakularnych działań, jak przygotowanie strategii zrównoważonego rozwoju gminy czy rozwoju przedsiębiorczości, ale praktykować na co dzień.

Sytuacje, które wystąpiły w gminach B czy D, czyli sceptycyzm reprezentantów władzy i niechęć do wsluchiwania się w propozycje mieszkańców, dowodzą, że bez akceptacji władz dla procesu partycypacji trudno zbudować wspólnotę opartą na współdziałaniu, pobudzić ducha społecznego. A działania propartycypacyjne podejmowane w takich warunkach skazane są na przegraną. Co gorsza, niweczą podjęty wysiłek, w konsekwencji zniechęcają i demobilizują jakąkolwiek aktywność społeczną, tak jak miało to miejsce w gminie D, gdzie nie wykorzystano szansy, jaką była dość wysoka gotowość mieszkańców do włączenia się w działania partycypacyjne.

Postawa władz lokalnych jest najważniejsza dla powodzenia podnoszenia partycypacji, jednak trzeba też pamiętać, że stoi za nimi cała struktura urzędnicza, która może sprzyjać lub blokować partycypację i zapał społeczny. Liczy się zatem nie tylko otwartość i przychylność władz, ale także odpowiednia postawa osób funkcyjnych

i zwykłych urzędników. Przypadek gminy B i działającego w niej domu kultury, który zamiast tworzyć przestrzeń do wspólnego działania stara się zmonopolizować działania kulturalne i społeczne, uświadamia, że taka praktyka blokuje aktywność społeczną i zniechęca mieszkańców do współdziałania.

Metoda FRDL sprawdza się zatem tam, gdzie władze lokalne faktycznie widzą miejsce dla partycypacji, dopuszczają ją jako instrument zarządzania gminą. Takie było zresztą założenie FRDL i taka też jest jedna z konkluzji tego badania. Tym samym rodzi się pytanie, dlaczego nie został przygotowany pakiet działań skierowanych właśnie do decydentów samorządowych, uświadamiający im, a nie mieszkańcom, wagę i znaczenie procesu partycypacji. Można jednak też uznać, że osoby wybierające gminy do projektu przeceniły przychylność władz lokalnych i ich pozytywny stosunek do partycypacji.

### **Potencjał obywatelski i kapitał społeczny**

Wprawdzie zaangażowanie władz jest podstawą uruchomienia i stabilizacji procesów partycypacji, to jednak bez drugiej strony, czyli gotowości mieszkańców lub ich reprezentantów do zaangażowania się, partycypacja staje się trudna do osiągnięcia, co nie znaczy oczywiście, że niemożliwa. Wnioskując na podstawie przeprowadzonych analiz, skuteczność metody jest osłabiana przez niską kondycję lokalnego kapitału społecznego.

W większości badanych miejsc poziom wyjściowego zaangażowania społecznego był oceniany przez samych rozmówców jako dość przeciętny. Zarówno zaangażowanie społeczne, jak i zainteresowanie sprawami publicznymi nie miały charakteru powszechnego, nie dawało się wyróżnić szczególnego fermentu społecznego w tym obszarze. Aktywnością wykazywała się raczej pewna grupa osób działających formalnie (organizacje pozarządowe) lub w ramach inicjatyw nieformalnych. W niektórych przypadkach dostrzegano wyłonienie się swoistej lokalnej elity pozarządowej, zamkniętej na pojawianie się innych inicjatyw, ale też zamkniętej na współdziałanie w ramach trzeciego sektora.

Również współpraca między samorządem a obywatelami i organizacjami pozarządowymi nie odbiegała od ogólnopolskich tendencji. Zazwyczaj ograniczała się do wymiaru finansowego oraz dużej przychylności samorządu dla organizacji sportowych (klubów sportowych). Organizacje pozarządowe nie były zatem postrzegane przez administrację lokalną jako szczególny partner w realizacji działań społecznych we wspólnych przedsięwzięciach. Ich wzajemnych relacji nie określała norma zaufania społecznego.

Można więc zauważyć, że tam, gdzie kapitał społeczny wychodził, nawet nieznacznie, poza przeciętność (gmina E czy C), to uruchomienie procesów partycypacyjnych przebiegało znacznie sprawniej, co nie znaczy, że w gminie D osiągnano zawsze widoczny efekt definiowany w kategoriach sukcesu, mimo zaangażowania się członków

zespołu partycypacyjnego i gotowości wzięcia na siebie odpowiedzialności, nie udało się doprowadzić do uchwalenia dokumentu. Natomiast tam, gdzie ewidentnie brakowało owego potencjału społecznego czy klimatu współpracy lub gotowości do współdziałania po obu stronach (gmina B czy G), proces partycypacji przebiegał znacznie trudniej, był bardziej mozolny.

Zidentyfikowane w pierwszej turze badań procesy (dość niska aktywność społeczna i zainteresowanie sprawami publicznymi, słaba współpraca między- i wewnątrzsektorowa, występujące podziały) zapewne nie są zaskoczeniem dla twórców FRDL-owskiej metody podnoszenia partycypacji, którzy założyli, że ich propozycja partycypacji jest skierowana do aktywnych (aktywnej grupy czy elity). Metoda bazuje na tym, co jest, a nie uruchamia biernych, milczących czy zepchniętych na margines życia społecznego. Jasna i łatwo wytłumaczalna staje się zatem przyczyna niepowodzenia konsultacji dokumentu wypracowanego przez zespół partycypacyjny. Metoda i działania charakteryzujące ją koncentrują się bowiem na działaczach i aktywistach lokalnych, to oni zostają w tej metodzie dowartościowani i symbolicznie uhonorowani. Zespoły partycypacyjne stworzone zostały z aktywnych, zaangażowanych i gotowych do współpracy osób i we wszystkich przypadkach pracowały sprawnie i z pełnym oddaniem. Jednak przygotowany przez nich dokument został zaprezentowany mieszkańcom, którzy nie zostali objęci oddziaływaniem metody, nie byli pobudzani do działania, nie pracowano z nimi, dlatego odmówili uczestnictwa w konsultacjach.

## **Animator, koordynator lokalny i doradca**

W metodzie opracowanej przez FRDL główną postacią jest animator. Analizowane przypadki dowodzą, że to od jego aktywności, sprawczości i nastawienia zależy powodzenie lub fiasko procesu podnoszenia partycypacji. Najlepiej ilustruje to chyba przypadek gminy G, w której udało się nie tylko doprowadzić projekt do końca, ale przede wszystkim – zainicjować proces partycypacji, chociaż wszystkie okoliczności działały na jej niekorzyść, nie sprzyjały jej funkcjonowaniu. Jednak animatorka, wykazując się determinacją, zaangażowaniem i przekonaniem o sensowności partycypacji, oraz wyróżniając się odpowiednimi umiejętnościami i właściwym poziomem sprawczości, osiągnęła zakładane cele.

Metoda FRDL opiera się na działaniach animatora i bez niego nie może funkcjonować. Ważne jest zatem, żeby rolę animatora odgrywała właściwa osoba, która potrafi oddziaływać na różne środowiska (społeczne i samorządowe), pobudzać je i inspirować do wspólnego działania, która potrafi tworzyć warunki do współpracy, jest kreatywna, a nie odtwórcza.

Materiał badawczy i postulaty formułowane przez rozmówców wskazują, że sprawczość i możliwości działania animatora zależą często od jego formalnego ulokowania. Animator musi bowiem nie tylko wykazywać się znajomością lokalnej specyfiki, powiązań i mieć rozeznanie w tym, co dzieje się w miejscowości, ale także cieszyć



się uznaniem i szacunkiem środowisk i osób, z którymi będzie pracował. Nie może to być zatem ani osoba przypadkowa, ani nisko ulokowana w strukturze urzędu, dlatego że wtedy nie będzie postrzegana jako partner do rozmów, natomiast będzie kwestionowana jej decyzyjność, tak jak to miało miejsce w przypadku powiatu A, gdzie animatorką została stażystka.

Skuteczność animatora zależy też od tego, na ile działania partycypacyjne są dla niego priorytetowe, i to nie w sensie znaczeniowym, ale czysto formalnym. Animatorzy w analizowanych gminach pracowali w zespołach w ramach własnych obowiązków służbowych, stały się więc one dla nich dodatkowym zadaniem. W rezultacie często musieli wybierać między swoimi bieżącymi a animacyjnymi obowiązkami. Stawianie ich przed takim dylematem obniżało zatem sprawność wdrażania mechanizmów partycypacyjnych. Zazwyczaj było tak, że im wyższą pozycję zajmował animator w urzędzie, tym większą miał decyzyjność i społeczne uznanie, ale też mniej czasu mógł wygospodarować na zajmowanie się partycypacją.

Wprawdzie metoda FRDL gwarantowała animatorowi logistyczno-organizacyjne wsparcie w postaci koordynatora gminnego czy powiatowego, ale rola ta okazała się zupełną porażką. Ze względu na jej błędne zdefiniowanie (w większości przypadków realizatorzy w gminach i powiatach wychodzili z założenia, że rola koordynatora jest istotniejsza dla metody i bardziej odpowiedzialna, dlatego podejmowały ją osoby formalnie wyżej ulokowane od animatorów, np. ich przełożeni) oraz niedoprecyzowanie, osoby odgrywające rolę koordynatora mimowolnie wycofywały się ze swoich działań. Jakkolwiek nikt nie zrezygnował formalnie, to na poziomie praktyki koordynatorzy znacząco ograniczali swoje zaangażowanie w projekt i zainteresowanie nim. W efekcie animatorzy przejmowali obowiązki koordynatorów, co oznacza, że zakres ich zadań się powiększał.

Z analizy przypadków wynika, że animator może funkcjonować bez wsparcia logistycznego, ale nie może sprawnie działać bez wsparcia władz, które legitymizują jego poczynania, uprawomocniają je. Istotne jest zatem (...) *wsparcie burmistrza czy wójta. Jeżeli nie będzie miał za plecami poczucia, że go tam wesprą, to może być kicha, bo on czasami będzie musiał się odwołać do wyższego autorytetu, by coś załatwić* [koordynatorka FRDL z gminy C]. Animator w takim kontekście działa zatem niejako w imieniu władzy, jest jej reprezentantem. Wsparcie władzy ma szczególne znaczenie, gdy animatorami są ludzie młodzi, odbija się ono na powodzeniu podnoszenia partycypacji.

Jednak najważniejszym wsparciem dla animatora jest doradca, który działa dwojako. Z jednej strony, jest zapleczem merytorycznym zarówno dla animatora, jak i zespołu partycypacyjnego, jest ekspertem merytorycznym, który sprawnie porusza się w zagadnieniach związanych z daną polityką publiczną. Z drugiej strony natomiast, ma doświadczenie w stosowaniu metod i narzędzi partycypacyjnych, czuwa zatem, żeby wytworzony dokument cechował się najwyższą jakością merytoryczną, ale

## PROCES WDRAŻANIA METODY FRDL PARTYCYPACJA WEDŁUG FRDL – KONTEKSTY I WARUNKI WDRAŻANIA METODY

też żeby został wypracowany w sposób partycypacyjny. Z materiału badawczego wynika, że animator bez zaplecza w postaci dobrze przygotowanego doradcy traci na sprawczości.

Powyżej zostały zaprezentowane główne warunki i okoliczności, które znacząco wpływają na proces inicjowania i wdrażania partycypacji w lokalnych społecznościach, sprzyjając mu lub ograniczając go. Na koniec chciałabym jednak podkreślić, że warunki te nie mają charakteru kategorycznego i bezdyskusyjnego. Powodzenie metody przygotowanej przez FRDL zależy bowiem od tego, na ile jest ona dopasowana do lokalnych kontekstów, na ile je uwzględnia. Musi być zatem elastyczna, nie może funkcjonować jak matryca czy powtarzalny schemat, bo w metodzie nie jest najważniejsze to (...) *że tworzy się model, potem się szkoli ludzi z tego modelu i oni jak automaty ten model wdrażają, każde odstępstwo od modelu powinno być karane albo osoba, która nie realizuje według modelu, powinna być wyrzucana* [współtwórca metody FRDL].



**PROCES  
WDRAŻANIA  
METODY CAL**



Ewa Bacia

# Studia przypadków – monografie gmin i powiatu

## Samorząd sprzyjający partycypacji publicznej – gmina H

### Charakterystyka gminy

Gmina H<sup>43</sup> leży w centralnej Polsce. Zamieszkuje ją niespełna 6 tys. osób, a liczba mieszkańców spada. Jest to gmina miejsko-wiejska, o typowo rolniczym charakterze – 75% jej powierzchni stanowią użytki rolne. Gmina jest atrakcyjna krajobrazowo, a władze widzą przyszłość w turystyce. Inwestuje się w infrastrukturę turystyczną oraz rozwój przedsiębiorczości.

Mieszkańcy są zadowoleni z życia w swojej gminie. Wskazują dobry klimat polityczny w samorządzie, wysoko oceniają burmistrza, dzięki któremu samorząd otworzył się na obywateli. Wśród najważniejszych problemów wymieniany jest brak miejsc pracy i perspektyw zawodowych, zwłaszcza dla ludzi młodych. Poziom bezrobocia rejestrowany na koniec 2010 roku wynosił 8,6% ludności w wieku produkcyjnym. Głównym pracodawcą jest samorząd. Władze gminy realizują wiele inwestycji. Część z nich finansowana jest ze środków Unii Europejskiej oraz z funduszy w ramach Lokalnej Grupy Działania. Niepokoić może fakt, że wielu przedsiębiorców jest radnymi, co może prowadzić do niezdrowych relacji na styku miejscowej gospodarki i polityki.

Gmina H nie rozwinęła specyficznej lokalnej tradycji i kultury. Współcześnie działalność kulturalna ogranicza się do aktywności gminnej biblioteki i organizacji kilku dorocznych imprez o charakterze rekreacyjno-sportowym. Zainteresowanie tymi imprezami jest wśród mieszkańców duże.

W gminie nie występują konflikty polityczne. W ostatnich wyborach samorządowych burmistrzem został zastępca byłego burmistrza, ten ostatni wycofał się z pracy w samorządzie z racji wieku. Nowy burmistrz w wyborach nie miał kontrkandydata. Wraz z nim do samorządu weszła nowa grupa radnych, chwalonych za aktywność i zaangażowanie.

W obszarze działalności społecznej wyróżniają się nieliczne organizacje. W gminie aktywnie działa ochotnicza straż pożarna oraz kilka organizacji sportowych, prowadzących również działalność społeczną. Szczególną aktywnością wykazują się niektóre

<sup>43</sup> Realizatorką badania terenowego i autorką trzech monografii częściowych była Katarzyna Górniak.

sołectwa, których sołtysi są lokalnymi liderami, dobrymi organizatorami, zdolnymi motywować ludzi do działania. Aktywność ta ma jednak głównie charakter incydentalny i dotyczy wydarzeń o charakterze rozrywkowym. Lokalna parafia nie prowadzi działalności społecznej.

Część mieszkańców zgłasza się do urzędu gminy indywidualnie z problemami czy propozycjami działań. Burmistrz jest otwarty na inicjatywy oddolne, a władze starają się ze swojej strony aktywizować społeczność, zachęcając do zakładania organizacji pozarządowych, udostępniając infrastrukturę i pomieszczenia do prowadzenia działań, udzielając dotacji i grantów. Burmistrz jest dostępny dla mieszkańców na cotygodniowych dyżurach. W nowej kadencji również radni pełnią dyżury, w trakcie których spotykają się z mieszkańcami. Ogólnie inicjatywy podejmowania nowych działań na terenie gminy częściej mają charakter odgórny (od samorządu) niż oddolny (od mieszkańców). Przedstawiciele władz deklarują, że chcą wspierać partycypacyjne rządzenie i aktywność obywatelską. Dotychczas jednak mieszkańcy nie brali udziału w podejmowaniu decyzji publicznych.

Konsultacje społeczne dokumentów strategicznych w gminie mają charakter formalny. Mieszkańcy biorą w nich aktywny udział tylko wtedy, gdy coś wzbudza ich zdecydowany sprzeciw. Wtedy też jednoczą się w grupach interesu, przeciwko pozostałym. Często linia podziału występuje między miastem a wsiami w gminie. Część środowisk (wsi, ale i konkretnych rodzin) jest silnie zintegrowana wewnętrznie, a przy tym mało otwarta na współpracę. Cała społeczność integruje się tylko w sytuacjach ekstremalnych, na przykład w trakcie powodzi. Nie można powiedzieć o mieszkańcach H, że jest to społeczność współpracująca.

W gminie H nie powstały lokalne media. Jedynie urząd gminy wydaje własny biuletyn.

## **Realizatorzy i uczestnicy**

Skład grupy odpowiedzialnej za realizację projektu w gminie H nie był stały. W jego trakcie zmienili się: animator lokalny (zgodnie z nomenklaturą CAL: animator partycypacji publicznej), animator subregionalny i superwizor.

Animator subregionalny i superwizor przypisani na początku realizacji projektu do gminy H współpracowali ze Stowarzyszeniem CAL od kilku lat, znali więc metodę stosowaną w pracy środowiskowej przez tę organizację i mieli doświadczenie w działaniu na rzecz rozwoju społeczności lokalnych. Superwizor brał też udział w pracach nad tworzeniem koncepcji wdrożenia metody CAL w projekcie „Decydujmy razem”. Jego motywacją do udziału w projekcie była wizja współtworzenia rzeczywistości społecznej, w której się żyje: (...) *oddolne tworzenie systemu, który pozwala na włączenie jak największej liczby podmiotów do tego, żeby tworzyć wizję miejsca, w którym chce się żyć. Chciałbym żyć w takim miejscu, na które mam wpływ.* Swoje zadania postrzegał jako wspieranie animatora subregionalnego w organizacji pracy oraz w kwestiach merytorycznych. Czynił to do lipca 2012 roku.

Od września 2012 roku nowym superwizorem została osoba zatrudniona przez CAL, a wcześniej pracująca w innej ogólnopolskiej organizacji pozarządowej zajmującej się edukacją obywatelską. Nowa pracownica nie poznała swojego poprzednika w projekcie „Decydujmy razem”. Przydzielono jej dwa rodzaje obowiązków: wsparcie superwizyjne animatorów subregionalnych oraz wykonywanie zadań analitycznych w projekcie. Jest to więc nieco inaczej zdefiniowana funkcja niż w przypadku pierwszego superwizora: nowy superwizor nie prowadzi szkoleń ani warsztatów, nie tworzy z przedstawicielami subregionów tzw. społeczności uczącej się.

Pierwsza animatorka subregionalna traktowała udział w projekcie jako osobiste wyzwanie. Podjęła się go z przekonaniem o istotności zadania podnoszenia partycypacji publicznej: (...) *leży mi na sercu zintegrowanie środowiska, całego subregionu. Za swój cel postawiła tworzenie środowiska współpracy projektowej na poziomie subregionalnym – pomiędzy gminami i animatorami lokalnymi, we współpracy z superwizorem i koordynatorami ze szczebla centralnego.*

W lipcu 2012 roku dotychczasowa animatorka subregionalna odeszła z projektu ze względu na to, że podjęła nowe zadania zawodowe, co było niemożliwe do pogodzenia z dalszą pracą w projekcie. Jej następcą sprawował swoją funkcję zaledwie przez trzy miesiące. Nowym, trzecim animatorem na poziomie subregionalnym został działacz społeczny, prowadzący też własną firmę. Taki profil animatora jest oceniany jako korzystny dla H ze względu na podejmowane tam działania, dotyczące wspierania przedsiębiorczości. Nowy animator może liczyć na pomoc dawnej animatorki, która występuje w roli autorytetu wspierającego działania nowego animatora, osoby bardzo młodej, w regionie jeszcze nierozpoznawanej.

W gminie H w trakcie projektu zmieniła się również animatorka lokalna. Obydwie osoby pełniące tę funkcję polecił burmistrz. Pierwsza została odwołana na wniosek animatora subregionalnego, który wskazał na niewystarczające kompetencje tej osoby, uniemożliwiające jej właściwe wykonywanie zadań. Kolejna rekomendowana przez burmistrza osoba również nie miała żadnego doświadczenia w pracy metodą projektową ani w pracy partycypacyjnej w społeczności lokalnej. Funkcję animatora w projekcie „Decydujmy razem” nadano jej w chwili zatrudnienia w urzędzie. Po objęciu tej funkcji animatorka wzięła udział w szkoleniu zorganizowanym przez CAL i została wprowadzona w projekt przez animatorkę subregionalną. Animatorka to osoba spoza H, która sama przyznała, że nie zna dobrze gminy, co stanowi jej słabość jako lokalnej animatorki partycypacji publicznej. Z drugiej strony bycie osobą z zewnątrz gwarantowało niezależność od lokalnych układów władzy.

Osobą ważną dla powodzenia programu w H był od początku burmistrz. Mimo że oficjalnie nie pełnił określonej funkcji w grupie partycypacyjnej, to dla wszystkich badanych było jasne, że od jego zaangażowania będzie zależeć sukces całego przedsięwzięcia.



Wśród uczestników znalazła się grupa młodzieży, dla której zorganizowano oddzielny warsztat oraz ogłoszono konkurs z nagrodami na przygotowanie biznesplanu. *Bardzo mi się spodobał ten pomysł z młodzieżą, bo przecież ta strategia, jeśli się ją wdroży, będzie służyć tej młodzieży* [superwizor]. Młodzież wykazała dużą chęć do pracy i zaangażowanie.

### **Przeprowadzone działania**

Gmina H zdecydowała się na udział w tym przedsięwzięciu, ponieważ jego założenia były zgodne z planami gminy. *Czy ten projekt byłby, czy by go nie było, to my i tak coś takiego chcieliśmy zrobić, a tu mamy jeszcze okazję skorzystania z doświadczeń zewnętrznych, to żeśmy w to weszli* – powiedział na początku jeden z pracowników urzędu. Gmina sama wybrała obszar działań i określiła ich harmonogram. Zaplanowano, że efektem prac grupy zadaniowej ma być utworzenie izby gospodarczej, która dbać będzie o rozwój przedsiębiorczości w H również po zakończeniu działań projektowych.

Do projektu zaplanowano włączyć radnych, młodzież szkolną, przedsiębiorców i rolników. *Chcemy do udziału w grupie zaprosić jak najbardziej szeroki krąg i różnorodny, żeby poznać to środowisko, problemy, żeby zdiagnozować i wspólnie coś wypracować, dojść do jakiegoś konsensusu. (...) my nie chcemy im narzucać. Wiadomo, że my pewne rzeczy z punktu widzenia gminy widzimy i wiemy, co by należało zrobić, ale to nie o to chodzi, bo partycypacja ma polegać na tym, że to oni też wyjdą z jakąś inicjatywą, oni będą działać, będziemy wspólnie pracować nad tą strategią, nie chodzi o to, żeby oni tylko się podpisali pod tą strategią* – mówiła na etapie organizacji działań animatorka lokalna.

W lipcu 2010 roku w urzędzie zorganizowano spotkanie informacyjne, na które zaproszono radnych, przedsiębiorców i mieszkańców. Spotkanie poprowadzili burmistrz oraz animatorzy – lokalny i subregionalny – którzy opowiedzieli zebrany o założeniach i celach projektu. Kolejnym działaniem był cykl trzech warsztatów dla przedsiębiorców, na który zaproszono ekspertów z obszaru biznesu z regionu. Na warsztatach przeprowadzono analizę potencjału rozwoju gospodarczego gminy. Uczestniczyli w nich głównie radni, którzy są jednocześnie przedsiębiorcami. W związku z takim składem grupy nie było problemu z jej rekrutacją. Animatorka wysyłała zaproszenia imienne do wybranych osób, dodatkowo wywieszając zaproszenie otwarte do mieszkańców. Na to ostatnie raz zareagowała jedna osoba, która wzięła udział w jednym warsztacie. Zorganizowano ponadto warsztat dla młodzieży z zespołu szkół w H.

Przebieg spotkań nie był sformalizowany. Nie podpisywano list uczestnictwa, nie ustalono podziału ról i zadań. Animatorka obawiała się, że to może zniechęcić uczestników do działania. Od początku uczestniczący w warsztatach radni wyrażali duży sceptycyzm co do sensu udziału w projekcie. Twierdzili, że nie ma potrzeby organizowania dodatkowych działań w obszarze, w którym gmina i tak prowadzi regularne

spotkania i posiedzenia. Przełomowy był trzeci warsztat, na którym ekspert wykazał nierealność wielu zgłaszanych wcześniej pomysłów. Spowodowało to wykrystalizowanie się dwóch postaw: osób zdeterminowanych do działania mimo występujących trudności i pozostałych, którzy stracili motywację do dalszej pracy.

W projekcie w gminie H zawiązał się również zespół do spraw partycypacji, do którego należała animatorka, dwóch radnych oraz przewodniczący, jednej z komisji rady. Zespół nie wypełniał szczególnych zadań, pełnił funkcję wspierającą animatorkę.

Innym działaniem, podjętym przez animatorkę lokalną, było przeprowadzenie Forum Partycypacji Publicznej – dodatkowego spotkania z uczestnikami warsztatów, na którym zaprezentowano plany inwestycyjne gminy.

Animatorka lokalna, odwołując się do pomysłów pojawiających się na warsztatach, spisała dokument programowy określający strategię rozwoju przedsiębiorczości w gminie i mieście H na lata 2012–2014. Poprzez stronę internetową urzędu zachęcała mieszkańców do konsultacji projektu strategii i zgłaszania uwag e-mailowo lub zwykłą pocztą.

Ostatecznie pod koniec marca 2012 roku rada gminy podjęła uchwałę o przyjęciu strategii. Było to ostatnie wydarzenie w gminie, które się odbyło w ramach projektu. Po przyjęciu uchwały spotkania zespołu zadaniowego ustały.

Działania na poziomie subregionalnym, polegające na organizacji spotkań Laboratoriów Animacji Społecznej (LAS), prowadzone były do marca 2012 roku. Następnie działania na poziomie subregionalnym zostały wstrzymane do wiosny 2013 roku. Spowodowane to było formalnymi zastrzeżeniami lidera projektu do realizacji działań przez CAL. Zbiegło się to w gminie H ze zmianami personalnymi na poziomie subregionalnym (zmiana animatora subregionalnego i superwizora).

Przed marcem 2012 roku odbyły się dwa spotkania LAS poświęcone tworzeniu środowiska współpracy i modeli współpracy w regionie. W opinii realizatorów, takie spotkania były przydatne, ponieważ dotychczasowa współpraca była bardzo słaba, a różnicowanie gmin – znaczące. *Jest coś w naszej mazowieckiej mentalności, że my nie lubimy ze sobą współpracować* – oceniła animatorka subregionalna, podkreślając, że tym bardziej taką współpracę należy wspierać. Pierwsze po rocznej przerwie działanie na poziomie subregionalnym organizowano w maju 2013 roku. Trwały też wtedy prace nad rekrutacją gmin-obszerników, które mają dołączyć do projektu, aby poszerzyć krąg osób, które chciałyby wejść w partycypację. Zaprzestano natomiast organizacji spotkań LAS.

Jedynym działaniem z poziomu ogólnopolskiego, postrzeganym w H jako ważne, była organizacja Ogólnopolskiego Forum Aktywności Lokalnej w Augustowie w czerwcu 2011 roku. *To było jedyne autentyczne wydarzenie, gdzie ludzie się spotykali z tych subregionów i było to bardzo inspirujące, i była to świetna sytuacja edukacyjna* [superwizor].

## **Rezultaty działań**

Twardym rezultatem projektu w H jest przyjęta jednogłośnie uchwałą rady gminy strategia rozwoju przedsiębiorczości na lata 2012–2014. Strategia została zaaprobowana bez problemów, na co wpłynęło niewątpliwie to, że przewodniczący rady gminy oraz niektórzy radni brali udział w jej wypracowywaniu w ramach grupy roboczej projektu, prace nad strategią zaś wpisane były od początku w szerszą politykę gminy. Inwestycje zaplanowane w niej są realizowane ze środków pozaprojektowych.

Wśród innych rezultatów uczestnicy wymieniali m.in.: docenienie wagi partycypacji przez władze lokalne, budowę zaufania mieszkańców do władzy, poprawę wizerunku gminy w oczach mieszkańców, a także poruszanie na spotkaniach grupy roboczej kwestii, które mają się stać tematem dalszych prac.

Kwestia budowy zaufania mieszkańców do władzy dzięki realizacji w gminie H projektu „Decydujmy razem” może się wydawać wątpliwa, a to ze względu na mały udział mieszkańców. W prace grupy roboczej zaangażowana była niewielka grupa przedsiębiorców – przeważnie radnych. Nawet ci, którzy uczestniczyli w spotkaniach, po roku nie są w stanie odtworzyć, w czym właściwie brali udział: (...) *coś było, ale ja nie wiem, czy byłam, na pewno coś było, coś mi się kojarzy, że byłam zapraszana (...) czy ja to pamiętam, to było tak dawno, w międzyczasie było tyle spraw (...) to były jakieś dwa, trzy spotkania, ostatnie chyba jakiś rok temu, a ostatni burmistrz znowu się z nami spotkał, ale nie wiem, czy to jest ten sam projekt, w sprawie aktywizacji przedsiębiorców nad Wisłą, ale to chyba też ten sam projekt.*

Z drugiej strony, pozytywne jest to, że pewna grupa zaangażowanych osób, która zawiązała się w trakcie realizacji projektu, wciąż się spotyka, żeby obradować na tematy związane z rozwojem gminy, tym razem w ramach innej inicjatywy – wspierania przedsiębiorców. Gmina prowadzi działania nakierowane na realizację uchwalonej strategii. *We wdrażaniu tego programu nie mamy żadnych większych trudności, on jest systematycznie, powoli realizowany (...) wszystko jest w trakcie [sekretarz gminy].*

Okres realizowania w gminie H działania „Decydujmy razem” przyniósł dalszy wzrost popularności burmistrza i wydaje się, że udział w nim do tego się przyczynił, nawet jeśli mieszkańcy nie identyfikują konkretnych działań z tym udziałem. Burmistrz jest teraz postrzegany jako ten, który (...) *wyszedł na zewnątrz i też kierował się zdaniem opinii publicznej, (...) przestał decydować sam o wszystkim [jeden z mieszkańców].* Zdaniem rozmówców, burmistrz wyznaczył nowe standardy w partycypacji publicznej, przez co wzrosło oczekiwanie wpływu na działania władz. Uaktywniły się nowe środowiska. Korzyści z tego są obustronne – mieszkańcy mogą współdecydować o życiu w gminie, a burmistrz zyskuje pomysły i impulsy do konkretnych, potrzebnych mieszkańcom zmian.

Nastąpił również zwrot w podejściu niektórych urzędników do mieszkańców. Urząd stał się bardziej otwarty, przyjazny ludziom. *Są tam osoby, które próbują i chcą coś zrobić, na samych chęciach się nie kończy, swoje pomysły przekładają na plany realne [jedna z mieszkank H].*

W opinii superwizorki, gmina H nie wykorzystała możliwości autopromocji jako gminy wspierającej partycypację. Skupiono się na propagowaniu przedsiębiorczości, partycypacyjna forma pracy została zepchnięta na dalszy plan. Widać to w relacjach mieszkańców, którzy jako rezultaty projektu identyfikują jedynie inwestycje miejskie oraz wzrost przedsiębiorczości mieszkańców, pomijając kwestie metody dochodzenia do nowych rozwiązań. Zdaniem animatora subregionalnego, nie jest to kwestia istotna, gdyż mieszkańiec i tak (...) *nie zna słowa partycypacja i nie chce go znać, dla niego liczą się działania.*

Na poziomie subregionalnym wypracowany został model Laboratorium Animacji Społecznej, bardzo pozytywnie oceniany przez animatorkę subregionalną i superwizora. Spotkania LAS zapoczątkowały współpracę różnych środowisk, która może być zaczątkiem sieci współpracy w regionie. Projekt pomógł nawiązać współpracę w ramach subregionu, który do tej pory nie miał określonej tożsamości i wspólnych celów.

### **Metoda CAL na podnoszenie poziomu partycypacji publicznej – opinie realizatorów projektu**

Animatorka subregionalna zdefiniowała metodę CAL jako *samą strukturę organizacyjną*, która w projekcie miała być przetestowana w poszczególnych gminach i regionach. Najważniejszym elementem projektu jest, zdaniem superwizora, znalezienie odpowiednich animatorów partycypacji publicznej. Powinny to być osoby przygotowane do pracy w środowisku lokalnym, potrafiące prowadzić spotkania ludzi z różnych środowisk, przy czym ważniejsze są metody pracy, a nie same tylko twarde rezultaty: (...) *żeby grupy nie skupiły się na samym produkcie, (...) ważniejszy jest proces uczenia się, tworzenia środowiska partycypacyjnego.* Podstawową trudnością jest zmotywowanie ludzi do działania, przekonanie ich, że partycypacja ma sens.

Opinie wygłaszane przez realizatorów projektu wskazują na to, że metoda CAL nie jest łatwa i wymaga szczególnego przygotowania osób odpowiedzialnych za jej zastosowanie. Pierwsza animatorka subregionalna zauważyła potrzebę szczegółowego szkolenia w zakresie partycypacji: (...) *ja ją czuję bardziej instynktownie, ale oczekuję wiedzy, co jest partycypacją, a co nie, jak daleko mogę wchodzić w środowisko, a jak bardzo mam stać z boku, bo ręczne sterowanie nie jest partycypacją, ale ja to czuję bardziej instynktownie, niż wiem i chciałabym być bardziej przeszkolona w tym zakresie.* Drugi animator subregionalny chwalił samo założenie metody – partycypację przez działanie.

W tej metodzie wymagana jest stała współpraca członków zespołu zadaniowego. Jej silną stroną jest oparcie na subregionie, słabą zaś – nieprecyzyjne zdefiniowanie pozycji animatora w gminie, pobieżne przygotowanie animatorów lokalnych do pełnienia tej funkcji i niewystarczające wsparcie ze strony wielu gmin. Zagrożeniem jest przeprowadzenie działań, z których nie wyniknie żadna zmiana. Żeby tak się nie stało, należy dbać o to, aby w grupach roboczych reprezentowane były różne środowiska, które zaczną ze sobą współpracować w sposób trwały i regularny, wypracowane rozwiązania zaś powinny wpłynąć na zmianę prawa lokalnego.

Podstawową rolę w metodzie CAL odgrywa, co szczególnie silnie podkreśliła animatorka subregionalna, animator lokalny. Powinna być to osoba kompetentna, akceptowana przez burmistrza i władze samorządowe oraz wykazująca się pomysłowością. Superwizor podkreśla, że to, na ile skuteczny w działaniach jest animator lokalny, zależy od jego pozycji we władzach lokalnych. *[To,] czy te osoby będą miały siłę po zakończeniu projektu wdrażać taki model, jak my proponujemy, to tutaj byłbym bardzo ostrożny z taką oceną na plus, bo ta bardzo zależy od warunków lokalnych, od władzy lokalnej.*

Sama animatorka lokalna w gminie H w trakcie ostatniej tury badań z dużą niechęcią mówiła o sposobie wdrażania metody z projektu „Decydujemy razem”. Czuła się przeciążona zadaniami, zmuszana do poddawania się ciągłej kontroli (udział w badaniach, których celem była analiza metod działań podnoszących partycypację publiczną, również traktowała jako kontrolę swojej pracy) i źle poinformowana w sprawie wymagań projektowych. Również inni realizatorzy projektu zauważali, że animator lokalny powinien być odciążony od innych obowiązków i za swoją pracę w projekcie odpowiednio wynagrodzony. W obecnej formie animator lokalny wykonuje zadania często po godzinach pracy, za co nie jest opłacany.

Animatorzy subregionalni, a także superwizorka, postulowali realizację funkcji animatora lokalnego w tandemie – osoba z urzędu oraz przedstawiciel lokalnej społeczności, lokalny lider. Krytykowane jest przyjęte w projekcie podejście, zgodnie z którym animator subregionalny w ramach projektu współpracować ma tylko z radnymi i urzędnikami: (...) *co to za animacja, skoro nie mogę się spotkać z kim chcę, tylko mogę się spotykać z prawnikami urzędu, to żadna animacja!*

Ważne jest wzmocnienie współpracy na poziomie subregionalnym, przy czym powinna być to współpraca wykraczająca poza struktury administracyjne. Zdaniem superwizora, właśnie ten rodzaj kooperacji ma szansę na trwałe stosowanie, dlatego ważne jest częste organizowanie spotkań LAS. Animatorzy subregionalni podkreślają trafność idei działań na poziomie subregionu, gdyż to są (...) *gminy, które blisko siebie są umiejscowione, ich pracownicy i mieszkańcy się znają i współpracują (...) subregion sam się wycina, ten model jest naturalny, jest logiczny.*

Czasowe zawieszenie działań w subregionach, jakie miało miejsce w projekcie od marca 2012 roku, zostało przez jego realizatorów, zwłaszcza z poziomu subregionalnego, odebrane jako duże zagrożenie. Co ciekawe, z poziomu lokalnego zawirowania na poziomie subregionalnym oraz krajowym i ich wpływ na zmianę w gminie były słabo identyfikowane.

Przez wszystkich krytykowana była rozbudowana biurokracja i obowiązki sprawozdawcze w projekcie. *W tym projekcie jest osiem osób kontrolujących, sześć sprawdzających i piętnaście rozliczających po stronie CAL* [jeden z animatorów subregionalnych]. Również aktualny animator zaznacza, że zaskoczyła go liczba dokumentów, które jako animator musi wypełniać. Realizatorzy postulowali odformalizowanie działań, bez przymusu rozliczania się ze sztucznie wyznaczanych wskaźników.

Działania na poziomie ogólnopolskim, w opinii realizatorów, zarówno z poziomu lokalnego, jak i subregionalnego, nie miały dla sukcesu metody większego znaczenia. Jako bardzo słabą oceniono promocję projektu na poziomie krajowym – zabrakło dobrych artykułów w prasie i rzetelnej informacji docierającej do różnych środowisk.

## Podsumowanie

Czas realizacji projektu „Decydujemy razem” przyniósł w gminie H pozytywną zmianę. Sprzyjała temu przyjazna atmosfera w środowisku samorządowym gminy. Burmistrz popiera ideę partycypacji publicznej w modelu *governance*. Jest silnym liderem, ma duże poparcie mieszkańców, a mechanizmy partycypacji pragnie wykorzystać, aby efektywniej zarządzać gminą – z takim założeniem przystępował do projektu realizowanego w gminie H metodą CAL.

Drugim celem burmistrza było wypracowanie pożądaných społecznie metod i środków wspierających rozwój przedsiębiorczości w gminie, stąd wybór tematu prac grupy roboczej, w skład której weszli głównie przedsiębiorcy, będący w wielu przypadkach jednocześnie gminnymi radnymi. Rezultatem prac grupy było wypracowanie strategii rozwoju przedsiębiorczości w postaci dokumentu, który został przyjęty jednogłośnie uchwałą rady gminy. Ustalenia z dokumentu są wdrażane już poza projektem, ponieważ zostały wpisane w zadania gminy. Jest to niewątpliwy sukces, podobnie jak i to, że niektóre osoby uczestniczące w pracach grupy roboczej współpracują nadal, realizując inne działania na rzecz gminy.

Partycypacja w H wzrosła, choć trudno ocenić, w jakim stopniu przyczynił się do tego bezpośrednio projekt, a w jakim przyczyniły się inne działania i ogólnie sprzyjająca partycypacji atmosfera budowana przez burmistrza i jego ekipę. Partycypacja, która rozwinęła się dzięki projektowi, dotyczyła niewielkiej grupy osób, co związane było z wyborem tematu, to znaczy przedsiębiorczością, interesującego określoną, dosyć wąską grupę mieszkańców. Faktem jest jednak, że w czasie trwania projektu poprawił się wizerunek urzędu, postrzeganego teraz jako przyjazny mieszkańcom. Częściej organizowane są też zebrania sołeckie, w których uczestniczy duża grupa obywateli.

Burmistrz gminy H chce wspierać dalszy rozwój partycypacji. Uważa, że receptą na sukces samorządu jest dzielenie się władzą oraz edukacja mieszkańców, choćby były to działania drogie.

Metoda CAL trafiła w H na podatny grunt. Mimo problemów na poziomie centralnym, które spowodowały przesunięcia personalne i zawieszenie na blisko rok działań subregionalnych, mimo przeciążenia pracą animatorki lokalnej i sceptycznego podejścia wielu uczestników grupy roboczej, proces przekształcenia postaw i sposobów działania w H nie został przerwany. Żeby zmiany okazały się trwałe, trzeba korzystać z atmosfery sprzyjającej partycypacji i motywować do zaangażowania kolejne grupy mieszkańców.

## **Projekt branżowy, animator spoza branży – gmina I**

### **Charakterystyka gminy**

<sup>44</sup> Realizatorem badania terenowego i autorem trzech monografii częściowych był Marek Solon-Lipiński.

Gmina miejska I<sup>44</sup> leży we wschodnim regionie Polski. Zamieszkuje ją około 21 tys. osób, a gęstość zaludnienia jest jedną z wyższych w województwie. Ze względu na położenie ma potencjał turystyczny, jednak miasto nie rozwinęło dotychczas szerszego zaplecza hotelowo-turystycznego. Z drugiej strony, przepisy związane z ochroną środowiska stanowią ograniczenie dla rozwoju przemysłu oraz eksploatacji pobliskiego lasu, co budzi sprzeciw władz miasta oraz wielu mieszkańców.

Saldo migracji gminy jest ujemne, co jest głównym powodem spadku ogólnej liczby ludności. Społeczność I starzeje się. W latach 1995–2010 o ponad 40% spadła liczba mieszkańców w wieku przedprodukcyjnym. Wśród osób w wieku poprodukcyjnym jest dwa razy więcej kobiet. W wieku produkcyjnym jest około 64% mieszkańców, z przewagą mężczyzn. Dysproporcje między niewielką liczbą osób w wieku przedprodukcyjnym a rzeszami mieszkańców, którzy zbliżają się do wieku poprodukcyjnego, wskazują na przyszłe zagrożenia demograficzne.

Gmina ma charakter wielonarodowościowy. W mieście ponad jedna czwarta mieszkańców deklaruje narodowość białoruską, zaś 0,5% – ukraińską. Mieszkańcy I są przeciętnie lepiej wykształceni niż mieszkańcy całego powiatu i województwa. W mieście działa 25 placówek edukacyjnych, od przedszkoli po zamiejscowy wydział szkoły wyższej.

Głównym problemem społecznym gminy, w opinii jej mieszkańców, jest sytuacja na rynku pracy. Poziom bezrobocia rejestrowanego jest wprawdzie niższy niż dla całego kraju (na koniec 2010 roku wyniósł 7,3% – o ponad 5 punktów procentowych mniej niż na koniec tego roku w całej Polsce), lecz osoby bezrobotne mają poważne trudności w znalezieniu zatrudnienia ze względu na niedostosowanie kwalifikacji do potrzeb lokalnego rynku pracy. Władze I w 2010 roku, przystępując do projektu „Decydujemy razem”, uznały, że mieszkańcy miasta zbyt mało aktywnie zabiegają o poprawę swojej sytuacji na rynku pracy, że nie przejawiają postaw przedsiębiorczych.

W gminie I w ciągu ostatnich lat znacząco wzrosła frekwencja wyborcza. Jeszcze w 2005 roku była dużo niższa – o ponad 10% – od średniej krajowej, a w 2010 roku zbliżyła się do niej. W wyborach samorządowych od lat niezmiennym poparciem cieszą się kandydaci związani z lewicą oraz przedstawiciele mniejszości białoruskiej.

Na terenie I zarejestrowanych jest kilkadziesiąt organizacji pozarządowych. Najlepiej widoczna jest działalność organizacji o charakterze kulturalnym, kościelnym i charytatywnym. Nie wyodrębniły się silne ruchy społeczne, mieszkańcom trudno wskazać lokalnych liderów. Niekiedy pojawiają się konflikty, np. w związku z lokalizacją wysypisk czy inwestycji koncernów handlowych. Ogólnie jednak ludność jest zadowolona z życia w swojej gminie, określa ją jako przyjazną miejscowym i przyjezdnym, w której ceni się wielokulturowość; pewnie stąd wysoki poziom zaufania społecznego i bardzo niska przestępczość.

Informacje o I można czerpać z lokalnych mediów – prywatnej stacji telewizyjnej oraz pisma samorządowego. To ostatnie finansowane jest przez urząd miasta. Miasto ma też swój udział w większości inicjatyw podejmowanych przez organizacje pozarządowe. Słaba jest natomiast współpraca urzędu miasta z przedsiębiorcami oraz współpraca między samymi przedsiębiorcami.

Partycypacja publiczna w I była niewielka, gdy rozpoczynano działania CAL w ramach projektu „Decydujmy razem”. Projekty uchwał konsultowano czasem z radami osiedli, czasem również wysyłano do zainteresowanych środowisk, takich jak szkoły czy przedsiębiorcy. Jako przykład zaangażowania większej grupy mieszkańców można podać pracę nad strategią rozwoju powiatu sprzed kilku lat. Nową inicjatywą burmistrza są cykliczne spotkania z mieszkańcami osiedli, w czasie których omawiane są bieżące problemy i potrzeby. Rady osiedlowe nie są wspierane z budżetu miasta. W I nie funkcjonuje też Fundusz Inicjatyw Lokalnych.

Komunikacja między przedstawicielami samorządu a mieszkańcami nie jest rozwinięta. Obywatele mają możliwość bezpośredniej rozmowy z burmistrzem w trakcie jego cotygodniowych dyżurów, natomiast z radnymi trudniej im się spotkać – nie wszyscy dyżurują. W urzędzie miasta I nie ma komórki odpowiedzialnej za komunikację z mieszkańcami. Na sesje rady miasta zapraszani są przedstawiciele organizacji pozarządowych, z czego korzystają okazjonalnie.

### **Realizatorzy i uczestnicy**

Animatorką partycypacji publicznej w I została osoba odpowiedzialna w urzędzie za współpracę z organizacjami pozarządowymi. Do zadania została wyznaczona przez burmistrza. Uczestniczyła wcześniej w projekcie o podobnym charakterze, dysponowała więc już pewnym doświadczeniem, jednak obawiała się, czy będzie w stanie podołać powierzonym jej obowiązkom. Animatorka nie czuła się specjalistką od przedsiębiorczości, a tego właśnie miał dotyczyć tworzony program rozwoju. Swoją rolę w projekcie traktowała jako pośredniczenie pomiędzy Stowarzyszeniem CAL a partnerami wewnątrz miasta, koordynację oraz organizację prac. Liczyła w pierwszej kolejności na pomoc kompetentnych współpracowników oraz burmistrza, a dopiero potem – na pomoc animatora subregionalnego i superwizorki. Z czasem czuła się coraz bardziej przytłoczona nadmiarem obowiązków i zdezorientowana z powodu niewystarczającej wymiany informacji i ciągłych zmian w projekcie. Na koniec przyznała, że nie uznaje swojego udziału w projekcie za korzystny i że gdyby miała sama decydować, to nie wzięłaby w nim drugi raz udziału.

Pierwszym animatorem dla subregionu, w którym leży gmina I, została osoba pracująca od kilku lat w ośrodku wspierania organizacji pozarządowych w jednym z dużych miast, posiadająca doświadczenie w projektach animacji społecznej oraz współpracy z CAL. Animator subregionalny liczył na wsparcie ze strony superwizorki, swoją funkcję



zaś widział głównie jako koordynację prac na poziomie regionu, promocję i pomoc animatorom; pełnił ją do listopada 2012 roku. Jeszcze w trakcie prac projektowych wyraził zadowolenie ze swojego udziału i dumę z osiągniętych rezultatów.

Od stycznia 2013 roku jego funkcję przejęła osoba również doświadczona w pracy w sektorze pozarządowym i współpracująca wcześniej z CAL. Widziała się w roli przede wszystkim osoby wspierającej lokalne animatorki w subregionie. *Po tych kilku spotkaniach widać, że tego wsparcia potrzebują, że to nie są osoby, które miały wcześniej doświadczenia w pracy ze społecznością. Nie chodzi o samą partycypację, ale też ważne dla nich jest, że z takiego punktu metodologicznego, jak pracować z grupą, jakie ćwiczenia prowadzić czy jak warsztaty prowadzić, więc animator subregionalny jest o tyle potrzebny, że może wesprzeć metodologicznie pracę z tą grupą.*

Pierwsza superwizorka wywodziła się z jednego ze stowarzyszeń wspierania inicjatyw pozarządowych. Ma doświadczenie w pracy samorządowej, a z CAL współpracowała od ponad 10 lat. Swoją rolę zdefiniowała jako edukacyjne wspieranie animatora subregionalnego. W trakcie realizacji projektu zauważyła, że zbyt słabo zdefiniowano rolę subregionów. Według niej, superwizja i praca na poziomie regionów powinna być bardziej doceniona.

Druga superwizorka pracowała w projekcie od września 2012 roku. Swoje zadanie określiła jako czuwanie nad modelem i jakością partycypacji, jednak zauważyła, że powierzono jej wiele obowiązków związanych ze sprawozdawczością. Oceniała, że zajmują jej one około 40% czasu pracy. Swoją rolę traktuje jako wielkie wyzwanie. Początkowo miała duże nadzieje związane z projektem, jednak po zapoznaniu się z dotychczasowymi efektami zrozumiała, jak wiele pracy jest jeszcze do wykonania.

Jako ważną we wdrażaniu metody CAL respondenci lokalni wskazywali też rolę trenera, który pomagał w organizacji działań. Trenerką w gminie I została współtwórczyni Stowarzyszenia CAL, zajmująca się współpracą między władzą lokalną a społeczeństwem od ponad 20 lat. *[Wtedy] zdefiniowaliśmy potrzebę powołania stowarzyszenia, które tym właśnie by się zajęło, i przeniesienia na grunt polski tych materiałów, które otrzymaliśmy na wizytach studyjnych w USA. Stąd też moja praca na rzecz tego stowarzyszenia i teraz – tego projektu.*

Burmistrz swoją rolę w projekcie traktował jako *inspirującą i koordynującą*. Chciał, w miarę możliwości czasowych, uczestniczyć we wszystkich spotkaniach i warsztatach organizowanych w I. Ostatecznie brał udział w większości spotkań i był dobrze zorientowany w projekcie.

Ze strony władz w projekcie brał udział również sekretarz miasta oraz pracownik referatu polityki gospodarczej; sekretarz od początku był silnie zaangażowany w realizację projektu.

Do zespołu zadaniowego należeli także: przedstawiciele lokalnych przedsiębiorców, regionalnej organizacji wspierającej rozwój przedsiębiorczości oraz reprezentanci

instytucji publicznych, takich jak powiatowy urząd pracy oraz miejski ośrodek pomocy społecznej. Ze strony przedsiębiorców najaktywniejsi byli przedstawiciele jednej, szczególnie ważnej w I branży.

## Przeprowadzone działania

Pierwszą decyzją burmistrza związaną z projektem był wybór animatora. Wybrana osoba nie została jednak poinformowana o tym przez burmistrza, lecz przez animatora subregionalnego.

Decyzję o wyborze obszaru, wokół którego miały się skupić prace, również podjął burmistrz – jak opowiedział jeden z respondentów badania – mimo oporu urzędników, którzy w wąskim kierowniczym gronie rozmawiali na ten temat. Burmistrzowi zależało na tym, aby w ramach projektu powstał ambitny program rozwoju przedsiębiorczości w I.

Po podjęciu tych decyzji w urzędzie powołano wąską grupę roboczą oraz zorganizowano spotkanie informacyjne dla osób chcących wziąć udział w projekcie. Animatorka po spotkaniu była zaniepokojona udziałem niewielu przedsiębiorców. Uznała, że trzeba zapraszać ich do dalszych prac osobiście, by projekt mógł odnieść sukces.

Animatorka przed podjęciem nowych zadań uczestniczyła w szkoleniach organizowanych przez CAL. Oceniała je wysoko: *Pierwsze spotkanie poświęcone ogólnie: po co nam partycypacja, informacje o partycypacji, jak powołać wewnątrz zespół zadaniowy, kogo wziąć do pomocy i po co. Drugie spotkanie – omawiane było powołanie grupy roboczej, czyli tego szerszego zespołu, jak ich zmobilizować do uczestnictwa w projekcie. Trzecie szkolenie – krok po kroku przejście przez proces tworzenia strategii, co powinno się znaleźć i co możemy uzyskać.* Mimo tej pozytywnej oceny animatorka obawiała się, czy ma wystarczające kompetencje, by samodzielnie poprowadzić trzy spotkania warsztatowe. *Mieliśmy te trzy szkolenia i to, w czym ja odczuwam bólczkę, to że nie czuję po nich się jeszcze przygotowana, aby przeprowadzić warsztaty z tą grupą roboczą.(...) I zastanawiam się, jak przeprowadzić te spotkania, na których nie będzie ekspertów, bo nie do końca się czuję jeszcze przygotowana do tego.*

Mimo jej obaw w I przeprowadzono sześć spotkań, wszystkie planowane. Skład grupy zadaniowej nie był stały, a część osób zrezygnowała już po pierwszych spotkaniach. Zdaniem burmistrza, przyczyną niewystarczającego zaangażowania uczestników była rozbieżność oczekiwań poszczególnych osób, które nie utworzyły jednolitej grupy. Innym problemem okazała się konieczność wymiany eksperta wydelegowanego przez CAL, z którego nie byli zadowoleni prowadzący projekt w I. Nowy ekspert potrzebował czasu, aby poznać realia gminy. Jednocześnie uczestnicy projektu w I wiązali z ekspertem bardzo duże nadzieje. Przedstawiciele interesariuszy, będących członkami grupy roboczej, spodziewali się, że będzie to ktoś o wysokich kompetencjach z zakresu przedsiębiorczości, a nie ekspert-facylitator grup roboczych. Nazwa

też roli stała się tu najprawdopodobniej przyczyną rozminięcia się wyobrażeń osób zaangażowanych w projekt z rzeczywistością. Taka sytuacja oznaczała ograniczenie efektywności działań projektowych. Animatorka i osoby z jej zaplecza krytycznie oceniły to, że rola eksperta w projekcie nie została dokładnie określona. W ich opinii, lepiej by było, gdyby ekspert brał udział we wszystkich spotkaniach, tak aby jednocześnie służył swoją wiedzą w danej branży i aby mógł prowadzić cały proces, przechodząc wraz z uczestnikami przez wszystkie etapy.

Uchwalono w I program rozwoju przedsiębiorczości na lata 2012–2013, co zamknęło ważny etap projektu. Zbiegło się to z problemami na szczeblu ogólnopolskim, które spowodowały wstrzymanie działań na cały rok, do czerwca 2013 roku. Uczestnicy projektu w I nie oceniali tej sytuacji jako przerwania aktywności. Dla nich podjęcie uchwały przez radę miasta oznaczało, że rozpoczął się okres wdrażania, a więc czas na działanie dla władz lokalnych, a nie dla grupy zadaniowej projektu.

Program rozwoju przedsiębiorczości doprowadził do realizacji cyklicznych spotkań przedsiębiorców z przedstawicielami istotnych dla funkcjonowania biznesu, takich jak urząd skarbowy czy ZUS. Był to jeden z punktów uchwalonego programu.

Tymczasem na poziomie ogólnopolskim doszło do przekształceń, co skutkowało między innymi nową osobą w funkcji superwizora dla I. Z innych względów zmienił się również animator subregionalny.

W założeniach projektu „Decydujmy razem” w 2013 roku w gminie I miał być zorganizowany projekt społeczny, odpowiadający celom i zadaniom wyznaczonym strategią. Rozmówcy w I postrzegają jego realizację jako wynik zmian wprowadzonych w związku z formalnymi zastrzeżeniami lidera projektu do realizacji działań przez CAL. Tymczasem wdrożenie projektu społecznego od początku było zaplanowane w ścieżce metodycznej CAL. W I powstała jego tymczasowa koncepcja, a warsztaty zaplanowano na wrzesień 2013 roku. Projekt ma polegać na przygotowaniu konkursu promującego przedsiębiorczość wśród młodzieży. Planowane jest przeprowadzenie trzech warsztatów oraz zorganizowanie Forum Lokalnego, konferencji dla około 40 osób, w tym zarówno przedsiębiorców, przedstawicieli różnych instytucji, jak i mieszkańców. Konferencja ma być okazją do zaprezentowania wyników działań.

W wyborze tematu projektu społecznego nie uczestniczyli członkowie grupy zadaniowej, pracującej do końca maja 2012 roku. Dla nich projekt zakończył się wraz z podjęciem uchwały przez radę miasta.

Na poziomie regionalnym główne działania to spotkania Laboratoriów Animacji Społecznej (LAS). W regionie odbyło się kilka takich spotkań, z kilkumiesięczną przerwą związaną z czasowym zawieszeniem przez CAL działań projektowych (w związku z formalnymi zastrzeżeniami lidera projektu do realizacji działań przez CAL). LAS miały być z założenia platformą integracji i wymiany doświadczeń animatorów lokalnych i innych przedstawicieli środowisk lokalnych. Zdaniem animatora subregionalnego, spełniły one

swoją funkcję: *Szukaliśmy czasem części wspólnych (...). Tematów przewodnich, miejsc wspólnych, wątków pojawiających się tu i tu, robiliśmy subregionalnego SWOT-a – wszyscy byli bardzo aktywni wtedy, była ciekawa wymiana informacji. Mimo że te powiaty są blisko, to jednak są różne. Mieszkają od siebie maksymalnie 100 km, a nie wiedzą o sobie nic. Więc to była dla nich kopalnia wiedzy, platforma wymiany doświadczeń, integracja. Myślę, że to spełniło swą rolę.*

Superwizorka natomiast zwróciła uwagę na rotację uczestników LAS – jedynymi stałymi uczestniczkami były animatorki lokalne. W tej sytuacji trudno było o ciągłość współpracy i dobrą integrację. Spotkania były wartościowe dla animatorek, jednak *ludzie z zewnątrz nie do końca czuli się potrzebni.*

W trakcie realizacji projektu zorganizowano w czerwcu 2011 roku jedno duże wydarzenie – Ogólnopolskie Forum Animatorów. Burmistrz gminy I ani animatorka w spotkaniu nie uczestniczyli ze względu na niedogodny dla nich termin. Planowano przeprowadzenie kolejnego Ogólnopolskiego Forum Animatorów, które się jednak nie odbyło. Jesienią 2013 roku ma się zamiast tego odbyć konferencja ogólnopolska, na której przedstawione zostaną rekomendacje dla samorządów.

Na poziomie subregionalnym zorganizowano kilka paneli diagnostycznych w pierwszym kwartale 2013 roku. Przedstawiciele I wzięli udział w panelu na początku kwietnia. Nowa superwizorka poprowadziła tam dwa fokiuse – jeden dla animatorek, a drugi dla przedstawicieli społeczności. Dyskutowano o sytuacji w subregionie i zmianach, które zaszły w ostatnim roku. Dla pozostałych osób animatorka subregionalna przygotowała prezentację na temat partycypacyjnych projektów społecznych. Dla prowadzących – superwizorki i animatorki – zaskoczeniem było to, że animatorki lokalne okazały się zniechęcone do projektu, narzekały, natomiast większy zapał wykazywali inni przedstawiciele społeczności, to znaczy reprezentanci władz i zaproszeni do udziału w panelu mieszkańcy.

W subregionie planowano także przeprowadzenie szkolenia na temat partycypacji dla urzędników gmin biorących udział w projekcie. Szkolenie nie odbyło się, ponieważ zgłosiło się tylko siedmiu chętnych, a wymagany był udział 25 osób. Planowane są następne wydarzenia, zarówno na szczeblu lokalnym, subregionalnym, jak i centralnym, m.in. warsztat dobrych praktyk czy wzajemne odwiedziny przedstawicieli poszczególnych subregionów. Na listopad 2013 roku zaplanowano Forum Subregionalne, o którym opowiada animatorka subregionalna: *(...) to ma być taka konferencja dla całego subregionu, około 50–60 osób, myślę, że to będzie tematem podsumowującym to wszystko, co się zadziało w ciągu tego roku, bo tam już warsztaty się odbędą, będą projekty społeczne, więc będzie, mam nadzieję, się czym pochwalić, jak to powychodziło w miejscowościach różnych. I jak się udaje.*

## **Rezultaty działań**

Kiedy rozpoczynano prace projektowe, respondenci bardzo różnie definiowali oczekiwany rezultat działań. Dla animatorki było to stworzenie strategii, dzięki której (...) *będziemy mogli bardziej trafnie starać się o środki unijne, bo będziemy wiedzieć, czego przedsiębiorcy chcą*. Przedstawiciel przedsiębiorców liczył na to, że urząd miasta zatrudni osobę pomagającą ludziom w otwieraniu i prowadzeniu własnej działalności gospodarczej. Superwizorka i animator subregionalny wskazywali na bardziej długofalowe zmiany, dotyczące się ludzkiej mentalności. *Długofalowo chodzi o to, żeby w Polsce była zmiana poczucia mocy sprawczej. Według CBOS, w 2009 roku 55% osób nie czuje wpływu na to, co dzieje się w ich miejscowości. I chodzi o to, żeby to zmienić. Pokazanie wszystkim, że gramy do jednej bramki, że chodzi o rozwój lokalny – mówił na starcie projektu animator subregionalny dla gminy I.*

W trakcie ostatniej tury badań, w czerwcu 2013 roku, uczestnicy projektu za jego główny rezultat uznali uchwalony program rozwoju przedsiębiorczości. Podkreślano, że dzięki udziałowi wielu osób na etapie jego powstawania i dzięki wpisaniu tych prac w projekt „Decydujemy razem”, program jest rzeczywiście realizowany. Zaznaczył to w wywiadzie sekretarz miasta: *W samorządach jest dużo zadań i łatwo przestać zajmować się takim dokumentem. Spotykanie się w ramach projektu mobilizuje do myślenia i sięgania do tego dokumentu bardzo często. To, że ten projekt dalej trwa, mobilizuje ludzi do jego ciągłego monitoringu. (...) W programie było zaangażowanych dużo urzędników, radnych, mieszkańców i przedsiębiorców, poświęcono dużo czasu na stworzenie dokumentu, dlatego ma on inne znaczenie – urzędnicy do niego ciągle wracają. Ludzie też utożsamiają się z programem, który stworzyli.*

Jeszcze w trakcie realizacji projektu burmistrz i animatorka za rezultat i sukces uznali integrację środowiska przedsiębiorców w ich gminie. *Co udało się do tej pory osiągnąć? Na pewno to, że odbyły się spotkania, że ludzie mieli okazję do wymiany informacji nie tylko pomiędzy sobą, ale też mieli poczucie, że zostali wysłuchani przez burmistrza, że ich głos przedostał się dalej. Więc to na pewno jest dobrym rezultatem. Ale też to, że oni mieli między sobą okazję porozmawiać, wymienić doświadczenia i w jakiś sposób może też przemyśleć swoją sytuację, że znajdujemy się w takich, a nie innych warunkach, i jak to wszystko funkcjonuje. Myślę, że potrzebne są takie spotkania, dla różnych grup.* Ważne było też zetknięcie środowiska urzędników z przedsiębiorcami, dzięki czemu ci pierwsi lepiej zrozumieli potrzeby przedsiębiorców, którzy z kolei dostrzegli ograniczenia blokujące niekiedy działania urzędników. Współpraca rozpoczęta dzięki projektowi między przedstawicielami dominującej w I branży przemysłu ma szansę, zdaniem animatorki lokalnej, przetrwać. *Pomiędzy przedsiębiorcami, ale też pomiędzy instytucjami a przedsiębiorcami. Na tym forum okazało się, że jest taka potrzeba, i ta branża ma wspólny problem i wspólne interesy. Jest szansa, żeby się stowarzyszyć albo wspólnie działać w celu rozwiązania tych problemów.*

Animatorka planuje wykorzystać sposób organizacji pracy w projekcie „Decydujmy razem” przy uchwalaniu nowego programu współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi. *Może nie aż tak rozbudowany, z tyłoma spotkaniami, bo to jest dość kłopotliwe, ale na pewno w jakiś tam sposób można to przenieść.* Inni rozmówcy zauważyli, że wielu urzędników zrozumiało, czym jest partycypacja, co przynosi nadzieję na to, iż skorzystają z tej wiedzy w przyszłości.

Animatorka z kolei oczekuje, że projekt przyczyni się do rozwoju postaw przedsiębiorczych u młodych mieszkańców I. *Zadania, jakie sobie postawił urząd miasta, to mobilizacja przedsiębiorców, pobudzenie kreatywności. Ponieważ wśród przedsiębiorców panuje marazm i nie są skłonni do zmian, postanowiliśmy skierować działania do młodzieży, żeby zmienić ich zachowania w przyszłości.*

### **Metoda CAL na podnoszenie poziomu partycypacji publicznej – opinie realizatorów projektu**

Realizatorzy projektu w gminie I zwracali uwagę na szczegóły, o które należy zadbać, aby metoda podnoszenia partycypacji zaproponowana przez CAL była skuteczna. Błędy popełniane na różnych etapach realizacji projektu mogą stanowić poważny problem i zagrożenie dla skuteczności działań.

Jednym z istotniejszych błędów, w opinii pierwszej superwizorki i animatora subregionalnego, był niewłaściwy dobór kompetencyjny osoby, która sprawowała funkcję animatora. Nie dysponowała ona odpowiednim doświadczeniem we wspieraniu przedsiębiorczości, ale i odpowiednią pozycją w urzędzie, aby skutecznie delegować zadania w referacie przedsiębiorczości. Dodatkowym utrudnieniem był dla niej nadmiar zadań służbowych, a w związku z tym – brak czasu na zajmowanie się projektem.

Częściową pomocą okazała się możliwość wymiany doświadczeń z innymi animatorami lokalnymi w regionie za pośrednictwem animatora subregionalnego. Animator subregionalny z kolei cieszył się wsparciem superwizorki. Szczególnie cenił sobie informacje zwrotne, które otrzymywał od niej na bieżąco w trakcie takich wydarzeń jak spotkania LAS i po nich, cenił też jej wiedzę nabytą wcześniej. Wszyscy realizatorzy projektu związani z gminą I uznali, że ważnym i potrzebnym elementem metody CAL jest różnorodność narzędzi wsparcia dla animatora lokalnego; chodzi zarówno o funkcje osób będących animatorami subregionalnymi oraz superwizorami, jak i liczne spotkania, szkolenia i warsztaty organizowane dla animatorów lokalnych.

W opinii superwizorki, za słaba była jednak praca na poziomie subregionu i zabrakło obecności animatora subregionalnego w gminach. *Może powinien mieć więcej spotkań (...). Być może powinien być częściej w tych gminach, żeby wspomóc animatorki – ta praca powinna iść dwutorowo – praca z animatorkami, a z drugiej strony przygotowywać im tę społeczność, tych wójtów. Bo na co one zwracały uwagę (...) nikt nie rozumiał – w społeczności – ich roli, po co one są i dlaczego akurat one to organizują. A ze strony*

*urzędu to wszystko zostało na nich zepchnięte. Mi się wydaje, że animator [subregionalny] tu powinien być większym wsparciem. On powinien częściej spotykać się z animatorką, wójtem, urzędem, powinien urabiać grunt w urzędzie. Częściej powinien tam być.*

Superwizorka zwróciła uwagę na problem animatorek lokalnych w całym podległym sobie regionie, również w gminie I. Były to w większości osoby bardzo młode, bez odpowiedniego doświadczenia, ukształtowanych kompetencji społecznych i pozycji w samorządzie. W gminie I w wielu sytuacjach młodą animatorkę wspierał bardziej doświadczony sekretarz miasta, który nie tylko silnie osobiście włączał się w tworzenie programu, ale przede wszystkim egzekwował od poszczególnych pracowników urzędu wykonanie prac na rzecz projektu, co ze względów proceduralnych (pozycji w urzędzie) nie było w mocy animatorki.

Zagrożeniem wpisanym w metodę CAL jest silne oparcie się na urzędach, które często kierują się logiką biurokracji i poszukiwania łatwych rozwiązań. Jak stwierdziła pierwsza superwizorka: (...) *urzędy są przyzwyczajone do pisania programów przez samych urzędników oraz firmy, które robią to na zasadzie „kopiuj-wklej”*. By temu przeciwdziałać, należy w sposób przemyślany dobierać współpracowników i rozważyć pozyskiwanie animatorów lokalnych spoza urzędu. Proponowała też, aby animatora rekrutować z instytucji, która nie jest bezpośrednio podległa władzy samorządowej, a jednocześnie obligować wybranych, ważnych pracowników urzędu do współpracy z tymże animatorem.

W metodzie CAL istotne jest dokładne określenie roli poszczególnych osób i środowisk, a zwłaszcza animatora lokalnego, subregionalnego, superwizora, koordynatorów z poziomu centralnego i władz samorządowych, przedyskutowanie tych ról z ludźmi zaangażowanymi oraz ciągła sprawna komunikacja między nimi. Z rozmów prowadzonych z uczestnikami projektu w trakcie jego realizacji wynika, że nie wszyscy tak samo postrzegali role przypisane określonym stanowiskom. Szczególnie słabo poinformowana czuła się animatorka lokalna – osoba, której praca ma zasadnicze znaczenie dla sukcesu działań prowadzonych metodą CAL.

## **Podsumowanie**

Ważną osobą dla projektu „Decydujemy razem” w gminie I był jej burmistrz. On zdecydował o przystąpieniu gminy do projektu, wybrał animatora lokalnego oraz temat, nad którym toczyły się prace grupy zadaniowej. Z jednej strony, zaangażowanie burmistrza było wsparciem dla projektu, z drugiej strony zaś, podejmowanie przez jedną osobę tak ważnych decyzji jak wybór animatora oraz tematu, w dodatku bez konsultacji, w projekcie partycypacyjnym stanowi zagrożenie, co widać na przykładzie gminy I.

Projekt w I miał charakter silnie branżowy, nie zaangażował szerszej społeczności. Takim stanowi rzeczy sprzyjał brak komunikatów medialnych w trakcie jego trwania.

Informacji o działaniach projektowych w I nie było ani w mediach lokalnych, ani w Internecie. Jedyną informacją na stronie urzędu miasta było zaproszenie na szkolenie dla przedsiębiorców, które zorganizowano w ramach projektu.

Sposób rekrutacji i wybór animatora lokalnego ma znaczenie podstawowe. W I animatorka została wybrana do sprawowania tej funkcji, choć nikt się z nią w tej sprawie nie skonsultował. Przydzielono jej dodatkowe zadania, nie zdejmując z niej dotychczasowych obowiązków ani nie podnosząc wynagrodzenia. Na dodatek wybrany do opracowania przez grupę zadaniową temat – rozwój przedsiębiorczości w I – nie leżał w obszarze dotychczasowych doświadczeń zawodowych animatorki. Utrudniało jej to przeprowadzenie całego przedsięwzięcia, a w kontaktach z urzędem stawiało na słabej pozycji, gdyż nie miała uprawnień delegowania zadań do pracowników referatu przedsiębiorczości, których zaangażowanie w projekcie było niezbędne. Szczęśliwie dla projektu animatorkę wspierał sekretarz urzędu. Stanowiło to jednak tylko zbieg okoliczności, na który nie powinny zdawać się osoby prowadzące projekt. Mimo wsparcia sekretarza, animatorka czuła się z upływem czasu coraz bardziej obciążona pracą w projekcie i zagubiona w związku ze zmianami, które nastąpiły na poziomie centralnym (zmiany personalne i nowe wytyczne ze strony CAL).

Bardzo ważne znaczenie ma również wybór tematu. W I temat został wskazany w reakcji na konkretny problem o charakterze gospodarczym – burmistrzowi zależało na jego rozwiązaniu. W konsekwencji udało się rozpocząć rozmowy w wąskiej grupie osób zainteresowanych tematem, ale niemożliwe okazało się zaangażowanie większej grupy mieszkańców w prace partycypacyjne. Nawet wśród przedsiębiorców było ono mniejsze, niż oczekiwali organizatorzy.

Twardym produktem projektu w I jest program rozwoju przedsiębiorczości na lata 2012–2013. W ramach realizacji programu odbywają się spotkania przedsiębiorców z przedstawicielami instytucji, takich jak ZUS, KRUS czy urząd skarbowy (dotyczące np. zmian w prawie podatkowym i podatku dochodowym od osób fizycznych), których organizatorem jest gmina. Nastąpiła więc poprawa we wspieraniu biznesu w I. Nasuwa się jednak pytanie – czy to było głównym celem projektu. Jeśli chodzi o podniesienie poziomu partycypacji publicznej w gminie, to jeszcze dużo pracy czeka wszystkich. Być może planowane działania, jak projekt społeczny nakierowany na kształtowanie postaw przedsiębiorczości u młodzieży, lub zamierzenia animatorki, aby metodę partycypacyjną zastosować przy tworzeniu programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, czy spotkania na poziomie subregionalnym i ogólnopolskim, pomogą w osiągnięciu tego celu.



## **Sukces mimo wszystko – gmina J**

### **Charakterystyka gminy**

<sup>45</sup> Realizatorem badania terenowego i autorem trzech monografi częściowych był Marek Solon-Lipiński.

Gmina J<sup>45</sup> leży we wschodniej Polsce, jest gminą wiejską, zamieszkuje ją około 2 tys. osób. Jest to jedna z najsłabiej zaludnionych gmin w całym województwie, do tego społeczność starzeje się i zaledwie 50% osób jest w wieku produkcyjnym. Blisko połowa obywateli J mieszka we wsi będącej siedzibą urzędu gminy. W opinii respondentów, gmina straciła na znaczeniu najpierw po transformacji ustrojowej, a później – w wyniku wejścia do strefy Schengen, co ograniczyło mieszkańcom możliwości handlu nadgranicznego.

Gmina ma charakter wielokulturowy i wielonarodowościowy. Mieszkają tu obok Polaków osoby pochodzenia białoruskiego i ukraińskiego, katolicy i prawosławni. Na co dzień społeczeństwo jest zgodne, różnice ujawniają się jednak w czasie wyborów samorządowych, kiedy wychodzą na jaw odmienności preferencji politycznych między grupami mieszkańców. Przeciętny mieszkaniec J jest słabiej wykształcony niż przeciętny mieszkaniec Polski. Procent osób, które legitymują się wykształceniem podstawowym lub niepełnym podstawowym, jest prawie dwukrotnie wyższy niż średnia dla Polski. Znacząca grupa mieszkańców jest pasywna, istotny jest tu problem alkoholizmu.

Mieszkańcy jako główny problem społeczny gminy wskazują brak pracy. Bezrobocie rejestrowane jest tu wprawdzie niższe niż średnia dla Polski, lecz występuje problem bezrobocia ukrytego w sektorze rolnym oraz migracji zagranicznych w poszukiwaniu pracy (w powiecie, do którego należy J, najczęstsze są wyjazdy do Belgii). Brakuje miejsca pracy blisko miejsca zamieszkania, a niskie kwalifikacje bezrobotnych utrudniają im znalezienie zatrudnienia. Dodatkowym problemem jest słaba infrastruktura drogowa i brak sprawnie funkcjonującego transportu publicznego.

Gmina jest atrakcyjna przyrodniczo, a jej walory turystyczne są niewykorzystane. Brakuje infrastruktury turystycznej, nie ma żadnej bazy noclegowej. Władze gminne często się zmieniają, nie ma konsekwentnie realizowanej polityki rozwojowej.

W J funkcjonuje dom kultury i biblioteka gminna oraz klub seniora, życie kulturalne nie jest więc bogate. GOK współpracuje z organizacjami pozarządowymi z dwóch dużych miast. Dzięki tej współpracy w gminie zrealizowano projekty ochrony dziedzictwa żydowskiego. Mieszkańcom brakuje imprez kulturalnych i wydarzeń o charakterze cyklicznym.

Gmina J jest aktywna w wyborach samorządowych, podczas których frekwencja jest wyższa niż średnia w kraju o około 20 punktów procentowych. W wyborach 2010 roku wystartowało aż siedmiu kandydatów na wójta. Wskazuje to na dużą liczbę lokalnych liderów. O ostatnich wyborach samorządowych jedna z kandydatek wyraziła się jak o (...) *plebiscycie ambicji lokalnych liderów, którzy chcieli się sprawdzić – czy ludzie faktycznie są za mną, czy tylko mówią, że są za mną*. W polityce gminnej dominują więzi lokalne i wspólnota kulturowa. Nie widać podziałów politycznych ze szczebla krajowego.

Słaba jest działalność obywatelska. *W tych gminach brak tradycji współpracy, teren byłego zaboru rosyjskiego, mało organizacji pozarządowych, nie ma też aktywności obywatelskiej. Programy współpracy z organizacjami pozarządowymi są tworzone tak, że samorząd wywiesza to tylko na stronach WWW albo stara się robić spotkania, ale potem okazuje się, że nikt nie przyszedł, nie było żadnej uwagi itp.* [animator subregionalny]. Dwie osoby w trakcie wywiadów wspomniały o chęci założenia organizacji pozarządowych. Działań społecznych nie prowadzą również parafie, jedynie Caritas prowadzi działalność charytatywną przez parafię katolicką. Gmina nie dysponuje żadnymi mediami lokalnymi. Informacji o swojej gminie mieszkańcy szukają w gazecie powiatowej.

Przedstawiciel władz, tłumacząc ogólną bierność społeczności gminnej, odniósł się do ich mentalności: *Są aktywni wtedy, jak wypiją, na zebraniach, boisko nie takie, bramka nie taka, a to trzeba zrobić inaczej. Wtedy mają najwięcej do powiedzenia. I jak stoją w kupkach na ulicach. Ale żeby oficjalnie ktoś zabrał głos z problemem, czy na sesji, czy do wójta, to nie. Brakuje tej odwagi, każdy by chętnie anonim wysłał, opisał, ale żeby się podpisać pod tym, to nie.* Z drugiej strony, gmina nie prowadzi działań zachęcających obywateli do większej aktywności, nie stosuje się na przykład mechanizmu konsultacji społecznych. Wójt raz w tygodniu jest do dyspozycji mieszkańców na dyżurze, oni sami rzadko biorą udział w sesjach rady gminy i rzadko podczas nich zabierają głos.

## Realizatorzy i uczestnicy

Animatorką partycypacji publicznej w J została, decyzją wójta, kierowniczka gminnego ośrodka kultury. Miała doświadczenie w realizacji projektów partycypacyjnych w obszarze kultury. Nie była zadowolona z przydzielenia jej nowej funkcji, obawiając się nadmiaru obowiązków. Na początku nie potrafiła sprecyzować, czego konkretnie mają dotyczyć planowane działania, ostatecznie jednak była pozytywnie nastawiona do swojego udziału w projekcie.

Animator subregionalny od początku widział swoją rolę jako koordynatora działań na poziomie subregionalnym: organizatora LAS i FAS. Obawiał się małego zaangażowania mieszkańców. W tak małej gminie nawet znalezienie 25 osób do stworzenia grupy opracowującej program wydawało się od początku wyzwaniem.

Superwizorka od początku mocno wspierała animatora subregionalnego i wierzyła, że projekt przyniesie pozytywne rezultaty. Miała ponad dziesięcioletnie doświadczenie we współpracy z CAL, a także doświadczenie w pracy w samorządzie lokalnym.

W trakcie projektu zmienili się zarówno superwizor (z powodu zmian w projekcie na poziomie centralnym i subregionalnym), jak i animator subregionalny dla J<sup>46</sup>.

Wójt, oprócz tego, że zdecydował o udziale gminy w projekcie i wskazał osobę animatora lokalnego, w projekt osobiście się nie angażował. Wziął udział w jednym spotkaniu grupy roboczej oraz w jednym spotkaniu LAS, na które szefów samorządów zaprosił wojewoda. Wiosną 2012 roku odbyło się w J referendum w sprawie odwołania wójta. Z pewnością związane z tym wydarzenia ograniczyły zaangażowanie wójta

<sup>46</sup> Zmiany te zostały opisane w rozdziale o gminie I, należącej do tego samego subregionu.

w projekt „Decydujmy razem”. Dodatkowo, z czasem we władzach lokalnych pojawiła się koncepcja połączenia GOK i biblioteki, czego efektem mogła być utrata pracy przez animatorkę, a to mogło wpływać negatywnie na jej działalność w ramach projektu.

### **Przeprowadzone działania**

Wójt gminy J podjął decyzję o wyborze animatorki lokalnej oraz przedmiotu prac projektu „Decydujmy razem”. *Podjmując decyzję o wyznaczeniu pani (...) na opiekuna projektu, sugerowałem się tym, że kultura w J pracuje bardzo słabo. Że GOK nie ma żadnej oferty, którą mógłby zaoferować młodzieży szkolnej i innym. Baza GOK jest słaba. Gdyby tu impreza gonila imprezę, to co innego. Ale nie mamy za co tego robić. I uważam, że pani (...) ma tyle czasu, że na pewno poradzi sobie z tym projektem. Stąd moja decyzja.* Wójt, wskazując temat zdecydował, że skoro w dziedzinie kultury w J dzieje się tak mało, to ten obszar warto wybrać do prac projektowych.

W pierwszej turze badań, w czerwcu 2011 roku w J oficjalnie wybrany był już temat prac i formalnie powołana została wąska grupa zadaniowa składająca się z pracowników urzędu. W wywiadach nikt jednak nie potrafił dokładnie określić tego tematu, osoby powołane zaś do grupy zadaniowej nie miały żadnej wiedzy o projekcie.

Główne działania toczyły się w J w 2011 roku. Animatorka lokalna wzięła udział w szkoleniach. Zorganizowano grupę do spraw partycypacji publicznej (czyli grupę roboczą), ustalono ostatecznie skład grupy zadaniowej. Każda z nich spotkała się po pięć razy. Pracowano nad programem aktywizacji i rozwoju gminy, koncentrując się na integracji społecznej. *To będzie w większości taka działalność i kulturalna, i nastawiona na integrację społeczeństwa. Na początku wypracowaliśmy analizę SWOT z grupą i z panią ekspert. Następnie problemy, budżet, monitoring, podstawowe elementy programu. W marcu tego roku program już był gotowy, skompletowany [animatorka lokalna].*

W skład grupy roboczej weszli pracownicy urzędu i instytucji publicznych funkcjonujących w J (biblioteka, GOK, szkoła, MOPS), lokalni liderzy, sołtysi i jeden przedsiębiorca. Animatorka zauważyła ogromne zaangażowanie uczestników. *Spotykaliśmy się, pracowaliśmy w grupach, na flipchartach wypisywaliśmy problemy, analizę SWOT. Dzieliiliśmy też grupę roboczą na mniejsze grupy, każdej grupie daliśmy szanse, zagrożenia, mocne i słabe strony. Wypracowaliśmy to, wieszaliśmy na ścianach i jeszcze dyskutowaliśmy o tym i jeśli dana grupa nie wpadła jeszcze na coś, to wspólnie żeśmy dopisywali. Było trochę rotacji, czasem ktoś nie mógł przyjechać, to ktoś przychodził w zastępstwie, różnie to było, jak w życiu. Czasem nie odpowiadały godziny, bo wiadomo, czasem ktoś miał wizytę u lekarza, czasem ważny wyjazd służbowy. Ale udało się to stworzyć. Zaangażowanie podczas zajęć było naprawdę ogromne, ludzie byli aktywni.*

Nieco inną relację z przebiegu prac złożyli obserwatorzy z poziomu subregionalnego, którzy dostrzegli słabe oparcie animatorki w samorządzie. Osoby wyznaczone do pracy w grupie roboczej z urzędu, zaproszone przez wójta, przestały angażować

się w działania. Wtedy animatorka uruchomiła swoje kontakty z innych projektów, w których brała udział, dzięki czemu udało się prowadzić dalsze prace. Mimo spadku zaangażowania urzędników działania były kontynuowane.

Po zrealizowaniu cyklu spotkań animatorka lokalna spisała program aktywizacji i rozwoju gminy J, który został w kwietniu 2012 roku przyjęty przez radę gminy. Jak zauważył wójt, program, choć zaakceptowany z jednym tylko głosem sprzeciwu, nie spotkał się jednak z zainteresowaniem radnych: *Radni jak najbardziej uchwalili program, ale nie żeby z takim entuzjazmem, jak się uchwała na przykład remont drogi. To, to nie, to było jednak inne zachowanie. W czasie dyskusji na sesji pojawił się zarzut jednego z radnych, że program tworzony był przez wąską grupę osób, a on i wielu innych radnych o toczących się pracach nie wiedzieli. Inny oponent zauważył, że do działań, na których realizację środki pozyskuje się z zewnątrz, gmina musi dokładać, więc sens podejmowania takich działań jest, w jego opinii, wątpliwy.*

Od czerwca 2012 roku do czerwca 2013 roku działania na poziomie subregionalnym i centralnym zostały zawieszono. Większość respondentów w gminie J była przekonana, że działania projektowe miały się zakończyć wraz z uchwaleniem programu przez radę gminy i uważali, że odpowiedzialność za ciąg dalszy, czyli wdrażanie programu, należy już tylko do władz gminy.

Jeszcze w trakcie spotkań grupy roboczej podjęto starania o zdobycie środków finansowych na realizację wybranych postulatów tworzonego programu. Animatorka napisała i złożyła wnioski o sfinansowanie trzech projektów. Dodatkowo dwa wnioski złożono we współpracy z animatorem subregionalnym. Ostatecznie dwa projekty zyskały finansowanie, dzięki czemu działania w J toczyły się również w czasie zawieszenia działań CAL na poziomie subregionalnym i centralnym. Warto jednak zaznaczyć, że opisane działania służyły realizacji zapisów programu, nad którym prace toczyły się w ramach projektu „Decydujmy razem”, natomiast nie należały one do samego projektu i nie były w nim przewidziane.

Na poziomie subregionalnym animatorka lokalna brała udział w spotkaniach LAS, które określiła jako cenną możliwość wymiany doświadczeń o tym, jak organizować działania, motywować ludzi i pisać program. *Jeśli były jakieś problemy w realizacji programów, to zawsze można było liczyć na pomoc – mówię tu nie tylko o sobie, ale i o reszcie grupy.* Pierwsza superwizorka skrytykowała co prawda kierunek, w jakim rozwinęły się LAS, jako zbyt operacyjny i zbyt mocno skupiony na rozwiązywaniu bieżących problemów, lecz dostrzegła, że dla wszystkich animatorek ta funkcja LAS okazała się bardzo ważna.

Na 2013 rok zaplanowano zrealizowanie w J projektu społecznego jako kontynuacji wcześniejszych działań. Animatorka zapowiedziała, że będą to szkolenia dla członków nowo zawiązanego w J stowarzyszenia oraz koła gospodyń wiejskich. Tematem mają być organizacja działań stowarzyszeń i wynikające z tej struktury prawa, obowiązki i możliwości działań. Problemem zagrażającym powodzeniu przedsięwzięcia jest

słabe umocowanie animatorki w strukturach władzy lokalnej – nie może ona liczyć na zdecydowane wsparcie ze strony urzędu, a relacje między nią a urzędem przez obserwatorów odbierane są wręcz jako konkurencyjne. *Na pewno nie ma wsparcia ze strony zespołu zadaniowego wewnątrz urzędu gminy i to jest wiadome. Tam jest też pomysł, że ten dom kultury miał być łączony z biblioteką, nie wiadomo było, jaka będzie sytuacja zawodowa animatorki, więc weszły też tam takie personalno-zawodowe kwestie i osobisty konflikt. Więc wsparcia tam na pewno nie ma, dobrze, żeby się udało skończyć ten projekt [aktualna superwizorka].* Podobną opinię wyraziła animatorka subregionalna. *Jeśli chodzi o J, to jest tu dla mnie trudna sytuacja o tyle, że animatorka jest bardzo mocno zaangażowana w życie społeczne, tworzy bardzo dużo inicjatyw na co dzień, natomiast trudność jest taka, że tam nie do końca jest przychylność władzy, i to trochę blokuje.*

## **Rezultaty działań**

Jako główne osiągnięcie projektu w gminie J większość respondentów wskazuje to, że w ogóle po raz pierwszy w gminie uchwalono dokument, nad którym wspólnie pracowali mieszkańcy. Udało się więc zainteresować część mieszkańców tematem integracji społecznej gminy J i zmotywować ich do działania. Superwizorka jako sukces wskazuje to, że udało się wzbudzić zainteresowanie ludzi i że zaczęli między sobą o sprawach gminy rozmawiać. *To, co było fajne, co zauważała animatorka, to to, że jak ludzie się spotykali, to nie chcieli wracać, jak się skończyło spotkanie. Siadali sobie jeszcze na ławce, rozmawiali ze sobą, coś tam przegadywali. To że był koniec spotkania, to nie oznaczało, że oni się rozstawali, tylko chętnie ze sobą przebywali.*

Problemem, wskazywanym przez wójta i animatorkę, był brak środków w budżecie gminy na realizację zamierzeń opisanych w programie. Animatorka pozyskała jednak środki zewnętrzne na realizację dwóch projektów, które powstały na podstawie uchwalonego programu. Jeden dotyczył wyposażenia świetlic wiejskich, a drugi – organizacji imprezy plenerowej. *Największym sukcesem są te projekty, które przeszły, i na które są podpisane umowy. Takim mniejszym sukcesem to jest to, że udało mi się stworzyć koła zainteresowań z dziećmi, bo w tym programie mamy też taki punkt, jak tworzenie kół zainteresowań. Już od ubiegłego roku prowadzę osobiście cztery koła zainteresowań. Jest to kółko plastyczne, kółko teatralne dla grupy mniejszej, kółko teatralno-kabaretowe dla grupy starszej i kółko wokalne – śpiewamy.*

Po uchwaleniu programu wokół GOK zawiązała się grupa aktywnych kobiet. *Podczas imprezy w GOK zebraliśmy grupę kobiet do koła gospodyń wiejskich i będziemy to robić samodzielnie. Jak już to koło się zawiąże tak oficjalnie, to będziemy próbować miękkich projektów w urzędzie marszałkowskim, żeby na jakieś sprzęty czy szkolenia kulinarne znalazły się pieniądze [animatorka lokalna].*

Istotnym rezultatem projektu, zdaniem superwizorki, są efekty uczenia się, jakie stały się udziałem wszystkich animatorek lokalnych. Zyskały wiedzę o swoich społecznościach, umiejętności animowania, prowadzenia szkoleń i pisanie programów rozwoju.

Ukształtowały się u nich partycypacyjne postawy, dzięki czemu jest szansa, że rozpoczęte zmiany będą utrwalane. Przykładem z J jest relacja animatorki o oddolnym organizowaniu się grupy osób zainteresowanych podjęciem określonych działań: *Zbięrała się nawet tu taka grupa w sprawie zbiornika retencyjnego, żeby coś z tym zrobić. Więc chciałabym zrobić taką grupę, żeby ona coś wypracowała. Mam nadzieję, że ta grupa się nie rozleci. Odbyło się już pierwsze spotkanie i ja zaproponowałam, że można by napisać projekt rewitalizacji tego zbiornika. Małymi krokami, bo budżet naszej gminy jest bardzo ograniczony. Ale możemy założyć takie stowarzyszenie i robić coś w tym temacie.*

Optymistycznie brzmią wypowiedzi respondentów – uczestników grupy roboczej, którzy wierzą, że rozpoczęta w projekcie współpraca będzie procentować, a podjęte inicjatywy będą dalej rozwijane przez mieszkańców. *Z czasem może będzie tak, że się coś może uda zrobić i pozyskać w tej naszej gminie, dzięki takim spotkaniom. Bo przecież to nasze bolączki wspólne są. Wiadomo, że najlepsze czasy mamy już za sobą. Kiedyś łatwiej było pozyskać środki. Projekty łatwiej przechodziły, a teraz już nie. Ale te osoby, które przyjeżdżały do nas ze stolicy województwa w ramach projektu, mówiły właśnie, że może pomatu, ale można coś zmienić, jakieś środki pozyskać, coś zorganizować w gminie.*

Trwałość rezultatów projektu w J zależy od wielu czynników. Szansą jest wyłonienie się grupy zaangażowanych mieszkańców. Zagrożeniem mogą być podziały wewnątrz gminy oraz niechęć wójta do inicjatyw koordynowanych przez animatorkę. Projekt „Decydujemy razem” można traktować jak ważny impuls, który przynajmniej części mieszkańców pokazał, że partycypacja jest ciekawa i może motywować do działania. Świadczą o tym wypowiedzi dwójki mieszkańców, uczestników projektu: *Czy było warto... Może na razie nie, może wyszło na zero, może na minusie... ale iskra poszła, coś na pewno będzie, bo już się zaczęło dziać. (...) Myślę, że może to jeszcze nie koniec, może jeszcze jakieś spotkania będą. Samo to zebranie się i porozmawianie między ludźmi, to się człowiek jakoś inaczej czuje. A jak się siedzi, to nic się nie wie.*

## Metoda CAL na podnoszenie poziomu partycypacji publicznej – opinie realizatorów projektu

Realizatorzy projektu w J<sup>47</sup> od początku za mocną stronę metody CAL uznawali różnorodność narzędzi stosowanych do wsparcia animatora lokalnego (animatora partycypacji publicznej) – może on liczyć na pomoc zarówno animatora subregionalnego, ekspertów i trenerów, jak i kształcić się przez udział w spotkaniach, organizowanych na poziomie lokalnym (warsztaty i szkolenia) i subregionalnym (LAS). Z drugiej strony, wielość osób zaangażowanych w projekt może prowadzić do rozmycia odpowiedzialności i stanowić zagrożenie dla podejmowanych przedsięwzięć. Sukces zależy wtedy od odpowiedzialności osób pełniących poszczególne funkcje.

Ważny jest właściwy wybór animatora lokalnego. Powinna być to osoba o określonych umiejętnościach społecznych, odpowiednio ulokowana w urzędzie i rozeznana w temacie opracowywanego projektu. W przypadku gminy J animator subregionalny

<sup>47</sup> Gmina J należy do tego samego subregionu co opisana wcześniej gmina I. Opinie animatorów subregionalnych i superwizorów zaprezentowane w rozdziale na temat gminy I obowiązują również w przypadku tej gminy.

i superwizorka mieli obawy o słuszność wyboru animatorki lokalnej, ze względu na jej relatywnie słabą pozycję w gminie. Dodatkowo, realizacja projektu raczej pogłębiła niższą pozycję animatorki, będącej kierownikiem GOK, wobec wójta. Ostatecznie animatorka lokalna podołała wyzwaniom związanym z wdrażaniem metody CAL w projekcie. Systemowo należy jednak przy wyborze animatora brać pod uwagę wszelkie czynniki, które mogą utrudnić mu pracę, a przez to – zmniejszyć szansę na sukces projektu. Jako pewne ryzyko respondenci z poziomu subregionalnego wymieniali też sytuację taką jak w gminie J, gdzie pojawia się lider (w tym przypadku animatorka), który zajmuje się wszystkim: organizacją spotkań, pisaniem projektów itd., co może spowodować, że mieszkańcy przyzwyczajają się, że jest ktoś, kto robi to za nich. Tymczasem sensem animacji powinno być to, że z czasem także i pozostali wezmą sprawę w swoje ręce.

Pracę animatora lokalnego należałoby też – zdaniem respondentów z J – wynagradzać finansowo. To na nim spoczywa główny ciężar organizacji działań na poziomie lokalnym, a jest to jedna z nielicznych funkcji w strukturze projektu, za którą nie idzie żadna gratyfikacja finansowa. Animator lokalny jest odpowiedzialny za wiele zadań, często wykonuje je po godzinach pracy, a jednocześnie pełnienie funkcji animatora nie zwalnia go z realizowania pozostałych obowiązków służbowych. Według respondentów z poziomu subregionu, animatorzy po dwóch latach projektu zdawali się osobami dużo bardziej zniechęconymi do projektu niż inne osoby z ich gmin, które brały udział w subregionalnych spotkaniach.

Animatorka lokalna w J, oceniając metodę, przyznaje, że bardzo ważne było dla niej wsparcie ze strony animatora subregionalnego, a także ekspertki, która współprowadziła z nią część spotkań. Zwraca uwagę, że szkolenia dla animatorów lokalnych powinny obejmować kwestię pisania programów strategicznych. *Żeby chociaż jeden wykład był, jak powinien wyglądać taki program, co powinien w sobie zawierać – coś takiego. Jak powinniśmy przygotować dokument, żeby on był poprawny pod względem merytorycznym, prawnym itd. A u nas było więcej takich miękkich rzeczy – prowadzenie grupy, zabawy integracyjne itd. A nam by się bardziej przydało wsparcie merytoryczne do pisania programu. Tego zabrakło.*

Istotnym elementem metody, zdaniem respondentów z J, jest udział ekspertów zewnętrznych, spoza gminy. Wnoszą oni nie tylko wiedzę ekspercką, ale i autorytet, który może znieść istniejące w gminie podziały. W tym sensie, zwłaszcza w małych gminach, ważne jest pozyskanie ekspertów z zewnątrz, których *śłucha się bardziej niż swoich.*

Szanse na partycypacyjny sukces projektu zwiększa wybór odpowiedniego tematu, który powinien być w miarę szeroki, a jednocześnie ważny dla dużej grupy mieszkańców. Tak się stało w przypadku gminy J, gdzie temat prac związany z integracją społeczną wzbudził spore zainteresowanie. W pracach grupy do spraw partycypacji naturalna jest natomiast nadreprezentacja określonych grup i tych osób, które mają więcej czasu, np. emerytów.

Niekorzystne dla projektu są zmiany personalne w trakcie jego trwania. Animatorka lokalna w J podkreślała, że zmiana superwizorki oznaczała praktycznie zerwanie kontaktu między gminą a superwizorem. Nowa superwizorka zauważa, że jest w działaniach silnie ograniczona przez ściśle określone wymagania formalne. *Zadania to jest ustalanie koncepcji działalności animacyjnej, tych wszystkich spraw z organizacją spotkań, kogo można zaprosić, kogo nie można. Nam teraz bardzo wiążą ręce formalności pod tym względem, czy dana osoba może być zaproszona, czy nie, np. w szkoleniu – mamy założone w koncepcji, że musi być urzędnik. Więc czy pracownik urzędu gminy może brać udział w szkoleniu, czy nie? To naprawdę utrudnia pracę.*

Ze względu na silną zależność od czynników indywidualnych, zdaniem superwizorki i animatorki subregionalnej, trudno jest mówić w projekcie „Decydujmy razem” o metodzie podnoszenia partycypacji publicznej, którą można by stosować w kolejnych gminach. Sukces działań bardzo silnie zależy od osób, które pełnią poszczególne funkcje i od sytuacji w konkretnych gminach.

## **Podsumowanie**

Projekt „Decydujmy razem” przyniósł w gminie J zaskakująco dobre efekty. Wydawało się, co prawda, że zdiagnozowana na początku bierność obywatelska mieszkańców, brak rozwiniętego życia społecznego oraz niska przedsiębiorczość nie dają szans na sukces podejmowanych działań. Ponadto narzucenie animatorce lokalnej tej funkcji przez wójta bez wcześniejszej z nią konsultacji oraz nieznanomość tematu projektu przez członków powołanej odgórnie grupy zadaniowej w urzędzie wskazywały na to, że w J nie ma warunków sprzyjających partycypacji.

Po dwóch latach udało się jednak nie tylko uchwalić program aktywizacji i rozwoju gminy, lecz również pozyskać środki na realizację konkretnych działań oraz na tyle zmotywować mieszkańców, że w J powstały dwa stowarzyszenia i rozwijane są kolejne projekty. Animatorka okazała się liderką potrafiącą zainicjować różne działania.

Problemem w J może okazać się małe zaangażowanie władz samorządowych w kontynuację działań projektowych, koordynowanych wciąż przez animatorkę. Niepewne jest, czy ewentualne odejście animatorki z funkcji kierownika GOK nie spowoduje spadku zaangażowania mieszkańców i nie doprowadzi do zablokowania widocznych teraz zmian.

Doświadczenie J pokazuje, że wskazywana przez CAL metoda podnoszenia partycypacji publicznej wymaga zarówno inicjatywy oddolnej i zaangażowania mieszkańców, jak i aktywnego poparcia ze strony władz samorządowych. Motywacja mieszkańców jest potrzebna, aby partycypacyjnie wypracować program działania i stworzyć grupę ludzi chętnych do realizacji tych działań. Poparcie władz gminy jest niezbędne, aby uchwalić program i skutecznie go wdrażać.



## Urzędnik dla mieszkańca, czyli partycypacja w gminie K

### Charakterystyka gminy

<sup>48</sup> Realizatorką badania terenowego i autorką trzech monografii częściowych była Monika Stec.

<sup>49</sup> Poziom bezrobocia rejestrowanego nie jest jednak bardzo wysoki. Na koniec 2010 r. wynosił 6,6% (GUS, Bank Danych Lokalnych).

Gmina miejska K<sup>48</sup> jest jednocześnie siedzibą władz powiatu leżącego w północnej Polsce. Mieszka w niej blisko 61 tys. osób, ich wykształcenie – najczęściej średnie i zasadnicze zawodowe. Główne problemy społeczne identyfikowane przez obywateli to: bezrobocie<sup>49</sup> i jego konsekwencje (ubóstwo, uzależnienia, trudna sytuacja mieszkaniowa – zbyt mało lokali, starzenie się społeczeństwa i ucieczka młodzieży do Trójmiasta – ograniczona oferta kulturalna dla młodych oraz niski poziom integracji społecznej, czyli brak integracji między dzielnicami).

Miasto, mimo cennych zabytków i sięgającej średniowiecza historii, nie ma silnej pozycji w regionie, ponieważ bliskość dużej aglomeracji miejskiej sprawia, że K traci na atrakcyjności turystycznej i kulturalnej, poza tym łatwiej tam o zatrudnienie. Poszukując kierunku działań na przyszłość, miasto w 2008 roku w strategii rozwoju wyznaczyło cztery cele strategiczne związane z: 1) wzrostem atrakcyjności gospodarczej, 2) rewitalizacją Starego Miasta, 3) podniesieniem jakości mieszkalnictwa, 4) wzmocnieniem potencjału społecznego i kulturalnego.

W 2011 roku, w czasie pierwszej tury badań, rozmówcy nie dostrzegali korzyści płynących z realizacji strategii. W K powstała wprawdzie Specjalna Strefa Ekonomiczna, ale lokalni przedsiębiorcy nie są zadowoleni z jej funkcjonowania. *Firmy nie współpracują z miastem, a wręcz zatrudniają ludzi głównie z X [pobliskiej miejscowości]. Nie stała się ona zagłębiem pracy dla ludzi stąd. Na pewno chodzi o wykształcenie, ale jest wiele funkcji, które mogliby robić niespecjaliści, np. zieleń mogłaby być utrzymana przez lokalne firmy, a to robią firmy z X. Miasto nie zyskało na fakcie usadowienia tutaj specjalnej strefy [jeden z przedsiębiorców].* Rewitalizacja Starego Miasta, prowadzona od 2003 roku, wiąże się, w opinii mieszkańców K, wyłącznie z inwestycjami w infrastrukturę budynków, z pominięciem aspektu społecznego. W 2011 roku miasto poszukiwało kierunku rozwoju i czegoś, na czym by mogło oprzeć własną promocję.

Oferta kulturalna jest dosyć bogata. W mieście funkcjonuje siedem bibliotek, działa centrum kultury i sztuki, organizowane są koncerty, imprezy plenerowe (również o charakterze cyklicznym), wystawy, inscenizacje historyczne, spotkania kabaretowe, pchli targ i wiele innych wydarzeń dla osób w różnym wieku i o rozmaitych zainteresowaniach. Z rozmów wynika jednak, że chęć korzystania z tej oferty jest niewielka: *trudno zapęłnić salę, ludzie nie wychodzą z domu, knajpy padają. Oferta [kulturalna] jest, ale [uczestnictwo] spada [przedstawiciel lokalnej organizacji pozarządowej].*

W K zarejestrowanych jest około 100 organizacji pozarządowych, z czego kilkanaście jest aktywnych. Wyróżniają się organizacje prowadzące działalność kulturalną, sportową, na rzecz dzieci i młodzieży, a także organizacje prowadzone przez seniorów i dla seniorów. W mieście działają też banki czasu – niesformalizowana działalność samopomocowa, polegająca na wymianie usług między mieszkańcami. *Kościół jest*

*bardzo aktywny, zwłaszcza w działalności na rzecz dzieci i młodzieży. Na każdym osiedlu jest świetlica środowiskowa (dwie prowadzi Kościół). Poza tym działają trzy świetlice kościelne (bez wsparcia ze strony miasta). Parafia na starówce prowadzi działania kulturalne [wiceprezydent].*

Miasto współpracuje z wieloma organizacjami, jednak w K nie powstała rada pożytku publicznego ani funkcja pełnomocnika do spraw organizacji pozarządowych. Gmina zleca organizacjom pozarządowym zadania publiczne w formie powierzenia i wspierania. W 2011 roku wyremontowany został budynek, który władze miasta przeznaczyły do użytku organizacji pozarządowych.

Informacje o wydarzeniach w mieście można czerpać z lokalnego dziennika, miesięcznika wydawanego przez urząd miasta, biuletynu domu przedsiębiorcy, miesięcznika centrum sztuki i kultury, a także z gazety powiatowej i cotygodniowego dodatku do gazety regionalnej. W mieście działają też dwie lokalne stacje radiowe i jedna stacja telewizyjna.

Przy tworzeniu uchwał w czasie rozpoczęcia badania (latem 2011 roku) dominował asymetryczny model partycypacji – mieszkańcy ani organizacje pozarządowe ich nie współtworzyli. Niektóre uchwały były konsultowane. Wiosną 2011 roku powołano radę strategii rozwoju K, ciało o charakterze konsultacyjnym i opiniotwórczym przy prezydencie miasta. W jej skład weszli przedstawiciele rady miasta, organizacji pozarządowych, przedsiębiorców, młodzieżowej rady miasta, samorządu powiatowego oraz wiceprezydenci. Rada zajmuje się tworzeniem dokumentów strategicznych.

Władze miasta deklarują dużą otwartość na inicjatywy mieszkańców, a prezydent, wiceprezydenci i wszyscy radni przyjmują mieszkańców w trakcie dyżurów. Urząd miasta K otrzymał certyfikat na lata 2008–2010 w ramach inicjatywy „Przejrzysta Polska”, za prowadzenie urzędu zgodnie z zasadami przejrzystości, braku tolerancji dla korupcji, zasadami partycypacji społecznej, przewidywalności, fachowości i rozliczalności. Konflikty między mieszkańcami a władzą są rzadkie i udaje się je konstruktywnie rozwiązywać. Wiele spraw wyjaśnia się dzięki osobistym kontaktom z urzędnikami.

## **Realizatorzy i uczestnicy**

Funkcje animatora partycypacji publicznej pełniły w K dwie osoby – pracownice wydziałów urzędu miasta. Animatorzy nie miały doświadczenia w pracy w podobnych projektach i na początku wątpiły, czy taki projekt może zakończyć się sukcesem. Obawiały się, że mają słabą pozycję w hierarchii urzędu i że to może im utrudnić działania. Czuły się nieco zagubione w związku ze skomplikowaną strukturą całego projektu. Traktowały go jako pilotaż, którego efekty nie są pewne. *My tutaj, w ogóle wszystkie gminy, jesteśmy takim królikiem doświadczalnym w założeniach tego projektu. Bo dopiero po nas zobaczy się, czy to rzeczywiście się udało. To też może nie być po iluś tam latach nieadekwatne, bo jeśli założenia były niewłaściwe na samym początku, to nie oczekujemy właściwego rezultatu.*

Przy organizacji działań na poziomie lokalnym animatorki podzieliły się zadaniami. Pierwsza koordynowała prace związane z tworzeniem strategii. Druga przejęła zadania związane z uchwałą o młodzieżowej radzie. Współpraca między nimi układała się bardzo dobrze. *Zawsze razem to robimy albo wiemy, która co robi. Dzielimy się w zależności od tego, która z nas jest, ile mamy pracy – kontaktujemy się, żeby wspólnie to ogarnąć.*

Pierwsza superwizorka dla K zrezygnowała z tej funkcji i w grudniu 2011 roku superwizorką została animatorka i trenerka z Warszawy, regularnie współpracująca z CAL. Wcześniej zajmowała się teorią animacji w partycypacji i raczej śledziła przebieg innych projektów. Do „Decydujemy razem” przystępowała w nadziei, że wieloletnia praca może zmienić postawy ludzi, tak by byli przekonani do idei partycypacji. Obawiała się, że trudno będzie przerwać stereotypowy podział ról między władzą a mieszkańcami.

Pierwszy animator subregionalny działa od lat w sieci CAL i jest animatorem w stowarzyszeniu działającym w obszarze edukacji ekologicznej, ochrony przyrody i animacji społecznej. Funkcję animatora subregionalnego przekazała mu szefowa tego stowarzyszenia, która sama nie mogła jej objąć. Idea działania na poziomie subregionu bardzo mu się spodobała. Obawiał się braku gotowości władz w K do włączenia mieszkańców do współdecydowania. Rzeczywistym problemem dla animatora subregionalnego okazał się nadmiar obowiązków. *Zbyt dużo czasu musiałem poświęcać na realizację tego projektu i zbyt dużo w głowie miejsca mi to zajmowało.* W marcu 2013 roku animator subregionalny zrezygnował z pełnienia tej funkcji.

Nowa animatorka subregionalna to osoba pracująca w urzędzie miejskim innego miasta od ponad 20 lat, a od kilkunastu lat zajmująca się projektami partycypacyjnymi. W projekcie „Decydujemy razem” zaskoczyła ją ilość zadań do wykonania. *Rzeczywiście jest to absorbujący projekt w sensie prac, oczekiwań, organizacji. Jest więcej, niż myślałam, pracy takiej nie stricte twórczej, tylko takiej organizacyjno-kontaktowej, czasochłonnej* – podsumowała dwa pierwsze miesiące swojej pracy.

W grudniu 2012 roku zmienił się również superwizor. Pracę rozpoczął od odwiedzania podległych mu gmin, w maju 2013 roku po raz pierwszy dotarł do gminy K.

Prezydent K zdecydował o udziale miasta w projekcie ze względu na prestiżowy charakter projektu i możliwość pracy nad strategią rozwoju miasta w jego ramach. Nie angażował się osobiście w działania. Pracownicy urzędu nie byli przekonani o jego rzeczywistym poparciu dla idei partycypacji.

Początkowo w skład grupy do spraw partycypacji publicznej weszli: pracownicy urzędu, przedstawiciele młodzieżowej rady miasta, miejskiego ośrodka pomocy społecznej, organizacji pozarządowych oraz radni. Ich zaangażowanie było przeciętne, traktowali udział w pracach grupy jako jedno ze swoich wielu zadań zawodowych. Wyjątkami były przedstawicielka młodzieży oraz przedstawiciela organizacji pozarządowej. Ta ostatnia sama zgłosiła się do udziału w pracach grupy. Ostatecznie prace nad strategią rozwoju prowadzone były w wąskim gronie urzędników.

Ważną osobą dla projektu w K była naczelniczka jednego z wydziałów urzędu – przełożona jednej z animatorek. Oficjalnie nie pełniła funkcji w projekcie, ale przez cały czas jego trwania stanowiła wsparcie i pomoc dla animatorek. Aktywnie włączyła się w prace nad spisaniem strategii rozwoju miasta. W wielu sytuacjach, jako osoba starsza, bardziej doświadczona i stojąca wyżej w hierarchii urzędu, w rzeczywistości kierowała pracą animatorek lokalnych.

### Przeprowadzone działania

O udziale gminy w projekcie zdecydował prezydent miasta K, który stwierdził, że w ramach projektu można pracować nad strategią rozwoju, co i tak było w planach miasta. *Ten projekt się wstrzelił – będziemy zmieniać studium zagospodarowania przestrzeni i zmieniać strategię rozwoju miasta. Są otwarte dokumenty, więc można rozmawiać o kierunku rozwoju.* Prezydent uznał, że „Decydujemy razem” to projekt prestiżowy i dzięki udziałowi w nim miasto może czerpać korzyści. Dla prezydenta istotne było również to, że nie wymagano wkładu własnego.

Jednym z pierwszych działań było zorganizowanie w K forum partycypacji, mające formę debaty. Uczestnicy forum skupili się na sprawach, dla których postanowiono poszukać dobrych rozwiązań dla miasta w sposób partycypacyjny. W debacie wzięło udział kilkadziesiąt osób, w tym radni, nauczyciele, przedstawiciele organizacji pozarządowych, młodzież i seniorzy. Celem była dyskusja o pożądanym kierunku rozwoju miasta, lecz uczestnicy relacjonowali, że zebrani skupili się na konkretnych inwestycjach, budownictwie i komunikacji miejskiej, a (...) *debata wymknęła się spod kontroli – najwięcej czasu poświęcono drogom i eksmisjom. (...) To była raczej konfrontacja, a nie debata – monolog prezydenta. (...) Forum to były gorzkie żale.* Z debaty wynikł jednak pozytywny wniosek, że mieszkańcy chcą się spotykać i dyskutować.

Głównymi odpowiedzialnymi za organizację debaty były animatorki lokalne, skarżące się od początku na nadmiar zadań i złą komunikację z CAL. Nie były też zadowolone ze szkoleń dla animatorów partycypacji publicznej zorganizowanych przez CAL. Źle oceniły ich warsztatową formę, oczekiwały raczej konkretnych informacji, a nie ćwiczeń.

Od jesieni 2011 roku odbywały się spotkania grup roboczych, opracowujących strategię. Jedno spotkanie warsztatowe poprowadził ekspert zewnętrzny. Zorganizowano również sejmik młodzieżowy, na którym młodzi radni zapoznali się z planami i dowiedzieli się, w jakie działania mogą się włączyć. To spotkanie wykazało słabe strony młodzieżowej rady. W styczniu uchwalono strategię rozwoju miasta, po czym zdecydowano, że dalsze działania będą dotyczyć poprawy jakości pracy młodzieżowej rady, a w czerwcu 2012 roku przyjęto uchwałę o nowych zasadach jej wyboru i funkcjonowania. Uchwała była zatwierdzona po konsultacjach z młodzieżą, której uwagi w większości uwzględniono. Działania na poziomie lokalnym odbywały się zgodnie z harmonogramem projektu.

Od wiosny 2012 roku do wiosny 2013 roku działania na poziomie krajowym zostały zawieszono. W K toczyły się jednak prace związane z młodzieżową radą miasta, które doprowadziły w grudniu 2012 roku do wyborów przeprowadzonych według nowej ordynacji. Wiosną 2013 roku animatorki dowiedziały się o zmianie osób pełniących funkcje animatora subregionalnego i superwizora, co je negatywnie zaskoczyło. Nie wiedziały, czy w tej sytuacji projekt w K ma trwać. Ostatecznie zdecydowano, że projekt będzie kontynuowany tylko na poziomie lokalnym, a animatorki nie będą brały udziału w wydarzeniach w subregionie i na poziomie krajowym. W efekcie animatorki miały wrażenie, że z zewnątrz są tylko kontrolowane, nie otrzymywały żadnego wsparcia, co pogłębiło ich rozczarowanie projektem. *Tylko przyjeżdżanie i przepytywanie. Każdy przyjeżdżał przepytywać, co zrobiliście, jakie są sukcesy, jakie problemy, trudności. I znowu spotkanie z subregionalnym, spotkanie z superwizorem, jakieś fokusy, jakieś spotkania, ciągle ktoś się pyta, co u was, a nie ma żadnego wsparcia z zewnątrz. (...) Po tych szkoleniach niektórych miałam takie myśli, po co to jest.*

W subregionie, w związku z formalnymi zastrzeżeniami lidera projektu do realizacji działań przez CAL, wystąpiły opóźnienia i zmiany w harmonogramie. Część zaplanowanych wydarzeń się nie odbyła. Animator subregionalny jako sukces uznał zorganizowane w swoim subregionie spotkanie LAS.

Animatorki nie były zadowolone z kontaktów z CAL. Narzekały na zły przepływ informacji w ramach tej organizacji, brak konsekwencji w działaniach i ogólne zamieszanie. *Tam się osoby powymieniały i czasami nie wiadomo, do kogo się maila pisze, z kim się rozmawia. Jednej osobie się mówi, za chwilę drugiej osobie się mówi to samo. Trzecia osoba by chciała to samo wiedzieć* – krytykowała jedna z nich. Dystansowały się od projektu na poziomie subregionalnym i ogólnopolskim, oceniały, że działania tam są prowadzone chaotycznie i nie mają bezpośredniego związku z wydarzeniami na poziomie lokalnym. *Nie czekamy, aż ktoś nam każe coś zrobić i narzuci coś, tylko robimy według naszego uznania. (...) A że to im się może w którymś momencie nie spodobać, to już trudno, to już ich problem.*

W związku z deklarowaną przez animatorki lokalne niezależnością, nie stanowiło w ich oczach problemu zawieszenie działań na poziomie ponadlokalnym. Inaczej to postrzegala superwizorka, która brak informacji widziała jako zagrożenie dla projektu. *Nie ma jasnej informacji – na pięć miesięcy wszystko staje, zatrzymujemy się. A tak naprawdę nikt nie wie, ile to będzie trwało, co się z tym dzieje. Jeszcze ja sobie z tym poradzę, ale ludzie są poumawiani, mają spotkania, poplanowane fora, różne działania.*

W 2013 roku gmina K zamierza zrealizować projekt społeczny – członkowie młodzieżowej rady miasta mają przeprowadzić z mieszkańcami wywiady ankietowe na temat planów zagospodarowania przestrzennego. Projekt ma być zorganizowany do końca roku, a towarzyszyć mu mają warsztaty i forum dla mieszkańców.

## Rezultaty działań

Korzyści i rezultaty oczekiwane przez realizatorów i uczestników projektu w K można analizować na dwóch poziomach: ogólnym – gdzie celem było podniesienie partycypacji publicznej, oraz konkretnym – gdzie zaplanowano zaktualizowanie strategii rozwoju miasta oraz zreformowanie młodzieżowej rady miasta.

Na tym drugim poziomie cel został osiągnięty – strategia została zaktualizowana. Istotne jest jednak, że większość prac nad strategią odbyła się wewnątrz w wydziale rozwoju miasta, a napisały ją właściwie dwie osoby – animatorka zatrudniona w tym wydziale oraz jej szefowa. Udział osób spoza urzędu był nikły. Grupa do spraw partycypacji publicznej przestała działać po przyjęciu strategii. Animatorzy, pracownicy urzędu, pracowali z innymi urzędnikami. W samej strategii nie pojawiają się kwestie związane z partycypacją czy konsultacjami społecznymi.

Tworzący strategię urzędnicy nie traktowali tej pracy jako szczególnego zadania, lecz jako swój kolejny obowiązek. Brak aktywności prezydenta w projekcie sprawił, że działania nie miały charakteru priorytetowego, nie nadano im specjalnej rangi, a pracownicy urzędu nie czuli się specjalnie zmotywowani. *Taki szef, wójt czy burmistrz powinien umieć obserwować ludzi, motywować ich, określać jasno, czego się oczekuje – żeby pracownik pracował takimi metodami. I żeby te osoby były nagradzane. Żeby było wiadomo, że ten urząd stawia na ten typ pracy. Żeby to było czytelne dla wszystkich* [nowy animator subregionalny].

Efekt partycypacyjny częściowo udało się osiągnąć przy okazji organizacji sejmiku młodzieżowego oraz prac nad uchwałą o młodzieżowej radzie miasta. W prace te zaangażowała się młodzież. *Może to, że jesteśmy w tym projekcie, dało im [młodzieży] taki argument, żeby powiedzieć o tym otwarcie – przyjść do mnie czy porozmawiać, że coś można by zmienić. Bo młodzież rozmawia między sobą, ale żeby przyjść do urzędu, to już nie bardzo. Może to, że jest „Decydujemy razem”, to miało wpływ na to jakiś* [jedna z animatorek lokalnych].

Władze otworzyły się na współpracę z młodzieżą oraz – jak ocenia superwizorka – z organizacjami pozarządowymi, które przestały być traktowane jak konkurencja. Zdaniem pierwszej superwizorki, praca nad uchwałą o młodzieżowej radzie miasta wykonywana partycypacyjnie zmieniła podejście urzędników do partycypacji. Nie potwierdzają tego postawy animatorek, dla których projekt skupia się wokół tego, co urząd może zrobić dla mieszkańców, a nie wokół tego, co urzędnicy mogą zrobić razem z mieszkańcami. Animatorzy postrzegają projekt jako konkretne zadanie do wykonania, a nie jako długofalową pracę nad zmianą postaw i zmianą sposobu postępowania. Na podobne rozumienie wskazują wypowiedzi innych urzędników z K, dla których idea partycypacji pozostaje dosyć abstrakcyjna. Wydaje się, że urzędnikom wystarczy samo zaproszenie mieszkańców do dyskusji, a partycypacja często utożsamiana jest z konsultacjami. *To było konsultowane, a że na konsultacje przyjdzie pięć osób, a nie sto... – powiedziała jedna z animatorek lokalnych, wyrażając swoją opinię na temat partycypacji.*

Nie udało się włączyć K do subregionu. Obie animatorki były sceptycznie nastawione do działań i osób reprezentujących projekt na poziomie ponadlokalnym. Animatora subregionalnego i osób z CAL nie traktowały jako wsparcia, lecz jak wymagających kontrolerów. Nie uważały, że ich pomoc może być w K przydatna. *My staramy się sami rozwiązywać problemy, bo wychodzę z założenia, że oni [CAL] nie pracują w gminach, w urzędach, jako urzędnicy i nas – oprócz tego, że jesteśmy w projekcie – nas obowiązują pewne procedury, inne zasady, ustawy, przepisy itd. (...) Natomiast jak mamy jakiś problem, to i tak musimy go rozwiązać, tak naprawdę, w naszej społeczności, w naszym gronie, tutaj lokalnie.*

Gmina K jest dużą społecznością, w której równolegle przebiegają różne procesy i toczy się wiele działań. Trudno więc ocenić czy, projekt „Decydujmy razem” wpłynął na zwiększenie partycypacji mieszkańców, a jeśli tak, to na ile. Niewielki wzrost zaangażowania, na przykład w debatę budżetową, jest widoczny. *My tę zwiększoną działalność widzieliśmy przy okazji nowej procedury opracowania budżetu miasta. W ubiegłym roku od września do grudnia, jak przyjęliśmy ten budżet, rzeczywiście ta aktywność była większa, ale nie potrafię tego ocenić, czy projekt miał wpływ [wiceprezydent].*

Inną sprawą jest, że zdaniem osób odpowiedzialnych za realizację projektu w K, jego celem wcale nie było zwiększenie partycypacji szeroko rozumianej społeczności lokalnej. *Plan minimum to jest pozytywna zmiana, to jest pewne otwarcie procesu politycznego, przy czym jest to otwarcie ograniczone, odbywające się w ramach elit. Trochę też z klucza – ta decyzja, kto jest zaproszony, jest podejmowana w wąskim gronie. Takie są cechy tego projektu. (...) Ja nie widzę w ramach tego projektu przestrzeni do włączania nieelit [nowy superwizor].*

### **Metoda CAL na podnoszenie poziomu partycypacji publicznej – opinie realizatorów projektu**

Realizatorzy projektu w K nie potrafili zidentyfikować metody. Podjęte działania traktowali raczej jako pilotaż. Nowy superwizor użył określenia *eksperyment, który może służyć do wypracowania metody*. Pierwszy animator subregionalny sugerował, aby korzystając z zebranych doświadczeń spisać katalog dobrych i złych praktyk i na tej podstawie zastanowić się nad metodą. Animatorki lokalne uznały, że jako osoby bezpośrednio zaangażowane w działania nie są w stanie zdystansować się do tematu i szukać w tych działaniach jakiejś metody. Oceniły, że wypracowanie metody jest raczej zadaniem na przyszłość, a wnioski z działań, które się jeszcze toczą, powinny w tym pomóc.

Dla urzędników w K projekt był zbyt skomplikowany i zbyt teoretyczny. *Ten projekt miał dużo takich ładnych założeń, haseł, tylko one okazały się zbyt teoretyczne, żeby w nie wejść. Żeby cokolwiek w nim robić, to trzeba było zrobić taką bardzo dużą kreację przełożenia tych haseł na jakąś praktykę, żeby tym ludziom, którzy mieli być do tego włączeni, powiedzieć: słuchajcie, to i to chcemy zrobić [naczelniczka jednego z wydziałów].*

Nowa animatorka subregionalna oceniła, że zaproponowany model działania (miała wątpliwości, czy można go nazwać metodą) jest niemożliwy do wykorzystania w wielu gminach, ponieważ wymagałoby to zapewnienia środków finansowych na jego realizację.

Metoda w obecnej formie polega na pracy animatora lokalnego, stąd jej skuteczność zależy od osobowości, nastawienia i pozycji animatora. Musi to być osoba posiadająca odpowiednią pozycję w urzędzie, przekonana do idei projektu, posiadająca rozwinięte zdolności interpersonalne oraz wsparcie przełożonych i współpracowników.

Aby metoda przyniosła pożądane efekty, powinna być bardziej elastyczna. W gminie K uznano, że błędem ze strony CAL było ściśle narzucanie liczby spotkań czy harmonogramu, bez uwzględnienia specyfiki gmin i powiatów. Ograniczający był przymus ciągłej sprawozdawczości i rozliczania się z działań. Zamiast tego należałoby uwzględnić lokalne uwarunkowania i wyniki diagnozy potrzeb lokalnych, by potem prowadzić działania w swoim tempie, tylko według ogólnych wytycznych, zgodnie ze wspólnym dla wszystkich gmin i powiatów celem.

Realizatorzy z poziomu lokalnego nie wierzyli w realizację koncepcji działań na poziomie subregionalnym. W K uznano, że zbędna jest współpraca ponadlokalna dla sukcesu działań w gminie, a w niektórych przypadkach – wręcz nierealna, ponieważ samorządy z jednego regionu stanowią dla siebie konkurencję, walczą o środki finansowe z ograniczonej puli.

Za możliwe do udoskonalenia i warte dalszych prac nad metodą uznano m.in.:

- konsultowanie założeń teoretycznych na poziomie gmin (*Jeżeli chcemy pracować z urzędnikami, warto urzędnika zapytać. Jeżeli chcemy pracować z NGO-sami, to warto zapytać jakieś prężne dobre NGO-sy [naczelnik jednego z wydziałów UM]*);
- uproszczenie metody i uczynienie jej bardziej zrozumiałą (*ktoś, kto to dostał pierwszy raz, powiedział »no, dobra, nic z tego nie rozumiem, właściwie to co ja mam robić, ale o co chodzi?» [naczelnik jednego z wydziałów UM]*);
- większą decyzyjność na niższych poziomach – lokalnym i subregionalnym;
- poprawę komunikacji, wymiany informacji, bieżące wyciąganie wniosków z sukcesów i porażek;
- wzmocnienie poziomu subregionalnego, np. przez powołanie instytucji występującej w roli animatora;
- ograniczenie szkoleń i dopasowanie ich do potrzeb – zapotrzebowanie na praktyczne warsztaty i konsultacje psychologiczne i animacyjne dla urzędników;
- doprecyzowanie, czym ma być projekt społeczny, i znalezienie środków na jego sfinansowanie;
- budowanie rozpoznawalności i ciągłości działań partycypacyjnych (promocja projektu);
- uproszczenie zarządzania, w tym kwestii rozliczeń finansowych w projekcie.



## Podsumowanie

K jest dosyć dużym miastem, w którym w latach 2011–2013 próbowano przyczynić się do podniesienia poziomu partycypacji publicznej mieszkańców, realizując projekt „Decydujemy razem”. Porównując sytuację z lat 2011 i 2013, wydaje się, że poziom partycypacji rzeczywiście nieco wzrósł. Trudno natomiast ocenić, jaki wpływ miał na to projekt „Decydujemy razem” i metoda zaproponowana przez CAL.

Władze K prezentują specyficzną postawę wobec partycypacji. W deklaracjach popierają tę ideę, choć wydaje się, że rozumieją ją wąsko – jako zwiększenie otwartości urzędników na potrzeby czy głosy mieszkańców oraz poprawę polityki informacyjnej. Partycypacja w K dotyczy głównie urzędników i wąskiego grona elit.

Sam projekt „Decydujemy razem” potraktowany tu został zadaniowo. Miasto podjęło w ramach projektu temat, którym i tak urzędnicy mieli się zająć. Wszystko to, co w projekcie wychodziło ponad poziom lokalny, w K było postrzegane bardziej jako obciążenie niż pomoc. Gmina K przez projekt nie zintegrowała się z subregionem. Animatorzy lokalni bardzo krytycznie odnosiły się do kontaktów z CAL, twierdząc, że w K projekt został zrealizowany własnymi siłami.

## Projekt bez opiekunów – gmina L

### Charakterystyka gminy

L<sup>50</sup> jest gminą miejsko-wiejską, leży w północno-zachodnim regionie Polski. W jej skład wchodzi jedno miasto i 19 wsi, mieszka w niej ponad 16 tys. osób, z czego zdecydowana większość – w mieście. Liczba mieszkańców powoli, ale regularnie rośnie. Społeczność L to kolejne pokolenia ludności napływowej, w większości przybyłej tu po zakończeniu II wojny światowej, kiedy te tereny przeszły z rąk niemieckich w granice państwa polskiego.

W przeszłości funkcjonowały tu PGR i fabryka zatrudniająca ponad 2 tys. pracowników, natomiast dzisiaj problemem jest bezrobocie: na koniec 2010 roku 17,1% mieszkańców w wieku produkcyjnym zarejestrowało się w urzędzie pracy. Na lokalnym rynku pracy funkcjonują tylko dwie firmy zatrudniające powyżej 100 osób. Transformacja ustrojowa spowodowała ubożenie i wykluczenie mieszkańców wsi. Z terenów wiejskich trudno dojechać do miasta, z niektórymi wsiami nie ma żadnych stałych połączeń autobusowych do centrum gminy. Problemy bezrobocia, ubóstwa i alkoholizmu są tam szczególnie dotkliwe. Odsetek osób korzystających z pomocy społecznej należy do najwyższych w powiecie.

Aktywność społeczna mieszkańców jest bardzo niska. Słaby jest też sektor pozarządowy. W ostatnich latach pojawiło się kilku liderów organizacji pozarządowych, jednak ich rozpoznawalność na terenach wiejskich jest znikoma. *Statystyczny mieszkaniec u nas na wsi nie rozróżnia tego, co to jest organizacja pozarządowa, a co to jest władza samorządowa [przedstawiciel organizacji społecznej].*

<sup>50</sup> Realizatorem badania terenowego i autorem trzech monografii częściowych był Wojciech Fenrich.

Gmina L jest atrakcyjna turystycznie ze względu na liczne zabytki, nie dysponuje jednak infrastrukturą turystyczną i zapleczem rekreacyjnym. Również oferta kulturalna dla mieszkańców jest niewielka. Brak kina, teatru czy muzeum. W większości wsi nie działają nawet filie bibliotek. Atrakcją kulturalną są doroczne dożynki oraz festyny wiejskie. W dwóch wsiach działają stworzone przez mieszkańców, współpracujące z lokalnymi stowarzyszeniami, młodzieżowe koło teatralne oraz zespoły śpiewacze.

W mieście działalność kulturalna skupia się wokół ośrodka kultury i sportu oraz szkół, nie jest to więc działalność oddolna. Istnieje też elitarnie stowarzyszenie opiekujące się lokalnymi zabytkami, zrzeszające ludzi dobrze wykształconych.

Na terenie gminy działa ponadto od kilku lat parę stowarzyszeń aktywnie pozyskujących środki na rozwój terenów wiejskich. Jednym z ich celów jest zmotywowanie zazwyczaj biernych mieszkańców do działania na rzecz wspólnoty. *Ludzie są leniwi. Znaczą leniwi... Ludzie nie wierzą w to, że mogą coś zmienić* [działacz społeczny]. Lokalni przedsiębiorcy nie wyrażają chęci do wspierania inicjatyw społecznych. Respondenci oceniają również urząd miasta i gminy jako bierny, niewychodzący z inicjatywą do mieszkańców, ograniczający się do wykonywania niezbędnych obowiązków. Słaba jest współpraca urzędu z organizacjami pozarządowymi, nikłe konsultacje społeczne. *Nasze władze nie są przyzwyczajone do dialogu ze społeczeństwem. Nie ma czegoś takiego u nas jak konsultacje społeczne* [przedstawiciel organizacji społecznych].

Urząd gminy konsultuje swój program współpracy z organizacjami pozarządowymi, co przyjmuje formę zbierania opinii do projektu uchwały o współpracy. W ramach konsultacji organizowane są spotkania z mieszkańcami i przedstawicielami organizacji pozarządowych. Burmistrz tłumaczy, że włączanie obywateli w proces decyzyjny jest trudne ze względów organizacyjno-proceduralnych i finansowych. Gmina ma niski budżet na realizację swoich zadań i w tej sytuacji postulaty zgłaszane przez mieszkańców są często, w opinii burmistrza, niemożliwe do zrealizowania.

W gminie ukazuje się gazeta finansowana przez władze samorządowe, a na stronie internetowej urzędu miasta i gminy działa forum mieszkańców, na którym mogą się wypowiadać między innymi na temat decyzji i działań instytucji samorządowych. Mieszkańcy sporadycznie korzystają z tej możliwości.

Dobrze oceniana jest współpraca między urzędem miasta i gminy a sołtysami, a także kontakty między samymi sołtysami. Zdaniem jednej z rozmówczyń, przedstawicielki organizacji pozarządowej w L, nie przekłada to się jednak na komunikację z mieszkańcami: *Jak gdyby nie ma tu takiego forum szerszego, oprócz kontaktów osobistych, przekazywania informacji – tego, co sołtys uzyska z gminy. Jak również radnego. Też radny jak gdyby tutaj bierze udział w tych pracach, natomiast ja jako mieszkaniem, jeśli nie porozmawiam osobiście z radnym, to nie wiem, co się dzieje.*

Pierwsza tura badań wykazała problem komunikacyjny między władzą samorządową a mieszkańcami. Władza ocenia społeczność jako mało aktywną, zaś lokalni liderzy postrzegają urząd jako mało inicjatywny. Mocną stroną gminy jest niewielka grupa silnych liderów działających w lokalnych organizacjach pozarządowych.

<sup>51</sup> W tych szkoleniach wzięła udział jego poprzedniczka, która zmieniając pracę, nie pozostawiła dla nowego animatora żadnych materiałów.

## Realizatorzy i uczestnicy

Pierwsza osoba, wytypowana do roli animatorki partycypacji publicznej, odeszła do pracy w sąsiedniej gminie, zanim rozpoczęły się działania w projekcie. Nowym animatorem został pracownik wydziału promocji i rozwoju urzędu miasta i gminy. Nie miał wcześniejszych doświadczeń w realizacji podobnych projektów. Był słabo przygotowany do swojej funkcji również ze względu na to, że nie brał udziału w szkoleniach organizowanych przez CAL dla animatorów lokalnych<sup>51</sup>. Widział siebie w roli organizatora spotkań i osoby motywującej społeczność do aktywności. Jego pozycja w urzędzie była słaba, w związku z czym początkowo decyzje konsultował z burmistrzem.

Superwizorem został pracownik naukowy jednej z wyższych uczelni ekonomicznych, z doświadczeniem pracy w samorządzie (były starosta). Swoją funkcję postrzegał jako doradczą – jako osoba z zewnątrz ma inne, szersze spojrzenie na projekt. Nie był pewien, jakie oczekiwania ma wobec niego CAL. Czuł, że funkcja superwizora w projekcie nie została wystarczająco określona.

Animator subregionalny to działacz społeczny (prezes fundacji o zasięgu regionalnym), również doświadczony w pracy w samorządzie – zajmował w przeszłości stanowisko sekretarza gminy. Zamierzał wspierać animatorów lokalnych oraz zająć się promocją projektu w subregionie i województwie.

Animator subregionalny i pierwszy superwizor znali się wcześniej i bardzo cenili. Animator subregionalny znał animatora lokalnego, natomiast animator lokalny nie znał (i nie poznał w trakcie projektu) żadnego z superwizorów.

W wyniku zmian związanych z formalnymi zastrzeżeniami lidera projektu do realizacji działań przez CAL zmienili się wszyscy superwizorzy. Nową superwizorką dla L została pracownica warszawskiej centrali CAL, definiująca swoją rolę inaczej niż poprzednik: *Teraz moja funkcja jakby jest taką zmianą trochę wizji tego, że właśnie superwizor to jest taki ktoś jednak bardziej, że tak powiem, z centrali niż z terenu. I on jakby jest takim gościem bardziej w terenie niż przedstawicielem tej społeczności.*

W skład grupy do spraw partycypacji publicznej weszło 25 osób, z czego 20 uczestniczyło w spotkaniach regularnie. Byli to przedstawiciele organizacji pozarządowych, szkół, radni, sołtysi oraz przedstawiciele urzędu miasta. Raz pojawił się lokalny przedsiębiorca. W L nie zawiązała się grupa zadaniowa.

Burmistrz nie włączał się w działania i nie interesował się rozwojem wydarzeń w projekcie. Na etapie tworzenia treści uchwały wsparciem dla animatora lokalnego był sekretarz gminy.

Z powodu trudności w realizacji projektu w gminie L ważną dla projektu osobą okazał się animator subregionalny. Dzięki jego bezpośredniej interwencji projekt nie został na początku realizacji przeniesiony do innej gminy. Wielkie znaczenie miało to, że animator subregionalny jest rozpoznawalnym w regionie działaczem społecznym, prezesem fundacji, która od lat prowadzi działania na rzecz aktywizacji i partycypacji społecznej. W trakcie działań animator subregionalny przeciążony pracą, a także nieco

zniechęcony kierunkiem rozwoju projektu, chciał się z niego wycofać, jednak przekonano go, aby został. Argumentem było to, że po jego rezygnacji projekt w całym subregionie mógłby zakończyć się niepowodzeniem.

## Przeprowadzone działania

Działania projektowe w gminie L rozpoczęły się dopiero na początku 2012 roku. Opóźnienie tłumaczone było obsadzeniem na stanowisku animatora lokalnego osoby, która nie uczestniczyła we wcześniejszych szkoleniach i potrzebowała czasu, by zorientować się w projekcie. Ponadto, rozważano opcję przeniesienia projektu do sąsiedniej gminy, w której rozpoczęła pracę osoba, która przeszła szkolenia CAL dla animatorów lokalnych. Ostatecznie, po osobistej rozmowie animatora subregionalnego z burmistrzem, zdecydowano, że projekt będzie realizowany w L, ale zaistniała sytuacja spowodowała opóźnienia w ustalonym już harmonogramie.

W gminie zorganizowano sześć spotkań. W pierwszym uczestniczyli burmistrz i animator subregionalny. Pierwsze trzy spotkania prowadził ekspert CAL. Kolejne trzy – animator lokalny. We wszystkich gminach subregionu, do którego należy L, zdecydowano się na pracę w obszarze integracji społecznej, opracowywano program aktywności lokalnej.

Za rekrutację grupy do spraw partycypacji publicznej odpowiedzialny był animator lokalny, który zapraszał uczestników w sposób formalny – przez ogłoszenia w prasie regionalnej i Internecie – oraz nieformalny – przez prywatne kontakty z lokalnymi liderami. W efekcie ustalili się stały i silny skład grupy, do której nie weszli jednak przedstawiciele szerszej społeczności, a znalazły się w niej jedynie lokalne elity, osoby już wcześniej aktywne. Niektórzy członkowie grupy byli zdziwieni, że tym razem zaprasza się ich do wspólnego tworzenia dokumentu, a nie tylko konsultowania gotowego już projektu. Początkowo dominowały w grupie głosy narzekające na problemy gminy, nie koncentrowano się na poszukiwaniu rozwiązań. Przeciwdziałała tej tendencji warsztatowa forma pracy i wsparcie eksperta. *To zawsze miało formy warsztatowe. Czyli po prostu dzieliliśmy na grupy, to ludzie to wszystko wypracowywali. Ja tam się starałem tylko podchodzić, jak już zbaczali mi za bardzo w kierunku narzekania. No, to musiałem ich tam prostować, bo byśmy nic nie zrobili, tylko żale wylewali, że tak powiem [ekspert CAL].*

Na pierwszych spotkaniach przeprowadzono analizę SWOT gminy. Na kolejnych wypracowano założenia do programu aktywizacji lokalnej, który następnie został spisany przez animatora lokalnego. Grupa skupiła się na kwestii aktywizacji mieszkańców wiejskich obszarów gminy, głównie przez ożywienie wiejskich świetlic. *Nacisk położony po prostu na wyławianie ludzi, którzy mogliby ożywić świetlice wiejskie w danej wsi. Te świetlice są, one są zamknięte przez większość, przez 360 dni w roku, nic tam się nie dzieje. Po prostu takich ludzi, że tak powiem, wyłowić, żeby się zgodzili tam za jakieś niewielkie pieniądze coś prowadzić dla dzieci, starszych, młodzieży [animator].*

Współpraca na poziomie subregionalnym nie spełniła oczekiwań animatora lokalnego ani superwizora. Animator bazował na kontaktach i wsparciu osób, które znał już wcześniej, przed rozpoczęciem projektu. Wziął udział tylko w jednym spotkaniu na poziomie subregionalnym. Superwizor z kolei uznał, że oficjalny program spotkań na poziomie ponadlokalnym nie miał wielkiego znaczenia; więcej za to dawały rozmowy kularowe i kontakty nieoficjalne.

Przez rok, od czerwca 2012 roku do maja 2013 roku, w gminie L nie prowadzono żadnych działań, oprócz przygotowania treści uchwały programu aktywności lokalnej. Dokument przygotował animator lokalny ze wsparciem sekretarza gminy, konsultując go nieformalnie (drogą e-mailową) z uczestnikami zespołu do spraw partycypacji publicznej. Projekt jest dostępny na stronie urzędu miasta od lipca 2013 roku wraz z zaproszeniem do przystąpienia do konsultacji społecznych. Opóźnienie z jego przyjęciem wynika z tego, w opinii animatora lokalnego, że przed przekazaniem dokumentu do konsultacji trzeba było zmienić uchwałę dotyczącą samego procesu konsultacji. Ekspert z kolei wyraził opinię, że opóźnienie wynikało z obaw gminy o konieczności poniesienia kosztów związanych z przyjęciem nowego dokumentu strategicznego<sup>52</sup>. Gmina L jest o około rok opóźniona z wykonaniem harmonogramu.

Zgodnie z planem, po uchwaleniu programu powinien się zacząć etap wdrożenia. Animator subregionalny obawia się, że zaangażowanie na poziomie lokalnym w gminie L jest tak niewielkie, że bez wsparcia zewnętrznego dalsze działania nie zostaną podjęte. Sam animator lokalny przyznaje, że realizacja projektu nie jest dla niego w gminie priorytetowym zadaniem.

Ekspert i animator subregionalny wyrazili nadzieję, że część pomysłów wpisanych do programu można zrealizować za pomocą środków zewnętrznych pozyskanych na poszczególne działania. Jednak krytycznie oceniono to, że w samym projekcie „Decydujemy razem” nie przewidziano dróg pozyskiwania środków na realizację wypracowanych rozwiązań<sup>53</sup>.

## Rezultaty działań

W gminie L charakterystyczne jest to, że przedstawiciele urzędu od początku jako cel projektu określali zmianę mentalności mieszkańców, podczas gdy realizatorzy z poziomu ponadlokalnego – superwizor i animator lokalny – mówili o aktywizacji całej społeczności poprzez współpracę międzysektorową i zmianę panujących w gminie (również po stronie urzędu) obyczajów. Problemem było niejasne określenie celów, a w związku z tym i trudność w zdefiniowaniu pożądanych rezultatów.

Do lipca 2013 roku nie udało się osiągnąć ważnego rezultatu – uchwały rady gminy o przyjęciu opracowywanego w ramach projektu dokumentu strategicznego. W trakcie prac nie udało się utworzyć zespołu zadaniowego, co wskazuje na niskie zaangażowanie ze strony urzędu.

<sup>52</sup> Obawy te, zdaniem eksperta, były nieuzasadnione, ponieważ projekt nie zakłada konieczności poniesienia dodatkowych wydatków przez gminę.

<sup>53</sup> Sugerowano wskazanie zewnętrznych źródeł finansowania lub mechanizm przyznawania dodatkowych punktów w konkursach grantowych urzędu marszałkowskiego lub Ministerstwa Rozwoju Regionalnego dla wniosków związanych bezpośrednio z projektem „Decydujemy razem”.

Nie udało się również osiągnąć celów z poziomu subregionalnego. Animator lokalny nie angażował się w działania na tym poziomie. Ani on, ani animator subregionalny i pierwszy superwizor nie widzieli korzyści, które gmina L mogłaby czerpać z udziału w projekcie na poziomie subregionalnym. W ich opinii, aktywność na tym poziomie nie była gminie potrzebna. Gmina L tylko formalnie została w projekcie włączona do subregionu.

W pracy na poziomie lokalnym nie udało się włączyć szerszej społeczności. W spotkaniach od początku brała udział tylko miejscowa elita. Po roku od zakończenia spotkań członkowie zespołu do spraw partycypacji publicznej nie śledzili już losu projektu ani programu, nad którym pracowali. Projekt nie zaowocował też nawiązaniem nowych kontaktów na poziomie subregionu, ponieważ zaangażowane weń osoby już wcześniej się znały i w miarę możliwości ze sobą współpracowały. Pewne szanse na realizację przewidywanych w programie działań daje jedynie fundacja animatora subregionalnego i eksperta.

### **Metoda CAL na podnoszenie poziomu partycypacji publicznej – opinie realizatorów projektu**

Superwizor i animator subregionalny, podejmując się pracy w projekcie, przyznawali, że nie do końca rozumieli proponowaną metodę pracy, jak również swoją rolę w projekcie. (...) *na początku, na pierwszych spotkaniach, to rozmawialiśmy o projekcie, ale tak na dobrą sprawę miałem wrażenie, że my go dopiero tworzymy. Bo to taki miało charakter (...). Z reguły projekty zostają zakwalifikowane do realizacji, jeżeli one są już zamknięte od A do Z. No tu, na początku jeszcze tam się coś tworzyło, tam zmieniało* – relacjonuje animator subregionalny. Jego zdaniem, projekt od początku był słabo skonceptualizowany. Składało się na niego wiele działań, bez dokładnego określenia celów i wyznaczenia wskaźników. Superwizor ocenił, że zbyt duża liczba ról i zadań wprowadzała chaos, a ludzie nie wiedzieli, za co odpowiadają i co mają osiągnąć.

Superwizor podkreślał, że na ukształtowanie się metody powinni mieć wpływ wszyscy zaangażowani – realizatorzy i uczestnicy, również z poziomu lokalnego. *Najistotniejsza to jest zmiana tego paradygmatu. Żeby to nie było, że jak ja mam władzę, to ja wiem najlepiej i to robię, tylko żeby jednak utrzymywać ten bieżący kontakt ze społecznością. Nie zawsze jest wygodne, to jest fakt.* W trakcie trwania projektu superwizor zauważył słabą wymianę informacji i opinii między uczestnikami i realizatorami projektu na różnych poziomach, co zmniejszało realny wpływ na metodę.

Zdaniem superwizora, metoda nie jest innowacyjna ze względu na użycie tradycyjnych narzędzi. *Metoda nie jest odkrywczą: współdziałanie trzech sektorów. Nowa była struktura: animator subregionalny, kontrola zewnętrzna. Gdyby zmieniać akcenty, to to mogłoby być dobrą praktyką, ta struktura. Ale to, że przyjmują jakąś politykę w ramach warsztatu, to jest standard.*

Tym, co metodę wyróżnia, jest połączenie teorii z praktyką i badaniami. *Mnie się podoba, bo ja pierwszy raz spotkałem się z takim projektem, który ma tę sferę realizacyjną konkretnie na tym poziomie lokalnym, a jednocześnie jest tworzona ta obudowa bardziej teoretyczna. Czyli jest ten segment taki naukowy też, który obserwuje to, co się dzieje. Jakieś wnioski są wyciągane. Pojawiają się publikacje też, tworzone przez naukowców, czyli dla mnie, to jest powiązanie praktyki z tą teorią. Chciałbym, żeby więcej takich projektów było* [superwizor przystępujący do projektu]. Podsumowując swoje doświadczenia projektowe po dwóch latach, stwierdził, że projekt był jednak *przeteoretyzowany*, zbyt mocno skupiano się na tworzeniu kolejnych dokumentów, a za mało – na konkretnych działaniach w gminach.

W trakcie wdrażania metody CAL w L nie do końca jasna była rola superwizora. W L, w opinii animatora subregionalnego i samego superwizora, wsparcie tego ostatniego nie było niezbędne. *Była osoba, no... wiedzieliśmy, że możemy z jego doświadczenia skorzystać, tak? Czy z pomocy. No ale... No co... przyjechał, żeśmy to tak traktowali, że ma coś tam do wypełnienia w projekcie swojego. Materiały musiał opracować. Przyjeżdżał, bo musiał. A jak to jest zapisane u góry w projekcie, to mi trudno powiedzieć. Na dobrą sprawę chyba z animatorów nikt tego nie widział, projektu w całości. (...) CAL musi tam wykazać się z jakichś wskaźników, o których, no, my chyba nie wiemy tak dokładnie. Z czego oni się rozliczają* [animator subregionalny]. Animator lokalny w L nie poznał osobiście ani pierwszego, ani drugiego superwizora i nie wiedział, kto nim jest.

Zdaniem animatora subregionalnego i eksperta, słabością metody jest pominięcie kwestii finansowania działań, które wynikają z opracowanych programów. Brak wskazówek i wsparcia w tym zakresie sprawiają, że projekt nie prowadzi do namacalnych rezultatów, a przez to traci na atrakcyjności dla urzędów gmin i przedstawicieli strony społecznej.

Metoda podnoszenia partycypacji publicznej nie może być stosowana tylko w ramach planu i harmonogramu jednego projektu. Zdaniem superwizora, niesie to ryzyko fasadowości działań – organizuje się przewidziane w planie spotkania, tworzy się nowe dokumenty, natomiast do trwałej zmiany postaw i sposobów działania nie dochodzi. Dla sukcesu metody niezbędne jest realne zaangażowanie władz samorządowych. *Ja myślę, że to powinien być główny cel tego projektu i na tym to wszystko powinno być skupione: jak właśnie wyciągnąć ludzi z pewnej apatii wynikającej z realizacji tylko i wyłącznie zadań ustawowych. Bo administracja jest wtłoczona: tylko prawo i nic więcej, i nic ponad to. To był taki projekt, który zwracał uwagę, że coś można robić efektywniej i ekonomiczniej społecznie, aczkolwiek prawo do tego nie zmusza.*

Animator lokalny uzupełnił listę warunków sukcesu metody o jeszcze jeden punkt: władza samorządowa musi mieć dobre stosunki, umiejętność i gotowość współpracy ze społecznością lokalną. Bez spełnienia tego warunku ludzi nie uda się włączyć w działania, a wypracowane rozwiązania nie będą wdrożone.

## Podsumowanie

Dotychczasowe działania w ramach projektu „Decydujmy razem” w gminie L zakończyły się niepowodzeniem. Działania zaczęły się ze znacznym opóźnieniem, co wskazywało od początku na niskie zaangażowanie ze strony władz samorządowych oraz animatora lokalnego. Dla animatora funkcja pełniona w projekcie nie miała charakteru priorytetowego. Wykonywał on tylko niezbędne czynności, takie jak organizacja spotkań zespołu do spraw partycypacji publicznej i opracowanie treści uchwały. W gminie nie powołano zespołu zadaniowego. Animator uczestniczył tylko w jednym spotkaniu na poziomie subregionalnym, ponieważ uważał, że aktywności na tym poziomie dla L nie mają żadnego znaczenia. Burmistrz nie motywował animatora do działania, sam nie przejawiając zainteresowania tym, czy projekt zakończy się sukcesem.

Podstawowe znaczenie dla gminy L miał animator subregionalny. Dzięki jego rozmowie z burmistrzem działania projektowe w gminie w ogóle się rozpoczęły. On też, wspólnie ze swoim współpracownikiem z fundacji (pełniącym w projekcie funkcję eksperta CAL), planuje pozyskiwanie środków na wypracowane pomysły, by – mimo dotychczasowego braku przyjęcia programu aktywności lokalnej w formie uchwały rady gminy – projekt przyniósł wymierne rezultaty.

Metoda CAL w gminie L nie sprawdziła się. Osoby sprawujące najważniejsze dla metody funkcje – animator lokalny, animator subregionalny i superwizor – od początku czuli się niedoinformowani o założeniach, celach projektu czy poszczególnych działaniach, które miały się odbyć. Animator lokalny skupił się na realizacji konkretnych działań wyznaczonych w harmonogramie projektu, nie zajmując się praktycznie kwestią podnoszenia poziomu partycypacji publicznej. Nie korzystał ze wsparcia animatora subregionalnego ani superwizora. Funkcja tego ostatniego była mu nieznaną, zaś superwizor, nieświadomy oczekiwań wobec niego ze strony CAL, sam ją sobie zdefiniował. Rozwój wydarzeń sprawił, że rola i osoba superwizora się zmieniła, co i tak nie miało wpływu na wydarzenia w L.

W gminie do lipca 2013 roku nie uchwalono programu aktywności lokalnej. Członkowie grup do spraw partycypacji publicznej, którzy nad nim pracowali, w zasadzie stracili zainteresowanie dalszym losem programu. Od początku trudne relacje między władzami samorządowymi a mieszkańcami jeszcze się pogorszyły. Stało się tak niezależnie od projektu, o którego realizacji mało kto w L wiedział. Animator lokalny bardzo słabo zaangażował się w projekt, animator subregionalny i ekspert nie byli przekonani o jego wysokiej wartości. Nikt nie próbował zmienić sytuacji w gminie, korzystając z możliwości projektu. Mieszkańcy nadal nie mają zaufania do władz i kwestionują ich działania, władze zaś nie są zainteresowane podniesieniem poziomu partycypacji publicznej i nie są gotowe, by aktywnie (a nie tylko fasadowo) popierać partycypacyjny model rządzenia.



## Udane początki partycypacji tam, gdzie jej długo nie było – gmina M

### Charakterystyka gminy

<sup>54</sup> Realizatorem badania terenowego i autorem trzech monografii częściowych był Marek Dudkiewicz.

Gmina M<sup>54</sup> należy do północno-zachodniego regionu Polski i jest gminą miejsko-wiejską, w której skład wchodzi 25 miejscowości, w tym jedno miasto. Gminę zamieszkuje niespełna 9 tys. osób. Gęstość zaludnienia jest jedną z niższych w województwie. Wśród mieszkańców dominują osoby z wykształceniem podstawowym. Większość rodzin przybyła tu po 1945 roku, zasiedlając Ziemie Odzyskane. Jest to jeden z biedniejszych samorządów w województwie, a na dodatek obszar ten historycznie nie należał do tego regionu, przez co, jak twierdzi zastępca burmistrza, gmina jest traktowana *po macoszemu*. Gmina kilkakrotnie zmieniała też przynależność powiatową.

Po transformacji nastąpił gospodarczy regres. Wcześniej działało tu państwowe gospodarstwo rolne i rozwijał się przemysł. Rok 1989 przyniósł upadek przemysłu i zastój w lokalnej gospodarce. Na koniec 2010 roku notuje się 11,1% osób w wieku produkcyjnym zarejestrowanych jako bezrobotni, a płace osób pracujących są często niewystarczające, co zmusza ich do korzystania z pomocy społecznej. W gminie brakuje dużych pracodawców, dominują mikroprzedsiębiorcy. Sytuacja finansowa M jest bardzo zła, co wynika z popełnionych błędów w zarządzaniu finansami w latach 2002–2010. Dziś gmina musi szukać oszczędności w niemal każdym obszarze. Nie pozyskuje aktywnie środków unijnych, ponieważ brakuje jej funduszy na wkład własny.

Z powodów historycznych gmina nie ma własnych tradycji. *Po wojnie obowiązywał wstyd swojego pochodzenia, okłamać siebie, nie uprawiać tej kultury, dzisiaj ludzie w wieku 20–30 lat często nie wiedzą, gdzie urodzili się ich rodzice, nie ma tożsamości kulturowej na naszych terenach* [jeden z mieszkańców]. Najgorzej radzą sobie mieszkańcy wsi popegeerowskich, gdzie bieda i pasywność są największe. Oferta spędzania wolnego czasu jest niewielka – raz do roku organizowane są gminne dożynki, dni M, a proboszcz organizuje tzw. parafiadę, w czasie której zbierane są pieniądze na kościół, towarzyszą temu przedstawienia i występy kabaretowe. Brak stałych zajęć o charakterze kulturalno-rozrywkowym. W ostatnich latach została wybudowana hala widowiskowo-sportowa i boisko orlik; działa też klub sportowy, w którym ćwiczą głównie dzieci i młodzież.

Sytuacja polityczna we władzach samorządowych gminy jest trudna. W wyborach samorządowych w 2010 roku dwaj główni konkurenci, obaj związani z polityczną lewicą, występując jako mocno poróżnieni ze sobą oponenti, zebrali łącznie ponad 90% głosów, nie pozostawiając miejsca dla innych kandydatów. Kandydat, który przegrał, poprzedni burmistrz, miał złą opinię u mieszkańców jako włodarz marnotrawiący publiczne pieniądze. Zwycięzca nie cieszył się długo swoją funkcją. Jesienią 2011 roku, w związku z wyrokiem sądu, który uznał go za kłamcę lustracyjnego, został oficjalnie zdjęty ze stanowiska<sup>55</sup>. Ostatecznie ustąpił w kwietniu 2012 roku. W czerwcu tego samego roku został wybrany nowy burmistrz, tym razem członek

<sup>55</sup> Rada gminy, mimo prawomocnego wyroku sądu z marca 2011 r., nie odwołała burmistrza, który cieszył się dużym poparciem społecznym. Odwołał go dopiero wojewoda wielkopolski, w październiku 2012 r., mocą tzw. zarządzenia zastępczego.

innej partii. Później zarzuty o kłamstwo lustracyjne i sprzeniewierzenie pieniędzy publicznych postawiono również innym przedstawicielom władz samorządowych w M. Sektor pozarządowy, oprócz tradycyjnie występujących na terenach wiejskich organizacji, takich jak ochotnicza straż pożarna, koła gospodyń wiejskich, oddziały Caritasu czy Związku Harcerstwa Polskiego, praktycznie nie istnieje. Od 2010 roku, kiedy zaczął funkcjonować fundusz sołecki, aktywne są rady sołeckie, które włączono w opracowanie planów zagospodarowania przestrzennego i lokalnych inwestycji. Dwie spośród czterech parafii katolickich organizują wydarzenia kulturalne. Trudno wskazać lokalnych liderów.

Kiedy rozpoczynano badanie, gmina nie miała własnej gazety, ukazywała się tu tylko gazeta powiatowa<sup>56</sup>. Popularnością cieszą się gazetki szkolne, uzyskujące od lat nagrody w konkursach ogólnopolskich. Zawarte w nich informacje dotyczą nie tylko samych szkół, ale i wydarzeń w całej gminie. O sprawach lokalnych można podyskutować na niezależnym portalu i forum internetowym.

<sup>56</sup> W 2013 r. urząd gminy zaczął wydawać biuletyn.

Przed rozpoczęciem projektu „Decydujemy razem” w M panował marazm społeczny. Mieszkańcy nie występowali z własnymi inicjatywami, władze nie motywowały ich do aktywności. Rządy w latach 2002–2010 miały wręcz autokratyczny charakter. *Poprzednia władza była zadowolona z bierności ludzi (...) Nie było dobrze widziane wolne, swobodne uczestnictwo społeczeństwa (...) Powszechne było, że nie udzielano odpowiedzi na pisma osób niechętnych burmistrzowi – ocenia przedstawiciel gminnej opozycji, z którym zgadzają się nawet osoby wcześniej blisko współpracujące z krytykowanym burmistrzem.*

Niski jest poziom zaufania społecznego, nikła gotowość współpracy. Społeczność M jest podzielona i zamknięta, o czym świadczą wypowiedzi w przeprowadzonych w 2011 roku wywiadach: *Tu są wyspy – na wsiach pomału zaczynamy się integrować. Są wyspy społeczne, a nie terytorialne, społeczeństwo zawistne, bardzo niska świadomość potrzeby integracji społecznej, wiele osób bazuje na niezgodzie, to są zaszłości. (...) Nie są nastawieni na współpracę, na pewno podzielone społeczeństwo. Też politycznie, co mnie przeraża w tak małej społeczności. (...) Zamykają się ludzie – status społeczny jest ważny, nie będę współpracował, bo on ma większą pensję czy możliwości, też względy polityczne. Widoczna jest zawiść między mieszkańcami miasta, które jest siedzibą gminy, a poszczególnymi wsiami.*

## Realizatorzy i uczestnicy

Animatorem partycypacji publicznej w M został kierownik jednej z instytucji gminnych, człowiek młody, bez doświadczenia w pracy projektowej, o słabej pozycji w strukturach samorządowych. W czasie pierwszej tury badań, mimo odbytych już trzech szkoleń CAL, nie potrafił sformułować celu projektu ani określić jego metody. Rozważał wycofanie się z tej funkcji w momencie ustalenia się obszaru prac, kiedy zrezygnowano z polityki społecznej na rzecz strategii rozwoju. Zdecydował się jednak

zostać, pod warunkiem że grupa zadaniowa udzieli mu wsparcia. Sam nie był do końca przekonany o słuszności idei partycypacyjnego zarządzania gminą. *Jak popatrzymy okiem samorządowca, to jeśli każdy dokument miałby być przygotowany partycypacyjnie, to dla samorządu to będzie zagrożenie* – ocenił, wyjaśniając, że partycypacja w szerokim zakresie jest nieefektywna.

Pierwszy animator lokalny zrezygnował z tej funkcji i na początku 2013 roku objęła ją osoba nowo przyjęta do pracy w urzędzie. Drugi animator nie był przygotowany do pełnienia swojej funkcji, nigdy wcześniej nie pracował w tego typu projektach i decyzja burmistrza, że ma się tym zająć, zaskoczyła go. Do swoich obowiązków podchodzi zadaniowo i ma cechy predysponujące go do bycia liderem.

Animator subregionalny to z kolei osoba w regionie rozpoznawana i szanowana, postrzegana jako lider, z bardzo dużym doświadczeniem w prowadzeniu projektów i animacji społeczności lokalnych. W projekcie w M odgrywał rolę wykraczającą poza obowiązki animatora subregionalnego, organizując spotkania, prowadząc je i podejmując ważne decyzje.

Pierwszą superwizorką została nauczycielka od lat współpracująca z CAL, z doświadczeniem i ukończonymi studiami podyplomowymi z zakresu superwizji i animacji środowiskowej. Swoją funkcję pełniła do lata 2012 roku.

W skład grupy zadaniowej weszło pięć osób, w tym zastępca burmistrza, sekretarz gminy i animator lokalny. Osobą szczególnie ważną dla projektu wydawał się od początku zastępca burmistrza, mocno przekonany do idei partycypacji orędownik udziału M w projekcie „Decydujemy razem”. To on przekonywał poprzedniego burmistrza, by gmina przystąpiła do projektu. Uważał, że w M brakuje mechanizmów partycypacji i należy je tu zaszczerpić. Wierzył, że dzięki projektowi wypracuje się dobre i potrzebne formy współpracy władz z mieszkańcami. *Sam mogę się spotykać, ale gdy nie będzie formy (...) to nie będzie stosowane. A gdy jest program i pewne wymogi, to wymusza postępowanie. Dlatego chciałem, jak się zobowiązaliśmy, to trzeba to robić. Jeśli ludzie się przyzwyczają, że się z nimi rozmawia, to już nie odpuszczą władzy lokalnej.*

Zastępca burmistrza został zdymisjonowany wraz z odsunięciem od władzy burmistrza. Tym samym przestał też pełnić funkcję w projekcie.

Duże znaczenie dla realizacji projektu w M miała sekretarz gminy, która faktycznie koordynowała prace nad tworzeniem strategii rozwoju, wyręczając w tych zadaniach animatora lokalnego.

### **Przeprowadzone działania**

Urzednicy z M od początku chcieli w ramach projektu zająć się stworzeniem strategii rozwoju. Mimo sugestii CAL, by zająć się węższym tematem, grupa zadaniowa wróciła do swojej koncepcji. Przeważała świadomość, że aktualizacja strategii rozwoju i tak

należy do zadań gminy i że jest to dokument potrzebny właśnie teraz. *Skończyła się strategia, idzie nowa alokacja, przy każdym wniosku strategia to załącznik, trzeba stworzyć dokument, ale nie po to, by leżał na półce* [animator lokalny].

Na pierwsze spotkanie, służące powołaniu grupy do spraw partycypacji publicznej, na które członkowie grupy zadaniowej zapraszali chętnych, przyszło 31 osób, przedstawiciele różnych instytucji i grup społecznych (m.in. uczniowie, emeryci, radni, urzędnicy i sołtysi). Zainteresowanie przerosło oczekiwania organizatorów. Do wiosny 2012 roku odbyło się w sumie 9 spotkań (o trzy więcej, niż zakładano w projekcie), na których pracowano nad projektem strategii rozwoju gminy. W prace zaangażowała się grupa licząca 30–35 osób. Przedstawiciele strony społecznej zmieniali się, skład grupy nie był stały, ale w każdym spotkaniu uczestniczyło około 25 osób. Przyjęto warsztatową formę pracy, pracowano również w podgrupach, pewne zadania wykonując między spotkaniami. We wszystkich zebraniach brał udział animator subregionalny. Kilka razy pojawił się i aktywnie wspierał grupę ekspert ze strony CAL.

Prace były intensywne, ponieważ jednak na początku nie opracowano logistyki pisania dokumentu strategii, to przebiegały dosyć chaotycznie. Nie ustalono, kto będzie odpowiedzialny za spisanie strategii. Ostatecznie zadanie to przypadło sekretarz gminy, która pewne wypracowane elementy poprawiła, a pewne napisała od nowa. *Na początku grupa robocza nie miała wiedzy, w jaki sposób będą przebiegać prace, nie było takiego konkretnego planu, że teraz robimy np. analizę SWOT i z tego tworzymy kawałek dokumentu (...) dopiero jak trzeba było stworzyć dokument, to wiedziałam, że brakuje mi materiałów (...) to było omówione, ale nie zostało wypracowane na tych spotkaniach, trzeba to było stworzyć później (...) tego mi brakowało, myślałam, że w którymś momencie ktoś to zrobi, a przyszło to mnie zrobić.* Z relacji sekretarz wynika, że zabrakło dobrego zarządzania pracą grupy. Co ciekawe, w relacji w ogóle nie pojawia się postać animatora lokalnego, który z założenia powinien pełnić rolę osoby koordynującej pracę.

Superwizorka oceniła, że faktyczne prowadzenie projektu w pewnym momencie przejęły od animatora lokalnego dwie osoby – sekretarz gminy oraz zastępca burmistrza. *Mówiąc szczerze, to on był formalnie, główny ciężar wzięły na siebie te dwie osoby (...) nie wiem, na ile animator w ogóle zabiegał o to (...) ustąpił pola po prostu (...) miałam z nim kontakt jak z członkiem zespołu po prostu.* Animator chętnie zrezygnował ze swojej funkcji prowadzącego projekt w M, co mogło wynikać z kilku czynników: po pierwsze – prace nad strategią rozwoju nie leżały w obszarze jego zainteresowań i kompetencji, po drugie – osobiście nie zależało mu na pełnieniu funkcji animatora w projekcie partycypacyjnym.

Trzy ostatnie spotkania służyły przedyskutowaniu napisanego już projektu strategii z radnymi i innymi zainteresowanymi, aby wprowadzić ostatnie poprawki. Dzięki takiemu trybowi postępowania w momencie głosowania radni byli przekonani o słuszności strategii. *Wcześniej mieliśmy spotkanie z radnymi (...) tam była dyskusja,*

*omówiliśmy sobie po kolei każdy rozdział tej strategii, były zgłoszone uwagi do wstępnego projektu (...) na radzie nawet stwierdzono, że gdybyśmy zrealizowali wszystkie te zadania ze strategii, to by było pięknie [sekretarz gminy M].*

W marcu 2012 roku zorganizowano gminne forum partycypacji publicznej, w którym wzięło udział blisko 50 osób. *Na forum gminnym była bardzo otwarta dyskusja, mówienie wprost o sprawach [superwizorka].* W forum wziął udział również doradca ze strony CAL.

Pracom nad strategią towarzyszyły też pewne napięcia, związane z wydarzeniami w gminie. Władze samorządowe, szukając oszczędności, zdecydowały o zamknięciu jednej ze szkół i cięciach finansowych w obszarze kultury. Spowodowało to konflikt z nauczycielami, którzy na jakiś czas wycofali się z projektu „Decydujmy razem”. Tłem wydarzeń całego roku było konieczne, ale odłożone w czasie odejście burmistrza. Poza tym głównym problemem gminy M stało się ratowanie budżetu gminy, co nieco odciągało uwagę urzędników od samego projektu. Z drugiej strony, kryzysowa sytuacja mobilizowała do poszukiwania nowych rozwiązań, a strategia rozwoju gminy wpisywała się również w działania ratunkowe.

Projekt strategii udostępniono mieszkańcom M, zachęcając ich do udziału w konsultacjach społecznych. Mieszkańcy nie zgłosili żadnych uwag i strategia została przyjęta na posiedzeniu rady miejskiej w kwietniu 2012 roku.

Na poziomie subregionalnym członkowie zespołu do spraw partycypacji publicznej uczestniczyli w spotkaniu LAS i tam zaprezentowali osiągnięcia własnego projektu.

Od kwietnia 2012 roku została zawieszona aktywność na poziomie ponadlokalnym, co bardzo zaniepokoiło superwizorkę. Wcześniej planowane na 2013 rok działania miały służyć, w jej opinii, głównie promocji idei partycypacji publicznej w subregionie. Zawieszenie działań groziło utratą zapału i zahamowaniem postępów w zmianie postaw i modelu pracy. W gminie M natomiast planowano prace nad wdrażaniem strategii we współpracy z nowo wybranym burmistrzem. Jednak wydarzenia na poziomie ponadlokalnym nie wydawały się zagrożeniem dla tych planów.

Działania subregionalne zostały wznowione wiosną 2013 roku w zmienionej formule. Zamiast Laboratoriów Animacji Społecznej zaczęto organizować warsztaty dobrych praktyk, panele diagnostyczne, subregionalne fora partycypacji i spotkania gminnej grupy roboczej.

Nowy burmistrz z zaangażowaniem przystąpił do projektu i złożył animatorowi subregionalnemu propozycję, by w ramach projektu społecznego wynikającego z uchwalonej strategii wykorzystać budynek dawnej szkoły w M i otworzyć tam kuźnię inicjatyw. W realizację projektu włączyli się: gmina, powiat, powiatowy urząd pracy, społeczność lokalna i fundacja prowadzona przez animatora subregionalnego. Animator ma zamiar przenieść siedzibę i działalność swojej fundacji do M.

Wiosną 2013 roku odbyły się dwa spotkania warsztatowe gminnych forów dyskusyjnych i rozpoczęto realizację projektu społecznego. W gminie stworzono stanowisko koordynatora realizacji strategii rozwoju. Planowane jest powołanie gminnej

rady organizacji pozarządowych. Burmistrz wraz z animatorem subregionalnym odgrywają na tym etapie role liderów. W działania włącza się coraz aktywniej nowy animator lokalny, który zamierza przejąć funkcje wypełniane dotychczas przez animatora subregionalnego.

## Rezultaty działań

Gmina M nadspodziewanie dobrze wykorzystała możliwości, jakie dał jej projekt „Decydujemy razem”. Początkowe obawy, że trudna sytuacja finansowa i polityczna w gminie zablokuje działania, okazały się płonne. Kryzys i poczucie zagrożenia stały się mobilizujące dla urzędników, którzy zaprosili mieszkańców do debaty i do wspólnego poszukiwania możliwych rozwiązań. Praca nad strategią rozwoju gminy przy wsparciu ekspertów zewnętrznych (przede wszystkim animatora subregionalnego i ekspertów CAL) dała urzędnikom taką szansę i została ona wykorzystana. *Zaczęto rozmawiać z mieszkańcami (...) rozmawiać o sprawach trudnych (...) ten program naprawczy, to trochę włos mi się zjeżył na głowie i jednocześnie brak oporu świadczy o tym, że władze potrafiły rozmawiać i te zasady partycypacji zaczęły działać* – podsumowała superwizorka, zapowiadając, że będzie gminę M wskazywać jako przykład sukcesu w realizacji projektu.

W prace nad strategią włączyli się mieszkańcy, pragnący wyrazić swoje opinie i mieć wpływ na rozwój gminy. Superwizorka ocenia, że to duże zaangażowanie zostało wzmocnione pierwszym w ogóle zaproszeniem mieszkańców do współdziałania. *Bardzo duże zmiany w mieszkańcach, na początku było tak, że gmina przez wiele lat była zarządzana tak, że w ogóle nie rozmawiano z mieszkańcami (...) bardzo zabiegali o ten projekt, bo widzieli w tym szansę (...) ludzie wcześniej nie pracowali w taki sposób (...) na początku była bariera (...) a potem, gdy się wdrożyli, to była dyskusja, ciągle ktoś inny prezentował (...) takim uwieńczeniem tych zmian, tej otwartości, to na forum gminnym była bardzo otwarta dyskusja, mówienie wprost o sprawach (...) taka dojrzałość i taka realna ocena potrzeb, bo po co nam coś, co nie będzie wykorzystane, czyli nie takie podejście byle więcej dla mojej wsi, nieważne, czy to będzie wykorzystane, czy nie, chodzi o to, by robić to rozsądnie.*

Ze strony urzędu najaktywniejsi byli zastępca burmistrza i sekretarz gminy. Burmistrz, ze względu na problemy lustracyjne, świadomie nie włączył się w działania, natomiast zależało mu, by strategię uchwalono jeszcze za jego rządów, ponieważ to on zdecydował o przystąpieniu gminy do projektu. Na ostatnim etapie włączyli się radni, którzy uznali, że partycypacyjny tryb tworzenia dokumentów powinien być stosowany również w przyszłych pracach. *Myślę, że jest to taki początek, chociaż nie mówię, że wcześniej nie były przygotowywane dokumenty w ten sposób, bo były plany odnowy miejscowości, ale tutaj, myślę, że ci, co brali udział, widzą sens w tym, że te ważne dokumenty dla gminy powinny być w ten sposób przygotowywane (...) w konsultacji ze społeczeństwem [sekretarz gminy].*

Wymiernym rezultatem projektu jest powstanie strategii rozwoju gminy na lata 2012–2020, w którą wpisały się tworzone równolegle plany naprawcze finansów M. W pracach nad planem naprawczym również wykorzystano mechanizmy partycypacyjne.

Nowy burmistrz objął strategię opieką, powołując koordynatora odpowiedzialnego za jej realizację i inicjując realizację projektu społecznego, w co włączyło się wiele środowisk.

Animator subregionalny z optymizmem patrzy w przyszłość, twierdząc, że w wyniku projektu mieszkańcy M stali się bardziej aktywni, przez co można się też spodziewać większej liczby kandydatów w wyborach samorządowych, ponieważ ludzie dostrzegli, że warto decydować o swoich sprawach.

### **Metoda CAL na podnoszenie poziomu partycypacji publicznej – opinie realizatorów projektu**

Metoda najsilniej identyfikowana była przez animatora subregionalnego i nowego animatora lokalnego. Uważają oni, że składają się na nią dwa podstawowe elementy:

- 1) organizacja działań grupy pracującej nad dokumentem strategicznym, z próbą włączenia do grupy jak największej liczby mieszkańców,
- 2) oparcie projektu na pracy społecznej i wsparcie liderów lokalnych.

Wśród realizatorów projektu w M opinie na temat znaczenia poziomu subregionalnego dla metody są różne, a co za tym idzie, i opinie na temat roli osób, które na poziomie subregionalnym działają – animatora subregionalnego i superwizora, są różne.

W gminie M animator subregionalny bardzo silnie zaangażował się w prace. Nie tylko uczestniczył we wszystkich spotkaniach grup roboczych, ale również je zwoływał i częściowo prowadził. Jego aktywność wykraczała ponad przewidziane dla animatora subregionalnego zadania. Zdaniem pierwszej superwizorki, powinno być inaczej. Animator subregionalny powinien wspierać gminy we wstępnej, organizacyjnej fazie projektu. W fazie drugiej powinien się skupić na poziomie subregionu, motywując w ten sposób gminy do większej samodzielności. *To nie jest uregulowane, ja bym zrobiła podział etapów pracy animatora subregionalnego (...) pierwszy rok powinien być mocno skoncentrowany na gminach, a potem zostawienie tych gmin samym sobie i przejście na poziom wyżej.*

Problem niejasno określonej roli animatora subregionalnego widzi również nowy superwizor. Gdy wszedł on do projektu, animator subregionalny w M dodatkowo zaangażował się w projekt społeczny, gdzie był nie tylko animatorem, ale też głównym beneficjentem działań. Zdaniem superwizora, tak nie powinno być. Należałoby zadbać o to, by różne aktywności pełnione przez osoby na stanowisku animatora subregionalnego nie przenikały się.

Na poziomie lokalnym z kolei ambiwalentnie oceniana była rola superwizora. Dyspans między działaniami na poziomie lokalnym a działaniami superwizora jest na tyle duży, że realizatorzy projektu w M nie wiedzieli, czemu rola superwizora ma służyć. Animator subregionalny cenił sobie wiedzę merytoryczną pierwszej superwizorki. Negatywnie ocenił ograniczenie zakresu decyzyjności superwizora po zmianach wprowadzonych przez CAL.

O istotności subregionu jako elementu metody w M najsilniej przekonany był animator subregionalny. Postulował włączenie do metody spotkań animatorów gminnych w subregionie, co miałyby stanowić dla nich wsparcie i platformę wymiany doświadczeń. Animator w tym subregionie już zaczął takie działania.

Realizatorzy krytycznie oceniali stronę organizacyjną projektu, a zwłaszcza kwestie formalne i rozliczenia kosztów w projekcie. Przykładowo, odgórnie ustalone stawki na organizację jednego spotkania sprawiały, że w gminie M uczestnictwo w niektórych spotkaniach było zawężone do imiennie zaproszonych gości, co ograniczało partycypację. Wiele decyzji o wydatkach trzeba było podejmować intuicyjnie, bez pewności, czy uda się je rozliczyć w projekcie. Metoda podnoszenia partycypacji wymaga większej elastyczności, również w kwestiach organizacyjnych.

## **Podsumowanie**

Projekt „Decydujemy razem” w gminie M przyniósł zaskakująco dobre rezultaty. Trudna sytuacja polityczna i finansowa w gminie, brak zaangażowania ze strony animatora lokalnego, nieufność mieszkańców wobec władzy – wszystkie te czynniki mogły dawać, jak się wydawało, nikłe szanse na pobudzenie partycypacji. Paradoksalnie okazało się, że mieszkańcy, których przez lata nikt w gminie nie pytał o zdanie, chętnie włączyli się do dyskusji. W sytuacji kryzysu i niepewności władze sięgnęły po narzędzia partycypacyjne, szukając tą drogą nowych, potrzebnych gminie rozwiązań.

Uchwalono strategię rozwoju gminy, a nowy burmistrz wraz z animatorem subregionalnym podjęli pierwsze działania w kierunku jej wdrażania.

Partycypacja nie jest powszechna, objęła raczej społeczne elity, lecz i tak jest nową jakością dla M. W gminie powoli uaktywniają się grupy mieszkańców, które zaczynają dostrzegać, że ich głos może mieć znaczenie.

Z doświadczeń w gminie M wynika, że w metodzie CAL warto zdefiniować precyzyjniej podział funkcji, zadań i zakresów odpowiedzialności najważniejszych aktorów procesu zarówno na poziomie gminnym, jak i subregionalnym. Zgodnie z przyjętymi założeniami, dobierając osoby do pełnienia poszczególnych funkcji, trzeba brać pod uwagę ich predyspozycje, charakter, doświadczenia i pozycję w gminie czy regionie. W M tak się nie stało, co doprowadziło do przecinania się zakresów odpowiedzialności i funkcji pełnionych przez poszczególne osoby.



## **Partycypacja koordynowana przez wójta – gmina N**

### **Charakterystyka gminy**

<sup>57</sup> Realizatorką badania terenowego i autorką trzech monografii cząstkowych była Sylwia Michalska.

N<sup>57</sup> to gmina wiejska we wschodnim regionie Polski. Należą do niej 24 wsie zamieszkane przez około 4,2 tys. osób, z których większość utrzymuje się z rolnictwa, a 86% terenu stanowią użytki rolne. Przed transformacją ustrojową wielu mieszkańców pracowało również w przemyśle, lecz po upadku zakładów przemysłowych w pobliskim mieście, powrócili do pracy na roli. Dziś najczęściej wskazywanym przez obywateli problemem społecznym jest brak pracy poza rolnictwem. Rejestrowane bezrobocie na koniec 2010 roku wynosiło 10,5%. Młodzi ludzie wyjeżdżają kształcić się do większych miast i już nie wracają. Społeczność N się starzeje, jest coraz bardziej bierna i apatyczna. Czas wolny ludzie spędzają najczęściej z rodziną przy telewizorze. W turystyce widzą szansę na rozwój gminy, ponieważ wokół są tereny atrakcyjne przyrodniczo.

W gminie działa ośrodek kultury ze standardową ofertą zajęć dla dzieci i młodzieży oraz organizacji świąt, takich jak Międzynarodowy Dzień Kobiet czy Dzień Babci. Zainteresowanie udziałem w tego typu wydarzeniach jest coraz mniejsze. Większą popularnością cieszą się zajęcia sportowe prowadzone przez lokalny klub sportowy. Odbývają się tu regularne treningi piłkarskie, również dla dziewcząt, organizowane są wyjazdy kibiców na mecze innych drużyn. Gmina ma nową halę sportową, która powstała w wyniku krytykowanej przez mieszkańców<sup>58</sup> inwestycji za rządów poprzedniego wójta.

<sup>58</sup> Mieszkańcy uważają, że należało wybudować większą halę sportową koło szkoły.

Aktywność wyborcza mieszkańców N jest niższa od średniej dla Polski w wyborach krajowych, a znacząco wyższa w przypadku wyborów samorządowych. W 2010 roku w wyborach w N wzięło udział blisko 61% mieszkańców (a tylko 47,3% w Polsce); większość sympatyzuje z Polskim Stronnictwem Ludowym. W ostatnich wyborach wygrała wyjątkowo kandydatka niezwiązana z tą partią, to ona została wójtem. Zdaniem rozmówców, wywołuje to napięcia między gminą a powiatem, w którym rządzi PSL. Wójt jest nakłaniana do współpracy, a każda jej odmowa jest źle widziana.

Oprócz tradycyjnie wiejskich organizacji, tj. ochotniczej straży pożarnej i kół gospodyń wiejskich (reaktywowanych tu z inicjatywy klubu Platformy Obywatelskiej, a nie w wyniku oddolnej inicjatywy), w N działa niewiele organizacji pozarządowych. W 2007 roku zawiązało się stowarzyszenie na rzecz rozwoju gminy, pomagające najbiedniejszym mieszkańcom, a także organizujące wydarzenia o charakterze rekreacyjnym i kulturalnym. Stowarzyszenie jest członkiem Lokalnej Grupy Działania, do której należy N. To jedna z bardziej znanych i aktywnych LGD w Polsce. O przystąpienie N do organizacji zabiegały osoby, które można nazwać lokalnymi liderami. Po wyborach 2010 roku sprawują one funkcje liderów formalnych – są to wójt i kierownik domu kultury.

Gmina współpracuje z wieloma gminami należącymi do tej samej LGD. Wspólnie zrealizowano już wiele projektów finansowanych ze środków zewnętrznych.

Aktualne władze samorządowe chętnie wspierają realizację oddolnych inicjatyw mieszkańców, jednak tych inicjatyw jest niewiele. Dotychczas nie stosowano mechanizmów partycypacyjnych przy podejmowaniu decyzji, dokumenty nie były poddawane konsultacjom społecznym. Nowa wójt w 2011 roku zapowiadała, że to się zmieni.

Ogólny klimat w gminie jest życzliwy, nie ma poważnych, aktualnych czy zadawanych konfliktów. Ludzie na co dzień pomagają sobie w pracach polowych czy pożyczają sobie sprzęt rolniczy. Respondenci podkreślają za to konflikt gminy ze starostwem powiatowym. Narósł on w związku z tym, że starostwo tworzyło nową Lokalną Grupę Działania i nakłaniało N do przystąpienia do niej. Wójt, która przyczyniła się do uczestnictwa gminy w innej LGD, odmówiła. *My jesteśmy w LGD od dawna, zaczynaliśmy od małych projektów. Mieliliśmy coś do powiedzenia, mieliśmy status, ściągaliśmy pieniądze przez LGD, zaczęto nas dostrzegać, ludzie to widzieli. I nam proponują [starostwo], żebyśmy odeszli i przeszli do LGD, co robią u nas. Bylibyśmy bardzo zależni. To bardzo pogorszyło stosunki, podłoże było takie i potem to już cały czas rzucają kłody pod nogi (...). Przyjeżdżali ludzie ze starostwa i nas chcieli przekonać do rzeczy, o których nie mieli pojęcia [animator lokalny].*

### Realizatorzy i uczestnicy

Gmina N przyłączyła się do projektu „Decydujemy razem” z inicjatywy dyrektorki jednej z gminnych instytucji i to ona miała zostać animatorką partycypacji publicznej. Jak tłumaczy, chciała *nauczyć się zachęcania ludzi do aktywności, wpływu na partycypację*. W związku z tym, że w wyborach samorządowych została wybrana na stanowisko wójta, musiała zrezygnować z funkcji animatorki i powierzyła ją nowemu dyrektorowi instytucji, którą dotychczas kierowała. Ten uznał, że jego rolą jest nadzór nad realizacją działań projektowych, tak (...) *aby coś z tego projektu społeczeństwo otrzymało*. Nie odnalazł się jednak w roli animatora, co sam podsumował w następujący sposób: *Ja nie czułem i nie czuję się w tym projekcie. Ja muszę czuć efekt, jak coś robię, to mam cel, uzyskuję go w dość krótkim czasie, to mnie motywuje. Tak, jak tu, to nie motywuje*.

Wójt pozostała aktywna przez cały czas realizacji projektu. Swoją funkcję rozumie jako motywowanie ludzi do działania, zachęcanie ich do zajęcia się sprawami gminy, formułowanie celów i oczekiwań, a następnie ich realizację. W czasie trwania projektu potrafiła udzielać bardziej szczegółowych i konkretnych informacji o jego harmonogramie i przebiegu niż animator lokalny.

Animator subregionalny dla N to lokalny lider, doświadczony w projektach edukacyjnych i ceniony w regionie za swoje osiągnięcia, m.in. jako prezes Lokalnej Grupy Działania. Współpracował wcześniej z CAL. Swoją rolę widział dwojako: *Moja rola polega praktycznie na dwóch rzeczach: monitorowaniu przebiegu tego projektu i jego realizacji przez samorząd i dokonywaniu ewaluacji, czy zakładane cele są realizowane*.

W związku z nadmiarem obowiązków animator subregionalny w pierwszej połowie 2013 roku oficjalnie zrezygnował z pełnienia swojej funkcji. Zastąpił go jego

współpracownik z Lokalnej Grupy Działania. W rzeczywistości nowy animator subregionalny przejął głównie zadania związane ze sprawozdawczością, poprzedni zaś nadal wykonuje zadania merytoryczne i pełni swoją funkcję społecznie.

Pierwszy superwizor jest właścicielem firmy doradczo-szkoleniowej w obszarze rozwoju lokalnego. Ma wieloletnie doświadczenie w budowaniu strategii rozwoju gmin, zwłaszcza terenów wiejskich. Nie współpracował dotychczas z CAL, ale śledził działalność tej organizacji.

Druga superwizorka objęła funkcję jesienią 2012 roku. Jest to młoda osoba, doświadczenie w projektach partycypacyjnych nabyła jako wolontariuszka w czasie studiów.

Pierwszy animator subregionalny bardzo chwalił sobie kontakty z wójtem i pierwszym superwizorem. Nieco gorzej wyglądała jego współpraca z animatorem lokalnym. Drugi superwizor pozostał praktycznie nierozpoznany, zarówno na poziomie subregionalnym, jak i lokalnym. Dość krytycznie wypowiadał się o stylu pracy pierwszego animatora subregionalnego, podkreślając, że po jego oficjalnym odejściu niewiele się zmieniło, bo wciąż ma on wpływ na projekt w subregionie, realizując go w stylu menedżerskim, a nie animacyjnym (opinia superwizorki). Wyraźnie zderzyły się tu dwie różne wizje subregionu, trudne do połączenia.

W skład grupy roboczej weszły niejako automatycznie te osoby, które zawsze w N włączają się w różne działania. Osoby zaproszone przez wójta i animatora nie odmówiły, choć początkowo nie wiedziały nawet, czego projekt dotyczy. Zdecydowały się ze względu na sympatię do wójta, pełnione funkcje oraz chęć angażowania się w życie społeczne.

## **Przeprowadzone działania**

Projekt w N zaczął się późno w związku z wymuszoną wynikiem wyborów zmianą animatora lokalnego. W czerwcu 2011 roku, bezpośrednio przed zapowiedzianym przyjazdem badaczki, szybko powołano zespół zadaniowy. Członkowie tego zespołu jeszcze nie wiedzieli, w czym mają uczestniczyć. Zostali wybrani według starego klucza, ponieważ w gminie N angażują się zawsze te same osoby, niezależnie od projektu.

Jako obszar pracy wójt wybrała zrównoważony rozwój, a jako cel działań – podniesienie świadomości ekologicznej mieszkańców. Problematyka gospodarowania odpadami została zidentyfikowana jako nierozwiązany problem N, stąd wybór obszaru wydaje się właściwy. *Wybrali sobie politykę »zrównoważony rozwój« i chcą przygotować gminny program gospodarowania odpadami. Akurat ten program może najbardziej realnie i skutecznie (...) szybko oddziaływać. (...) Przy ekspertach, doradcach jest szansa na pełne i ciekawe, możliwe, że niełatwe, działanie. Partycypacja ma pozwolić rozjaśnić ewentualne kontrowersje. Projekt jest potrzebny gminie* [animator subregionalny].

Jednym z pierwszych działań było przygotowanie i przeprowadzenie wśród mieszkańców (tylko wśród radnych i sołtysów oraz w szkołach) ankiety, zbierającej ich opinie

o gospodarowaniu odpadami w gminie. Pomysłodawczynią oraz główną realizatorką była wójt<sup>59</sup>. Wyniki ankiet miały pomóc w przygotowaniu dokumentu, który w dalszym etapie powinien być zatwierdzony przez radę gminy.

Członkowie grupy roboczej spotykali się, aby rozmawiać o tworzonemu dokumencie, ale raczej nie były to spotkania zwoływane specjalnie w tym celu. *Spotykaliśmy się przy okazji pracy, przy okazji nawet zbiórek strażackich i rozmawialiśmy o tym dokumencie, co zrobić, aby było czystiej u nas w gminie* – przyznał animator lokalny. Skład grupy się nie zmienił, nie dołączyły do niej żadne osoby spoza grona tych, którzy w N są zawsze aktywni. Dokument był tworzony z dużym udziałem wójt oraz urzędniczki odpowiedzialnej za gospodarowanie odpadami w gminie.

Spotkania konsultacyjne z mieszkańcami zaczęły się bardzo późno i skumulowały się w krótkim czasie. Ich przebieg, a nawet dokładne daty, nie zostały w żaden sposób udokumentowane. W spotkaniach uczestniczyły przede wszystkim dzieci ze szkół gminnych, które przyprowadzano w ramach lekcji do siedziby jednej z instytucji samorządowych, a także członkowie grupy roboczej i pracownik firmy wywożącej śmieci w gminie. *Próbujemy od najmniejszych, próbujemy wprowadzać... dorosłych przez dzieci próbowaliśmy pozyskać. Sołtysi i radni, ci, co chcieli, nie ma sensu, żeby obowiązkowo było. Dorośli przychodzili na te same spotkania co dzieci, nie było sensu robić osobno, dorośli mieli się też zintegrować, chcieliśmy dorosłych zawstydzić, żeby nie wyrzucali tych śmieci* [animator lokalny]. Omawiano kwestie ekologii i nawyków związanych z utylizacją odpadów na terenach wiejskich. Przedstawiano pomysły z nowo tworzonej strategii.

Na podsumowanie tych działań zorganizowano lokalne forum aktywności społecznej w N, w którym udział wzięły wszystkie środowiska w jakikolwiek sposób wcześniej włączone w działania (grupa robocza, sołtysi, radni, dzieci). Zorganizowanie forum było trudnym zadaniem dla animatora lokalnego, który nie czuł się do tego przygotowany. Pomógł mu animator subregionalny.

Animator w trakcie projektu często korzystał z jego wsparcia, ufając doświadczeniu i wiedzy animatora subregionalnego. Niejasna (a przez to niepotrzebna) była za to dla niego rola superwizora w projekcie. Bardzo źle oceniał swoje relacje z CAL, twierdząc, że opierały się na kontroli i wydawaniu poleceń, co wydaje się sprzeczne z ideą partycypacji i wspierania inicjatyw oddolnych. *Z CAL-em nie ma żadnej współpracy, czasem jakieś maile dostawałem, np. że mam przysłać wyjaśnienie, dlaczego w ciągu miesiąca wszystkie szkolenia zrobiliście. Bo ja tak chciałem, bo tak ludzie chcieli. To ja decyduję, czy nie decyduję? Dla mnie to jest bez sensu projekt, nie mam możliwości decydowania. Najgorzej ludzi wkurzający z wszystkich spotkań to byli ludzie z CAL-u. Oni próbowali prowadzić, że musi tak być, bo oni tak uważają. Było my i oni.*

W gminie N trudno jest odtworzyć dokładny harmonogram wydarzeń, jako że nie został on spisany, wydarzenia nie były dokumentowane, a animator nie pamięta dat

<sup>59</sup> Wójt w wywiadzie powiedziała, że ankietami zajmował się animator lokalny, lecz on sam w rozmowie o ankiecie nie mówił wcale.

i podając czasem sprzeczne informacje. Podkreśla przy tym, że jest człowiekiem zaję-  
tym i o tym, co się już zakończyło, zdarza mu się zapominać. Wskazuje to z pewnością  
na niską rangę projektu w oczach animatora.

Dokument został ostatecznie przyjęty przez radę gminy N w czerwcu 2012 roku,  
jednak radni mieli opory przed przyjęciem programu generującego wydatki, na które  
gminy nie stać. *Był taki moment, już po tych spotkaniach, ze strony radnych, że to następny  
program, następna wersja papierowa czegoś, czego się potem nie wdroży. Jak głosowali  
nad tą uchwałą, pytali, czy to ma sens. U nas nie ma sensu nic, co powoduje koszty, więc  
tu był problem* [animator lokalny].

Druga połowa 2012 roku przyniosła stagnację w projekcie. W gminie zakończyły się  
przewidziane na początku główne działania, a na poziomie ogólnopolskim doszło do  
zawieszenia aktywności. Rok 2013 przyniósł poruszenie w związku ze zmianą przepi-  
sów dotyczących gospodarowania odpadami, co sprawiło, że część opracowanej w N  
strategii okazała się nieaktualna. Wójt wykorzystywała ten temat, aby dalej pracować  
partycypacyjnie z mieszkańcami. Zorganizowała około 20 spotkań, na których dys-  
kutowała z nimi o nadchodzących zmianach, ich preferencjach i oczekiwaniach. Przy  
okazji mówiła o projekcie „Decydujemy razem”. *W spotkania mocno się zaangażowałam,  
około dwudziestu, przeprowadzałam pod kątem dwutorowości, abc śmieciowego i przy  
okazji zrealizowałam to, co było w strategii*. Wójt w praktyce przejęła od animatora  
zadania projektowe.

W działania inicjowane przez wójta zostali włączeni sołtysi, pracownicy urzędu,  
nauczyciele, w tym osoby z grupy roboczej pracującej wcześniej nad strategią. Osoby  
te myliły różne działania i nie rozpoznawały idei projektu „Decydujemy razem”. Dla nich  
celem było rozwiązanie problemów ze śmieciami w N. Partycypacja i udział miesza-  
kańców czasem pojawiały się jednak w relacjach, choć niekoniecznie jako osiągnięcie  
projektu, lecz jako korzyść osobista. *Korzyści osobiste – nawet sam kontakt z ludźmi  
i różne ich opinie to jest doświadczenie, mogłam wysłuchać, jaka jest świadomość i podej-  
ście ludzi do programu, problemu* [sołtys biorąca udział w spotkaniach z mieszkańcami  
i pomagająca w ich organizacji].

## **Rezultaty działań**

Jako cel projektu na samym jego starcie realizatorzy wskazywali: przetestowanie  
modelu podnoszenia partycypacji publicznej (animator subregionalny) oraz zachęcenie  
ludzi do aktywności i podejmowania inicjatyw (wójt i animator). Członkowie grupy  
roboczej mówili tylko o pożądanym rezultacie w wybranym obszarze działań, a więc  
o rozwiązaniu problemu gospodarowania odpadami w gminie.

Zadania przewidziane harmonogramem wykonano. Grupa została powołana, opra-  
cowano i przyjęto dokument strategiczny w gminie, odbyło się forum dla mieszkańców  
gminy N, a animator lokalny brał udział w przewidzianych w projekcie spotkaniach  
na poziomie ponadlokalnym.

Efekt partycypacji w N jest jednak słaby. Grupę roboczą stworzyli ci, którzy w gminie zawsze włączają się w działania społeczne, nie można więc mówić o wzroście partycypacji. Słabo w działania zaangażował się sam animator, który traktował projekt jako jedno ze swoich licznych zadań, z pewnością nie najważniejsze, o czym świadczy to, że spotkania grupy roboczej odbywały się „przy okazji”, a konsultacje społeczne dokumentu przed jego przyjęciem ograniczono do zebrań z dziećmi z gminnych szkół. Nie przeprowadzono akcji promocyjnej projektu w gminie, nie próbowano docierać do szerszej grupy mieszkańców. Wydarzenia skumulowano w krótkim czasie, co nie jest efektywne w przypadku projektów partycypacyjnych, w których zmiana jest procesem wymagającym czasu. Animator nie był w stanie powiedzieć, co znalazło się w uchwalonej partycypacyjnie strategii gospodarki odpadami w gminie N – ani on, ani wójt nie pamiętali, kiedy strategia została przyjęta przez radę gminy.

W projekt aktywnie włączyły się dzieci. *Na początku, na pierwsze spotkanie to dzieci były przysłane przez pana dyrektora, ale potem to już chciały same, aż musieliśmy rotować, aby wszystkie przyszły i wszystkie się coś dowiedziały* [animator]. Trudno jednak ocenić, czy aktywność wynikała z rzeczywistego zainteresowania tematem i chęcią uczestnictwa w tworzeniu dokumentu strategicznego dla gminy, czy też z tego, że tego typu aktywności były dla dzieci atrakcyjniejsze niż zajęcia szkolne.

Włączenie dorosłych nastąpiło dopiero w 2013 roku za sprawą wójta, która zaczęła organizować spotkania z mieszkańcami. Działo się to w związku ze zmianą przepisów o gospodarowaniu odpadami na poziomie krajowym, ale wójt połączyła to z projektem. Uczyniła tak z wieloma innymi działaniami, takimi jak akcja sprzątnięcia świata, w której wzięły udział dzieci. Wydaje się jednak, że są to działania, które w gminie i tak by się odbyły i nadużyciem byłoby zaliczenie ich do rezultatów tego projektu. Dodatkowo, mieszkańcy nie uczestniczą tak chętnie w spotkaniach konsultacyjnych na inne tematy, co wskazuje na to, że istotniejszy jest dla nich temat niż sama chęć partycypacji.

*Rezultaty założone osiągnięto, może nie wszystkie, na pewno edukacja dzieci i młodzieży. Były spotkania z gimnazjalistami, sprzątnięcie świata, bardzo dużo akcji ekologicznych, zbiórki wszelkiego rodzaju, zebrano, posegregowano. Sama partycypacja – cel jest nadal osiągnięty, że się wychodzi do mieszkańców, rozmawia, oni się nauczyli, że trzeba przyjść i się czegoś dowiedzieć* [wójt].

### **Metoda CAL na podnoszenie poziomu partycypacji publicznej – opinie realizatorów projektu**

Metodę CAL najprościej określiła nowa superwizorka, pisząc, że składają się na nią następujące elementy: dobranie odpowiedniej osoby do funkcji animatora i przeszkolenie jej, rekrutacja osób do grupy na spotkaniu, organizacja zespołów i warsztatów, promocja, dobrze napisana strategia działania, jasne kryteria oceny skuteczności. Sukces metody zależy, zdaniem superwizorki, od dobrania odpowiednich ludzi, przy czym najważniejsza jest postać animatora lokalnego.

Animator lokalny w N nie jest przekonany o sensowności zaproponowanej przez CAL metody podnoszenia poziomu partycypacji, co więcej – nie jest do końca przekonany o pozytywnym znaczeniu wdrażania projektów partycypacyjnych: *Sam projekt – ciężki do ocenienia, może kiedyś, może za rok, dwa, trzy, może to da efekty, bo na dzień dzisiejszy nie ma jeszcze efektów. Dla ludzi jest za wcześnie, aby decydować o sobie. Przynajmniej u nas w gminie. Gdybyśmy sami decydowali, to byłby chaos – z braku wiedzy. Nie z niechęci, ale z braku wiedzy.*

Realizatorzy z poziomu subregionalnego są zdania, że aby metoda dobrze działała, należy lepiej zadbać o stronę techniczno-organizacyjną. W obecnej formie nadmiar biurokracji, sprawozdawczości oraz trudności z rozliczaniem kosztów ponoszonych w ramach projektu zniechęcają osoby sprawujące poszczególne funkcje, choćby od początku miały duży zapał do działania. Pierwszy animator subregionalny dla N jest przykładem osoby, która z takich względów zrezygnowała oficjalnie z pełnienia swojej funkcji. Zniechęcenie lub wręcz odchodzenie osób doświadczonych, które w projekcie mogą dużo zdziałać, jest zagrożeniem dla metody.

### Podsumowanie

W trakcie trwania projektu w N udało się wypracować w wyniku spotkań stałej grupy ludzi dokument strategiczny, który został skonsultowany i przyjęty przez radę gminy. Ponieważ dokument dotyczył gospodarowania odpadami, a w tym obszarze zmieniły się przepisy ogólnopolskie, strategia gminna w 2013 roku wymagała modyfikacji. Wprowadzono je z użyciem mechanizmów partycypacyjnych – wójt zorganizowała około 20 spotkań z mieszkańcami, w których organizację włączyli się sołtysi. Na zebraniach wiejskich zachęcała mieszkańców do zgłaszania własnych oczekiwań i pomysłów oraz do aktywnej współpracy z gminą.

Nie wszystkie te sukcesy są jednak oczywiste i nie wszystkie da się przypisać udziałowi gminy w projekcie „Decydujemy razem”. W pracach nad dokumentem wzięła udział grupa osób, które w N angażują się we wszystkie realizowane tu projekty społeczne. Nie można więc mówić o zwiększeniu poziomu partycypacji. Zorganizowano konsultacje z grupą uczniów gminnych szkół, którzy uczestniczyli w nich zamiast w lekcjach. Dokument został przyjęty, lecz nie bez oporów ze strony radnych. Uczestnictwo w spotkaniach wiejskich organizowanych przez wójt było duże, lecz może to wynikać z wagi i aktualności tematu, niekoniecznie świadcząc o przełomie w zaangażowaniu mieszkańców. W spotkaniach na inne tematy nie chcieli uczestniczyć.

Rzeczywistym głównym animatorem działania w gminie N była wójt. Animator lokalny, wyznaczony przez wójt do pełnienia tej funkcji wtedy, gdy po wygranych wyborach musiała się oficjalnie wycofać, nie traktował z entuzjazmem powierzonych mu zadań. Nie był przekonany o sensie stosowania mechanizmów partycypacyjnych w politykach publicznych. Czuł się przeciążony zadaniami, niedoinformowany, narzekał na brak wsparcia. Dobrze radził sobie tam, gdzie otrzymywał jasne instrukcje i konkretne zadania – gorzej tam, gdzie chodziło o miękka, w tym przypadku najistotniejszą, stronę projektu.

N to mała gmina, w której mieszkańcy znają przedstawicieli samorządu i w razie potrzeby wyrażają swoje opinie, bezpośrednio kontaktując się z władzami. Tak działało się tu już wcześniej, nawet nie pod hasłem partycypacji publicznej i projektu „Decydujmy razem”. Wójt wykorzystwała ten projekt, tak jak wiele innych, w których gmina uczestniczyła i uczestniczy, by wzmocnić pozytywne zmiany i usprawnić funkcjonowanie społeczności. *Projekt wart był realizowania i był potrzebny. Sama sobie uświadomiłam wiele rzeczy, jeśli chodzi o konsultacje, problemy, rozmowy, dużo poczytałam na ten temat, jak ludzi psychologicznie podpytać, nauczyłam się.* Ta opinia wójt wyraża zadowolenie z udziału gminy w projekcie.

## Gasnący zapal – powiat P

### Charakterystyka powiatu

Powiat P<sup>60</sup> jest powiatem ziemskim w regionie centralnym, zamieszkuje go około 36 tys. osób. Liczba mieszkańców powiatu maleje, na co składają się ujemny przyrost naturalny i ujemne saldo migracji. Gęstość zaludnienia jest jedną z niższych w województwie. Stolica powiatu, miasto A, rozwijała się prężnie w latach 70. i 80. ubiegłego wieku, gdy funkcjonowały tu trzy duże zakłady przemysłowe, z których każdy zatrudniał po kilkaset osób. Transformacja ustrojowa zahamowała rozwój miasta i powiatu.

Zdaniem respondentów, największym problemem w P jest słabo rozwinięty rynek pracy, który nie oferuje wystarczającego zatrudnienia ludziom młodym, zwłaszcza z wyższym wykształceniem. Transformacja ustrojowa i przemiany technologiczne przyniosły w powiecie spadek zatrudnienia w przemyśle. Obecnie największym pracodawcą jest szpital powiatowy w A. Na koniec 2010 roku stopa bezrobocia wśród osób w wieku produkcyjnym w powiecie wynosiła 14%. W konsekwencji młode wykształcone osoby wyjeżdżają, głównie do pobliskich dużych miast, a także zagranicę.

Część respondentów uważa, że szansą byłby rozwój turystyki. Przeszkodą jest brak rozwiniętej infrastruktury turystycznej. Część respondentów uznaje za utrudnienie brak mostu na Wiśle, który mógłby połączyć powiat z atrakcyjnymi turystycznie obszarami na drugim brzegu rzeki. Pojawiają się jednak pewne inicjatywy, mające na celu wykorzystanie walorów przyrodniczych i kulturowych regionu i przyciągnięcie tu turystów. Koordynowane są przez Lokalną Grupę Działania, do której należą starostwo powiatowe, inne jednostki samorządu terytorialnego powiatu, liczne stowarzyszenia oraz kilka podmiotów gospodarczych.

Mieszkańcy P chętniej niż przeciętnie Polacy uczestniczą w wyborach samorządowych. Mniejszą popularnością cieszą się tu za to wybory krajowe. Sympatie polityczne są raczej stabilne, władze powiatowe i władze wielu gmin w P nie zmieniają się od kilku kadencji<sup>61</sup>.

W powiecie zarejestrowanych jest około 120 organizacji pozarządowych, z czego ponad jedna trzecia to ochotnicze straże pożarne. Wiele jest organizacji lokalnych ukierunkowanych na rozwój turystyki. W ich działalność angażuje się miejscowa

<sup>60</sup> Realizatorką badania terenowego i autorką trzech monografii cząstkowych była Kamila Hernik.

<sup>61</sup> Jeden z respondentów zasugerował, że może to wynikać z braku rzeczywistej konkurencji.



elita – głównie urzędnicy, radni i nauczyciele. Widoczna jest rywalizacja między organizacjami. Relacje z samorządem są określane przez respondentów jako dobre, kiedy jednak rozpoczynano projekt, organizacje pozarządowe nie realizowały w powiecie żadnych działań zleconych przez samorząd. Przedstawiciele sektora pozarządowego z P liczą na to, że projekt „Decydujemy razem” pomoże wzmocnić siłę oddziaływania organizacji.

Organizacje pozarządowe z terenu powiatu uczestniczyły w konsultacjach społecznych strategii rozwoju powiatu. Mieszkańcy nienależący do organizacji angażują się niekiedy w konsultacje na poziomie gmin (najczęściej dotyczy to strategii rozwoju gmin oraz budowy dróg). Dokumenty bywają dyskutowane na etapie tworzenia planów, dzięki czemu opinie mieszkańców mogą mieć rzeczywisty wpływ na ich ostateczny kształt. Zdarza się jednak i tak, że proces konsultacji rusza za późno i jest źle zorganizowany, przez co nie przynosi efektów, a u mieszkańców wywołuje rozczarowanie i złość. Kultura partycypacji nie jest tu jeszcze wystarczająco rozwinięta.

Duże znaczenie dla działaczy społecznych w P mają lokalne media nagłaśniające ich działalność. W powiecie od ponad 12 lat działa rozgłośnia radiowa oraz wydawany jest obszerny kwartalnik. Działalność obydwu jest częściowo zależna od dofinansowania ze środków samorządowych.

W przeszłości powiat P wielokrotnie zmieniał swoją przynależność administracyjną, co utrudniało ukształtowanie się poczucia przynależności mieszkańców. Dziś trudno mówić o jednolitej społeczności powiatu. Mieszkańcy jednej z wsi (wieś B), która w przeszłości była prężnie rozwijającym się miastem królewskim, wytworzyli silne więzi wewnętrzne, a to determinuje niechęć do ludzi spoza własnej społeczności. Natomiast społeczność miasta powiatowego, do którego dużo osób napłynęło w latach powojennych, jest bardziej otwarta na zewnątrz, jednak nie darzy sympatią mieszkańców wsi B. Respondenci zwracali uwagę na zawiść i zazdrość skierowaną do ludzi przedsiębiorczych, odnoszących sukces. Różnica polega na tym, że w A źle życzy się „swoim” (*bo ten od nas a nuż będzie chciał być liderem i będzie się chciał wybić na czyichś plecach, a jeśli to osoba z zewnątrz, to się jej bardziej słucha [animatore], w B zaś – „obcym”*). Tutaj problemy mają przyjezdni, którzy próbują na miejscu rozkręcić własny biznes. Znany jest przykład właściciela kawiarni, który został zmuszony do jej zamknięcia w wyniku protestów mieszkańców. *Sąsiedzi się skrzykują w tak nieprzyjemny sposób, że ta kawiarnia jest zamykana. To jest bardzo smutne, ale taka była sytuacja. Przecież tam o dziesiątej wieczorem nie byłoby nikogo, ale dotąd kombinowali, aż właściciel machnął ręką. To jest zazdrość, ma się tu bardzo dobrze. To jest właśnie taka mentalność społeczeństwa zamkniętego, ja nie chcę żadnego sukcesu, mnie jest dobrze, jak jest, nie chcę lepiej, ale ty też nie miej. Wzajemne dystansowanie się od siebie mieszkańców miasta powiatowego i pobliskiej wsi znalazło odzwierciedlenie w badaniu, w którym respondenci częściej odnosili się do poziomu gminy niż powiatu.*

## Realizatorzy i uczestnicy

Animatorem partycypacji publicznej w P został pracownik jednego z wydziałów starostwa powiatowego, aktywny członek PTTK i zadeklarowany miłośnik turystyki, który przyczynił się do tego, że powiat P włączył się do projektu „Decydujemy razem”. Animator nie brał wcześniej udziału w tego typu projektach, lecz przystępował do zadań z dużym zaangażowaniem. W trakcie ostatniej tury badań sprawiał wrażenie pewniejszego siebie, sprawnie poruszającego się w obszarze partycypacji, ale również zniechęconego niepowodzeniami. Stwierdził, że gdyby jeszcze raz miał możliwość podjęcia decyzji o udziale w projekcie, zdecydowanie by odmówił.

Superwizorem dla powiatu P została osoba, która od lat pracowała przy projektach partycypacyjnych, ma także duże doświadczenie w pracy nad tworzeniem strategii rozwoju samorządów. Tematyką animacji i rozwoju zajmuje się w teorii i w praktyce. W projekcie widział siebie w roli osoby wspierającej, i to głównie dla CAL. Zależało mu na włączeniu bardziej zaawansowanych technik partycypacyjnych do projektu realizowanego w powiecie P. Swoje działania widział w trzech wymiarach: obserwacji, ewaluacji i doradztwie merytorycznym. Był postacią rozpoznawalną i cieszącą się autorytetem w regionie.

Jesienią 2012 roku, jak we wszystkich innych regionach, zmienił się superwizor dla P. Została nim młoda kobieta, która kompetencje w partycypacji zdobywała podczas studiów, będąc wolontariuszką. Gdy została superwizorką projektu, na nowo zdefiniowano tę rolę. Superwizorzy prócz wsparcia animatora subregionalnego mieli się skupić na kontroli terminowości i rzetelności dokumentów projektowych. Superwizorka wyobrażała sobie, że jej praca będzie miała jednak bardziej badawczy i analityczny charakter.

Pierwszy animator subregionalny to doświadczona osoba, zajmująca się aktywizacją środowisk lokalnych, tworzeniem partnerstw międzysektorowych oraz ekonomią społeczną. Od lat działa aktywnie w sektorze pozarządowym, m.in. jako prezes Lokalnej Grupy Działania, a w projekt „Decydujemy razem” zaangażował się również dla podniesienia własnych kwalifikacji, gdyż uważa, że współpraca sektora pozarządowego z samorządem to temat trudny, w którym wciąż można się dużo nauczyć. W środowisku powiatu cieszy się poważaniem, ma pozycję lokalnego lidera. Animatorem w projekcie „Decydujemy razem” był do lutego 2013 roku. Zrezygnował oficjalnie z pełnienia swojej funkcji, czując się przeciążony rozrastającą się biurokracją. Od tej pory wspiera nowego animatora, pracując społecznie.

Nowy animator subregionalny, ekonomista i politolog, zajmujący się dotychczas teorią partycypacji publicznej, jest też zastępcą byłego animatora w Lokalnej Grupie Działania. Przejmując stanowisko animatora subregionalnego, wiedział, że bierze na siebie liczne obowiązki sprawozdawcze i organizacyjne. Mimo to zaskoczyło go, jak mało czasu zostaje na rzeczywistą pracę animacyjną, czyli na przykład na utrzymy-

wanie kontaktów z animatorami lokalnymi. *Ja powiem szczerze, za bardzo przytłoczyło mnie to organizacyjnie, a już dostałem żółtą kartkę, że za mało czasu poświęcam na konsultacje z animatorami.*

Pierwszy animator subregionalny i pierwszy superwizor znali się wcześniej i współpracowali ze sobą od wielu lat. To ułatwiało im komunikację i działanie w ramach projektu „Decydujemy razem”.

Drugi animator i superwizorka to osoby mniej doświadczone i nierozpoznawalne w regionie. W pracy wspierają się wzajemnie.

Do zespołu zadaniowego w P weszły na zaproszenie animatora partycypacji publicznej znane mu osoby: pracownicy starostwa powiatowego, instytucji samorządowych, jeden przedsiębiorca i przedstawiciele organizacji pozarządowych. Zaangażowanie większości z nich było słabe, a część wycofała się w trakcie prac. W ciągu pierwszego roku skład grupy się zmienił. W prace nad pisaniem programu włączyli się przede wszystkim ludzie związani z PTTK.

Starosta nie był aktywnym uczestnikiem projektu. Wyraził zgodę na przystąpienie powiatu do działań i na tym jego rola się skończyła.

### **Przeprowadzone działania**

Działania projektowe w powiecie zaczęły się od zorganizowania przez starostwo konferencji dla organizacji pozarządowych, na której zaprezentowano i zainaugurowano projekt w P. Tam też jako temat planowanych prac przedstawiono rozwój turystyki w powiecie. Na wybór tematu duży wpływ mieli animator lokalny i animator subregionalny, osobiście bardzo zainteresowani tą tematyką.

Pierwszy skład zespołu zadaniowego, powołanego przez animatora lokalnego, nie sprawdził się. Zaproszeni do pracy nie przejawiali aktywności. Po kilku spotkaniach zespołu zadaniowego i grupy roboczej, czyli grupy do spraw partycypacji publicznej, na początku 2012 roku ukształtowała się grupa, która pracowała nad przygotowaniem programu. Weszły do niej głównie osoby związane z PTTK. Grupa spotykała się średnio raz w tygodniu przez dwa miesiące i wypracowała program rozwoju turystyki w powiecie, który został zaprezentowany w marcu 2012 roku na spotkaniu lokalnego Forum Animacji Społecznej. Ostatecznie program został przyjęty na sesji rady powiatu pod koniec czerwca 2012 roku.

Proces tworzenia programu był trudny. Spotkania ujawniły słabe zaangażowanie, konflikty interesów i niechęć do współpracy w gronie uczestników. Z projektu szybko wycofali się przedsiębiorcy, nie dostrzegając w nim dla siebie wymiernych korzyści. Uczestnicy nie byli zgodni co do pożądanego kierunku prac: część z nich uważała, że turystyka nie jest tematem wartym podjęcia, ponieważ głównym problemem P jest bezrobocie, a sam rozwój turystyki nie przysporzy wielu miejsc pracy. Osoby te zrezygnowały z udziału w projekcie, kiedy ostatecznie podjęto decyzję o wyborze właśnie tego tematu.

W trakcie spotkań niektórzy uczestnicy oponowali, próbując zdominować dyskusję, co stanowiło trudność dla animatora zarówno w prowadzeniu spotkań, jak i w funkcjonowaniu w roli lidera. Pomocny okazał się ekspert zewnętrzny. Grupa potraktowała go inaczej niż animatora, co ten ostatni wytłumaczył w następujący sposób: *ludzie tu w środowisku, czy w ogóle w środowiskach małych, lokalnych, potrzebują kogoś z zewnątrz. Zupełnie inne jest spojrzenie na taką osobę, która przyjdzie z zewnątrz i raz, że ma doświadczenie, a dwa, że przedstawi ze swojego punktu widzenia.*

Animator zwracał też uwagę na słabe zaangażowanie władz lokalnych. Starosta wyraził zgodę na przystąpienie powiatu do projektu, ale jego przebiegiem zupełnie się nie interesował. Pracę utrudniała też opisywana wcześniej atmosfera niechęci i napięcia między miastem A a wsią B. Gminy te nie chciały ze sobą współpracować i prowadzić wspólnych działań w ramach projektu.

Wsparciem dla animatora lokalnego w tej niesprzyjającej atmosferze w powiecie były spotkania z innymi animatorami i realizatorami projektu na poziomie subregionalnym.

Po uchwaleniu programu przez radę powiatu zespół zadaniowy przygotował i złożył wniosek o przyznanie w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich środków finansowych na uruchomienie centrum informacji turystycznej w powiecie. Początkowo grupa chciała stworzyć turystyczny produkt lokalny, ale zrezygnowano z tych zamierzeń, uznając, że zadanie jest zbyt trudne. Pomysł na centrum informacji turystycznej był już efektem rezygnacji z bardziej ambitnych zamierzeń. Wniosek został rozpatrzony pozytywnie, lecz przy znacznie okrojonym budżecie (m.in. nie przyznano pieniędzy na wynagrodzenie dla pracownika centrum), co bardzo zniechęciło i sfrustrowało wnioskodawców. *To nas zahamowało, bo właściwie już bylibyśmy dwa kroki dalej* [animator lokalny]. Grupa liczyła na to, że powołanie profesjonalnie działającego centrum stanie się impulsem do rozwoju turystyki w P. *Centrum byłoby takim punktem, które gromadziłoby różne działania z zakresu turystyki i nie tylko turystyki. (...) Planowaliśmy, w jaki sposób chcemy wypromować nasze środowisko, snuliśmy plany na przyszłość* [uczestnicy grupy przygotowującej wniosek]. Przy znacznie okrojonym budżecie grupa zrezygnowała z realizacji projektu, postanawiając o złożeniu wniosku raz jeszcze po roku.

W ostatnim roku w ramach projektu nie organizowano żadnych spotkań ani wydarzeń na poziomie lokalnym. Odbyło się za to spotkanie inicjowane z poziomu subregionalnego, na które zostali zaproszeni przedstawiciele samorządu i organizacji pozarządowych. Ze strony samorządu frekwencja była bardzo niska. Drugim istotnym wydarzeniem (o charakterze lokalnym, choć poza projektem) był piknik organizacji pozarządowych z okazji dożynek powiatowych. W 2013 roku, już z nowym animatorem subregionalnym, odbyło się sporo wydarzeń na poziomie subregionu (panel diagnostyczny, forum subregionalne, szkolenie dla gmin o statusie obserwatorów i wizyta studyjna).

<sup>62</sup> Superwizor podkreślał, że trudno będzie zmierzyć ewentualny wzrost poziomu partycypacji, gdyż brakuje właściwych wskaźników do zmierzenia ewentualnej zmiany.

## Rezultaty działań

Od początku działań było widoczne różne postrzeganie znaczenia i celu projektu przez jego uczestników i realizatorów. Superwizor i animator lokalny podkreślali, że celem projektu jest zintensyfikowanie partycypacji publicznej w tworzeniu polityki lokalnych<sup>62</sup>. Dla pozostałych celem było stworzenie strategii rozwoju turystyki dla powiatu P. Przy odmiennie definiowanych celach różne elementy można wskazywać jako rezultaty działań.

Za pierwszy efekt można uznać wyłonienie się grupy, która opracowała program rozwoju turystyki dla powiatu. Proces ten nie był łatwy, skład grupy się zmieniał, ale ostatecznie – jak ocenił animator subregionalny – wyłonił się zespół, który w przyszłości wiele może jeszcze osiągnąć. Rezultat jest osłabiony tym, że w skład zespołu wchodziły osoby, które turystyką zajmowały się aktywnie już wcześniej, trudno więc mówić o wzroście partycypacji.

Twardym rezultatem jest przyjęty przez radę powiatu program rozwoju turystyki w powiecie P. W odwołaniu do tego programu grupa robocza wypracowała wniosek o dofinansowanie inicjatywy powołania centrum informacji turystycznej. Wniosek został wysoko oceniony merytorycznie, lecz nie dostał pełnego finansowania, w związku z czym wnioskodawcy zrezygnowali z jego realizacji. Doprowadziło to do zniechęcenia wielu osób, w tym animatora lokalnego. *Akumulatory się rozładowały i nie ma pomysłu, jak je naładować* [były animator subregionalny].

Nieprzewidywanym rezultatem projektu jest rozpoczęcie procesu współpracy i konsolidacji organizacji pozarządowych w powiecie, które odbyło się w trakcie zorganizowanego podczas dożynek pikniku dla organizacji pozarządowych. *Przy okazji dożynek powiatowych odbył się piknik organizacji pozarządowych, to mnie zaskoczyło, przerosło moje oczekiwania. Prezentowało się aż trzynaście organizacji. Większość to były organizacje związane z turystyką. I to będzie kontynuowane* [jeden z byłych członków grupy].

Nie udało się włączyć w działania szerszej społeczności. O projekcie wie mało osób, są to te osoby, które w nim uczestniczyły. Bardzo niewiele mówiły o nim lokalne media, mimo że osoby związane z tymi mediami były w projekt zaangażowane. Efekt partycypacyjny nie został osiągnięty.

## Metoda CAL na podnoszenie poziomu partycypacji publicznej – opinie realizatorów projektu

Pierwszy superwizor od początku był sceptyczny co do trafności metody zaproponowanej przez CAL. Zarzucił jej stosowanie wyłącznie tradycyjnych narzędzi partycypacji, czyli powołania i spotkań grupy roboczej, która opracowuje i doprowadza do procesu legislacji dokument strategiczny rozwoju samorządu. Zauważył, że dla niektórych samorządów takie metody mogą się okazać niewystarczające. Stosowanie

oryginalnych metod partycypacji, zdaniem superwizora, mogłoby zachęcić i na stałe przekonać ludzi do partycypacji. Bazowanie na najprostszych metodach może sprawić, że uczestnicy skupią się wyłącznie na osiągnięciu konkretnego celu w wybranym obszarze polityki publicznej, sam zaś sposób dochodzenia do celu okaże się nieważny i nie zmieni postaw uczestników projektu.

Pierwszy animator subregionalny zwrócił uwagę na to, że animator lokalny ma za dużo zadań i zbyt małe środki na ich realizację. Jednocześnie popierał on ideę, że animator lokalny za swoją pracę nie pobiera wynagrodzenia, gdyż jego zdaniem, gwarantuje to zaangażowanie prawdziwych społeczników<sup>63</sup>. Nowy animator subregionalny jest zdania, że animator lokalny nie powinien być podwładnym wójta czy starosty, gdyż to utrudnia mu prowadzenie działań.

Silną stroną metody jest to, że jest stosowana jednocześnie na trzech poziomach – lokalnym, subregionalnym i centralnym. Podstawowym elementem metody CAL, zdaniem pierwszego animatora subregionalnego i superwizora, są działania na poziomie subregionalnym. *Subregion daje to, że w przestrzeni ponad administracyjnymi podziałami zadziewa się jakiś program, w różnych gminach różnie, następuje konfrontacja programów, ludzie mogą się wspierać, wymieniać doświadczeniami, mogą czerpać inspirację, pożalić się, wymienić zdania na temat zjawisk pozytywnych i negatywnych* [animator subregionalny]. Poziom krajowy pozwala na prowadzenie prac koncepcyjnych nad modelem partycypacji w Polsce, poziom lokalny zaś to poziom operacyjno-wdrożeniowy.

Pierwszy animator subregionalny uznaje, że liczba wydarzeń na poziomie lokalnym powinna być różnicowana w zależności od wielkości społeczności: w małych gminach wydarzeń powinno być mniej. Należałoby również zachować elastyczność, jeśli chodzi o liczebność grup roboczych.

Ważnym elementem metody jest oparcie działań na umowie współpracy z samorządem. Nadaje to wyższą rangę projektowi i zwiększa szanse na jego wdrożenie. Wskazane jest jednak wprowadzenie mechanizmów powodujących, że wsparcie władz samorządowych stanie się realne, a nie tylko deklaratywne, jak to się stało w powiecie P.

Wśród słabych stron metody zgodnie wymieniano przesadnie rozbudowaną w projekcie biurokrację, która z czasem zmniejsza motywację do działania.

Pierwszy animator subregionalny zaznacza, że samo prowadzenie działań zgodnie z metodą opracowaną przez CAL, choćby po wprowadzeniu wszystkich sugerowanych udoskonaleń, nie wystarczy. Wiele gmin nie jest mentalnie przygotowanych na wprowadzanie tak daleko idących zmian. Animator uważa, że niezbędna jest tu ingerencja ustawodawcy, który drogą ustawową zmusi samorzady do tego, by szły w kierunku partycypacyjnego sposobu sprawowania władzy.

<sup>63</sup> W rzeczywistości osoby do pełnienia funkcji animatorów lokalnych wyznaczone były odgórnie, przez władze samorządowe. Nie było tu elementu dobrowolności, trudno więc mówić o prawdziwym społecznym zaangażowaniu.

## **Podsumowanie**

W powiecie P zmiany w kierunku partycypacyjnego modelu rządzenia zachodzą powoli. Powiat przystępował do projektu napędzany energią obu animatorów – subregionalnego i lokalnego. Ten pierwszy był rozpoznawanym w P liderem, ten drugi – fascynatem turystyki liczącym na to, że dzięki projektowi uda się rozwinąć tę dziedzinę w P. Tym dwóm osobom udało się wpłynąć na starostę, który zgodził się na przystąpienie powiatu do projektu, na tym jednak jego zaangażowanie się skończyło. Starosta nie włączył się w prace na rzecz podniesienia partycypacji. Animator nie otrzymał realnego wsparcia ze strony władz samorządowych.

W związku z brakiem zaangażowania ze strony urzędników, do grupy pracującej nad programem weszli głównie działacze społeczni z P. Mimo początkowego zapału ich praca nie zakończyła się powodzeniem. Nie udało się pozyskać środków na konkretne działania, przez co grupa straciła chęć do działania.

Do projektu nie włączyła się szersza społeczność. Ze spotkań szybko wycofali się przedsiębiorcy, nie widząc dla siebie w projekcie wymiernych korzyści. Bariery nie do pokonania okazał się na tym etapie brak zaufania społecznego i poczucia wspólnoty mieszkańców.

Animator lokalny w P stawiał sobie za cel połączenie w partycypacji przedstawicieli trzech sektorów: samorządowego, organizacji pozarządowych i przedsiębiorców. Dotychczas się to nie udało. Początkowy zapał animatora lokalnego skończył się z powodu kolejnych niepowodzeń i braku wsparcia zewnętrznego. Animator subregionalny oficjalnie zrezygnował z pełnienia tej funkcji, czując się przygnieciony nadmiarem biurokracji. Zredefiniowano funkcję superwizora i w związku z tym zmieniła się również osoba na tym stanowisku. Nowy superwizor zajmuje się głównie sprawozdawczością. Zaczyna brakować przestrzeni do rozwoju partycypacji.

Metoda CAL w powiecie P nie przyniosła pożądanych rezultatów. Każda gmina i powiat, które biorą udział w projekcie, mają swoją specyfikę. Słabą stroną P jest niski kapitał społeczny, brak zaangażowania w projekt i ideę partycypacji ze strony samorządu oraz brak wspólnej wizji działań uczestników projektu na poziomie lokalnym. Te słabe strony przeważały, przez co dotychczasowe rezultaty działań są nikłe. Należałoby rozważyć wprowadzenie udoskonalenia w metodzie CAL, tak aby były w niej mechanizmy reagowania na problemy wynikające z podobnych słabości.

Ewa Bacia

## Proces podnoszenia partycypacji publicznej w gminach i powiecie CAL – od czego zależy szansa na sukces?

W projekcie „Decydujemy razem” 40 gmin i 8 powiatów prowadzi działania w ramach ścieżki metodycznej przygotowanej przez Stowarzyszenie Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL. Każda z tych gmin i każdy z powiatów należą do jednego z ośmiu subregionów<sup>64</sup>. W każdej społeczności wskazany został animator partycypacji publicznej oraz powołano zespół roboczy, który pracował nad strategią rozwoju gminy czy powiatu lub nad programem w jednym z czterech obszarów: zatrudnienia, integracji społecznej, przedsiębiorczości lub zrównoważonego rozwoju. Działania prowadzone według tego samego planu doprowadziły do zróżnicowanych efektów. W niektórych społecznościach można mówić o sukcesie procesu podnoszenia partycypacji publicznej, w innych ten proces się nie powiódł, w wielu miejscach rozpoczął się i trwa, a długotrwałe rezultaty są jeszcze niepewne. Każda gmina i powiat mają swoją specyfikę, więc na proces podnoszenia partycypacji ma wpływ wiele czynników, które go modyfikują i powodują odejście od pierwotnego schematu.

Badacze Instytutu Spraw Publicznych dotarli do 7 gmin i 1 powiatu, w których od 2011 roku toczą się działania ścieżką CAL. Badacze odwiedzili lokalne społeczności trzykrotnie: w połowie roku 2011, 2012 i 2013. Rozmawiali z realizatorami działań na poziomie lokalnym i subregionalnym, a także z uczestnikami i obserwatorami w gminach i powiatach. Śledzili relacje na temat projektu w lokalnych mediach, analizowali protokoły posiedzeń rad gminnych i powiatowych, szukali sygnałów zmian w partycypacji publicznej na badanych terenach. Zebrane informacje pozwoliły na przeprowadzenie analiz, których wyniki w poszczególnych gminach i powiatach zostały przedstawione w poprzednich rozdziałach.

<sup>64</sup> Subregiony to jednostki ponadlokalne, w których CAL koncentruje swoje działania na rzecz wzmacniania i upowszechniania nowych postaw społecznych i obywatelskich. Początkowo do każdego subregionu należało ok. 10 gmin i 1–2 powiaty. W trakcie projektu do subregionów zapraszano kolejne gminy i powiaty.



## PROCES PODNOSZENIA PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ W GMINACH I POWIECIE CAL – OD CZEGO ZALEŻY SZANSA NA SUKCES

Spróbujmy raz jeszcze spojrzeć na wszystkie przeanalizowane przypadki, by uzyskać przegląd procesu, który toczy się w społecznościach objętych działaniami CAL. Celem tego podsumowania jest wskazanie czynników, które powodują zwiększenie lub zmniejszenie szans na sukces prowadzonego procesu.

### **Wielkość i inne cechy zastane społeczności**

Działania prowadzone były w społecznościach zróżnicowanych, m.in. ze względu na:

- 1) wielkość (od około 2 do ponad 60 tys. mieszkańców),
- 2) formę administracyjną (gminy wiejskie, miejsko-wiejskie, miejskie oraz powiat),
- 3) poczucie identyfikacji terytorialnej mieszkańców,
- 4) główne problemy społeczne (najczęściej wymieniane to: bezrobocie, brak postaw przedsiębiorczości i bierność mieszkańców),
- 5) zaangażowanie społeczne i polityczne mieszkańców,
- 6) kapitał społeczny (od społeczności otwartych, chętnych do współpracy, po skłócone wewnątrz, o bardzo niskim poziomie zaufania do siebie nawzajem i do osób z zewnątrz).

Przeprowadzone analizy wskazują na znaczenie tych cech dla powodzenia zmian. Pożądana jest średnia wielkość społeczności. W bardzo małych gminach trudno zgromadzić odpowiednią liczbę osób do działania, w dużych miastach zaś trudno dotrzeć z projektem do tzw. zwykłych mieszkańców. Rozpoczynając działania w gminach miejskich czy wiejskich, należy brać pod uwagę specyfikę stylu i organizacji ich życia, a także ich potrzeby i zainteresowania – przykładowo, organizowanie spotkań partycypacyjnych dla rolników w środku dnia w czasie żniw grozi bardzo niską frekwencją. Szczególnie trudno prowadzić działania w powiatach. W Polsce to stosunkowo nowy twór administracyjny i mieszkańcy rzadko identyfikują się ze społecznością powiatową. W tej sytuacji trudniej zachęcić ich do wspólnego działania. Trudniejszy jest też proces organizacji spotkań na terenie większym niż gmina, kiedy niektórzy uczestnicy muszą przemieszczać się między gminami, by wziąć udział w spotkaniach.

Diagnoza kapitału społecznego na początku działań umożliwi zidentyfikowanie szans i możliwości, które należy wykorzystać, oraz zagrożeń, którym należy przeciwdziałać. Materia społeczna jest jednak na tyle wrażliwa, że trudno o jednoznaczne wnioski od diagnozy społecznej do określenia przyszłego scenariusza zdarzeń. Na przykładach gmin J i M widać, że trudna sytuacja wyjściowa nie przekreśla szans na sukces projektów partycypacyjnych. Społeczności obydwu gmin były bierne, nieufne, mieszkańcy nie angażowali się społecznie i obywatelsko. Brakowało tradycji i wzorców współpracy z samorządem. Okazało się jednak, że wyjście do mieszkańców z ofertą partycypacyjną, z zaproszeniem do współpracy na rzecz gminy spotkało się tu z dobrym przyjęciem. Udało się obudzić aktywność społeczną i obywatelską w ludziach, którym wcześniej nie pokazywano możliwości takiego działania. Niski kapitał społeczny czy

słabe zaangażowanie mieszkańców nie muszą więc oznaczać pewnej porażki działań partycypacyjnych. Brak silnej społecznej bazy powinien jedynie skłonić do aktywniejszej działalności animacyjnej, by obudzić potencjał w społeczności.

## **Wybór animatora partycypacji publicznej**

Postacią kluczową dla sukcesu działań prowadzonych ścieżką CAL jest animator partycypacji publicznej, czyli animator lokalny działający w gminie czy powiecie. Analizowane przypadki wykazały, jak ważny jest wybór osoby do sprawowania tej funkcji. Powinien być to człowiek kompetentny i odpowiednio umocowany w strukturze urzędu.

Kompetencje animatora powinny obejmować, z jednej strony – wiedzę, doświadczenie i zainteresowanie tematem, którego dotyczą działania partycypacyjne, a z drugiej strony – kompetencje społeczne, niezbędne do pracy animacyjnej, takie jak: otwartość, zdolności komunikacyjne, pewność siebie czy zdolności motywowania innych do działania. Wiedza i zainteresowanie tematem zazwyczaj zwiększają motywację animatora do organizacji działań projektowych, co pokazał przykład powiatu P, w którym animator lokalny, pasjonat turystyki, był jedną z osób, które nakłaniały starostę do przystąpienia do projektu. Z drugiej strony, wizja osiągnięcia konkretnych rezultatów w określonym, ważnym dla animatora obszarze, nie powinna przesłonić jego głównej roli, jaką jest animacja środowiska dla zwiększenia partycypacji publicznej. Animator powinien dbać o jak najszerszy udział mieszkańców w koordynowanych przez siebie na poziomie lokalnym działaniach.

Funkcji animatora nie należy mylić z funkcją lidera. Lider lokalny może mieć, co prawda, siłę przyciągania ludzi ze względu na swoją charyzmę, autorytet czy wcześniejsze dokonania, lecz postawienie lidera w roli animatora może zmniejszyć zaangażowanie mieszkańców oczekujących biernie, aż lider wskaże rozwiązanie i poprowadzi prostą drogą do sukcesu.

Sukces w projektach partycypacyjnych nie jest łatwy do osiągnięcia, a ciężar obowiązków spoczywających na animatorze lokalnym jest bardzo duży. W większości analizowanych przypadków animator został wskazany przez władze samorządowe, często bez pytania o możliwości i chęć pełnienia tej funkcji. Animatorzy to urzędnicy, pracownicy różnych wydziałów i instytucji samorządowych. Ich pozycja w strukturze urzędu często jest za słaba, aby mogli egzekwować od pozostałych urzędników wykonywanie zadań potrzebnych do realizacji projektu. Dla nich samych praca animatora jest dodatkowym zadaniem, za które nie otrzymują wynagrodzenia, a często brakuje im czasu na wywiązywanie się z nich. W rezultacie u animatorów lokalnych dochodzi z czasem do narastania frustracji i zniechęcenia, co jest bardzo poważnym zagrożeniem projektu.

Zmniejszeniu tego zagrożenia służyłoby wprowadzenie innej procedury wyboru animatora. Powinna to być osoba o odpowiednich kompetencjach i doświadczeniu, która większość swojego czasu pracy poświęca nowym zadaniom. Wydaje się uzasadnione

## PROCES PODNOSZENIA PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ W GMINACH I POWIECIE CAL – OD CZEGO ZALEŻY SZANSA NA SUKCES

<sup>65</sup> W analizowanych przypadkach taką osobą często był sekretarz urzędu.

zatrudnianie przez urzędy odpowiednich osób wyłanianych w drodze konkursowej. Tak pozyskani pracownicy powinni mieć zapewnione kontakty z decyzyjnymi osobami w urzędzie<sup>65</sup>, aby bez problemów zdobywać w ramach urzędu potrzebne informacje czy egzekwować wykonywanie określonych czynności przez pracowników samorządowych. Wprowadzenie takiego rozwiązania wymaga zagwarantowania środków finansowych na zatrudnienie animatora partycypacji publicznej.

### Wybór obszaru działania

W analizowanych przypadkach najczęściej o wyborze obszaru działania decydowały władze gminy (czasem jednoosobowo wójt czy burmistrz). W nielicznych przypadkach na wybór tematu miał wpływ animator lokalny. Często obie decyzje – o wyborze tematu i animatora – podejmowały władze gminy, nie konsultując ich ze wskazywaną na stanowisko animatora osobą. W efekcie zdarzało się, jak na przykład w gminie I, że animator nie czuł się pewnie we wskazanym obszarze, co utrudniało mu pracę.

Gminy chętnie wskazują te obszary, w których i tak, niezależnie od projektu, mają zadania do wykonania. Tak stało się w gminach K i M, które pracowały nad aktualizacją swoich strategii rozwoju. Wybór podyktowany takimi motywacjami może mieć swoje dobre i złe strony. Zagrożeniem jest silnie zadaniowe podejście do tematu, gdzie wypracowanie dokumentu, którego potrzebuje gmina, staje się celem samym w sobie, podczas gdy kwestie podnoszenia partycypacji publicznej i samego prowadzenia procesu schodzą na drugi plan. Z drugiej strony, praca w obszarze, w którym społeczność potrzebuje i poszukuje nowych rozwiązań, stwarza szansę na silniejszą motywację do działania. Trzeba przy tym zadbać, aby potencjalne rozwiązania dyskutować w jak najszerszym gronie zainteresowanych, nie ograniczając się do urzędników czy lokalnych elit.

Zawężenie grona zainteresowanych jest szczególnie ryzykowne dla tematów specjalistycznych, o charakterze branżowym. Przy takim wyborze materii projektu nie można liczyć na szeroką partycypację mieszkańców.

Podsumowując, wybrany temat nie powinien być ani bardzo wąski, aby nie ograniczać grona zainteresowanych, ani zbyt szeroki, aby mieszkańcy widzieli konkretne efekty swojego zaangażowania. Musi być zaakceptowany przez animatora partycypacji publicznej, który powinien orientować się w wybranej materii na tyle, by sprawnie organizować przebieg procesu, włączając w działania jak najwięcej osób.

### Zaangażowanie władz samorządowych

Projekt „Decydujmy razem” bazuje na współpracy międzysektorowej i zawiera komponent edukacyjny. Opiera się na założeniu, że w tworzenie polityk publicznych powinny być włączone zarówno urzędy gminne czy powiatowe, jak i sektor spo-

## PROCES PODNOSZENIA PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ W GMINACH I POWIECIE CAL – OD CZEGO ZALEŻY SZANSA NA SUKCES

łeczny i prywatny (przedstawiciele organizacji społecznych, przedsiębiorcy i pozostali mieszkańcy). Zakłada kształtowanie postaw partycypacji u reprezentantów tych wszystkich sektorów.

Rola samorządu jest tu bardzo ważna, a analizowane przypadki dowodzą, jak różnie bywa rozumiana przez samych jego przedstawicieli. W gminach K i N władze samorządowe bardzo silnie zaangażowały się w działania. W N projekt był zainicjowany przez wójta, który jeszcze przed objęciem tej funkcji starał się o przyłączenie gminy do projektu i miał w nim pełnić funkcję animatora partycypacji publicznej. Wyniki wyborów samorządowych uniemożliwiły wójtowi podjęcie się tego zadania, ale w rzeczywistości to on, niejako z drugiego rzędu, koordynował działania projektowe i animował mieszkańców, zastępując w tej roli animatora lokalnego. Natomiast K to przypadek jeszcze innego zaangażowania władz. Wydaje się, że przedstawiciele samorządu specyficznie, wąsko, rozumieją ideę partycypacji. W projekcie prowadzą szeroką politykę informacyjną i prezentują postawę otwartości wobec mieszkańców, natomiast ciężar realizacji zadań urząd w całości bierze na siebie. Udział osób spoza urzędu jest niewielki.

Przeciwnymi przykładami, niskiego zaangażowania władz, są gmina J oraz powiat P. Władze powiatu wyraziły zgodę na udział w projekcie, lecz w żaden sposób nie włączyły się w prace na rzecz podnoszenia partycypacji publicznej. Zarówno tu, jak i w gminie J władze uznały, że ich rola w projekcie skończyła się na podjęciu decyzji o udziale i zatwierdzeniu animatora lokalnego. Doświadczenie wskazuje jednak, że dla sukcesu partycypacji potrzebne jest większe zaangażowanie ze strony władz.

Dobrym przykładem zaangażowania władz samorządowych jest gmina H, w której burmistrz poprowadził pierwsze spotkanie informacyjne dla radnych i mieszkańców. Udział wójtowi miasta w tego typu wydarzeniu pokazał urzędnikom i mieszkańcom wysoką rangę projektu, gdyż do udziału w nim zachęca sam burmistrz. Zaangażowanie władz sprawia, że efekty partycypacji są odczuwalne. Mieszkańcy chętniej włączają się w działania, a wypracowane wspólnie rozwiązania mogą być wdrożone przy poparciu władz. Postawa urzędników rekomendujących wspólne z mieszkańcami podejmowanie decyzji daje szansę na trwałą zmianę postaw urzędników oraz nastawienia mieszkańców, którzy przekonują się, że ich opinia jest ważna i będzie brana pod uwagę. Taka postawa zwiększa szanse na realną zmianę.

Nastawienie władz samorządowych do projektu „Decydujemy razem” zależy silnie od rzeczywistego poparcia idei partycypacji i sposobu jej rozumienia. O ile angażujący się mieszkańcy nie muszą znać koncepcji partycypacji (wystarczy, że ją realizują), o tyle wskazane jest, aby przedstawiciele władz samorządowych popierali działania na rzecz wzrostu partycypacji z pełną świadomością jej znaczenia i konsekwencji.

## PROCES PODNOSZENIA PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ W GMINACH I POWIECIE CAL – OD CZEGO ZALEŻY SZANSA NA SUKCES

### Włączenie mieszkańców

Głównym celem projektu „Decydujemy razem” jest podniesienie poziomu partycypacji publicznej, a więc włączenie jak największej liczby mieszkańców w proces decydowania o kształcie i realizacji polityk publicznych w gminie czy powiecie.

Przy omawianiu rezultatów działań w poszczególnych społecznościach wyraźnie uwidoczniło się to, że cel jest bardzo trudny do osiągnięcia. Pierwszym problemem jest wielu realizatorów projektu, zwłaszcza na poziomie lokalnym (animatory partycypacji publicznej, urzędnicy), którzy główny cel postrzegają inaczej, niż zostało to określone w metodzie CAL (celem jest dla nich uchwalenie konkretnego dokumentu, podjęcie uchwały rady gminy czy miasta itp.). Tego rodzaju podejście dało się zauważyć w wielu gminach, na przykład w gminie K i N, gdzie przystąpienie do projektu potraktowano jako możliwość organizacji prac nad gminną strategią. W ten sposób rozumiejąc sens projektu, traktują swoje funkcje przede wszystkim zadaniowo, a nie animacyjnie.

Do prac grupy roboczej w wielu gminach zapraszane są tylko wybrane osoby. Najczęściej są to przedstawiciele trzech grup:

- 1) ci, którzy udziału nie mogą odmówić (urzędnicy skierowani do wykonania zadania przez przełożonych),
- 2) formalni liderzy (np. radni, sołtysi i nauczyciele),
- 3) ci, którzy zawsze się angażują (liderzy organizacji pozarządowych, lokalni aktywiści).

Rzadsze i zazwyczaj mało skuteczne są próby włączenia w działania osób spoza tych trzech grup. Polegają one zazwyczaj na zamieszczeniu informacji i zaproszenia do udziału w projekcie na tablicy informacyjnej w urzędzie, na stronie internetowej urzędu lub w biuletynie urzędowym. Na tak wystosowane zaproszenie reagują pojedyncze osoby. Większość mieszkańców przez cały czas trwania projektu nie ma świadomości jego realizacji w swojej gminie czy powiecie.

Nie jest realne włączenie w jakikolwiek projekt partycypacyjny wszystkich członków społeczności. Jakakolwiek zmiana w kierunku poszerzenia grona zaangażowanych czy pogłębienia tego zaangażowania jest pozytywna, warto podejmować kroki w tym kierunku. Rozpoczynanie projektów partycypacyjnych od lokalnych elit ma zalety. Ich przedstawiciele, lokalni liderzy, mogą wpływać na innych członków społeczności, tak by z czasem partycypacja była szersza. Cenne jest pozyskiwanie zainteresowania młodych ludzi, z natury skłonnych do angażowania się i chętnych do działania. Należy znaleźć jak najwięcej dróg dotarcia do ludzi. W analizowanych przypadkach słabo wykorzystywano lokalne media. Informacje na temat projektu pojawiały się w nich bardzo rzadko. Przez media warto przekazywać informacje o planowanych działaniach, zapraszać mieszkańców do udziału oraz informować o postępach i osiągniętych efektach. Promocja projektu „Decydujemy razem” była słaba. Dostępnych narzędzi promocji nie wykorzystano jako pomocy w tym, by popularyzować ideę partycypacji i trafiać do mieszkańców z ofertą i zaproszeniem do współdziałania.

## **Wsparcie ze strony osób kluczowych i relacje między nimi**

Metoda działań CAL opiera się na złożonej strukturze, a działania prowadzone są równoległe na trzech poziomach: lokalnym, subregionalnym i centralnym. Na każdym z tych poziomów działają osoby pełniące kluczowe dla projektu funkcje: animator lokalny, animator subregionalny, superwizor, eksperci, trenerzy i koordynatorzy CAL. Podstawowe znaczenie dla sukcesu działań ma jasne wyznaczenie funkcji, zadań i zakresów odpowiedzialności najważniejszych aktorów procesu oraz określenie relacji, zależności i sposobów komunikacji między nimi.

Dla wielu realizatorów projektu CAL w latach 2011–2013 funkcje, które im powierzono, nie były do końca jasne. Co więcej, pojawiały się różnice w definiowaniu celów projektu i pożądanej wizji działań. Przy wielości funkcji i osób podobne rozbieżności w najważniejszych dla projektów kwestiach mogą prowadzić do nieporozumień (gdy np. animator subregionalny oczekuje od animatora lokalnego podjęcia działania, które w przekonaniu tego ostatniego do niego nie należy, jak w gminie L) i przyczyniać się do niepowodzenia projektu (gdy w efekcie ważne zadania nie są wcale wykonywane lub z powodu nieporozumień pojawiają się konflikty personalne blokujące działania, jak w gminie J).

Zagrożeniem dla powodzenia projektu CAL było zawieszenie działań na poziomie centralnym i subregionalnym na blisko rok z powodu problemów z rozliczeniem projektu z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego. W efekcie zmieniły się osoby pełniące funkcje superwizorów. W powiecie P i wszystkich analizowanych gminach, z wyjątkiem jednej, zmienili się również animatorzy subregionalni. Zmiany personalne i zawieszanie działań w projektach partycypacyjnych grożą przerwaniem ciągłości projektu, utratą zaufania uczestników i ich zniechęceniem do samej idei partycypacji. W tym przypadku te negatywne efekty na poziomie lokalnym zostały złagodzone ogólną postawą dystansowania się gmin i powiatów do idei współpracy z poziomem subregionalnym i krajowym. Taka postawa również jest przykładem niedostatecznej komunikacji między aktorami na poszczególnych poziomach. Osłabia to potencjał tkwiący w sieci relacji, dzięki której każdy z jej członków mógłby czerpać wsparcie od pozostałych.

## **Organizacja procesu**

Z analizowanych przypadków wynika, jak duże znaczenie dla powodzenia projektów partycypacyjnych mają kwestie – wydawałoby się drugorzędne – organizacji procesu. Realizatorzy projektu na wszystkich jego poziomach zwracali uwagę na zbyt dużą biurokrację, rozrośnięte obowiązki sprawozdawcze i zbyt małą elastyczność wprowadzonych rozwiązań. Problemy dotyczyły między innymi rozliczania czasu pracy animatorów subregionalnych oraz kwalifikowalności kosztów. Animatorzy subregio-

## **PROCES PODNOSZENIA PARTYCYPACJI PUBLICZNEJ W GMINACH I POWIECIE CAL – OD CZEGO ZALEŻY SZANSA NA SUKCES**

nalni i superwizorzy zwracali uwagę, że przez obowiązki sprawozdawcze mają mniej czasu na wypełnianie zadań, które są istotą ich funkcji. W konsekwencji wielu z nich z czasem ogarnęło zniechęcenie, a niektórzy wycofali się z projektu.

Projekty partycypacyjne powinny zakładać dużą elastyczność działań. Wzrost partycypacji to proces, którego przebieg nie jest przewidywalny, zwłaszcza w momencie rozpoczynania. Rozrost biurokracji, odgórnie narzucone ograniczenia i wytyczne nie ułatwiają, przeciwnie – utrudniają zrealizowanie rzeczywistego celu, którym nie są przecież kolejne raporty wykazujące osiągnięcie założonych wskaźników. Rzeczywistym celem jest wzrost partycypacji i zmiana postaw, trudna do uchwycenia i rozliczenia w logice projektowej biurokracji.

Anna Olech

# Porównanie procesu wdrażania metod FRDL i CAL – istotne podobieństwa i różnice

## Wstęp

Realizacja projektu systemowego rządzi się żelazną logiką oraz toczy się według ściśle sformalizowanych procedur. Spowodowało to, że obie metody, tak różne przecież w swoich założeniach, w czasie realizacji projektu uległy pewnej unifikacji.

Obie organizacje przystępowały do wdrażania swoich metod z odmienną filozofią społeczną, z której wyrosły ich metody. Przypomnijmy hasłowo filozofię Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej: „Wiara w demokrację. Eliminowanie deficytów. Partycypacja jako lek”. Jeden z autorów koncepcji metody FRDL wyjaśnia: (...) *nasza metoda jest pragmatyczna, kryje się za tym pewnie jakieś założenie ideowe, ale jest pragmatyczna i minimalistyczna, że my nie chcemy tam dokonywać rewolucji w tej gminie i nie zakładamy, że pod wpływem jednego takiego przeprowadzenia metodą wprowadzenia polityki publicznej to od tej pory wszystkie polityki w tej gminie będą stworzone przy pomocy tej metody i w ogóle mieszkańcy się włączają jeszcze szerzej i potem to już wszyscy dorośli mieszkańcy będą w tym uczestniczyć.* Dla FRDL wyjściowym punktem działań są lokalne władze samorządowe – to paradygmat działań odgórnych. To ich przedstawiciele trzeba edukować, zmieniać ich postawy, sprawiać, by byli otwarci na udział mieszkańców w podejmowaniu decyzji. FRDL z założenia pracuje z aktywnymi samorządami, z tymi, którzy chcą dokonywać zmian. Jak stwierdza jeden z autorów metody FRDL: (...) *stawiamy na tych, którzy chcą być aktywni albo są aktywni i tylko nie mają szansy, nie mieli szansy wpływania na to, co robi władza, żeby ten wpływ uzyskali, oczywiście jest w tym też trochę taki mechanizm reprezentacji, żeby ta grupa nie była jednorodna, (...) żeby to nie była wąska grupa interesu.* Jako metodę pragmatyczną i minimalistyczną łatwiej było ją wdrażać w sztywnym gorscie procedur projektowych.

Stowarzyszenie Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL ze swoją filozofią zmiany systemowej („Wiara w człowieka. Bazowanie na mocnych stronach. Partycypacja



jako szansa rozwoju.”), filozofią uczestnictwa i szczególnie pojmowanej edukacji miało nieco trudniejsze zadanie. Jeden z autorów koncepcji CAL podkreśla: (...) *u nas edukacja... ona ma... w nauce jest takie określenie – formatywna, poszerzona, polegająca na tym, że uczysz, uczysz czegoś, czego jeszcze nie ma, bo partycypacji jeszcze nie ma, więc tak naprawdę uczymy czegoś, czego jeszcze nie ma. Ale nie mówimy, jak to ma być, tylko ludzie sami mają wymyślić. Więc to nie jest tak, jak zwykle się myśli, że jest nauczyciel, który nauczy czegoś, bo on wie, jak ma być... W partycypacji właśnie nie masz być tym, który wie, nawet jak wiesz, to nie możesz tego robić, bo masz upodmiotowić ludzi, którzy mają dopiero wiedzieć, jak ma być, może wymyślą, że będzie zupełnie inaczej, ale to oni wymyślą. I na tym polega partycypacja i podmiotowość, i tak my myślimy, i tak tworzymy te narzędzia. No to jest jakby nasza filozofia edukacyjna, stąd jest jej kłopot z przełożeniem na projekt. CAL tradycyjnie pracuje ze społecznościami biernymi, wykluczonymi, które sobie nie radzą, z tymi, którzy nie mają głosu: To jakby nad nią pracujemy i ją chcemy wprowadzać, dać jej głos. Jak się obserwuje, nawet może być taki układ, że jest władza, jest jedna grupa, jedna, druga organizacja sprawna, nawet ważniejsza niż ten samorząd, i rozgrywają między sobą, i ta organizacja obywatelska niekiedy nie ma wcale łączności z tą społecznością. Tylko tu się odbywa jakby walka o wpływ, a społeczność [pozostaje] cały czas na tym samym miejscu, na którym była. Dla klasycznych działań CAL charakterystyczny jest paradygmat działań oddolnych – od człowieka, poprzez instytucję, do zmian środowiskowych.*

W projekcie „Decydujemy razem” perspektywy FRDL i CAL ujednolicono. Inicjatorem działań mających podnieść poziom partycypacji publicznej były urzędy gmin i powiatów – to z nimi organizacje podpisywały umowy dotyczące ich udziału w projekcie. Animator, najczęściej wskazywany jako główna rola w obu metodach, był pracownikiem urzędu – ta reguła okazała się w większości gmin najważniejsza dla sprawnego wdrażania obu metod.

Proces wdrażania obu zamysłów na podniesienie poziomu partycypacji publicznej przedstawiony jest przede wszystkim zgodnie z relacjami ich realizatorów. Miejskami tylko odwołuję się do wypowiedzi autorów obu koncepcji i do zapisów projektowych.

### **Podobieństwa**

#### **Rekrutacja gmin i powiatów**

Zgodnie z założeniami koncepcji FRDL, o wyborze gmin i powiatów do udziału w projekcie miały decydować trzy podstawowe kryteria:

1. Rodzaj jednostki samorządu terytorialnego

W celu zapewnienia równego dostępu samorządów do udziału w projekcie zakłada się, że w każdym województwie do projektu wybrane zostaną trzy lub cztery samorzady (gminy i powiaty), w tym:

- gminy miejskie i miejsko-wiejskie do 100 tys. mieszkańców,
- gminy wiejskie,
- powiaty.

Na spotkania informacyjno-rekrutacyjne, które zostaną zorganizowane w każdym mieście wojewódzkim, będą zaproszeni przedstawiciele samorządów spełniających powyższe kryteria.

### 2. Deklaracja udziału samorządu w projekcie

Kolejnym kryterium doboru samorządów do pilotażu będzie wyrażenie przez władze samorządowe chęci przetestowania modelu partycypacyjnego tworzenia polityk publicznych, a tym samym – wyrażenie woli przystąpienia do projektu i podpisania stosownego kontraktu.

### 3. Poziom partycypacji

Istotnym kryterium doboru samorządu do projektu będzie określenie poziomu partycypacji występującego w danej gminie czy powiecie. Ze względu na to, że pilotaż dotyczy modelowego systemu tworzenia polityk publicznych w partycypacyjny sposób, w projekcie powinny znaleźć się samorzady o różnych poziomach partycypacji. Samorzady, które zadeklarują chęć udziału w projekcie, poproszone zostaną o wypełnienie kwestionariusza rekrutacyjnego, na którego podstawie będzie można ocenić poziom partycypacji w danym samorządzie i dokonać włączenia do projektu.

W gminach FRDL rekrutacją zajmowali się koordynatorzy regionalni. Podstawowe bariery, na które się natykali, to brak czasu oraz środków przeznaczonych na rekrutację. W efekcie: *Tak naprawdę nie było z kogo wybierać*. Przytaczana jest także procedura „zapraszania do udziału w projekcie” – wybranych, zaprzyjaźnionych gmin, z wieloletnim doświadczeniem we współpracy z FRDL.

Zgodnie z założeniami koncepcji CAL, kryteria wyboru gmin i powiatów do udziału w projekcie były następujące:

- 1) gotowość władz gminy czy powiatu do podpisania kontraktu na realizację zadań projektowych,
- 2) wyznaczenie kompetentnego i zainteresowanego udziałem w projekcie animatora partycypacji publicznej spośród pracowników urzędów gmin i powiatów,
- 3) przedstawienie deklaracji lub uzasadnienia dotyczącego wdrażania projektu partycypacji społecznej na terenie gminy czy powiatu,
- 4) kolejność zgłoszeń,
- 5) analiza potencjału społecznego gminy lub powiatu dokonana przez animatora subregionalnego (szanse, zagrożenia),
- 6) różnorodność zgłaszanej przez gminy problematyki (zapewnienie na poziomie subregionu różnorodności doświadczeń we wdrażaniu polityk publicznych).

Rekrutację prowadzili animatorzy subregionalni, co okazało się wcale niełatwym zadaniem, przede wszystkim z powodu odbywających się wówczas wyborów

samorządowych: *Zadanie zrekrutowania odpowiedniej liczby gmin było trudne i tylko dzięki wyłożonym staraniom animatora subregionalnego oraz superwizorki, wspieranych kontaktami istniejącymi dzięki dotychczasowym doświadczeniom (...), udało się zgromadzić w subregionie sześciu uczestników. W jednej z gmin stwierdza się wprost: (...) my jesteśmy z łapanki. Podkreśla się jednocześnie nieznanostwo czy nieświadomość wielu elementów projektu, na przykład jego wymiaru subregionalnego, właśnie z powodu owej łapanki: (...) nie jesteśmy od początku w tym projekcie, może za mało nas wprowadzono w temat.*

Przyspieszony, spowodowany opóźnieniami w realizacji projektu „Decydujemy razem”, proces rekrutacji gmin przyniósł w rezultacie wiele dających się zidentyfikować wątpliwości i napięć. Po pierwsze – to kwestia najistotniejsza – brak pełnej wiedzy o celach projektu, jego przebiegu i zakładanych rezultatach, a więc brak pełnej wiedzy o istocie wdrażanej metody. Oto komentarz badacza terenowego do sytuacji zaobserwowanej w jednej z gmin: *Wydaje się, że nie ma spójności myślenia o celach projektu, a w związku z tym bardzo łatwo będzie skupić się na tworzeniu samego dokumentu (...), czego w zasadzie oczekuje wójt, a nie wypracowaniu mechanizmów partycypacyjnych, które będą mogły być stosowane samodzielnie przez gminę przy kolejnych dokumentach.* To tutaj w momencie przystępowania do projektu nie wiedziano, że jednym z efektów ma być opracowanie dokumentu strategicznego, co podkreślał animator: *na samym początku nie było mowy, a potem dopiero się okazało, że trzeba będzie wypracować i stworzyć jakiś dokument.* Po drugie, brak pełnej wiedzy o subregionalnym charakterze metody CAL (jedna z gmin). Po trzecie, niejasno sformułowane zdania niektórych osób pełniących w projekcie najważniejsze funkcje (przede wszystkim doradców merytorycznych FRDL, co spowodowało rozbieżności między postrzeganiem swojej roli przez doradców a oczekiwaniami realizatorów projektu w gminach). I w końcu po czwarte, brak pełnej wiedzy o własnej roli w projekcie (głównie wśród członków grup do spraw partycypacji publicznej w gminach CAL).

W drugiej edycji wdrażania metody przez FRDL, w pracy z kolejnymi 30 samorządami, rekrutacja prowadzona była już w sposób bardziej staranny. CAL, pracując z tymi samymi gminami i powiatami, nie mogło już sobie pozwolić na wprowadzenie takich modyfikacji.

### **Kluczowe role – animatorzy**

W pomysłach obu organizacji na podnoszenie poziomu partycypacji publicznej animatorzy są kluczowymi postaciami. To oni przede wszystkim mieli uruchomić, organizować i prowadzić proces partycypacyjnego tworzenia i wdrażania polityk publicznych. To oni przede wszystkim mieli stwarzać warunki do wprowadzenia w życie delegacyjnego modelu partycypacji publicznej – przygotowania przez mieszkańców pewnych decyzji, które potem władze gminy czy powiatu przyjmą do realizacji.

W gminach FRDL zdecydowanie podkreślano kluczową rolę animatora, praktycznie najważniejszą dla powodzenia projektu: *Jeśli on nie spełni wymagań to projekt nie pójdzie*. Określany był jako *najważniejsza osoba, która wszystko spaja*, która spina projekt pod każdym względem. Różnice w definiowaniu roli animatora można dostrzec jedynie w wymiarach podejmowanej odpowiedzialności: (1) odpowiedzialność nie tyle za merytoryczne powstanie dokumentu, ile za organizację wszystkich działań służących jego powstaniu (*Ja spinam wszystko w jedną całość*); (2) pełna odpowiedzialność za realizację wszystkich zadań; (3) odpowiedzialność za kreowanie zadań przy pomocy zespołu roboczego (*przede wszystkim ja będę z zespołem nadawał ton temu*).

Zadania, jakie stawiano przed animatorem w gminach FRDL, to:

- 1) powołanie zespołu partycypacyjnego, przez co rozumie się: *Tak rozpropagować projekt i dotrzeć do takich ludzi, którzy będą przydatni do tworzenia tego, a nie innego dokumentu*;
- 2) dbałość o realizację projektu od strony merytorycznej;
- 3) utrzymywanie aktywności członków grupy, stymulowanie jej pracy;
- 4) prowadzenie spotkań, moderowanie dyskusji. Oczekiwania wobec animatora w jednej z gmin wykraczają poza okres realizacji projektu, oczekuje się bowiem aktywizowania lokalnej społeczności również po zakończeniu projektu.

W gminach CAL jest podobnie – czasami wręcz uznaje się animatora za jedyną kluczową rolę w projekcie: *Dla mnie to są kluczowe postaci. Od ich aktywności, sposobu przeprowadzenia tego projektu będzie wszystko zależało*. W tym przypadku sam animator również przekonany jest o tym, że to od jego pomysłowości i współpracy z osobami decyzyjnymi w gminie zależy powodzenie projektu.

W sposobie pojmowania przez animatorów własnej roli dostrzec można było dość istotne różnice. Raz dominowała funkcja organizacyjno-koordynacyjna, tzn. (...) *pośredniczenie pomiędzy CAL-em i partnerami projektu wewnątrz miasta, koordynacja działań w urzędzie, ustalenie harmonogramu spotkań, organizacja spotkań, kontakty z ekspertem, bieżące ustalenia*. A raz funkcja motywacyjno-inicjująca: *pobudzać do działania, wspierać, dowartościowywać, nakłaniać do działania, zbierać grupę, aktywizować ludzi. Organizować spotkania, na które przyjdą ludzie, i którym powiemy, co chcemy zrobić. Chcemy promować gminę, pokazywać jej walory turystyczne, środowiskowe*. Zdarzało się także dość chaotyczne łączenie obu funkcji, kiedy to zdaniem animatora, jego rola obejmować będzie organizację spotkań, pobudzanie społeczności oraz telefoniczny i korespondencyjny kontakt z uczestnikami projektu; miał on również zamiar przekonywać osoby do zaangażowania się w prowadzone działania i rozwiewać ich ewentualne wątpliwości.

To jedno z kilku zderzeń podstaw metody CAL z wymogami realizacji projektu systemowego. Jeden z autorów koncepcji CAL tak opisuje rolę animatora: (...) *powinien budować taką przestrzeń swobodną [dla] takiego spotkania różnych ludzi, a on jednak*

## PORÓWNANIE PROCESU WDRAŻANIA METOD FRDL I CAL – ISTOTNE PODOBIENSTWA I RÓŻNICE

*działa, znaczy tak musi działać w sposób taki zaplanowany, jednak w dużej mierze urzędniczy, bo funkcjonuje w urzędzie, i to się różni jednak z taką metodyką animacji, która jest jednak taka bardziej... taka NGO-sowa, swobodna.*

Do roli animatora zgłaszano rozmaite wątpliwości. W gminach FRDL chodziło przede wszystkim o: (1) niskie usytuowanie w hierarchii urzędów, mogące skutkować ich relatywnie niższymi możliwościami dotarcia do niektórych osób i informacji, (2) brak niezbędnych kompetencji – przy opracowywaniu tak trudnych dokumentów jak strategia rozwoju potrzebna jest specjalistyczna wiedza i nie wystarcza sam warsztat moderacyjny; w efekcie animator skupia się na źródłach, z których może pozyskać tę wiedzę, zamiast na mechanizmach partycypacyjnych.

W gminach CAL największe wątpliwości budził tryb rekrutacji animatorów. We wszystkich badanych gminach CAL rekrutacja osób pełniących funkcję animatora wyglądała podobnie – wyznaczenie przez przełożonego (czasami nawet bez konsultacji), zlecenie pełnienia tej funkcji. Wspomina się także o wejściu animatora w projekt w sposób automatyczny wraz z zatrudnieniem na określonym stanowisku. W każdym razie żaden animator nie mówi o osobistym dążeniu czy aspiracjach do objęcia tej funkcji. Wątpliwości budziła również pozycja animatorów w gminie. Zdarzało się, że nie mieli siły przebicia w swoich gminach, *animator może nie mieć, jak działać*. Niektórzy rozmówcy tłumaczyli tę schizofreniczną sytuację następująco: animatorzy mają do spełnienia ważne zadanie – przekazać idee projektu, a jednocześnie je realizować. Jest to o tyle trudne, że nie pełniąc ważnych funkcji w urzędzie, będąc zwykłymi pracownikami, muszą liczyć na wsparcie kogoś wyżej ulokowanego w hierarchii urzędniczej. Dodatkowo, pomimo wyposażenia w narzędzia partycypacji, animatorzy niekiedy byli za słabo przygotowani, często były to osoby bez przygotowania merytorycznego, *nie mają podstawowej wiedzy, np. z zakresu programowania rozwoju*. I w końcu – obciążenie pracą. Pełnienie funkcji animatora partycypacji publicznej oznaczało dla pracowników urzędów gmin i powiatów dodatkowe obowiązki, dodatkowe obciążenie pracą. Pracą, za którą nie byli wynagradzani. Opinia jednej z superwizerek: (...) *to spoczywa na jednej osobie, która w założeniach miała mieć ograniczony częściowo zakres obowiązków, natomiast w urzędzie nic takiego nie nastąpiło, więc te osoby są mocno sfrustrowane, zmęczone, nie mają większego wynagrodzenia, a mają więcej obowiązków. Pojawia się też często to, że muszą pracować po godzinach*.

Dobór animatorów to jedna z ważniejszych decyzji dla powodzenia obu metod podnoszenia poziomu partycypacji publicznej. Decyzję tę obie organizacje pozostawiły władzom lokalnym.

Tryb wyboru osoby mającej pełnić funkcję animatora w gminach FRDL oceniany był raczej pozytywnie. Jeden z autorów koncepcji FRDL stwierdza: (...) *nie myśmy tych animatorów wybierali tylko gminy, myśmy... no, odwoływaliśmy się tu do inteligencji wójtów (...) opisując im, co ta osoba ma robić, i opisując nie w sensie samych zadań tylko, ale – naszym zdaniem – cech... że ona powinna tak grupę prowadzić, żeby rozwiązywać*

*w niej wszystkie konflikty, że nie powinna narzucać nic grupie, ale z kolei grupa powinna dojść do celu, który zaplanowaliśmy. I zakładaliśmy, że wójt na tej podstawie będzie w stanie ocenić, kto pasuje do tego zadania, a kto nie, i to okazało się, że nie było trudne zadanie dla wójtów.*

*W opinii przedstawiciela CAL ten wybór nie zawsze był szczęśliwy: (...) zastanawiali się, kogo wybrać, a potem się okazało, że tutaj nasze sugestie i oczekiwania to jedno, a tak naprawdę decydował wójt czy burmistrz i w skrajnych, ale nierzadkich przypadkach, to byli (...) stażyści. Przepraszam bardzo, ale tak wyrafinowanej rzeczy, jak budowanie przestrzeni dla partycypacji publicznej w gminie, gdzie to jest zadanie naprawdę trudne, nie zrobi stażysta.*

### **Kluczowe role – członkowie grup lub zespołów partycypacyjnych**

Zespoły i grupy partycypacyjne oraz ich działanie stanowią fundament obu pomysłów na podniesienie poziomu partycypacji publicznej. To, w jaki sposób angażowano obywateli do grupowej pracy nad konstrukcją dokumentu strategicznego, świadczy o stopniu instytucjonalizacji reguł praktykowania partycypacji – jedynym czynnikiem właściwym dla strategii odgórnej<sup>66</sup>.

W gminach FRDL można wskazać trzy sposoby rekrutacji członków zespołu do spraw partycypacyjnego modelu tworzenia polityk publicznych. Pierwszy – to otwarta akcja rekrutacyjna: informacje o projekcie ukazały się na stronie internetowej gminy, w gazetce wydawanej przez gminę, wykupiono ogłoszenie w gazecie powiatowej, któremu towarzyszył artykuł o partycypacji obywatelskiej, przygotowano ulotki propagujące ideę projektu i wykładano je we wszystkich miejscach, w których gromadzą się mieszkańcy (głównie w sklepach); w efekcie uczestnicy sami się doprosili. Drugi – to szeroka akcja informacyjna wraz z imiennymi zaproszeniami. Trzeci – dobór uczestników zespołu przez animatora i koordynatora gminnego pod kątem ich znaczenia w lokalnej społeczności, pełnionej funkcji oraz wiedzy i doświadczenia zawodowego (w jednej z gmin stało się tak, że respondenci, którzy nie weszli do zespołu, a byli znaczącymi osobami dla lokalnej społeczności, wydawali się urażeni tym, że nie zostali zaproszeni do uczestnictwa w projekcie, co ewidentnie przekładało się na ich nastawienie do przedsięwzięcia).

Członkowie zespołu partycypacyjnego nie byli w żaden sposób przygotowywani do udziału w jego pracach, mimo to nie zaobserwowano jakichś szczególnych problemów z postrzeganiem jego funkcji.

W gminach FRDL proces implementacji rozwiązań zawartych w dokumencie strategicznym został objęty społecznym monitoringiem sprawowanym przez specjalnie do tego celu powołany zespół monitorujący. O doborze członków zespołów monitorujących decydowały zwykle władze lokalne, kierując indywidualne zaproszenia do konkretnych osób. Skład tego zespołu w różnym stopniu pokrywał się ze składem zespołu partycypacyjnego, który przygotował dokument strategiczny. W pierwszej

<sup>66</sup> Patrz: T. Kaźmierczak, *O czynnikach warunkujących partycypację publiczną i strategiach jej podnoszenia*, w niniejszej publikacji.

## PORÓWNANIE PROCESU WDRAŻANIA METOD FRDL I CAL – ISTOTNE PODOBIENSTWA I RÓŻNICE

formule zespół monitorujący tworzone wyłącznie lub niemal wyłącznie z tych samych osób i był traktowany jako naturalna kontynuacja prac zespołu partycypacyjnego. W drugiej – członkami zespołu monitorującego zostały osoby nieuczestniczące do tej pory w działaniach projektowych. Tę drugą formułę zaobserwowano w jednej tylko gminie, gdzie zresztą status zespołu jako organu konsultacyjno-doradczego szefa władzy wykonawczej nie w pełni realizuje założenia monitoringu społecznego. Sygnalizowano tu brak wiedzy o koncepcji funkcjonowania zespołu: (...) *animatory nie otrzymali informacji, w jaki sposób zespoły mają funkcjonować, jakie cele realizować oraz w jakim charakterze działać*. Tylko tutaj także członkowie zespołu nie zostali w żaden sposób przygotowani do uczestnictwa w pracach; w pozostałych gminach doradcy merytoryczni przeprowadzili szkolenia poświęcone monitoringowi i ewaluacji. Ale niejasności, co do zasad i formuły etapu monitoringu, sygnalizowano także w innych gminach. Animatorka w jednej z gmin stwierdza: *Na ostatnim spotkaniu, to oni tak naprawdę nie mieli do końca wypracowanej koncepcji tego monitoringu. Nie dostaliśmy gotowej koncepcji tego monitoringu, więc trudno nam było to samemu wdrożyć. Swoim sposobem próbowałam to robić. (...) Tak naprawdę, rzeczywiście na początku trudno było nam zrozumieć, na czym ma [on] polegać. FRDL nie miał takiego gotowego narzędzia, sami do końca nie wiedzieli, jak mają nas zmonitorować*.

W gminach CAL rekrutacja członków grupy do spraw partycypacji publicznej przebiegała także na trzy sposoby. Po pierwsze, dokonywany wybór był w pewnym sensie automatyczny – sięgnięto po pomoc tych samych osób co zawsze, czyli do stałej grupy mieszkańców współpracujących przy projektach realizowanych w gminie. Po drugie, zaproszenia kierowano do wybranych osób i instytucji w gminie, część osób była zapraszana imiennie dzięki osobistym kontaktom członków grupy zadaniowej. I w końcu po trzecie, inicjowano szeroką rekrutację, przy czym część osób zapraszano imiennie, jednak nie ze względu na osobiste kontakty członków grupy zadaniowej z wybranymi osobami, ale raczej ze względu na ich role i funkcje w gminie.

Nie wszyscy członkowie grup mieli od początku jasną wizję swojej funkcji i zadań, stawały się one bardziej jasne wraz z każdym kolejnym spotkaniem grupy, z reguły spotkaniem warsztatowym prowadzonym przez animatora przy wsparciu animatora subregionalnego i (lub) superwizora. W większości badanych gmin doszło do opracowania dokumentu strategicznego, który został uchwalony przez radę. Istotne jednak jest to, że z reguły członkowie grup zakładali, że ich aktywność (a nawet projekt) kończy się wraz z przyjęciem uchwały, a wprowadzaniem w życie jej zapisów zajmą się już władze lokalne. Jeden z badaczy terenowych relacjonuje: *Większość respondentów, z którymi przeprowadzono wywiady na terenie [gminy], nie miało świadomości, że planowane były jakiegokolwiek dalsze działania po zakończeniu prac nad [dokumentem strategicznym] i jego uchwaleniu. Spodziewali się raczej, że obecny etap to przede wszystkim wdrażanie programu przez władze lokalne. Realizacja projektu społecznego, kolejnego etapu metody CAL, nie wszędzie i nie dla wszystkich była jasna*.

## Różnice

### Obszar działania

To cecha silnie różnicująca obie ścieżki metodyczne. Działania FRDL podejmowane były w sposób silnie zogniskowany, ograniczone do obszaru jednej gminy czy powiatu, natomiast CAL wdrażał swoją metodę, działając zarówno na obszarze lokalnym, jak i subregionalnym oraz krajowym. Autorzy koncepcji CAL mówili: *Subregion jest takim elementem, który zaproponowaliśmy z naszej strony (...) zauważyliśmy, że tworzą się naturalnie pewne takie więzi – dwa powiaty, trzy powiaty – i okazuje się, że są jakieś takie ruchy, które myśleliśmy, żeby to sprawdzić, wykorzystać ten mechanizm subregionalny, zobaczyć, czy on rzeczywiście działa. I wierzymy, że będzie działał.* I rzeczywiście, mechanizm subregionalny działał, stwarzał naturalną przestrzeń dla nawiązywania kontaktów, wymiany doświadczeń, prezentacji własnych dokonań, uzyskania wsparcia. Wydarzenia ponadlokalne to przede wszystkim Laboratorium Animacji Społecznej, subregionalne fora partycypacji publicznej, wizyty studyjne czy w końcu warsztaty dobrych praktyk i panele diagnostyczne.

Zaplecze subregionalne dawało także pewną gwarancję ciągłości działań podejmowanych w gminach – jeden z autorów koncepcji metody CAL podkreśla: (...) *liczyliśmy się z tym, że jednak ten animator subregionalny i ta część subregionalna będzie takim zapleczem. I to się w pewnym momencie sprawdziło, że na przykład ktoś wypadał z pracy, bo kończył mu się staż, bo urodziła dziecko, bo zachorował, to w zasadzie gmina nie wypadała, bo wchodził ktoś inny, ponieważ miał obok siebie to środowisko, które robiło to samo, to łatwiej mu było wejść. Więc okazało się, że o ile animator subregionalny jest bardzo trudny i w dużej mierze mniej zastępowalny, trudną do zastąpienia osobą, to animatora lokalnego łatwiej zastąpić w takim systemie, że on się szybciej douczy. Animator w jednej z gmin (...) wskazuje na dużą rolę wymiany doświadczeń, jaka dokonuje się w subregionie. Rozszerza to horyzonty, motywuje do działania, a nawet pojawia się element konkurencji pomiędzy gminami, choć zdrowej, motywującej [z raportu badacza terenowego]. Środowisko subregionalne jest także dobrym zapleczem dla rozwijania partycypacji, ponieważ dokonujące się tu działania pozbawione są elementu hierarchiczności.*

### Kluczowe role – „zaplecze” animatorów

Obie organizacje, planując swoje działania interwencyjne, zapewniły animatorom system wsparcia – FRDL w postaciach doradcy merytorycznego, koordynatora regionalnego i koordynatora gminnego, CAL zaś w postaciach animatora subregionalnego i superwizora.



### Wsparcie animatorów w metodzie FRDL

Rola doradcy merytorycznego postrzegana była bardzo podobnie, aczkolwiek pewne różnice pojawiały się przy doprecyzowaniu jego zadań. W jednej z gmin podkreślano wręcz, że faktyczna rola doradcy nie jest do końca jasna: na ile utrzymuje się on w roli zewnętrznego fachowca, a na ile przejmuje kierowanie realizacją projektu.

Zadania doradcy identyfikowane były następująco:

- 1) jako wsparcie dla animatora: *Moim zadaniem jest to, żeby animator wypadł jak najlepiej i zrealizował wszystko to, co było zamierzone. Jestem pomocą dla animatora.* Różnie wyznaczane były obszary tego wsparcia: bądź jako wsparcie metodyczne w prowadzeniu spotkań, warsztatów, bądź jako (w jednej z gmin) wsparcie emocjonalne: *Chodzi o to, że czasami mają dosyć, czasami im już się nie chce i trzeba ich troszeczkę zachęcić, damy sobie radę. Trzeba ich troszeczkę zmotywować, żeby ten cały proces przeszedł dobrze;*
- 2) jako merytoryczne wsparcie dla zespołu partycypacyjnego;
- 3) jako projektowanie i moderowanie spotkań zespołu partycypacyjnego (a więc już nie wsparcie dla animatora, tylko raczej autonomiczne zadanie);
- 4) jako stymulowanie, kierunkowanie i koordynowanie procesu tworzenia dokumentów strategicznych;
- 5) jako dbanie o poprawność metodologiczną wypracowywanych rozwiązań i ich zgodność z przepisami.

W większości gmin podkreślano znaczenie wsparcia doradcy: (...) *to jest niesamowicie ważne, żeby to współgrało. Animator bez wsparcia merytorycznego – to się nie uda (...)* lub *W tym projekcie bez doradcy bardzo ciężko byłoby przygotować tego typu dokument.* Jednak nie wszędzie tak było. W jednej z gmin animator nie postrzegał wsparcia doradcy jako istotnego – widział w nim raczej osobę, która dostarczy potrzebnych informacji i ewentualnie podzieli się doświadczeniem. W innej gminie sam doradca różnicował znaczenie tej roli w zależności od predyspozycji i doświadczenia animatora: *Jeśli animator ma naturalne predyspozycje, to bez doradcy sobie poradzi. Rola doradcy jest szczególnie ważna tam, gdzie animator nie ma doświadczenia – robi to pierwszy raz, ma opór przed wystąpieniami publicznymi, wtedy duża część pracy spada na doradcę.*

W dwóch gminach oczekiwania wobec doradcy spotkały się z jego wyraźnym oporem. W jednej z gmin spodziewano się dodatkowego wsparcia i pomocy w prowadzeniu spotkań, co miało ułatwić rzetelne opracowanie dokumentu. Zostało to zinterpretowane jako chęć otrzymania przez gminę dodatkowych, nieprzewidzianych umową usług czy wręcz gotowej strategii. W efekcie włączono do prac dodatkową osobę wspomagającą moderację spotkań grupy – trenera z firmy konsultingowej.

W innej gminie nie do zaakceptowania ani przez członków zespołu partycypacyjnego, ani przez władze gminy okazał się styl działania doradcy (brak wsparcia, bierność). W efekcie zaproszono do współpracy zewnętrzną firmę doradcą, która przyjęła na siebie odpowiedzialność za poprowadzenie do końca procesu tworzenia dokumentu oraz doprowadzono do zmiany doradcy.

W metodzie FRDL role animatora i doradcy są kluczowe; jeden z autorów koncepcji działań wdrożeniowych stwierdza: *No, dwie [role] są niezbędne, czyli animator i doradca, przy czym gdyby mierzyć tak dokładnie, to oczywiście animator jest ważniejszy, znaczy moim zdaniem, jak nie ma którejś z tych dwóch osób, to [przedsięwzięcie] jest skazane na porażkę. Ale można by powiedzieć w ten sposób, że jeżeli to będzie robił sam animator i nie będzie doradcy, no to jest szansa, że gdzieś w dwudziestu przypadkach na sto to to się uda, w osiemdziesięciu się nie uda. Natomiast jeżeli będzie doradca bez animatora, i chodzi nam o metodę, a nie o sam program polityki lokalnej, no to może się uda w jednym na sto. Natomiast jeżeli są dwie osoby to, moim zdaniem, w osiemdziesięciu na sto powinno się udać.*

Trudno jednak oprzeć się wrażeniu, że to właśnie styl działania doradcy formował proces tworzenia dokumentów strategicznych. Ten sam rozmówca dodaje: *(...) doradcy to (...) są indywidualności, to są ludzie inteligentni. Każdy sobie ten model modyfikował i jednak, jak rozmawialiśmy, to przykładowo jedna osoba, ponieważ ma takie doświadczenia (...), pilnowała tego, żeby oni zapewnili sobie pieniądze na realizację tego i do tego przywiązywała wielką wagę (...). Inna osoba mówiła na przykład, że przy tworzeniu programu ona już po pierwszych dwóch spotkaniach wiedziała, jakie jej zdaniem byłoby najbardziej rozsądne rozwiązanie, czy tego, jak powinien wyglądać ten program polityki lokalnej. I tu widzieliśmy podział: jedna osoba mówiła, że wiedziała, ale w żaden sposób nie starała się ich na to nakierować, jak sami wpadli, to OK, jak zaproponowali coś innego, a było sensowne, choć na przykład, zdaniem eksperta, mniej sensowne czy mniej potrzebne, to tak proces szedł. A inna osoba się z kolei starała delikatnie, bo delikatnie, ale naprowadzić na to, co jej zdaniem, było najlepsze, jeśli trafiała na duży opór – zrezygnowała, jeśli opór był nieduży – forsowała, i tak dalej, i tak dalej. Czyli model taki, który się realizuje dokładnie według poradnika, ma sens, gdybyśmy zatrudniali wiejskich doradców, a niestety takich nie mamy.*

W opiniach realizatorów wdrażających metodę FRDL w społecznościach lokalnych koordynator regionalny rzadko jest włączany do zestawu kluczowych ról. To w zasadzie zrozumiałe, rola koordynatora regionalnego bowiem wynika raczej z realizowania projektu systemowego POKL niż z wdrażania metody FRDL. Jego funkcje opisywane są w zróżnicowany sposób:

- 1) bardzo wąsko – jako pomoc techniczna (kompletowanie dokumentów, przygotowywanie roboczych notatek ze spotkań) oraz utrzymywanie kontaktów, pośredniczenie między Warszawą a gminą, usprawnianie komunikacji;
- 2) nieco szerzej – podkreśla się rolę koordynatora regionalnego głównie w pierwszym etapie realizacji projektu, kiedy to jego zadaniem jest rekrutacja gmin uczestniczących w projekcie oraz ich przygotowanie do jego realizacji;
- 3) najszerszej (i równocześnie najmniej precyzyjnie) – jako odpowiedzialność za realizację projektu zgodnie z harmonogramem, odpowiedzialność za wypracowanie dokumentu czy po prostu obserwowanie procesu realizacji projektu.

Rola koordynatora gminnego lub powiatowego została zaprojektowana przez FRDL jako wsparcie logistyczne dla animatora, wypełnianie zadań formalno-organizacyjnych. W jednej tylko gminie była ona realizowana zgodnie z tym założeniem – koordynatorka definiowała swoje zadania jako przygotowanie warsztatów, niezbędnych materiałów i zaproszeń, opracowywanie materiałów wytworzonych w trakcie pracy grupy partycypacyjnej i rozsyłanie ich do konsultacji osobom zaangażowanym w projekt.

W pozostałych gminach zaobserwowano wyraźne odstępstwa od założeń, przy czym miały one dwa, biegunowo różne oblicza. Pierwsza, najczęstsza formuła to minimalne zaangażowanie koordynatora gminnego w realizację projektu (*Ja uczestniczę w tym, ale powiedzmy, jakby coś się stało, jakby trzeba było pomóc, w takim zakresie*), w pewnym stopniu wręcz fasadowość jego działań. To nikłe zaangażowanie miało swoje dwa źródła: (1) wyznaczenie do pełnienia funkcji poleceniem przełożonego i, co za tym idzie, opór przeciwko pełnemu uczestnictwu; (2) niejasne relacje między animatorem a koordynatorem – wyznaczenie do pełnienia funkcji osoby, która w strukturze urzędu jest przełożonym animatora (zdaniem animatora jest to efekt nietrafnej nazwy tej roli, „koordynator” kojarzy się bowiem z kimś, kto zarządza, czyli jest osobą najważniejszą, a w rzeczywistości tę rolę pełni animator, koordynator w projekcie funkcjonuje bardziej jako asystent animatora).

Druga, znacznie rzadsza formuła to maksymalne zaangażowanie koordynatora gminnego w realizację działań, równe zaangażowaniu animatora. Charakterystyczny był wówczas brak podziału obowiązków między animatorem i koordynatorem gminnym, wspólne wykonywanie zadań aż do pełnej wymiany ról. Warto podkreślić, że ten sposób pracy oceniany był jako efektywny i dostosowany do potrzeb realizacji projektu.

Jedną z najistotniejszych modyfikacji wprowadzoną przez FRDL w drugiej edycji wdrażania metody polegała właśnie na przeformułowaniu roli koordynatora gminnego. Podkreśla to jeden z przedstawicieli organizacji: (...) *dzisiaj rzeczywiście koordynator jest osobą, o której byśmy powiedzieli w kategoriach dobrze rozumianego działania politycznego, odpowiada za to, że projektowi nadaje się w warunkach lokalnych pewną rangę. On jest jak gdyby tym, który na dobrą sprawę wspiera politycznie animatora, ale nie jako pomagier, może też nie jako jego zwierzchnik, ale ten, który po prostu jest takim... taką też twarzą polityczną w urzędzie, odpowiadając za realizację projektu. No i to jak gdyby z naszych obserwacji wynika, że to generalnie służy tej metodzie.*

### **Wsparcie animatorów w metodzie CAL**

Do zadań i funkcji przypisywanych animatorom subregionalnym należało przede wszystkim:

- 1) pośredniczenie i utrzymywanie kontaktów między centralą a terenem, czyli między CAL a animatorami, kontaktu z gminami, kontaktu z superwizorem;

- 2) wsparcie dla animatorów (reagowanie na nieprawidłowości i trudności w trakcie realizacji zadań), czasami także konsultacje dla zespołu zadaniowego;
- 3) promocja projektu, kontakty z mediami;
- 4) budowanie partnerstwa subregionalnego (organizowanie Laboratoriów Animacji Społecznej i Forów Animacji Społecznej, a także koordynowanie wizyt studyjnych LAS do LAS);
- 5) rekrutacja jednostek samorządu terytorialnego do udziału w projekcie.

W wypowiedzi jednego z animatorów subregionalnych pojawia się też uwaga dotycząca wyraźnego przeprofilowania tradycyjnej roli animatora w rolę koordynatora czy wręcz zarządzającego procesem: *Kluczowa w projekcie jest praca animatorów subregionalnych – trudno zarządzać z Warszawy, rola subregionalnych jest kluczowa, telefony, maile, kontakty osobiste, wizyty na miejscu. (...) Animator subregionalny musi dużo pisać – staje się koordynatorem, a nie animatorem. Jeździ, rezerwuje, umawia. To zresztą dość wyjątkowa sytuacja w jednej z gmin, gdy sam animator subregionalny podkreśla swoją kluczową rolę w realizacji projektu, mając jednocześnie zdecydowanie największe pojęcie zarówno o tym, co dzieje się w projekcie, jak i o tym, co dzieje się w gminie. Dodaje także: Jest to stanowisko ważne, nawet kluczowe. Ciężko być prorokiem we własnym kraju i zawsze głos animatora subregionalnego jest głosem z zewnątrz, głosem, który ma większą wagę niż głosy lokalne. (...) jestem osobą, która popchnie projekt do przodu, jestem od sytuacji, które wymagają odważnych szybkich decyzji, aby projekt nie stał w miejscu.*

Dla metody CAL kluczowe są role animatora i animatora subregionalnego. Animatorami subregionalnymi zostały osoby znaczące, znane, poważane, z autorytetem, niekiedy z charyzmą. Stanowili naturalne źródło wsparcia dla animatorów w gminach i powiatach. Jak więc określić zakres wpływu owych indywidualności na proces partycypacyjnego tworzenia lokalnych polityk publicznych? Czy rzeczywiście animatorzy subregionalni pełnili wyłącznie funkcje facylitujące? W jakim stopniu byli liderami, a w jakim animatorami? Jedna z superwizerek podkreśla: (...) *w wielu subregionach mamy liderów, i ci liderzy to są osoby, które mają silną pozycję, którzy potrafią wiele rzeczy przeprowadzić w gminach, ale nie zawsze partycypacyjnie.* Taki styl pełnienia roli animatora subregionalnego bywał nazywany „menedżerskim”.

W jednej z gmin badacz terenowy i autor monografii cząstkowych tak skomentował zaobserwowaną sytuację: (...) *obecność animatora subregionalnego, który przejmował wszystkie obowiązki animatora gminnego, łącząc kompetencje merytoryczne z liderowaniem całego procesowi, była wygodna i potrzebna dla pomyślnego przebiegu projektu*<sup>67</sup>. Dla pomyślnego przebiegu projektu – zapewne tak, ale nie musi to oznaczać pomyślnego wdrażania metody CAL.

Z rolą superwizorów wiązały się liczne wątpliwości. W wypowiedziach rozmówców odnaleźć można dwa główne wymiary pojmowania roli superwizorów: (1) wsparcie

<sup>67</sup> Gmina M.

<sup>68</sup> Powiat P.

(edukacyjne) dla animatora subregionalnego, (2) funkcja obserwatora i doradcy z zewnątrz, bliżej niezdefiniowana. Jednak rola superwizorów nie była jednoznacznie rozumiana. Jeden z badaczy terenowych opisuje tę niejednoznaczność następująco: (...) *sposób pełnienia przez niego roli w projekcie nie był do końca jasny. Jego działania były odbierane jako powielanie roli animatora subregionalnego. Można odnieść wrażenie, że respondenci nie bardzo wiedzieli, po co w ogóle jest superwizor, jeśli mają już mentora w postaci [animatora subregionalnego]*<sup>68</sup>. Nie do końca jasna wydawała się relacja superwizorów z animatorami – jeden z superwizorów podkreślał wyraźnie: *moim zadaniem nie jest wspieranie animatorek w gminach*, podczas gdy inny na spotkaniach LAS pomagał animatorom w pracy trenerskiej.

Jeden z superwizorów podkreśla problematyczność sposobu, w jaki postrzegany bywa przez innych uczestników projektu. Żartobliwie nazywa siebie „superrewizorem”, a więc osobą, która postrzegana jest jako zewnętrzny kontroler i nadzorca prowadzonych działań. Wiąże się to z pewnymi utrudnieniami: *Mam pewne trudności z dotarciem do informacji prawdziwych, a nie deklaracyjnych. A jak pytam: jak idzie? „No, super...”*.

Animatorzy z gmin CAL często podkreślali znaczenie obu ról: animatora subregionalnego i superwizora. Podkreślane jest też znaczenie współpracy w ramach tego tandemu: *Te dwie osoby, które mają współpracować i oglądać proces zmian, reagować w momentach, gdy widzą, że ktoś nie rozumie lub nie chce zaakceptować – chodzi o wyższy poziom motywacji. To są tacy opiekunowie procesu w skali regionu, ale jednocześnie są one zobowiązane oglądać wszystko to, co dzieje się w Polsce, żeby rekomendować na swoim terenie dobre praktyki*.

W zmodyfikowanej koncepcji metody CAL superwizorom nadano znacznie wyraźniejszą funkcję: stali się superwizorami-analitykami, którzy zamiast towarzyszyć, wspierać i prowadzić dialog z animatorami, analizują i opisują wszystkie wydarzenia.

### Organizacja działań

Obie organizacje wdrażały swoje metody służące podniesieniu poziomu partycypacji publicznej zgodnie z zaplanowanymi procedurami organizacyjnymi.

Wydaje się, że dla ścieżki metodycznej FRDL istotne są dwie kwestie. Po pierwsze – harmonogram. Na przeprowadzenie swoich głównych działań, związanych z partycypacyjnym wypracowaniem dokumentu programowego, zaplanowano pięć spotkań zespołu w ciągu jednego roku. W zależności od rodzaju dokumentu oraz zaangażowania członków zespołu, determinacji animatora, wsparcia uzyskiwanego od doradcy, harmonogram taki oceniano rozmaicie, raczej jednak jako okres zbyt krótki. Oczywiście w pracach nad dokumentem programowym nie ograniczono się tylko do plenarnych spotkań zespołu partycypacyjnego, pracowano także w podzespołach czy grupach roboczych. Jeden z autorów koncepcji metody FRDL podkreśla jednak celowość zdynamizowania prac zespołu partycypacyjnego: (...) *to się da zdecydowanie*

*szybciej zrobić, pewnie w pół roku, natomiast ilość pięciu spotkań to jest OK, tylko przerwy między nimi [powinny być] mniejsze. Bo my, oczywiście, te pięć spotkań nie wzięliśmy z sufitu, tylko się zastanawialiśmy, jak ten proces będzie szedł i zastanawialiśmy się, co na każdym kolejnym spotkaniu powinno być, i z tego nam wyszło pięć spotkań, jak doszliśmy do wniosku, jak przeanalizowaliśmy, co w tym procesie musi być.*

Po drugie – etap społecznego monitorowania wdrażanych rozwiązań przyjętych w dokumencie programowym. Dla niektórych rozmówców to etap kluczowy, pokazujący sens partycypacyjnego tworzenia polityk publicznych, dla innych – etap niejasny, enigmatyczny, z trudno definiowanymi zadaniami.

Interwencja CAL, służąca podniesieniu partycypacji publicznej w społecznościach lokalnych, narażona została na zgoła inne trudności. Działania CAL zorganizowane były w okres 3-letni: przygotowanie dokumentu programowego dotyczącego wybranej polityki społecznej (pierwszy rok trwania projektu – 2011), przygotowanie i realizacja projektu społecznego wynikającego z uchwalonego dokumentu (drugi rok trwania projektu – 2012), przeprowadzenie społecznej ewaluacji wdrażanych rozwiązań partycypacyjnych (trzeci rok wdrażania projektu – 2013).

Na tak zaplanowanych działaniach wdrożeniowych krytycznie zaciążyły formalne zastrzeżenia lidera projektu – występującego także w roli kontrolera – względem pewnego zakresu działań podejmowanych przez CAL. Spowodowało to daleko idące konsekwencje, a niedotrzymanie założonego harmonogramu było jedną, i to mniej istotną konsekwencją. W praktyce bowiem oznaczało to „zamrożenie” działań wdrożeniowych prowadzonych przez CAL, zwłaszcza na poziomie subregionalnym oraz wymianę osób stanowiących zaplecze animatorów partycypacji publicznej działających w gminach – animatorów subregionalnych i superwizorów. Do znacznie istotniejszych skutków sygnalizowanych przez rozmówców w gminach należało: poczucie niepewności dalszych działań, chaos komunikacyjny, poczucie utraty ciągłości działań wdrożeniowych.

Ostatecznie sprostano zdefiniowanym na nowo wymaganiom formalnym. Ta bardziej refleksyjna ścieżka działań wdrożeniowych CAL, o której jeden z autorów koncepcji mówił: (...) *tutaj formuła była taka, że właśnie na poziomie subregionu nic się nie ma zadziać, w dobrym tego słowa znaczeniu, ma się zadziać rozmowa, refleksja, relacja między ludźmi*, została sformalizowana, ujęta w sztywne procedury działania projektowego.

W gminach CAL obecnie realizowane są projekty społeczne i przygotowywana jest społeczna ewaluacja wdrażanych rozwiązań partycypacyjnych.

### **Podsumowanie**

Oba zamysły, obie ścieżki metodyczne podnoszenia poziomu partycypacji publicznej wdrażane były w ramach projektu systemowego POKL. Jak każdy projekt systemowy, także „Decydujemy razem” rządził się żelaznymi prawami. Ścieżka me-

## PORÓWNANIE PROCESU WDRAŻANIA METOD FRDL I CAL – ISTOTNE PODOBIENSTWA I RÓŻNICE

dotychczas Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej łatwiej się w te prawa wpisała, działaniom Stowarzyszenia Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL towarzyszyły większe trudności.

Gdyby spojrzeć na dotychczasowe rezultaty działań wdrożeniowych obu organizacji, to zobaczylibyśmy, że oczywiście są one niezaprzeczalne. Pozostaje jednak pytanie, na ile wspieranie partycypacji publicznej, wspieranie autonomicznego rozwoju społeczności lokalnych da się ująć w ramy systemowego projektu operacyjnego? Metody obu organizacji miały znacznie ograniczoną szansę na ujawnienie swojej specyfiki.

# Noty o autorach

**Ewa Bacia** – socjolożka, politolożka, adiunkt w Instytucie Badań Edukacyjnych, ekspertka Instytutu Spraw Publicznych. Obszary zainteresowań badawczych to: edukacja obywatelska, partycypacja społeczna i polityczna, polityka społeczna, kryzys demokracji.

**Katarzyna Górniak** – doktor socjologii, adiunkt na Wydziale Nauk Społecznych i Administracji Politechniki Warszawskiej, ekspertka Instytutu Spraw Publicznych. Jej zainteresowania naukowe koncentrują się wokół zagadnień biedy i wykluczenia społecznego, ale także różnych aspektów funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego oraz rozwoju społeczności lokalnych. Ewaluatorka projektów społecznych z tych dziedzin.

**Tomasz Kaźmierczak** – socjolog, doktor, adiunkt w Instytucie Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego, gdzie prowadzi zajęcia m.in. z zakresu teorii i metod pracy socjalnej, rozwoju społeczności lokalnych. Obszary badawcze to: pomoc społeczna i służby społeczne, (re)integracja społeczna, ekonomia społeczna, organizowanie społeczności lokalnych. Ekspert Instytutu Spraw Publicznych.

**Anna Olech** – socjolog, doktor, adiunkt w Instytucie Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego oraz w Instytucie Rozwoju Służb Społecznych. Obszary zainteresowań badawczych to: praca socjalna, pomoc społeczna, polityka społeczna, społeczności lokalne. Ekspert Instytutu Spraw Publicznych.