

**DOROTA RYNIO**  
**ALICJA ZAKRZEWSKA-PÓŁTORAK**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

**PARTYCYPACJA SPOŁECZNA  
W PRACACH NAD AKTUALIZACJĄ  
STRATEGII ROZWOJU MIASTA  
JAKO WYZWANIE WSPÓŁCZESNEJ GOSPODARKI**

**Abstract: Public Participation in the Works on Updating the City Strategy as Challenge of the Contemporary Economy.** Nowadays, the ubiquity of changes determines a new approach to programming development. In this situation, it is necessary to update the strategy of socio-economic development in many cities. The aim of the paper is to present the process of updating the city's development strategy on selected examples (Katowice, Cracow, Poznań, Warsaw and Wrocław), through the prism of the scale and tools of public participation. Wrocław is a centre that particularly approached the implementation of the megatrend of public participation in the work on updating the development strategy. The paper delineates differences between public consultations and real public participation. The following research methods were used in the study: literature research, analysis of source texts, benchmarking and comparative analysis. The time horizon covers the period of public participation in the documents' construction and is different for particular cities selected for analysis, however, it falls in the years 2013-2017.

**Keywords:** City, development strategy, local society, megatrends, participation, Wrocław.

## **Wstęp**

Przed współczesnymi gospodarkami istnieje wiele wyzwań, które koncentrują się wokół kilku zagadnień, wśród których szczególną uwagę zwrócono na : turbulencje w gospodarce, zmiany społeczno-gospodarcze i układu podmiotów, niedopasowanie struktur, szybkość zmian oraz nowe tendencje w zarządzaniu miastem. Wobec niepewności, jaka towarzyszy gospodarowaniu utrudniony staje się proces programowania strategicznego rozwoju miast. Podobnie jak w większości państw, także w Polsce, zarządzający miastami identyfikują zróżnicowane możliwości rozwoju i coraz częściej ich dążenia wychodzą poza podstawowe cele związane z zapewnieniem bytu; zmierza-

ją do koncentracji na realizacji wyższych idei oraz szeroko pojętego dobrobytu, oparte go na wysokiej jakości funkcjonowania [Gawor 2006, Stawasz *et al.* 2012].

Jakościowy wymiar rozwoju społeczno-gospodarczego determinuje nowe odniesienie się do zasobów miasta i ich hierarchii. To podejście wyraźnie wskazuje, że współcześnie to zasób ludzki stanowić może najważniejsze źródło potencjału rozwojowego – ze względu na zdolność do kreatywnego myślenia, zaangażowanie i innowacyjność. Wyzwania stojące przed miastami na nowo definiują rolę mieszkańców w zarządzaniu tymi jednostkami. Dodatkowym uwarunkowaniem staje się trend dążenia do współuczestnictwa użytkowników miasta w programowaniu jego rozwoju [Czornik 2013]. Stąd podstawowym megatrendem w długim okresie w gospodarce światowej w odniesieniu do zarządzania miastem jest partycypacja społeczna [Kłosiński 2007; *Miasta przyszłości* 2011]. Na fali takiego rozumowania kolejne miasta w Polsce podejmują decyzje o szerokim włączaniu mieszkańców w programowanie rozwoju. Wrocław jako jeden z liderów w tym zakresie przeprowadził pogłębioną partycypację społeczną w pracach nad aktualizacją strategii rozwoju miasta.

Celem opracowania jest przedstawienie procesu aktualizacji strategii rozwoju miasta na wybranych przykładach (Katowice, Kraków, Poznań, Warszawa i Wrocław), przez pryzmat skali i narzędzi partycypacji społecznej. Szczególną uwagę poświęcono Wrocławowi jako jednemu z ośrodków, który w istotny sposób uwzględnił megatrend partycypacji społecznej w pracach nad aktualizacją strategii rozwoju społeczno-gospodarczego. Zwrócono także uwagę na różnice pomiędzy konsultacjami społecznymi a realną partycypacją społeczną. W opracowaniu zostały wykorzystane następujące metody badawcze: badania literaturowe, analiza tekstów źródłowych, *benchmarking* i analiza porównawcza. Horyzont czasowy obejmuje okres partycypacji społecznej w budowie dokumentu i jest różny w przypadku poszczególnych wybranych do analizy miast, mieści się on jednak w latach 2013-2017.

## 1. Partycypacja społeczna w lokalnych jednostkach samorządu terytorialnego

Trzy podstawowe podejścia możliwe do zastosowania przy budowie dokumentów strategicznych przez jednostki samorządu terytorialnego to: podejście eksperckie, podejście społeczne i podejście partycypacyjne [Ziółkowski 2000; Musioł-Urbańczyk, Sorychta-Wojcyszczak 2016]. Współcześnie najbardziej popularne jest to ostatnie, które łączy wysiłki ekspertów i społeczności (lokalnej, regionalnej itp.). Przy czym społeczność tę reprezentują zarówno pojedyncze jednostki (osoby fizyczne, związane z danym obszarem, najczęściej mieszkańcy), jak również przedstawiciele poszczególnych grup podmiotów np. przedsiębiorców, organizacji pozarządowych. Podejście partycypacyjne opiera się na szerokim wdrażaniu zasady partycypacji społecznej, w tym w jej zaawansowanych formach, jakimi są np. partnerskie współdecydowanie lub kontrola obywatelska [Creighton 2005].

Partycypacja w podejmowaniu decyzji powinna prowadzić do zwiększenia stopnia społecznej akceptowalności efektów tych decyzji. Jest to podstawowa zaleta takiego podejścia. Warunkiem jest odpowiednia reprezentatywność społeczeństwa przez partycypujących. Utrudnieniem (do pewnego stopnia wadą) jest konieczność osiągnięcia kompromisu w zakresie różnorodności interesów poszczególnych grup społecznych, które chcą, aby ich potrzeby zostały ujęte lub podkreślone [Kotus 2014]. Partycypacja społeczna jest doceniana m.in. w planowaniu przestrzennym. Znajduje to swoje odzwierciedlenie zarówno przy pojedynczych projektach inwestycyjnych, jak również przy tworzeniu studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miast oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ewentualny brak akceptacji jest artykułowany na początkowym etapie podejmowania decyzji. Daje to szansę na modyfikację inwestycji lub przekonanie mieszkańców, zanim zostaną poniesione znaczne koszty, a ewentualny konflikt narodzi się. Jest ona także popularna w procesie aktualizacji strategii rozwoju polskich miast.

Partycypacja społeczna czasami jest mylona z konsultacjami społecznymi, natomiast realna partycypacja to dużo więcej niż same konsultacje. Jest ona formą dialogu społecznego, pozwala na wypowiedzenie się, ale także współdecydowanie [Gawroński 2010]. Jest płaszczyzną wspólnego rozwiązywania problemów społeczno-gospodarczych na różnych poziomach podziału terytorialnego, włączającą partnerów społecznych i poszczególne jednostki. Sprawia, że władze i społeczności odgrywają nowe role w rozwoju lokalnym. Jednak wymaga ona odpowiedniego poziomu motywacji ze strony obywateli, którzy będą gotowi poświęcić swój czas, wiedzę i doświadczenie, aby wspierać interesy publiczne [Wojciechowski *et al.* 2014; Kalisiak-Mędelska 2015]. W swoich najbardziej zaawansowanych formach pozwala na współdecydowanie na zasadzie partnerstwa oraz umożliwia kontrolę obywatelską. Partycypacja społeczna w procesie aktualizacji strategii rozwoju miasta może przybierać różne formy w zależności od: zakresu zaangażowania (poziomu), wykorzystywanych narzędzi oraz etapów tworzenia dokumentu.

Pod koniec lat 60. XX w. Arnstein wymieniła 8 poziomów partycypacji społecznej, przy czym realna partycypacja zaczyna się od poziomu szóstego, tj. partnerstwa, kolejne poziomy to: delegowania władzy (poziom siódmy) i najwyższy – kontroli obywatelskiej. Pozostałe są substytutami realnej partycypacji i obejmują kolejno, począwszy od pierwszego: manipulację, terapię, informowanie, konsultacje (wł. pseudokonsultacje) oraz pacyfikację. Partnerstwo oznacza możliwość prowadzenia negocjacji z władzami i urzędnikami (obie strony są traktowane jako sobie równe), możliwość realnego uczestniczenia w podejmowaniu decyzji; realizacja partnerstwa odbywa się przez przedstawicieli. Delegowanie to udział w rządzeniu, społeczność ma decydujący głos i przyjmuje odpowiedzialność za rządzenie. Kontrola obywatelska polega na posiadaniu decydującego głosu lub pełnego władztwa decyzyjnego, może to się odbywać przez utworzenie odpowiednich instytucji lub przyjęcie programów działania [Arnstein 1969].

W związku z powyższym podziałem na formy (poziomy) partycypacji społecznej można wskazać cztery podstawowe jej modele: asymetryczny, opiniodawczo-konsul-

tacyjny, symetryczny oraz delegacyjny [Boryczka 2015]. Dwa ostatnie wymagają największych ustępstw w zakresie dzielenia się uprawnieniami władz ze społeczeństwem.

## 2. Udział partycypacji społecznej w aktualizacji strategii rozwoju miast w Polsce – wybrane przykłady

Poniżej dokonano porównania skali i narzędzi partycypacji społecznej w budowie strategii rozwoju wybranych miast: Katowic, Krakowa, Poznania, Warszawy i Wrocławia. Podstawowe dane zebrano w tab. 1. Pozwala ona na porównanie zakresu, w jakim społeczność i inni interesariusze byli włączani w proces aktualizacji strategii.

Tworząc strategię rozwoju miasta Poznania wspierano się wynikami badania ankietowego, opiniami interesariuszy zewnętrznych względem urzędu miasta m.in. organizacji pozarządowych i samorządów gospodarczych. W porównaniu z innymi analizowanymi podejściami duży nacisk położono na włączenie w proces tworzenia dokumentu interesariuszy wewnętrznych, czyli urzędników. Utworzono Radę Mentorów, w skład której weszli eksperci i autorytety z różnych dziedzin nauki, kultury, biznesu itp. w różny sposób związani z Poznaniem. Niezależnie od tego powołano grupę interpretatorów – także ekspertów, ale oceniających miasto z zewnątrz. W trakcie prac prowadzono debaty nt. kierunków rozwoju z udziałem m.in. przedstawicieli środowiska akademickiego. Konsultowano m.in. pod względem aktualności i ważności dla mieszkańców wyzwania strategiczne zapisane we wcześniejszej strategii (z 2009 r.) (Uchwała Nr XLI/708/VII/2017).

Przy budowie strategii rozwoju miasta Krakowa zbierano informacje przez ankietę *on-line*, ankiety w placówkach publicznych m.in. bibliotekach, przeprowadzono wiele spotkań i warsztatów (w formule *world café*<sup>1</sup>). Powołano Radę ds. Strategii Rozwoju Krakowa oraz zespoły robocze do prac w obszarach strategicznych [Założenia... 2013]. Następnie prowadzono prace diagnostyczne w zespołach roboczych, dotyczące następujących aspektów: aktywności obywatelskiej, metropolitalności, nowoczesnych dziedzin gospodarki, jakości życia (zamieszkania i rekreacji). Na ich podstawie przeprowadzono prace planistyczne w obszarach: jakości życia, kapitału społecznego, kultury i dziedzictwa kulturowego, potencjału naukowego i kreatywnej gospodarki, a także inteligentnej i nowoczesnej metropolii. Oddzielny etap stanowiły konsultacje społeczne projektu dokumentu. Przeprowadzono tzw. *hackaton* miejski (maraton projektowania), polegający na zaproszeniu do tworzenia i proponowania nowych kompleksowych rozwiązań przez pracę w ramach 3-dniowych warsztatów (łącznie 24 godziny). Uczestniczyło w nim ok. 150, głównie młodych mieszkańców Krakowa [Strategia Rozwoju Krakowa... 2017].

<sup>1</sup> *World café* jest to metoda warsztatowa, która polega na dyskusowaniu różnych aspektów lub obszarów danego problemu; każdy aspekt dyskutowany jest przy osobnym stoliku. Uczestnicy, podzieleni na grupy przechodzą od stolika do stolika. Na zakończenie wyniki prac w grupach prezentowane są na forum.

Tabela 1

Okres i narzędzia partycypacji społecznej  
wykorzystywane przy aktualizacji strategii rozwoju miast:  
Katowic, Krakowa, Poznania, Warszawy i Wrocławia

Okres/narzędzie/ liczba uwag	Katowice	Kraków	Poznań	Warszawa	Wrocław
okres partycypacji w budowie dokumentu	październik 2014 – listopad 2015	lipiec 2013 – kwiecień 2017	listopad 2015 – listopad 2016	wrzesień 2015 – maj 2017	maj 2015 – listopad 2017
Badania ankietowe (liczba ankietowanych)	X (570)	X (ok. 1360a)	X (600)	X (ok. 3000)	X (1000)
Warsztaty	X	X	X	X	X
Konferencje		X	X	X	X
Prace grup roboczych	X	X	X	X	X
Konkursy	–	–	X	X	X
Wspólne projektowanie przestrzeni	–	X	–	X	X
Happeningi	–	X	–	X	–
Mailing	X	–	–	X	–
Uwagi w formie elektronicznej	X	X	X	X	X
Spotkania z przedsta- wicielami wybranych środowisk	X	X	X	X	X
Radio, telewizja, gazety lokalne	X	–	–	X	X
Liczba zgłoszonych uwag do projektu aktualizacji strategii	90 wniosków z konsultacji społecznych	b.d.	183 wniosków z konsultacji społecznych	ponad 1600 podczas całego procesu	22 na ostatecznym etapie

a – ok. 1000 techniką wywiadu ulicznego i 359 techniką *on-line*.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [Strategia Rozwoju Miasta „Katowice 2030”... 2016; Raport końcowy... 2015; www 1; Przewodnik... 2017; Uchwała.../2017...; Strategia Rozwoju Krakowa... 2017; Założenia... 2013; www 2; www 3; www 4; Strategia Wrocław 2030... 2018].

Także w przypadku Katowic prace nad aktualizacją strategii rozwoju były prowadzone w modelu partycypacyjnym. Udział mieszkańców dotyczył uczestnictwa w warsztatach i konsultacjach społecznych, odrębnie dokonywano konsultacji z interesariuszami wewnętrznymi m.in. przedstawicielami Rady Miejskiej [Strategia Rozwoju Miasta „Katowice 2030”... 2016]. Ponadto przeprowadzono badanie ankietowe, zarówno w formie tradycyjnej, jak i elektronicznej, m.in. respondenci mieli ocenić 58 projektów z punktu widzenia ważności wpisania ich do aktualizowanego dokumentu strategii. Projekty dotyczyły czterech obszarów tematycznych: jakości życia, metropolitalności i obszaru śródmiejskiego, rozwoju gospodarczego i przedsiębiorczości

oraz transportu i logistyki miejskiej [Raport... 2015]. Prowadzono także mailing, a na etapie planowania systemu wdrażania i ewaluacji strategii, odbyły się spotkania z naczelnikami wydziałów Urzędu Miejskiego i szefami spółek miejskich.

W Warszawie zastosowano wiele narzędzi partycypacji społecznej. Były to: konsultacje, badania ankietowe, konkursy, warsztaty, konferencje, spotkania tematyczne, dyżury. Zastosowano różne kanały i narzędzia komunikacji: elektroniczne (dedykowana strona internetowa i profil #Warszawa2030, Newsletter #Warszawa2030, miejskie strony internetowe, mailing) oraz tradycyjne (ogłoszenia w lokalnych mediach, informacja w oraz na środkach transportu publicznego, plakaty, ulotki, foldery, podświetlane tablice ogłoszeniowe/reklamowe, tzw. *citylighty*). Powołano grupy robocze ds.: społecznych, gospodarczych, przestrzennych, systemowych oraz dzielnic, w których skład oprócz ekspertów weszli mieszkańcy, przedsiębiorcy oraz przedstawiciele różnych organizacji. Powołano także Komitet Sterujący, zespół redakcyjny i ekspertów [Nowicka 2016].

We Wrocławiu również wykorzystano wiele narzędzi partycypacji społecznej. Okres partycypacji trwał od maja 2015 do listopada 2017. Jej przebieg został opisany w kolejnym punkcie.

Jak wynika z przeprowadzonych badań jako *benchmark* można wytypować Warszawę, która zastosowała najszerzy wachlarz narzędzi, a w badaniu ankietowym wzięła udział największa liczba respondentów (3000). W przypadku wszystkich analizowanych miast stosowano takie narzędzia, jak: badania ankietowe, warsztaty, prace grup roboczych, zbieranie uwag w formie tradycyjnej i elektronicznej oraz spotkania z przedstawicielami wybranych środowisk. We wszystkich badanych miastach w partycypację włączano zarówno interesariuszy zewnętrznych, jak i wewnętrznych. Podstawowe różnice dotyczyły skali przeprowadzanych prac (ich częstotliwości, liczby uczestników), a także wprowadzania dodatkowych narzędzi, takich jak: konferencje, konkursy, wspólne projektowanie przestrzeni, mailing, happeningi czy ogłoszenia w mediach lokalnych.

### 3. Miejsce partycypacji w pracach aktualizacyjnych nad strategią rozwoju społeczno-gospodarczego Wrocławia

Decyzja o nowelizacji strategii Wrocławia zbiegła się w czasie z nowym spojrzeniem na sposoby prowadzenia prac nad dokumentami strategicznymi oraz kształtowaniem modelu miasta. Okres, na jaki tworzona była strategia jest klasyfikowany jako długi (do 2030 r.). Wobec tego faktu, w warunkach gdy zmiana staje się podstawową wytyczną działania, konieczne jest uwzględnienie szybkości przekształceń oraz ich nieprzewidywalności w długim okresie. Pod uwagę należy wziąć również cele, dla jakich aktualizacja jest realizowana.

Zgodnie z nowymi trendami w procesie zarządzania miastem odchodzi się od sztywności tego procesu na rzecz rozwiązań elastycznych, dostosowanych do kierunków rozwoju gospodarki światowej oraz do potrzeb głównych użytkowników tej

przestrzeni. W tym nurcie wiele ośrodków zwraca szczególną uwagę na społeczność lokalną i jej znaczenie w procesie planowania strategicznego. Jednym z liderów takiego postrzegania jest Wrocław, który w procesie aktualizacji strategii rozwoju społeczno-gospodarczego w szerokim ujęciu zastosował partycypację społeczną. Celem takiego działania było uzyskanie programu zadań zbieżnego w jak najszerszym zakresie z potrzebami użytkowników miasta. W trakcie prac zaplanowano 12 otwartych forów i warsztatów o zróżnicowanej tematyce, o: demografii, zieleni i środowisku, transporcie i mobilności, mieszkalnictwie, gospodarce, planowaniu przestrzennym, Odrze, kulturze, zdrowiu i sporcie, społeczeństwie i partycypacji, edukacji i szkolnictwie wyższym oraz zarządzaniu miastem [Gadawa 2015]. Pierwsze wydarzenia związane z aktualizacją strategii miały miejsce już w maju 2015 r. Założeniem tego procesu była szeroka współpraca: władz, ekspertów z poszczególnych dziedzin, środowiska akademickiego, organizacji pozarządowych, ruchów miejskich i mieszkańców.

Wielowymiarowość poruszanej tematyki służyła: z jednej strony przedstawieniu zakresu analiz, za jakie odpowiedzialne są władze miasta; z drugiej – wprowadzeniu w analizy mieszkańców oraz wzmocnieniu ich wiedzy na temat zachodzących w gospodarce zmian, a także zaangażowaniu ich w planowanie przyszłości miasta. Ponadto spotkania te stanowiły źródło wiedzy dla władz miasta o preferencjach użytkowników tej przestrzeni i ich zdolnościach do wypracowania koniecznego konsensusu. Zajęcia warsztatowe, które miały formę wykładowo-dyskusyjną służyły odpowiedzi na przygotowane wcześniej pytania oraz rozwiązywaniu konkretnych problemów, jak również dyskusji we wskazanych obszarach. Wnioski i ustalenia z warsztatów zostały spisane przez poszczególne grupy zadaniowe, po czym stały się materiałem do prac nad właściwym dokumentem. Przekrój grup warsztatowych pod względem wieku, wykształcenia i zawodu był zróżnicowany, co sprzyjało wnioskowaniu na podstawie otrzymanych efektów prac. W ramach działań partycypacyjnych każda osoba mogła przyjść na spotkania i wypowiedzieć się lub złożyć swoje uwagi w formie pisemnej.

Spotkania odbywały się w zróżnicowanym czasie i w różnej formie, tak aby dotrzeć do odmiennych grup mieszkańców i zaoferować zrozumiały przekaz, były to np. pikniki informacyjne, spotkania konsultacyjne, mobilne punkty konsultacyjne, konkurs. Zdywersyfikowano także miejsca działań partycypacyjnych, aby ludność z różnych dzielnic mogła wziąć w nich udział, wskazać kierunki rozwoju, przedstawić nurtujące ich problemy, a także wyrazić swoje zdanie. To odejście od ścisłego centrum miasta wskazuje na nacisk władz oraz organizatorów spotkań na dostępność dla szerokiego grona mieszkańców możliwości wyrażania swoich opinii, podjęcia współpracy przy aktualizacji strategii oraz współdecydowania o kształcie miasta w kolejnych latach. Stawia to partycypację wrocławian jako podstawowe założenie przy opracowywaniu dokumentu i miernik sukcesu przedsięwzięcia.

Jednak taki sposób zbierania informacji oraz partycypacji społeczeństwa jest obarczony błędem: mimo zróżnicowanej struktury osób zaangażowanych na tym etapie aktualizacji strategii, nie otrzymujemy odpowiednio dobranej próby badaw-

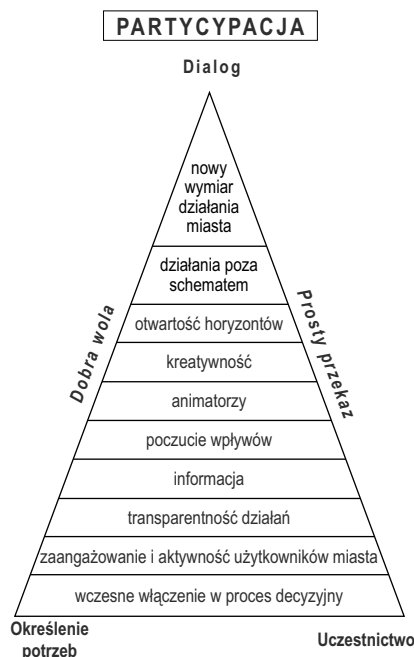
czej. W skład próby weszły jedynie osoby, które były aktywne, miały wysoki stopień świadomości o przysługujących im prawach; natomiast zabrakło wśród nich tych mniej zmotywowanych do podjęcia wysiłku uczestnictwa w spotkaniach lub niezainteresowanych zmianą modelu miasta i celami, jakie zostały wyznaczone w drodze kreowania rozwoju. Opinie przedstawicieli grupy nieobecnej na warsztatach udało się pozyskać przez badanie ankietowe przeprowadzone na reprezentatywnej próbie 1000 mieszkańców Wrocławia. Warto dodać, że spotkania były zapisywane – nagrywane, stąd możliwe jest obejrzenie ich przebiegu na stronie internetowej. Takie postępowanie wpływa z jednej strony na transparentność podejmowanych działań, z drugiej strony umożliwia obejrzenie zapisu w każdej chwili i z wielu miejsc. Oznacza to, że osoby mieszkające na stałe we Wrocławiu są w stanie uczestniczyć w życiu miasta i wspomagać proces decyzyjny nawet wówczas, gdy czasowo przebywają poza nim. To samo dotyczy tych mieszkańców, którzy z innych względów, nie brali udziału w konsultacjach, oni także mogli ocenić ich przebieg i zgłosić wnioski.

Te formy i narzędzia partycypacji społecznej, oparte na szeroko zakrojonych konsultacjach, treningu, dyskusjach i warsztatach unaocznily postęp we współzrządzeniu, jaki towarzyszył miastu w pracach nad aktualizacją strategii. Zakończył się dla miasta okres nadganiań zapóźnień, co oznaczało nowe podejście do wymogów stawianych przed samym dokumentem, jak i oczekiwań formułowanych przez poszczególne podmioty, również mieszkańcy bardziej świadomie podchodzili do problematyki rozwoju miasta, niż to miało miejsce we wcześniejszych latach. Władze, które zaprosiły użytkowników miasta do współdecydowania, uznały, że partycypacja na tym etapie spowoduje przeskok jakościowy i dopasowanie programowych działań do potrzeb mieszkańców, czyniąc miasto bardziej „przyjaznym”. Jednocześnie obywatele mieli możliwość wyartykułowania swoich problemów i dążeń, a wniesione pomysły, ich akceptacja i ujęcie w strategii wpłynęły na większe związanie wrocławian z miastem. Władze dostrzegły, że najważniejszym wśród zasobów (kreatywnym, odpowiedzialnym) są ludzie. Mają oni możliwości stawiać czoła wyzwaniom rozwojowym – intelektualnie i programowo; a umiejętność nieschematycznego myślenia wyznacza nowe rozwiązania, których efektywność często przekracza proste matematyczno-statystyczne schematy, wnosząc efekty synergii.

Na ryc. 1 przedstawiono warunki konieczne dla prawidłowego przebiegu partycypacji społecznej, które opracowano na podstawie doświadczeń wrocławskich w tym zakresie.

Partycypacja społeczna jako wytyczna przeprowadzenia aktualizacji strategii Wrocławia stanowiła wyzwanie ze względu na konieczność zapewnienia dialogu i deklaracji uczestnictwa użytkowników miasta. Zaangażowane podmioty miały sformułować racjonalne potrzeby, realizujące nie indywidualny interes, ale dobro ogółu, w związku z tym niezbędne było wyzwolenie dobrej woli wszystkich uczestników oraz użycie w miarę prostego i jednoznacznego przekazu. W takich warunkach budowa koalicji zorientowanej na dialog doprowadziła do poczucia sprawczej inicjatywy podmiotów oraz pozytywnych działań w obrębie kolejnych etapów budowy strategii.





Ryc. 1. Piramida warunków efektywnej partycypacji społecznej na przykładzie Wrocławia

Źródło: Opracowanie własne.

Jednym z działań, jakie przeprowadzono było wspomniane już badanie opinii publicznej dotyczące oczekiwań respondentów wobec kształtu miasta w przyszłości. Przebadano 1000 osób, rozszerzając partycypację przy zastosowaniu kolejnego narzędzia, a wyniki ankiety stały się podstawą do wnioskowania w procesie aktualizacji strategii, szczególnie w odniesieniu do wyznaczenia wizji miasta. Skorelowanym działaniem było wprowadzenie zespołu eksperckiego, który opracował diagnozę opisującą sytuację społeczno-ekonomiczną miasta [Korenik *et al.* 2016] – powstała ona w 2016 r. Pod koniec roku została ona dopełniona przez dokument *Migawki z diagnozy Wrocławia* [Karabon, Karabon 2016-2017]. Wszystkie te elementy wykorzystano w roboczej wersji *Strategii Wrocław 2030* (przełom lat 2016/2017). Pierwsza treść dokumentu została przedstawiona na spotkaniu z przedstawicielami ruchów miejskich, na którym zgłoszono uwagi, co zaowocowało naniesieniem poprawek, kolejne zebrania dookreślały kształt *Strategii*. Dalsza dyskusja nad projektem została rozwinięta w nurcie partycypacji nakierowanej, o częściowo ograniczonym uczestnictwie. Spotkania z komisjami Rady Miejskiej Wrocławia i radami społecznymi przy Prezydencie Wrocławia na początku 2017 r. wniosły wiele uwag i zastrzeżeń do opracowanego Projektu. W ciągu całego procesu opracowywania *Strategii* odbywały się konsultacje społeczne i badanie opinii za pomocą mediów społecznościowych oraz strony internetowej; skąd opinie,

głosy pozytywne i negatywne, uwagi oraz propozycje zmian spływały i były rozpatrywane w kontekście efektywnego ich wykorzystania w Projekcie.

Szeroki zasięg prezentacji dokumentu oprócz partycypacji społecznej miał także kolejny cel. Przyczyniło się to do zwiększenia spójności *Strategii* z pozostałymi strategiami, politykami i programami sektorowymi, już istniejącymi oraz stworzonymi, w tym *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia*. Wobec czego postanowiono utworzyć w niedługim czasie spójny system strategicznego zarządzania Wrocławiem, u którego podstaw leżeć będzie partycypacja. Przy szeroko rozumianej partycypacji społecznej powstały m.in.: *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia*, *Wrocławska Polityka Mobilności*, *Wrocławska Strategia Dialogu Międzykulturowego* i *Wrocławska Strategia Edukacyjna, Kultura – Obecna!*, *Wieloletni program współpracy Miasta Wrocławia z organizacjami pozarządowymi w latach 2018-2022*.

Proces aktualizacji *Strategii Wrocław 2030* to działanie złożone, którego podstawą była partycypacja użytkowników miasta w tworzeniu dokumentu. Szeroki kontakt z różnymi grupami interesu w mieście przynosił kolejne odsłony treści na wyższy poziom spójności, jakości i dopasowania do potrzeb użytkowników miasta. Spotkania były skorelowane w ten sposób, aby stanowiły ciągłość zagadnieniową, co wspomagało proces tworzenia dokumentu. Partycypacja mieszkańców wzbogaciła go i sprawiła, że jest on bardziej przyjazny społeczeństwu. Jednocześnie Wrocław odniósł sukces w postaci uaktywnienia mieszkańców, zaangażowania ich w sprawy miejskie, uczenia odpowiedzialności za „swoje miejsce” oraz zadowolenia z tego, jaką przyszłość wskazali oni dla tej przestrzeni. Istotny był także przekaz skierowany do ruchów miejskich, dzięki któremu podkreślono ich ważną rolę w procesie aktualizacji *Strategii Wrocław 2030*, jak i w bieżącym współdecydowaniu o działaniach realizowanych w mieście.

## Podsumowanie

Partycypacja społeczna odgrywa współcześnie ważną rolę w rządzeniu jednostkami samorządu terytorialnego. Uważa się ją za jeden z megatrendów decydujących o rozwoju współczesnej gospodarki. Stała się ważna w wymiarze światowym [*Biała księga...* 2014]. Dotyczy to m.in. przygotowywania dokumentów strategicznych na poziomie miast. Obowiązek partycypacji społecznej (konsultacji społecznych) wynika z przepisów prawa, jednak rozwijanie jej w pogłębionych formach świadczy o świadomości władz w odniesieniu do korzyści, jakie może przynieść włączanie społeczności lokalnej w podejmowanie decyzji. Z drugiej strony dojrzałe uczestnictwo w partycypacji społecznej wymaga od mieszkańców: zaangażowania, pogłębiania wiedzy w konsultowanych obszarach oraz chęci prowadzenia dialogu i dążenia do osiągnięcia kompromisu.

Aktualizacja strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Wrocławia została przygotowana ze wsparciem wielu grup użytkowników miasta. Prowadzony dialog,

w trakcie kolejnych spotkań konsultacyjnych, umożliwił przybliżenie się do ostatecznej wersji dokumentu. W sumie w latach 2015-2017 miało miejsce 100 wystąpień i prezentacji ekspertów, urzędników i aktywistów podczas forów; 1000 respondentów wzięło udział w badaniu opinii publicznej nt. przyszłości Wrocławia; napisano 131 stron *Diagnozy Wrocławia* i 28 stron *Migawek z diagnozy Wrocławia* [*Strategia Wrocław 2030...* 2018]. Partycypacja społeczna przebiegała wielowątkowo, z użyciem zdywersyfikowanych narzędzi. Wiele działań zostało podjętych po to, aby uzyskać jak największy udział mieszkańców i dotrzeć do wielu lokalizacji. Uwzględnianie opinii wyrażanych w procesie partycypacji i proponowanych rozwiązań umocniło przekonanie mieszkańców o tym, że ich zaangażowanie daje wyraźne efekty w dopasowywaniu miasta do nowych wyzwań gospodarki globalnej i pełnionych funkcji. Partycypacyjna *Strategia Wrocław 2030* ma wbudowane mechanizmy aktywizacji powiązane ze zmianami w gospodarce i zmianami oczekiwań użytkowników miasta, w ten sposób, mimo długiego okresu, na jaki została przygotowana, można elastycznie dostosowywać ją do zachodzących przekształceń.

## Literatura

- Arnstein S. R., 1969, *A Ladder of Citizen Participation*. "Journal of the American Institute of Planners", t. 35, nr 4: 216-224.
- Biała księga wsparcia partycypacji publicznej w Polsce*, 2014, Dokument przyjęty w wyniku konsultacji propozycji wypracowanych przez Partnerstwo projektu „Decydujmy razem”, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, [[http://www.decdujmyrazem.pl/files/Biala\\_Ksiega\[2\].pdf](http://www.decdujmyrazem.pl/files/Biala_Ksiega[2].pdf)], 28.02.2018].
- Boryczka E. M., 2015, *Partycypacyjne instrumenty zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego*, [w:] *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, A. Nowakowska (red.). Wyd. UŁ, Łódź: 39-86.
- Creighton J. L., 2005, *The Public Participation Handbook. Making Better Decisions through Citizen Involvement*. Jossey-Bass, San Francisco.
- Czornik M., 2013, *Miasto i jego produkty*. „Studia Ekonomiczne”, nr 147 *Turystyka miejska. Prawidłowości i determinanty rozwoju*, Wyd. UE w Katowicach: 36-52.
- Gadawa M., 2015, *Milion mieszkańców we Wrocławiu? Takie ma być miasto w 2030 roku*. „Gazeta Wrocławska”, 22.05.2015.
- Gawor L., 2006, *Idea zrównoważonego rozwoju jako projekt nowej ogólnoświatowej cywilizacji*. „Diametros”, nr 9: 84-104.
- Gawroński H., 2010, *Zarządzanie strategiczne w samorządzie lokalnym*. Oficyna Wolter Kluwer Business, Warszawa.
- Kalisiak-Mędelska M., 2015, *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce* Wyd. UŁ, Łódź.
- Karabon K., Karabon M., 2016-2017, *Migawki z diagnozy Wrocławia*. Towarzystwo Upiększania Miasta Wrocławia, (prezentacja), [[http://www.hipermiasto.com/wp-content/uploads/2017/04/20170412\\_DiagnozaWroclawia.pdf](http://www.hipermiasto.com/wp-content/uploads/2017/04/20170412_DiagnozaWroclawia.pdf)], 03.03.2018].

- Kłosiński K., 2007, *Megatrendy cywilizacyjne a konkurencyjność*. „Ekonomia. Roczniki Nauk Społecznych”, t. XXXV, z. 3: 5-23.
- Korenik S. et al., 2016, *Diagnoza Wrocławia*, Wrocław, [<https://www.wroclaw.pl/rozmawia/files/news/5690/Diagnoza-Wroclawia.pdf>], 03.03.2018].
- Kotus J., 2014, *Partycypacja społeczna w zarządzaniu miastem: pomiędzy wykluczeniem społecznym a zaangażowaniem*. „Studia Miejskie”, t. 13: 37-45.
- Miasta przyszłości. Wyzwania, wizje, perspektywy*, 2011, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, Unia Europejska.
- Musioł-Urbańczyk A., Sorychta-Wojczyk B., 2016, *Analiza procesu formułowania strategii rozwoju w miastach na prawach powiatu województwa śląskiego*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Seria: Administracja i Zarządzanie, nr 109: 35-45.
- Nowicka P., 2016, *Partycypacja społeczna w procesie aktualizacji strategii rozwoju Warszawy*. Urząd m.st. Warszawy, Biuro Funduszy Europejskich i Rozwoju Gospodarczego, Warszawa (prezentacja), [[www.2030.um.warszawa.pl](http://www.2030.um.warszawa.pl)], 28.02.2018].
- Przewodnik po aktualizacji Strategii Rozwoju Warszawy*, 2017, [<http://2030.um.warszawa.pl/wp-content/uploads/2017/03/Przewodnik-po-aktualizacji-strategii-2017.pdf>], 20.02.2018].
- Raport końcowy z konsultacji społecznych dla aktualizacji dokumentu pn. „Strategia Rozwoju Miasta Katowice 2020”*, 2015, Katowice, [<https://www.katowice.eu/Konsultacje/Shared%20Documents/Raport%20kon.%20strategia.pdf>], 28.02.2018].
- Stawasz D., Sikora-Fernandez D., Turała M., 2012, *Koncepcja smart city jako wyznacznik podejmowania decyzji związanych z funkcjonowaniem i rozwojem miasta*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, „Studia Informatica”, nr 29 (721): 97-109.
- Strategia Rozwoju Krakowa „Tu chcę żyć. Kraków 2030”*, 2017, Kraków, Załącznik do Uchwały nr XCIV/2449/18 Rady Miasta Krakowa z 7 lutego 2018 r.
- Strategia Rozwoju Miasta „Katowice 2030”*, 2016, Katowice. Uchwała XIX/365/15 Rady Miasta Katowice z 17 grudnia 2015 r.
- Strategia Wrocław 2030*, 2018, Załącznik do uchwały nr LI/1193/18 Rady Miejskiej Wrocławia z 15 lutego 2018 r.
- Uchwała Nr XLI/708/VII/2017 z 24 stycznia 2017 r. w sprawie: Strategii Rozwoju Miasta Poznania 2020+*.
- Wojciechowski E., Podgórnjak-Krzykacz A., Kalisiak-Medelska M., Chądzyński J., 2014, *Władza lokalna a państwo, społeczeństwo i rynek. Współpraca i konkurencja*. Wyd. UŁ, Łódź.
- Założenia organizacyjno-metodologiczne do aktualizacji Strategii Rozwoju Krakowa*, 2013, Prezydent Miasta Krakowa, Kraków 2013. Załącznik do Zarządzenia Nr 2664/2013 Prezydenta Miasta Krakowa z 13.09.2013.
- Ziółkowski M., 2000, *Proces formułowania strategii rozwoju gminy*. Instytut Przedsiębiorczości i Samorządności, Warszawa.
- (www 1) [<http://www.um.warszawa.pl/aktualnosci/warszawa-aktualizuje-strategi-rozwoju-miasta>].
- (www 2) [<https://www.wroclaw.pl/rozmawia/jak-powstawala-strategia-wroclaw-2030>], 20.02.2018].
- (www 3) [<https://www.wroclaw.pl/rozmawia/strategia-wroclaw-2030-terminarz>], 20.02.2018].
- (www 4) [<https://strategia2020plus.pl/dzialamy/>], 20.02.2018].