

Grzegorz Kaczmarek

## *Spółeczeństwo obywatelskie w działaniu*<sup>1</sup>

Artykuł jest próbą podsumowania kilkuletnich doświadczeń związanych z udziałem społeczności lokalnych w programach tworzenia strategii rozwoju lokalnego. Wnioski i spostrzeżenia mają charakter autorski, choć oparte są o prace i dyskusje prowadzone z wieloma osobami. Ich inspirujący wkład ośmiela też do formułowania pewnych uogólnień.

Podstawą jest bezpośredni udział autora w opracowaniu lokalnych strategii rozwoju kilkunastu gmin z regionu Kujaw i Pomorza, w szczególności: Piotrkowa Kujawskiego (1996-1997), Mroczy (1998 i 2000), Czerska (1998-2000), Dobrcza (1999), Białych Błot (1999-2000) oraz Koronowa (2000).<sup>2</sup> Jednym z ich kluczowych założeń metodologicznych było uruchamianie i wspie-

ranie aktywnego udziału społeczności lokalnych w procesie budowania strategii rozwoju. We wszystkich tych gminach przeprowadzono też, na większej lub mniejszej próbie, badania opinii społecznej. Autor występował tam w roli badacza i analityka, a w kilku przynajmniej programach też w roli eksperta i animatora („facylitatora”) zdarzeń i działań społeczności lokalnej.<sup>3</sup> W praktyce i niejako z autopsji doświadczył on więc potrzeby refleksji nad użytecznością nauk społecznych – ich zaangażowaniem i obiektywnością, a z drugiej strony – dwuznacznej roli eksperta, np. w procesie formułowania misji rozwoju i strategicznych celów przez lokalne społeczności. W artykule oparto się również na coraz liczniejszej literaturze

<sup>1</sup> Mottem przewodnim artykułu niech będzie stwierdzenie L. Petrażyckiego: „Nauki teoretyczne zajmują się tym, co jest, natomiast nauki praktyczne zajmują się tym, co być powinno”. L. P e t r a ż y c k i: *Nowe podstawy logiki i klasyfikacja umiejętności*. Warszawa 1939, s. 44.

<sup>2</sup> Teksty powielane wraz z dokumentacją lokalnych strategii rozwoju znajdują się w urzędach gmin – odpowiednio.

<sup>3</sup> Część lokalnych strategii rozwoju realizowana jest w ramach konkursowych projektów – rantów finansowanych z różnych źródeł pomocowych. Wymóg uspołecznienia, tzn. partycypacji przedstawicieli (liderów) i aktywizacji społeczności lokalnych jest jednym z istotnych kryteriów oceny tych projektów.

przedmiotu i wtórnej refleksji nad realizacją strategii rozwoju lokalnego.<sup>4</sup>

W klasycznej już i (jak to z klasyką bywa) nieco zapomnianej pracy pt.: *Charakterystyka nauk praktycznych* Adam Podgórecki pisze: „Postulat związania teorii z praktyką skłania do tego, aby docenić znaczenie metodologii nauk praktycznych. Nauki teoretyczne ustalają związki między rzeczami, działalność praktyczna usiłuje wykorzystać tę wiedzę. Zatem problem przeniesienia pomostu pomiędzy wiedzą teoretyczną, a działalnością praktyczną, który by z jednej strony umożliwił przeniesienie mądrości abstrakcyjnej na teren działalności, a z drugiej strony pozwalał na kontrolę poszczególnych etapów zastosowania wiedzy teoretycznej do działania tak, aby uniknąć błędów i realizować skutki zamierzone, jest zagadnieniem dla racjonalnego kierowania życiem zbiorowym szczególnie doniosłym. Łączyć teorię z praktyką, to znaczy (między innymi) kierować życiem zbiorowym z mniejszymi stratami i ze wzrastającymi korzyściami, znaczy to również – rozszerzać zakres zastosowania wiedzy. Wypada bowiem się zgodzić, że: «Wiedza niezastosowalna jest wiedzą, której doniosłość zwiędła» [A.N. Whitehead]”.<sup>5</sup>

Prace nad strategiami lokalnych społeczności oparte są na najczęściej milcząco przyjmowanych (ale nie zawsze uświadamianych) założeniach. Jednym z najważniejszych jest idea „rozwoju” rozumiana – z reguły – w kategoriach ilościowych i opisywana wskaźnikami oraz miarami o takim charakterze. Innym, np. prawo (tzn. legitymizacja) lokalnych władz samorządowych do decydowania o kierunkach i tempie owego rozwoju, priorytetach inwestycyjnych, politykach sektorowych (np. o polityce oświatowej, kulturalnej) – przynajmniej w zakresie, w jakim decyduje o tym wydatkowanie publicznych środków, zarządzanie publicznym majątkiem oraz wydawanie decyzji administracyjnych. Faktycznie wpływ lokalnych władz, zwłaszcza w niewielkich społecznościach, na wszystko, co dzieje się na obszarze ich władztwa, jest znacznie większy, bo dotyczy także sfer i relacji nieformalnych i psychospołecznych. Założenia te tworzą swoiste „aksjomaty lokalnego rozwoju społecznego”, których się nie tylko, że nie kwestionuje, ale nawet nie dyskutuje.

Dla prezentowanych tu obserwacji „społeczności obywatelskiej w działaniu” przyjmujemy (*implicite*) takie ro-

<sup>4</sup> Ze względu na objętość artykułu pominięto ją tutaj. Przytoczyć jednak warto przykład tej drugiej – zob. R. C i c h o c k i: *Badania socjologiczne dla potrzeb strategicznych programów rozwoju*. W: *Podmiotowość społeczności lokalnych. Praktyczne programy wspomagania rozwoju*. Red. R. C i c h o c k i. Poznań 1996, s. 117-135.

<sup>5</sup> A. P o d g ó r e c k i: *Charakterystyka nauk praktycznych*. Warszawa 1962, s.16-17.

zumienie samego pojęcia społeczeństwa obywatelskiego<sup>6</sup>, które zakłada istnienie:

– publicznej władzy samorządowej, która jest ograniczona (prawem) i odpowiedzialna przed społeczeństwem,

– rządów prawa i równość – obywateli wobec prawa,

– sfery publicznej, skupiającej zainteresowanie i przynajmniej potencjalnie motywującej obywateli (wspólnota losu – historii, lokalna ojczyzna, poczucie więzi i solidarności społecznej – „my”, interesu społecznego lub jakiejś odrębności, np. kulturowej, ekonomicznej, społecznej),

– systemu rynku (realnie nie zdominowanego i wolnego od przymusu i korupcji),

– różnorodnych dobrowolnych stowarzyszeń, organizacji i instytucji,

– mechanizmów sprzyjających decentralizacji oraz przestrzegania w organizacji życia społecznego zasady pomocniczości (subsydiarności)<sup>7</sup>.

Tych sześć<sup>8</sup> elementów funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego spotyka się i wspiera (dopełnia), tworząc w istocie spójny system.

Zatem, aby społeczeństwo można było uznać za obywatelskie musi ono posiadać odpowiednie kompetencje<sup>9</sup>. Inaczej mówiąc, spełniać musi przynajmniej trzy podstawowe warunki: być nowoczesnym społeczeństwem demokracji samorządowej, funkcjonującym w warunkach wolności politycznej i gospodarki rynkowej; być

<sup>6</sup> Poza określeniem „społeczeństwo obywatelskie” w literaturze przedmiotu stosuje się niekiedy inne określenia, jak np.: społeczeństwo otwarte, „ponowoczesne”, społeczeństwo cywilne, społeczeństwo polityczne, demokracja samorządowa, demokracja partycypacyjna itp. Tu nie zajmujemy się tym problemem, podobnie jak fundamentalnym dla układu społeczeństwo – państwo problemem swoistej opozycji lub „interferencji” tych dwóch podmiotów i ich struktur. Zob. *Europa i społeczeństwo obywatelskie*. Red. J. S z a c k i. Kraków 1994, E. G e l n e r: *Conditions of Liberty*. New York 1994, R. P u t n a m: *Demokracja w działaniu*. Kraków 1995, A. A r a t o: *Civil Society against the State: Poland 1980-81*. „Telos” 1981, nr 47 oraz A. A r a t o: *Empires Civil Society: Poland 1981-82*. „Telos” 1982, nr 50.

<sup>7</sup> Wciąż najlepszym jej wyjaśnieniem pozostaje dla mnie określenie z encykliki Piusa XI *Quadragesimo Anno – O Odnowieniu Ustroju Społecznego*: „[...] co jednostka z własnej inicjatywy i własnymi siłami może zdziałać, tego jej nie wolno wydzierać na rzecz społeczeństwa; podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłóceniem porządku jest zabieranie mniejszym i niższym społecznościom tych zadań, które mogą [same – G.K.] spełnić i przekazywanie ich społecznościom większym i wyższym”. P i u s X I: *Społeczne nauczanie Kościoła*. „Znak” 1982, nr 332-334.

<sup>8</sup> Por. V. P e r e z - D i a z: *Powrót społeczeństwa obywatelskiego w Hiszpanii*. Kraków 1996, s. 5, 70 i nast.

<sup>9</sup> Przez „kompetencje obywatelskie” rozumiem sumę (wypadkową) posiadanych rzeczywiście przez społeczeństwo praw, wolności i obowiązków wraz z wiedzą na ten temat, świadomością i umiejętnościami korzystania z nich w życiu indywidualnym obywateli jak też społeczności i organizacji.

podmiotem życia społecznego aktywnie korzystającym we wszystkich dziedzinach z tych możliwości; być społeczeństwem świadomym, czy raczej samoświadomym<sup>10</sup> swoich praw, możliwości, ale i ich skutków, ograniczeń i obywatelskich obowiązków.

Punktem wyjścia prac nad lokalnymi strategiami rozwoju powinno więc być społeczne zdefiniowanie i wyartykułowanie lokalnego systemu wartości i norm – świadome rozróżnienie i wybór pomiędzy systemami wartości i norm deklarowanych, pożądanymi i faktycznie realizowanymi w danej społeczności<sup>11</sup>. Jest to „zabieg” trudny i najczęściej bolesny, ale konieczny, by nie powstawały strategie nierealne lub/i rozmiągające się, a nawet sprzeczne z interesami i pragnieniami, i możliwościami społeczności.<sup>12</sup>

Przykładem takich „strategicznych pomyłek” są ambitne strategie małych

gmin, których głównym (czy wręcz jedynym) atutem jest nieskażone naturalne środowisko przyrodnicze, względna izolacja od wielkiego świata i kameralna – ludzka skala większości instytucji, usług i relacji społecznych. W strategiach ich rozwoju zaplanowano intensywny rozwój turystyki, usług okółoturystycznych, komunikacji – słowem – „ucywilizowanie” wszystkiego.<sup>13</sup> Pokazanie, że w ten sposób gmina (społeczność) traci swój główny walor, a często i tożsamość społeczno-kulturową<sup>14</sup> powinno tu być obowiązkiem eksperta.

Po drugie, strategia rozwoju lokalnego powinna być budowana w ramach społecznego procesu. Jest on sekwencją następujących po sobie (i zmiennych lub ewoluujących w dłuższym przedziale czasu) działań, zdarzeń i decyzji. To znaczy: określania misji i priorytetów społecznych; definiowania i diagnozowania sytuacji; wyboru spośród różnych moż-

<sup>10</sup> „Społeczeństwo obywatelskie to społeczeństwo cechujące się w dużym stopniu podzielaną, zbiorową samoświadomością – poznawczą i normatywną. [...] Społeczeństwo obywatelskie jest w znacznym stopniu konstytuowane przez wiedzę” – twierdzi jeden z najwybitniejszych jego znawców – E. Shils. E. Shils: *Co to jest społeczeństwo obywatelskie?* W: *Europa i społeczeństwo obywatelskie*. Red. K. Michalski. Kraków 1994, s. 10 i 38.

<sup>11</sup> Zob. S. Ossowski: *Z zagadnień psychologii społecznej*. W: *Dzieła*. T. 3. Warszawa 1967, s. 71-101.

<sup>12</sup> Zob. szerzej G. Kaczmarek: *Kompetencje obywatelskie a kompetencje ekologiczne*. W: *Polityka. Ekologia. Kultura. Społeczne przesłanki i przejawy kryzysu ekologicznego*. Red. A. Papuziński. Bydgoszcz 2000, s. 289-296.

<sup>13</sup> Zob. G. Kaczmarek: *Uwagi do dokumentu „Strategia rozwoju gminy Osiek do 2015 roku”*. Osiek 2000 [materiał powielany].

<sup>14</sup> To oczywiście odrębne zagadnienie, choć także, w dobie nasilającej się konkurencji pomiędzy gminami i oferowanymi przez nie produktami (sama gmina coraz częściej będzie traktowana jako swoisty produkt!), globalizacji i integracji z UE, nabierające nowego znaczenia politycznego – tak w skali lokalnej, jak i międzynarodowej.

liwości kierunków (wariantów czy alternatyw) działań, decyzji; planowania i współdecydowania; kontroli i weryfikacji itd.

W procesie tym sprawczą, inspirującą i motywującą rolę pełnią lokalne władze – miejscowi liderzy i decydenci. Eksperti, doradcy, konsultanci (zwłaszcza zewnątrzni) nie powinni wykraczać poza swoje role i podejmować bezpośrednio strategicznych decyzji. W praktyce najczęściej koordynują pracami nad strategią i są redaktorami dokumentu strategii. Mogą też przedstawiać i proponować przykłady i doświadczenia innych gmin czy społeczności.

Proces budowania strategii powinien być uspołeczniony. Chodzi tu o jak najszerszy bezpośredni i pośredni udział mieszkańców. Ich uczestnictwo<sup>15</sup> powinno dotyczyć różnych poziomów i aspektów prac i podejmowania decyzji. Wykorzystać tu można różnorodność narzędzi i form: od badań opinii społecznej i społecznych konsultacji poprzez spotkania, dyskusje, publiczne debaty, szkolenia, warsztaty i kursy, aż po rzetelne przekazywanie informacji.

Ważna jest też jawność wszystkich prac. Stanowi to o legitymizacji lokalnej strategii i decyzji, jakie będą jej skutkiem.

Tak realizowany proces budowania strategii rozwoju powinien usprawnić i pogłębić współdziałanie władz samorządowych ze społecznością.<sup>16</sup> Odbywa się to m.in. poprzez:

- szerszy udział mieszkańców (zwłaszcza ich liderów) w wytyczaniu kierunków rozwoju, ustalaniu jego tempa i społecznych kosztów, podstawowych mechanizmów i decyzjach samorządowych (np. poprzez konsultacje, debaty, otwarte spotkania i dyskusje);

- wspieranie inicjatyw i działań społecznych, zwłaszcza w zakresie samoorganizacji i samoobsługi, wyjście z szerszą ofertą do społeczności w tej dziedzinie;

- wbudowanie zasady ciągłości planowania strategicznego w strukturę organizacyjną i funkcjonalną samorządu lokalnego, a co ważniejsze jej praktyczne realizowanie;

- wspieranie i motywowanie aktywności gospodarczej, w szczególności stwarzającej dobre miejsca pracy (np. gminna oferta usług i inwestycji);

<sup>15</sup> Społeczne uczestnictwo obejmuje rzeczywiście wiele aspektów i relacji, a „uczestnik” to (według znanej definicji) „zarazem twórca, wytwór, nosiciel i manipulator”. Zob. L. S i m m o n s: *Wódz słońca*. Warszawa 1972, s. 42; A. P o t o k: *Aktorzy i statysci w procesie opracowania strategii rozwoju gminy*. W: *Podmiotowość społeczności lokalnych. Praktyczne programy wspomagania rozwoju*. Red. R. C i c h o c k i..., s. 103-117.

<sup>16</sup> Udział społeczności w rozwiązywaniu lokalnych problemów czy podejmowaniu decyzji to jedno z konstytutywnych dla społeczeństwa obywatelskiego zagadnień. Zob. W. A m b r o z i k: *Funkcje społeczności lokalnej w rozwiązywaniu problemów społecznych*. W: *Podmiotowość społeczności lokalnych. Praktyczne programy wspomagania rozwoju*. Red. R. C i c h o c k i..., s. 135-149.

- partnerstwo publiczno-prywatne, tzn. znajdowanie sposobów realizacji interesów i aspiracji prywatnych (osobistych) i społecznych (środowiskowych).

Opracowanie strategii rozwoju według takiej formuły sprzyjać powinno:

- lepszemu rozpoznaniu i wykorzystaniu zasobów i potencjałów, ale także problemów, progów rozwoju gminy;

- porządkowaniu (organizacji), ukierunkowaniu (orientacji) i ustrukturuwaniu (ustaleniu hierarchii) działań i inicjatyw władz oraz społeczności gminy;

- aktywizacji, mobilizacji i przedsiębiorczości mieszkańców poszczególnych środowisk, jak i całych lokalnych społeczności;

- uspołecznieniu procesów decyzyjnych i w ogóle demokratyzacji życia społecznego w gminie;

- procesowi demokratyzacji oraz decentralizacji władzy i decyzji na najniższych szczeblach, a także w miejscowych - lokalnych strukturach;

- integracji społecznej mieszkańców: odradzaniu się poczucia wspólnoty, lokalnego patriotyzmu, pozytywnej identyfikacji ze swoim środowiskiem;

- edukacji i podnoszeniu społecznej świadomości oraz kompetencji obywatelskiej mieszkańców gminy.

W trakcie realizacji oraz w dalszej perspektywie opracowanie strategii rozwoju gminy i jej realizacja zaowocować powinna:

- większą efektywnością i racjonalnością wykorzystania potencjałów gminy;

- aktywizacją i wzrostem inicjatywności i przedsiębiorczości w społeczności lokalnej;

- wsparciem, ujawnieniem bądź wykreowaniem lokalnych liderów;

- przygotowaniem i praktycznym stosowaniem narzędzi strategicznego planowania i zarządzania gminą oraz orientacji lokalnej polityki samorządu;

- regulacją i poprawą funkcjonalności stosunków pomiędzy społecznością lokalną a władzami samorządowymi gminy;

- szeregiem konkretnych przedsięwzięć, efektami podjętych działań oraz inicjatyw społecznych i indywidualnych.

Są to założenia modelowe (idealne). W rzeczywistości są one tylko częściowo osiąmane w trakcie realnego procesu budowania strategii rozwoju danej społeczności gminnej.

Prace nad strategią rozwoju są długotrwałym procesem trwającym od kilku do kilkunastu miesięcy. Można tu wyodrębnić przynajmniej trzy główne jego fazy. Faza wstępna to decyzja o opracowaniu strategii rozwoju lokalnego. W tej fazie udział społeczności jest niewielki, praktycznie żaden. Decyzję o podjęciu prac nad strategią podejmują z reguły lokalne władze wykonawcze (zarządy gmin). Motywowane są one najczęściej szansą pozyskania wsparcia finansowego, gdzie warunkiem jest posiadanie strategii w rodzaju „wieloletniego biznes planu”, otrzymaniem rantu na ten cel czy swoistą modą na takie przedsięwzięcia. (Nie jest znany przypadek, aby idea taka została skutecznie implantowana przez osobę lub instytucję spoza ścisłych władz samorządowych.) Wyróżnić tu należy dwie

sytuacje – gmina jest beneficjentem projektu, rantu lub innej formy finansowania projektu opracowania strategii oraz – gmina opracowuje strategię z własnej inicjatywy i na własny koszt.

Z doświadczeń autora wynika, że w pierwszym przypadku zainteresowanie władz gmin, kluczowe dla powodzenia projektu, ma głównie charakter deklaracyjny. Co ważniejsze, spada ono wraz z upływem czasu. Instytucje i samorządowe organy lokalne, w tym rada gminy, nie przejawiają większego zainteresowania nim. Prace nad strategią traktowane są, jak coś, co dotyczy obywatela w najlepszym przypadku tylko pośrednio – jako jeszcze jedna nowość (zmiana) przychodząca z zewnątrz. W dużym skrócie można powiedzieć, że charakterystyczna dla władz i lokalnych społeczności jest w takim przypadku postawa roszczeniowa, to znaczy oczekiwanie, że otrzymają w ramach pomocy gotowy produkt, receptę, pieniądze (itp.) bez potrzeby zbytniego angażowania się. Opracowywanie strategii finansowanych ze środków pomocowych trwa też często znacznie dłużej. Wynika to nie tyleż z procedury, co ze wspomnianej postawy niewielkiego zaangażowania, a także problemów organizacyjnych i motywacyjnych wśród beneficjentów. Jest to sytuacja paradoksalna o tyle, o ile założeniem większości takich projektów jest przecież uspołecznienie i demokratyzacja procesu i procedur opracowania strategii rozwoju lokalnego. Strategie tak realizowane przekształcają się w opracowania eksperckie.

W drugim przypadku, gdy pełne koszty i tym samym większa odpowiedzialność spada na gminę, zainteresowanie władz jest większe i ma charakter wyraźnie pragmatyczny. Znaczenia nabierają terminy, koszty i konkretne efekty prac. Same prace nad strategią przebiegają też zdecydowanie szybciej, są sprawniej zorganizowane. Mamy wtedy do czynienia nie tylko z większym zainteresowaniem władz wykonawczych, które czują się współodpowiedzialne, ale pojawia się też zainteresowanie rady gminy i radnych, często lokalnej opozycji, mediów i liderów. Wszystkie te symptomy zainteresowania i zaangażowania ujawniają się najczęściej dopiero w kolejnej fazie realizacji strategii. Niezależnie czy strategia realizowana jest dzięki środkom samorządu, czy środkom pomocowym, zaobserwować można skłonność do obarczania ekspertów rolą nie tylko doradców i konsultantów, ale arbitrów, pomysłodawców, decydentów i... proroków. Te dwie pierwotne orientacje władz lokalnych rzutują w sposób decydujący na cały proces opracowywania i najprawdopodobniej także realizacji strategii rozwoju lokalnego.

Uspołecznienie samej decyzji i wstępnej fazy prac nad lokalną strategią rozwoju jest niedoceniane i tym samym zaniedbywane. Tu zapewne leżą źródła słabego zainteresowania i angażowania się mieszkańców oraz instytucji pracami nad nią. Punktem wyjścia powinna być obszerna informacja i działania wyjaśniające oraz promujące prace samorządu w tej dziedzinie. Kluczem jest

przekonanie mieszkańców oraz instytucji o korzyściach z aktywnego zaangażowania się oraz wykreowanie psychospołecznej i organizacyjnej współodpowiedzialności za efekty prac. Wyjaśniony i sprecyzowany musi zostać także podział ról i zadań, a więc rola ekspertów zewnętrznych, władz i liderów lokalnych oraz standardy opracowania strategii. Na podstawie obserwacji można stwierdzić, że po raz kolejny sprawdza się rynkowa i psychologiczna reguła, że bardziej doceniamy i dbamy o to, za co płacimy. Potwierdza się także znane porzekadło, iż: „Darowanemu koniowi w zęby się nie zagłada”, co przekłada się na często bezkrytyczny i obojętny stosunek do „darowanych” strategii.

Ze względu na złożoność i zróżnicowanie zasadniczej fazy prac nad opracowywaniem strategii lokalnego rozwoju, nie ma możliwości w tym szkicu skrótowego nawet przedstawienia analizy społecznej partycypacji w tym procesie. Z konieczności odsyłam zainteresowanych do obszerniejszego i warsztatowego jej omówienia i/lub opracowań konkretnych strategii rozwoju.<sup>17</sup> Dla porządku tylko wymienia się tu fazę realizacji strategii rozwoju lokalnego. Z reguły eksperci czy firmy opracowujące ze społecznością lokalną strategię rozwoju nie mają już żadnego wpły-

wu na jej realizację. Ich rola kończy się w momencie przyjęcia dokumentu strategii przez radę lub zarząd gminy. Rzadko też władze gminne zainteresowane są dalszą współpracą przy realizacji strategii, a to jest przecież główny cel i sens przedsięwzięcia. Zdarzają się już jednak przypadki udziału ekspertów – autorów strategii w jej realizacji.

Badania społeczne, szczególnie terenowe badania socjologiczne, mogą odegrać szczególną i bardzo ważną rolę w społeczności lokalnej i stanowić istotny element konstytutywny dla społeczeństwa obywatelskiego. W praktyce zarządzania gminą, planowania, podejmowania decyzji i tym podobnych działań, realizowane są z reguły w stosunkowo wąskim gronie wykonawczym zarządu gminy i odpowiednich struktur urzędu gminy. Nawet rola rady jako reprezentacji (lokalnego parlamentu) wspólnoty gminnej sprowadza się najczęściej do „przyklepywania” i legitymizowania projektów przedstawionych przez organy i aparat wykonawczy samorządu.

Badania społeczne, w szczególności badania opinii publicznej, mogą stać się szczególną formą uspołecznienia procesów decyzyjnych (i szerzej zarządzania), w tym opracowywania strategii rozwoju lokalnego. Badania takie pozwalają na uzyskanie podstawowych

<sup>17</sup> Zob. szerzej G. Kaczmarek: *Uczestnictwo społeczności lokalnych w tworzeniu strategii rozwoju lokalnego*. W: *Partnerstwo podstawą rozwoju regionalnego*. Bydgoszcz 2001.



informacji o lokalnej społeczności, jej charakterystyki demograficznej, społeczno-zawodowej i socjologicznej. Ma to szczególną wartość, bo wiele danych tego typu nie jest dostępnych. Trzeba je uzyskiwać pośrednio lub po prostu wywoływać poprzez własne badania i kwerendy.

Badania takie wpisują się nie tylko w rozwijający się nurt badań zorientowanych praktycznie, służących – jak w naszym przypadku – przede wszystkim pogłębieniu diagnozy społeczności lokalnej. Ich rola poszerza się o funkcje informacyjne dla badanych oraz funkcje mobilizujące i aktywizujące społeczność lokalną, jeśli przeprowadzamy je wedle określonej metodologii.

Wreszcie badania takie pozwalają znaczącej liczbie (i reprezentatywnej próbie) mieszkańców wyrazić opinie na szereg istotnych dla gminy i jej społeczności spraw. Są tym samym jedną z najlepszych form społecznych konsultacji.

Prawidłowo przeprowadzone badania gwarantują reprezentatywność, niezależność i swobodę wypowiedzi. W efekcie stanowią zarówno znakomite narzędzie uspołecznienia decyzji i ich legitymizacji, z drugiej zaś źródło informacji. W procesie opracowywania strategii rozwoju gminy na kilkunastoletni okres wszystkie te cechy badań społecznych okazują się być bardzo przydatne, wręcz nie do zastąpienia.

Badania, zwłaszcza według aktywizującej metody, należy przeprowadzać we wstępnej fazie prac nad strategią. Małe społeczności najczęściej nie posiadają własnych instytucji reprezentu-

jących niezależną opinię społeczną (np. lokalnej prasy, radia, organizacji samorządowych i środowiskowych, organizacji konsumenckich itp.) Z drugiej jednak strony, dzięki niewielkiej swojej skali, umożliwiają mieszkańcom bezpośredni udział w podejmowaniu decyzji oraz kontrolę poczynań władz i innych swoich przedstawicieli.

Szczególnie pożyteczne i owocne byłoby cykliczne przeprowadzanie badań społecznych w gminie. Wymaga to udoskonalenia narzędzi badawczych, przede wszystkim opracowania standardowej ankiety z przemyślaną i rozbudowaną metryczką, jak również przygotowania rzetelnego i kompetentnego zespołu ankietatorów do przeprowadzania takich badań. Dzięki temu gmina dysponowałaby zbiorem danych i informacji nie do uzyskania w żaden inny sposób.

Prowadzenie badań społecznych w małej społeczności lokalnej, zwłaszcza w postaci badań terenowych (np. metodą wywiadów w domach respondentów) na stosunkowo dużych i reprezentatywnych próbach, jest samo w sobie wydarzeniem i działaniem społecznym. Należy więc nie tylko uwzględnić ten fakt, ale go spożytkować. Badanie społeczne jest okazją do ożywienia lokalnej społeczności, zainteresowania się samym sobą, a więc informacjami o wymiarze socjologicznym bądź wyłącznie statystycznym, porównawczym. Można założyć, że badanie takie ma duże szanse zwiększyć samowiedzę społeczną wśród badanych, a z pewnością zainteresować ją danym pro-

blemem czy choćby poinformować o ważnych sprawach.

Zastosowana przez autora tego artykułu procedura i metodologia badań, polegająca na przeprowadzaniu wywiadów w domach respondentów przez specjalnie przeszkolonych młodych ankieterów – mieszkańców gminy, spełniała dodatkowo funkcje animacyjne w badanym środowisku, takie jak:

- zwiększenie poczucia „sprawstwa” i rzeczywistego współuczestniczenia w samorządzie lokalnym;
- budowanie poczucia wspólnoty i integracji lokalnej, a także tożsamości i identyfikacji społecznej;
- poznanie, samopoznanie i zwiększenie wiedzy oraz samowiedzy społecznej mieszkańców;
- kreowanie poczucia kontroli społecznej;
- promocja wewnętrznej (środowiskowej) idei (w tym misji i strategii) rozwoju lokalnego.

Starając się zdyskontować wyniki i skutki badań społecznych, szczególnie uwagę powinniśmy zwrócić na sposób wykorzystania i ewentualnego upowszechnienia ich wyników. Za najważniejsze w tym zakresie autor uważa poinformowanie mieszkańców o nich. Pamiętać przy tym należy, aby było ono możliwie wyczerpujące, niezdawkowe, ale i nie za bardzo profesjonalne. Musi też uwzględniać kompetencje i język odbiorcy. Wyniki powinny zostać możliwie szybko zaprezentowane (najlepiej zaraz po opracowaniu badań, gdy są jeszcze w społecznej pamięci). Oczywiście jest, że powinny gwarantować

anonimowość respondentów, poza tym nie zawierać ocen wartościujących, zwłaszcza negatywnych, deprecjonujących daną społeczność i jej cechy. Bardzo ważne jest też umożliwienie „zwrotów”, to znaczy wypowiedzi mieszkańców na publicznych prezentacjach czy poprzez korespondencję lub skrzynkę opinii i postulatów – umieszczoną w ogólnie dostępnym miejscu itp. Pożądana byłaby też publiczna debata na tematy poruszone i ujawnione przez badania. Pamiętać tu trzeba o wspomnianym zagwarantowaniu bezpieczeństwa i anonimowości. Chodzi generalnie o to, by wyniki badań były powszechnie dostępne – zarówno w formie, jak i na określonych warunkach. Celem głównym pozostaje maksymalne ich wykorzystanie w pracach nad strategią rozwoju.

W funkcjonowaniu samorządu terytorialnego znajdują odbicie wszystkie cechy i skutki niedorozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Przebieg prac nad strategiami rozwoju lokalnego będący z reguły długim i złożonym procesem, pokazuje podstawowe relacje społeczne i cechy środowisk samorządowych. Pozwala na wyciągnięcie wniosków dotyczących funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w lokalnej (gminnej) rzeczywistości, jak i samych warunków uspołecznienia procesu opracowywania strategii rozwoju lokalnego.

Członkowie społeczności lokalnych nie nauczyli się jeszcze nie tylko sposobów uczestniczenia w sprawowaniu władzy, ale nawet dbania o swoje (przynależne każdemu obywatelowi) przywileje i interesy oraz ochronę podstawo-

wych praw. Sprawujący i posiadający władzę nie kwapią się oczywiście, aby zmienić ten stan rzeczy – wygodny i bezpieczny dla nich. Dlatego możemy obserwować: zmniejszający się stopień partycypacji obywateli w podejmowaniu decyzji społecznie ważnych i ich dotyczących, odchodzenie od zasady subsydiarności w życiu społeczności, symptomy powrotu do reglamentacji i centralizacji niekorzystne dla demokracji i samorządności środowiska.

Dla zainteresowania i aktywnego uczestnictwa w procesie budowania strategii kluczowe znaczenie ma zaangażowanie formalnych liderów. Tu rzeczywiście sprawdza się porzekadło, że: „Pańskie oko konia tuczy”. Tam gdzie wójt, burmistrz, radni czy inni lokalni decydenci nie angażują się, szybko spada też zaangażowanie pozostałych uczestników. Jeszcze bardziej oczywista jest tu zależność pomiędzy zainteresowaniem władz samorządowych (zwłaszcza zarządu gminy) a zaangażowaniem urzędników (personelu), tj. grupy najczęściej odgrywającej kluczową rolę wykonawczą.

W społecznościach lokalnych, szczególnie małych, niedorozwinięta jest także sfera tzw. trzeciego sektora (organizacje pozarządowe – NGO). Brak zarówno instytucji i organizacji miejscowych, jak też lokalnych struktur

większych organizacji. To podstawowe w rozwiniętych demokracjach zachodnich narzędzie społeczeństwa obywatelskiego dopiero rodzi się w Polsce. Jeszcze oporniej trwa proces partnerskiej współpracy z instytucjami samorządowymi i państwowymi.

Podobnie opornie i w bólach rodzi się współpraca i kooperacja pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym, tzw. partnerstwo publiczno-prywatne (PPP). Ten stan rzeczy jest też jedną z ważniejszych przeszkód w rozwoju lokalnym. Zdolność do takiej konstruktywnej współpracy jest zaś jednym z definicyjnych wskaźników partycypacji społecznej w gospodarce rynkowej – a więc tym samym – społeczeństwa obywatelskiego.

Istnieje duża trudność dotarcia i pozyskania wsparcia dla inicjatyw lokalnej władzy samorządowej instytucji, organizacji i osób spoza jej własnego układu. Z reguły krąg skupiony wokół prac strategicznych, jeśli nawet nie zamyka się w jej obrębie, to jest z tym układem bezpośrednio związany, ma charakter niemal hermetyczny. Analitycy życia społecznego ostrzegają przed postępującym procesem coraz mniejszego i nominalnego uczestniczenia obywateli w życiu społecznym w ogóle, a w sprawowaniu władzy w szczególności. Coraz częściej mówi się o opóźnieniu w Polsce rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Dramatycznie mówi o tym raport Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej przygotowany przez liczny zespół ekspertów i praktyków pod redakcją J. Regulskiego. Zob. J. R e g u l s k i: *Samorząd i demokracja lokalna. Osiągnięcia. Zagrożenia. Dylematy*. Warszawa 2002.

Zewnętrzni eksperci, jeśli podejmują na własną rękę próby uspołecznienia procesu i wyjścia z nim poza wspomniany wyżej krąg, napotykają na barierę nieufności ze strony lokalnych władz. Niemniej nie powinni się tym zrażać, lecz doskonalić metody i narzędzia służące temu celowi. Bezcenni są zatem lokalni eksperci i liderzy, zwłaszcza samodzielni, niezależni i niepokorni w myśleniu i działaniu.

Jednym z najślabszych ogniw lokalnej demokracji jest brak społecznej kontroli, z jednej strony (eufemistycznie rzecz nazywając) „arbitralność” działań władz, z drugiej. Jest to oczywisty skutek braku udziału mieszkańców w rzeczywistych działaniach i decyzjach lokalnych, ich bierności, postawy obserwatora lub kibica – w najlepszym wypadku, a nie świadomego, zaangażowanego obywatela. Tymczasem właśnie małe społeczności lokalne mają dla aktywizacji i sprawowania skutecznej kontroli szczególnie korzystne warunki.

Istniejące w lokalnych społecznościach struktury, które powinny ułatwiać i wspierać udział mieszkańców w ważnych dla nich decyzjach, w tym

struktury samorządu terytorialnego, nie wywiązują się z tej istotnej funkcji. Często, paradoksalnie, są skutecznym narzędziem zawężania kręgu decydenckiego i parawanem woluntarystycznych działań. Największa szansa zmiany tej sytuacji (a nawet pogłębiającej się tendencji) leży w obywatelskiej edukacji i aktywizacji społeczności lokalnych w tworzeniu aktywnych struktur organizacji pozarządowych (NGO) i we wzmacnianiu pozycji nieformalnych autorytetów i liderów oraz rozwoju niezależnych lokalnych mediów.

Prace nad strategiami rozwoju, zwłaszcza małych społeczności lokalnych, ujawniają jeszcze jedną barierę rozwoju kompetencji społeczeństwa obywatelskiego w tych środowiskach. Można ją określić jako głęboki „kompleks prowincji”. Ma on swoje źródło tak w obiektywnych czynnikach, jak i w cechach środowiskowych, np. w niskim poziomie wykształcenia, zapóźnieniu cywilizacyjnym i utrudnionym dostępie do wartości i dóbr społeczno-kulturalnych, jak i w czynnikach psychologicznych.<sup>19</sup> We wszystkich tych sferach potrzebna jest wielka praca organiczna.

<sup>19</sup> Zob. G. Kaczmarek: *Wszędzie lepiej, gdzie nas nie ma. Samoocena mieszkańców prowincji w okresie transformacji*. W: *Kultura ekologiczna. Transformacja. Biznes*. Red. A. Papuziński: Bydgoszcz 1999, s. 76-86.

Grzegorz Kaczmarek

### *Civil society in action*

The paper tries to sum up a few years' experiments concerning the participation of local communities in the programs of local development strategy creation. The conclusions and notices are made by the author although they have been drawn on the basis of papers and discussions carried out with a lot of people. Their inspiring output made the author formulate some generalization.

The base of the paper is the author's direct participation in working out local development strategies or a dozen or so communities in the Kujawy and Pomeralia Districts, and particularly in Piotrków Kujawski (1996-1997), Mrocza (1998 and 2000), Czersk (1998-2000), Dobrcz (1999), Białe Błota (1999-2000) and Koronowo (2000). One of their key methodological assumptions was organizing and supporting active participation of local communities in the process of building the development strategy. The public opinion poll was carried out on larger and smaller groups of people in all the communities. The author was personally engaged in the polls and their analyses, and in at least a few programs he was also both an expert and animator ("facitator") of the events and activities in a local community. Therefore, basing on practice and experience, the author points to the need of reflection on the usefulness of social science – its engagement and objectivity, and, on the other side, he shows an ambiguous role of an expert, e.g. in the process of formulating the mission of development and strategic aims by local communities. The paper is also based on more and more numerous specialist literature and on derivative reflection on realizing the idea of the local development strategy.

Among many barriers which appear during research concerning the development strategies of small local communities, the author points to lack of competence of the civil society in these environments. It may be defined as a deep "province complex" which derives from both objective factors and environment features, e.g. a low level of education, civilization delay, psychological factors and a difficult access to social and cultural values and goods. All these spheres require intense organic work.