

DZIAŁANIA POZORNE W PROGRAMOWANIU STRATEGICZNYM JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Joanna Frątczak-Mueller*

Abstrakt

Przedmiotem analiz jest sprawnościowy aspekt funkcjonowania samorządów w sferze planowania strategicznego. Autorka artykułu, wykorzystując dane z analizy przeprowadzonej w 2015 roku na próbie 158 dokumentów strategicznych, poszukuje odpowiedzi na pytanie dotyczące przyczyn i przejawów podejmowania błędnych decyzji strategicznych w programowaniu rozwoju gmin i powiatów. Odwołując się do koncepcji działań pozornych wskazuje fikcyjność podejmowanych przedsięwzięć. Określa ich zakres, mechanizmy powstawania oraz przybliżone konsekwencje.

Słowa kluczowe: *programowanie strategiczne, działania pozorne, niesprawność funkcjonalna, sfera publiczna*

APPARENT ACTIVITIES IN THE STRATEGIC PROGRAMMING OF LOCAL GOVERNMENT UNITS

Abstract

The subject of analyses is the functional aspect of the local governments' practice in the sphere of strategic planning. The author of the article, exploring the data from the analysis carried out in 2015 on a sample of 158 strategic documents, is looking for answers to the question of the causes and occurrences of making wrong strategic decisions in programming the development of municipalities and counties. Referring to the concept of apparent actions she identifies the fictitious character of the undertaken actions. The author defines the scope, formation mechanisms and the estimated consequences of the actions.

Keywords: *strategic programming, apparent actions, functional incapacity, public sphere*

*Dr Joanna Frątczak-Mueller, Uniwersytet Zielonogórski, e-mail: j.fratczak-muller@wpps.uz.zgora.pl

Wprowadzenie

Przedmiotem analizy jest sprawnościowy aspekt funkcjonowania samorządów w sferze planowania strategicznego. Inspiracją do jej podjęcia był interesujący paradoks związany nadawaniem rozbieżnych znaczeń dokumentom programowym jednostek samorządu terytorialnego przez ustawodawcę, organizatorów procesu planowania i ich uczestników oraz mieszkańców obejmowanych ich oddziaływaniem terenów. Zagadnienie planowania strategicznego podjęłam w ramach badań nad innowacyjnością dokumentów strategicznych powstających w wyniku prac jednostek samorządu terytorialnego. Przeprowadzone badania wskazują dość jednoznacznie, że programowanie strategiczne gmin i powiatów traktowane jest przez uczestników procesu opracowania dokumentów jako instytucja fasadowa. Jego przebieg, według zamieszczonego w dokumentach opisu, jest zwykle niezgodny z przyjętymi założeniami i oficjalnymi deklaracjami. W artykule przedstawiam przejawy i analizuję przyczyny tej sytuacji. Oceniam także jej konsekwencje z punktu widzenia adekwatności podejmowanych działań dla programowania efektywnego rozwoju lokalnego a poprzez to sprawności sfery publicznej.

Artykuł składa się z trzech części. W pierwszej charakteryzuję programowanie strategiczne jako instytucję społeczną. Przedstawiam ideę, główne zasady jego organizacji oraz założenia teoretyczne i metodologiczne relacjonowanych badań. Wskazuję także warunki skutecznego oddziaływania dokumentów programowych na społeczności lokalne. W drugiej części, na podstawie przeprowadzonych analiz dokumentów strategicznych opisuję i wyjaśniam rozbieżności między oficjalnymi a rzeczywistymi regułami przebiegu procesów programowania strategicznego w jednostkach samorządu terytorialnego. W trzeciej części, w odwołaniu do koncepcji działań pozornych, omawiam przejawy i mechanizmy powstawania działań fikcyjnych w programowaniu strategicznym gmin i powiatów powołując się na przeprowadzoną analizę treści wypowiedzianych *explicite* jak i przemilczanych.

W zakończeniu artykułu podsumowuję ustalenia w nim zawarte, a także zastanawiam się nad czynnikami, które mogą sprzyjać usprawnieniu i uwiarygodnieniu stosowanych procedur.

Działalność samorządów w sferze programowania strategicznego

Jednym z ważnych narzędzi instytucji sfery publicznej jest programowanie strategiczne, rozumiane jako działalność administracji publicznej polegająca na opracowaniu i realizacji takiego rodzaju dokumentów jak strategie, programy, plany. Zgodnie z założeniami reformy administracyjnej z 1999 roku na jednostki samorządów terytorialnych nałożono obowiązek przygotowania dokumentów tworzących całościowe koncepcje rozwoju społeczności lokalnych. Służby społeczne nie ograniczają się tu wyłącznie do działalności *stricte* wykonawczej. Działając w obszarze programowania tworzą ramy dla lokalnych przepisów ustrojowo-organizacyjnych i porządkowych (Jaworska-Dębska 2009: 80). Dokumenty te powinny mieć formę strategii zawierającej plan długoterminowego, zrównoważonego rozwoju, procedury osiągania zamierzonych celów i oceny ich realizacji. Proces wypracowania koncepcji rozwoju powinien być przeprowadzany w oparciu o szeroką współpracę i wymianę poglądów pomiędzy wszystkimi interesariuszami projektu. W praktyce oznacza to konieczność zaangażowania w prace nad dokumentem przedstawicieli społeczności lokalnych, instytucji publicznych i organizacji funkcjonujących na obejmowanym oddziaływaniem strategii terenie, a istotnych dla rozwoju społeczności lokalnych (Gąciarz 2004: 210-211).

Wskazane czynności są elementem realizacji działań w obszarze polityki lokalnej. Jest ona definiowana jako „planowa i zorganizowana działalność organów samorządu terytorialnego i innych jednostek publicznych podporządkowanych tym organom, które bezpośrednio dysponują środkami władzy, polegająca na wyborze celów służących społeczności lokalnej oraz wyborze środków do osiągnięcia tych celów” (Markowski 1999: 28). Istota polityki lokalnej polega więc na określeniu standardów, sposobów i zakresu wykonywanych zadań publicznych oraz odpowiedniego rozporządzania zasobami stanowiącymi własność komunalną (*Władze lokalne w Europie Środkowej i Wschodniej* 1998). Podejmowane w jej ramach działania mają służyć kształtowaniu rozwoju lokalnego. Konsekwencją takiego rozumienia zadań instytucji sfery publicznej jest określona koncepcja jej funkcji regulacyjnej i zmian instytucjonalnych. Instytucja może pełnić funkcję regulacyjną, jeśli aktorzy

społeczni przypisują jej odpowiednie znaczenie. Chodzi tu o uznanie obowiązujących w niej reguł za zgodne z własnymi wartościami, sposobami myślenia czy oczekiwaniami (Chmielewski 2011: 263). Można przyjąć założenie, że warunkiem efektywnego pełnienia funkcji rozwoju społecznego przez programowanie strategiczne jednostek samorządu terytorialnego jest odpowiedni sposób postrzegania go przez jego uczestników (aktorów społecznych).

Tadeusz Markowski rozpatruje możliwość skutecznej realizacji celów rozwojowych z perspektywy konieczności dostosowania dokumentów programowych do: (1) ogólnospołecznych wartości wynikających z przyjętych w danym systemie społecznym idei i hierarchii wartości, (2) uwarunkowań zewnętrznych wynikających z podporządkowania celów rozwoju systemów lokalnych celom systemu wyższego rzędu, (3) problemów społeczności lokalnych, głównie dotyczących warunków bytowych ludności i potrzeb związanych z rozwojem i funkcjonowaniem jednostek gospodarczych (Markowski 1999). Trzy wymienione obszary stanowią ogólne zasady tworzenia strategii i planów. W szczegółowym opisie przybierają one kształt diagramu wskazującego następujące etapy prac: diagnoza – cele – działania – rezultaty.

Sfera działania jednostek samorządu terytorialnego pozwala społecznościom lokalnym na komunikowanie swoich oczekiwań i przekonań w taki sposób, by wpływały na decyzje podejmowane w imieniu zbiorowości, do której przynależą. Chodzi tu o zdolność władz wykonawczych jednostek samorządów terytorialnych do organizowania przedsięwzięć adekwatnych do natury i skali wyzwań, z jakimi są one konfrontowane. Zagadnienie to obejmuje: zdolność do kreowania i wdrażania strategii (polityki publicznej), sprawność w mobilizowaniu zasobów, zdolność do realizowania wysokiej jakości usług publicznych oraz umiejętność zarządzania stosunkami z otoczeniem zewnętrznym. Zdolność ta jest rozpatrywana w oparciu o ocenę kompetencji w rozpoznawaniu preferencji i potrzeb społecznych. Jest to obszar związany z pierwszym z dwóch rodzajów zagrożeń wskazywanych przez badaczy sfery publicznej (Gadowska 2013; Jarosz 2004; Bartkowski 2006).

W opinii twórców reformy terytorialnej, proces tworzenia strategii wymaga współpracy, współuczestnictwa i szerokiego informowania opinii publicznej ponieważ o ich efektywnym wdrażaniu decyduje stopień społecznej

akceptacji. Opracowanie skutecznej strategii wymaga partnerstwa społecznego przy jej tworzeniu, dającego możliwość wypracowania celów i narzędzi ich osiągnięcia w dialogu pomiędzy władzą publiczną a podmiotami społeczeństwa obywatelskiego, przy włączeniu ekspertów jako moderatorów procesu (*Jakość Rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej 2000*).

Zachodzi tu niebezpieczeństwo oderwania zbiorowego podejmowania decyzji od potrzeb społecznych i społecznych oczekiwań jako wyniku biurokratyzacji, rozwoju technicznego, profesjonalizacji polityki i administracji. Jeśli rzeczywistym zadaniem polityki stanie się utrzymanie władzy nie ma miejsca na realizację definiowanego w debacie dobra wspólnego (Gadowska 2013: 6). Zgodnie z tezą Jürgena Habermasa, tylko gdy swobodnie wytwarzana komunikacja w świecie społecznym, jest odpowiednio sprzężona z podejmowaniem decyzji, uznaje się sferę publiczną za funkcjonującą (Habermas 2007).

W sytuacji gdy w działalności jednostek samorządu terytorialnego nie spełnia się tego warunku mamy do czynienia z przejawami dysfunkcji sfery publicznej. Dotyczą one instytucjonalnych i proceduralnych warunków jej funkcjonowania, a występujące w tym obszarze niesprawności funkcjonalne przybierają postać działań pozornych. Zebrany materiał badawczy wydaje się potwierdzać tę tezę. Z tego powodu istotne jest stawianie pytań o przyczyny i przejawy podejmowania błędnych decyzji strategicznych w programowaniu rozwoju gmin i powiatów.

Działania pozorne jako kategoria analizy

Teoretyczną podbudowę artykułu stanowi koncepcja działań pozornych. W rozumieniu Jana Lutyńskiego działania pozorne stanowią szczególnie, dysfunkcyjny podzbiór szerszego występowania pozorów i fikcji w życiu społecznym, wyróżniający się kontrastem między oficjalnym celem i realną nieprzydatnością, wymuszonym oczekiwaniem nieujawniania tej nieprzydatności mimo powszechnej wiedzy o niej oraz szkodliwymi społecznie skutkami (Lutyński 1990; 1990a). W badaniach nad sprawnością jednostek samorządów terytorialnych w programowaniu strategicznym odnoszą się do zbiorowej aktywności pozornej. Są to zorganizowane i trwałe działania uczest-

ników zespołów zadaniowych powołanych dla realizacji celów programowania strategicznego, w których występuje wyraźny podział funkcji, określenie postępowania i przywództwo (Sztompka 2002: 15, Kwiatkowski 2005: 27).

Obecność zbiorowych działań pozornych w rozumieniu Lutyńskiego jest wręcz oczywista w tych obszarach sfery publicznej, w których organizacja i procedury funkcjonowania instytucji publicznych są definiowane poprzez rozbieżności między oficjalnie deklarowanymi celami i działaniami, i codziennym doświadczeniem osób zaangażowanych w realne działania organizacyjne (Czyżewski 2009).

Rozbieżność ta trwa wbrew zdroworozsądkowym ocenom, nie pozwalając na upublicznienie informacji o rzeczywistym przebiegu procesów i ich konsekwencjach (Lutyński 1990a: 107-108; Piotrowski 1998: 41). Autor koncepcji opisywał działania pozorne jako własności realnego socjalizmu. Przybierają one jednak postać uniwersalnych przypadłości występujących w sferach działalności podstawowej i pomocniczej wszelkich organizacji sformalizowanych w szczególności związanych z działalnością sfery publicznej, polityki, mediów i komunikacji, dotycząc zazwyczaj rozdzwienku pomiędzy głoszonymi, społecznie ważnymi celami a ich rzeczywistą realizacją.

Ważny jest także inny aspekt tego zjawiska. Argument na rzecz aktualnej użyteczności omawianego pojęcia związany jest także z trwałymi efektami działań pozornych podejmowanych w poprzednim systemie, których skutki wieloletniego, intensywnego oddziaływania mogą wpływać na tworzenie nowych ładów społecznych (Lutyńska 1998: 157) szczególnie w odwołaniu do płaszczyzn konstytutywnej czy gospodarczej (Sowa 1988).

Na naukową użyteczność pojęcia działań pozornych w systemie postmonocentrycznym zwraca uwagę Mariusz Kwiatkowski (Kwiatkowski 2005: 22-23). Odnosząc się do aktywności zbiorowej w nowym kontekście systemowym podkreśla wagę stosowanego podejścia dla analiz współczesnych społeczeństw. W swojej analizie wskazuje cztery przyczyny, dla których warto zadbać o kontynuację badań działań pozornych we współczesnych systemach społecznych. Są to: (1) przekonanie o trwałości mentalnego i normatywnego dziedzictwa realnego socjalizmu, (2) uznanie kłamstwa jako zjawiska ponadsystemowego przybierającego postać goffmanowskich „gier zespołowych”

(Goffman 2000: 113), (3) świadomość, że opisywane przez Lutyńskiego mechanizmy dotyczą relacji między strukturą formalną a układami pozaformalnymi, tworząc koncepcję bardziej uniwersalną, (4) przekonanie, że pojęcie działań pozornych daje przy uwzględnieniu w analizie czynników społeczno-organizacyjnych i psychologiczno-normatywnych możliwość prowadzenia pogłębionych analiz (Kwiatkowski 2005: 22-23).

Podstawa źródłowa analizy

Prezentowana analiza jest wynikiem projektu badawczego „Programowanie lubuskiej ekonomii społecznej. Analiza dokumentów strategicznych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie rozwoju ekonomii społecznej w województwie lubuskim” prowadzonego w roku 2015 na próbie 158 dokumentów strategicznych województwa lubuskiego (strategii rozwoju gmin i powiatów, gminnych i powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych, gminnych/lokalnych programów rewitalizacji¹.

Strategie należy uznać za szczególny rodzaj aktów normatywnych. Stanowią dokumenty formalne przygotowane przez instytucje lub w kooperacji z nimi, mające znaczną wartość analityczną. Zawarte w nich treści dają podstawy do opisu życia społecznego zarówno w ujęciu deklaratywnym jak i wnioskowania o realiach (Silverman 2012: 160; Karwacki 2010: 188). Ich przygotowanie stało się obligatoryjną praktyką jednostek administracji publicznej różnych szczebli.

Badania przeprowadzono w ramach dwóch modułów. Pierwszy dotyczył oceny innowacyjności rozwiązań stosowanych w programowaniu strategicznym gmin i powiatów, drugi był związany z oceną sprawności sfery publicznej w obszarze strategicznego planowania rozwoju społeczności lokalnych.

¹ Badanie było prowadzone na zlecenie Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Zielonej Górze. Finansowano je ze środków EFS w ramach projektu systemowego „Podnoszenie kwalifikacji kadr pomocy i integracji społecznej w województwie lubuskim”. Całość analiz dotyczących innowacyjności w programowaniu strategicznym jednostek samorządów terytorialnych została zamieszczona w raporcie z badań: *Programowanie lubuskiej ekonomii społecznej. Analiza dokumentów strategicznych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie rozwoju ekonomii społecznej w województwie lubuskim*, Frątczak-Müller, Kwiatkowski 2015.

Prezentowane w artykule dane dotyczą modułu drugiego. Prowadzone badania były dwuetapowe. Do działań pierwszego etapu należało ustalenie liczby i wstępna ocena jakości obowiązujących dokumentów strategicznych. Wykorzystano w nich metodę sondażu oraz analizę stron internetowych jednostek samorządów terytorialnych. Celem drugiego etapu badań była ocena jakości dokumentów strategicznych. Zastosowaną metodą była analiza zawartości dokumentów. Analiza ta jest użyteczną formą badania sprawności instytucji w formułowaniu skutecznych programów rozwoju, dającą narzędzia do rzetelnej oceny racjonalności podejmowanych działań na rzecz kreowania ładu społecznego (Theiss 2009).

Przyjęte kategorie analizy były konsekwencją wymogów stawianych dokumentom strategicznym płynących z dyrektyw teorii organizacji i zarządzania (Kemp 2008; Porter 1980; Mintzberg, Bourgault 2000). Trzonem strategii jest zaplanowane działanie ukierunkowane na konkretny cel, który wynika z poprzedzającej go diagnozy potrzeb i potencjałów i jest w zgodzie z postulowanym systemem wartości (misje, wizje zmian) (Karwacki 2010: 15; Zakrzewska-Bielawska 2012: 87-88).

W badaniu analizowano: dostępność strategii (zamieszczenie w otwartym dostępie na stronach internetowych JST), zasady organizacji prac nad opracowaniem dokumentów (zespół i jego skład, wyznaczenie odpowiedzialnych za realizację zadań, wyznaczenie zakresu odpowiedzialności podmiotów), zakres i jakość diagnoz społecznych (treść diagnoz, powiązanie z celami strategii, posiadanie planu inicjatyw, powiązanie z rodzajem dokumentu programowego), sposoby programowania zadań i tworzenia harmonogramów (spójność strategii z dokumentami nadrzędnymi, posiadanie misji i wizji zmian, powiązanie zadań z celami strategii, prezentacja harmonogramu prac), zakres monitoringu i ewaluacji (prezentacja harmonogramu monitorowania, wskaźników monitoringu, zasad ewaluacji), realizację idei uspołecznienia (uspołecznienie etapów programowania i realizacji programu, opis metodologii uspołecznienia). Zastosowany dobór miał charakter wyczerpujący. Badaniu poddano wyłącznie aktualne dokumenty. Poziom realizacji próby osiągnął 97%. Ostatecznie do badań zakwalifikowano 66 strategii rozwoju gmin i powiatów, 78 strategii rozwiązywania problemów społecznych (gminnych i powiatowych), 14 gminnych/lokalnych programów rewitalizacji.

Oficjalne i rzeczywiste reguły programowania strategicznego w jednostkach samorządu terytorialnego

Metody tworzenia polityki publicznej uległy zmianie i w wielu współczesnych administracjach przypominają planowanie strategiczne wykorzystywane w komercyjnych przedsiębiorstwach. Ważnym aspektem planowania jest sprawność wykonywania przypisanych samorządom funkcji, adekwatne do potrzeb pozyskiwanie i rozmieszczenie środków, ukierunkowanie aktywności w sposób gwarantujący właściwą realizację zadań. Badania nad instytucjonalizacją sfery publicznej wykazują, że nie zawsze prowadzi ona do wyłonienia się i upowszechnienia najbardziej racjonalnego wzorca działania (Somers 1993; Habermas 2007; Wnuk-Lipiński 2008), a sprawność nie zawsze zapewnia osiągnięcie sukcesu w planowaniu. Niesprawność jednak skutkuje działaniami naruszającymi wymogi efektywnościowe powodując szereg dysfunkcjonalnych zjawisk w społeczności, w której instytucja działa.

Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego powinno obejmować w kolejności: (1) określenie celów, (2) opracowanie i przyjęcie strategii poprzez określenie sekwencji działań i zadań wykonawców, (3) sterowanie rozwojem – podejmowanie działań powodujących zmiany w strukturze lub funkcjonowaniu systemu, podejmowanie decyzji szczegółowych i działań regulacyjnych służących realizacji strategii (Regulski 2000). Co ważne, z każdym z wymienionych etapów wiąże się obowiązek zastosowania idei uspołecznienia (Somers 1993; Theiss 2009, Markowski 1999).

Analiza zebranego materiału wskazuje na dysfunkcje sfery publicznej w tym zakresie (tabela nr 1). Sposób opracowania dokumentów strategicznych gmin i powiatów stanowi klasyczny przykład działań pozornych w rozumieniu zaproponowanym przez Lutyńskiego (Lutyński 1998). Zdiagnozowana niesprawność funkcjonalna dotyczy trzech aspektów działania jednostek samorządów lokalnych: (1) społecznego uczestnictwa w rozwiązywaniu problemów społecznych oraz wzrostu społecznej kontroli nad tworzeniem i realizacją polityk publicznych, (2) racjonalności wykorzystania środków publicznych i jakości usług publicznych, (3) tworzenia warunków stałego rozwoju społeczno-gospodarczego regionu.

Tabela 1. Analiza zawartości dokumentów strategicznych jednostek samorządu terytorialnego w województwie lubuskim

| Kategorie analizy | Liczba dokumentów | | | |
|--|-------------------|------|-----|------|
| | tak | % | nie | % |
| Diagnoza | 102 | 64,5 | 56 | 35,5 |
| Uspołecznienie części realizacyjnej projektów | 57 | 36,1 | 101 | 63,9 |
| Opis metodologii uspołecznienia | 56 | 35,5 | 102 | 64,5 |
| Posiadanie misji i wizji zmian | 108 | 68,4 | 50 | 31,6 |
| Powiązanie dyrektyw z wnioskami z diagnoz | 108 | 68,4 | 50 | 31,6 |
| Posiadanie planu inicjatyw | 150 | 94,5 | 8 | 7,5 |
| Prezentacja harmonogramu planowanych prac | 89 | 56,3 | 69 | 43,7 |
| Prezentacja harmonogramu monitorowania | 119 | 75,3 | 39 | 24,7 |
| Prezentacja sposobów ewaluacji | 78 | 49,4 | 80 | 50,6 |
| Wyznaczenie odpowiedzialnych za realizację zadań | 107 | 67,7 | 51 | 32,3 |
| Wyznaczenie zakresu odpowiedzialności podmiotów | 86 | 54,4 | 72 | 45,6 |
| Spójność strategii z dokumentami nadrzędnymi | 128 | 80,1 | 30 | 18,9 |
| Dostępność strategii | 66 | 41,7 | 92 | 58,3 |

Źródło: opracowanie własne.

Analiza elementów konstytuujących efektywne strategie wykazała szereg ograniczeń w programowaniu strategicznym samorządów lokalnych województwa lubuskiego. Prezentowane dokumenty charakteryzowały się następującymi regułami prowadzącymi do nieużyteczności tworzonych strategii:

- **Programowanie z deficytem diagnoz społecznych**

Ponad jedna trzecia badanych dokumentów (35,5%) została przygotowana bez przeprowadzenia diagnozy społecznej. Fakt ten należy ocenić jako słaby punkt procesu programowania. Trudno sobie wyobrazić

trafne zaplanowanie długotrwałych działań bez odpowiedniego rozważania. Okazuje się nawet, że niektóre strategie rozwiązywania problemów społecznych powstały nie tylko bez przeprowadzenia badań terenowych, ale nawet bez pogłębionej analizy danych zastanych.

- **Programowanie bez partycypacji**

Istotnym warunkiem skutecznego programowania jest uspołecznienie tego procesu. Przeprowadzone analizy wyraźnie wskazują, że większość dokumentów powstała bez uczestnictwa osób spoza ścisłego grona redaktorów (63,9%). Redaktorami są przeważnie przedstawiciele firm, którym jednostki samorządu terytorialnego zlecają zadanie opracowania dokumentów lub pracownicy administracji. W niektórych przypadkach do procesu programowania było włączane szerokie grono interesariuszy (mieszkańcy, przedstawiciele różnorodnych instytucji, organizacji, firm), dające możliwość powstania dokumentu odzwierciedlającego różnorodne potrzeby, oczekiwania, potencjały. Jednak wyniki analiz dotyczących występowania informacji na temat uspołecznienia procesu programowania, a także opisu sposobów uspołeczniania wskazują, że wśród analizowanych dokumentów programowych przeważają takie, które ze względu na poszukiwane cechy możemy nazwać „niepartycypacyjnymi”.

- **Planowanie strategiczne z deficytem harmonogramów**

Kolejnym aspektem uznanym za istotny z punktu widzenia oceny jakości programowania strategicznego było umieszczenie w analizowanych dokumentach skonkretyzowanych planów i harmonogramów działania. Deficyt harmonogramów może stanowić poważną barierę realizacji opracowanych zamierzeń. O ile plany zostały zamieszczone w zdecydowanej większości dokumentów, o tyle niemal połowa z nich (43,7%) nie zawiera informacji o konkretnych etapach i terminach realizacji poszczególnych przedsięwzięć.

- **Nieobecność odpowiedzialnych za realizację zadań**

W jednej trzeciej analizowanych dokumentów (32,3%) nie wskazano realizatorów zadań. Pominięcie tego zagadnienia wydaje się poważnym zagrożeniem z punktu widzenia realizacji założonych celów. Rozmycie

odpowiedzialności grozi chaosem decyzyjnym i unikaniem realizacji zadań trudnych. Dodatkowym, poważnym utrudnieniem może być zaobserwowana w toku analizy skłonność autorów strategii do unikania określania zakresu odpowiedzialności za realizację poszczególnych zadań w sytuacji zamieszczenia danych kilku wykonawców. Tylko nieco więcej niż połowa analizowanych dokumentów zawiera tego typu zapisy (54%).

- **Niedostępność strategii**

Dostępność analizowanych strategii jest podstawowym warunkiem realizacji zasady uczestnictwa w dyskusji nad wypracowanymi planami rozwoju. Wykluczenie mieszkańców z tego procesu, nawet jeśli formalne gwarancje ich partycypacji są dochowane, prowadzi do nieracjonalności oraz niedbałości w planowaniu. 58% analizowanych strategii nie było dostępne na stronach internetowych badanych gmin i powiatów. Stanowi to podstawowe utrudnienie w ich realizacji. Pozostali aktorzy sfery publicznej (organizacje pozarządowe, przedsiębiorcy, mieszkańcy) doświadczają barier w dostępie do zasobów oraz starań o fundusze na działalność zgodną z realizacją przyjętych celów rozwojowych.

Analizowane strategie spełniały wymogi stawiane tego typu dokumentom w obszarach:

1. Opracowanie misji i wizji zmian: za ważny wskaźnik jakości strategii uznałam sformułowanie w niej misji i wizji stanu docelowego. Wskazane elementy zawiera duża część badanych dokumentów (68,4%). Jest to o tyle istotne, że w sposób zwięzły ujmuje najważniejsze wartości, które z jednej strony motywują autorów do planowania i podejmowania określonych działań, a z drugiej są uznawane za docelowe z punktu widzenia potrzeb społeczności. Misja i wizja mogą stanowić najważniejszy punkt odniesienia w ocenie skuteczności planowania strategicznego. Ich zwięzła forma ułatwia komunikowanie się władzy z mieszkańcami, dotarcie ze zrozumiałym komunikatem do wszystkich interesariuszy, stając się przez to istotnym warunkiem uspołecznienia.

2. Spójność między diagnozą a planem działania: analiza jakości strategii w kontekście programowania ES wykazuje spójność planowanych inicjatyw z dyrektywami i wnioskami z zamieszczanych diagnoz. Analizowane dokumenty w większości były skonstruowane zgodnie z ogólnym schematem: opis sytuacji (diagnoza) – ocena (przeważnie przy użyciu metody SWOT) – plan działań. Interesujące z punktu widzenia oceny jakości programowania było ustalenie zakresu spójności między rozpoznaniem istniejącego stanu a planowanymi działaniami. Ocena tego aspektu programowania może być pozytywna, gdy zostanie wzięte pod uwagę, że niemal 70% analizowanych dokumentów spełnia ten warunek.
3. Wytyczenie zasad monitorowania i ewaluacji: Jedną z miar jakości i potencjalnego wpływu na lokalne zmiany dokumentu strategicznego jest obecność w nim treści związanych z monitorowaniem i ewaluacją. Chodzi przede wszystkim o zamieszczenie w nim harmonogramu zadań polegających najpierw na bieżącej kontroli wykonywania planu działań (monitoring), a następnie na sprawdzeniu skuteczności i trwałości wprowadzonych zmian (ewaluacja). Pod tym względem analizowane dokumenty należy ocenić dość pozytywnie. Trzy czwarte z nich zawiera harmonogram działań związanych z monitorowaniem, natomiast połowa opisuje sposoby ewaluacji strategii i programów.
4. Spójność z dokumentami nadrzędnymi: zdecydowana większość analizowanych dokumentów (80%) zawiera informacje o ich spójności z dokumentami nadrzędnymi (unijnymi, krajowymi i regionalnymi). Nawet jeśli w części z nich zapewnienie o spójności jest sformułowane trochę na wyrost, to wysoki ich odsetek świadczy o tym, iż autorzy zdają sobie sprawę z jej potrzeby. Dokumenty, w których w badaniu wykazano brak spójności można podzielić na dwie kategorie:
 - (a) autorzy dokumentu powołują się na dokumenty nadrzędne w częściach nazywanych, np. „odniesienia do dokumentów strategicznych”, jednak analizowane strategie nie wykazują spójności z nimi,
 - (b) w badanych dokumentach brak jakichkolwiek odniesień do dokumentów nadrzędnych.

Przejawy fikcyjnego charakteru podejmowanych działań programowych

Jakość obowiązujących dokumentów strategicznych gmin i powiatów wskazuje na stosowanie w procesach ich przygotowania szeregu wzajemnie wzmacniających się pozornych przedsięwzięć (działań na pokaz i asekuracyjnych). Fikcyjny charakter tych działań ma przynajmniej trzy główne przejawy. Dotyczy (1) jakości zapisów odnoszących się do planowanych harmonogramów wytyczonych zadań, (2) zakresu i jakości diagnoz tworzonych na ich potrzeby oraz (3) realizacji idei uspołecznienia w ich przygotowaniu.

Analiza jakości zapisów odnoszących się „toku postępowania celowościowego” (Karwacki 2010) wypowiedzianych *explicite* wskazuje na ich ogólność (np. umieszczanie zapisów „zwiększenie jakości infrastruktury gminy”, „przeciwdziałanie bezrobociu”, „aktywizacja mieszkańców” „odnowienie zasobu mieszkaniowego powiatu” jako cele szczegółowe programów), oraz brak koncentracji i ukierunkowania na problemy (rozmieszczenie treści dotyczącej celów czy diagnoz w wielu miejscach, niespójność części diagnostycznej i realizacyjnej).

Zastosowanie mało przejrzystej metodologii opracowania dokumentów burzy podstawowy schemat prac nad strategią: diagnoza – cele – działania – rezultaty, prowadząc do rozerwania związku między jego etapami. Dokumenty strategiczne są często niespójne wewnętrznie. Analiza zakresu i jakości przeprowadzonych diagnoz wskazuje na brak ich adekwatności do charakteru dokumentu (opisy zabytków w strategiach rozwiązywania problemów społecznych), błędy metodologiczne w ich przygotowaniu (przeprowadzenie sondażu na próbie niereprezentatywnej i wnioskowanie o ogóle mieszkańców), niewłaściwe wykorzystanie danych zastanych (wnioskowanie o rozwoju przedsiębiorczości z danych sprzed kilkunastu lat).

Stałą praktyką jest wprowadzanie nadmiernie rozbudowanej części diagnostycznej (np. odnoszącej się do jakości środowiska naturalnego – oceny jakości drzewostanu, opisów amplitud temperatur i opadów, charakterystyki ukształtowania terenu – w strategiach rozwiązywania problemów społecznych), w porównaniu z zamieszczoną w nich częścią prognostyczną i realizacyjną.

Obrazu dopełnia brak zgodności i komplementarności poszczególnych programów z dokumentami strategicznymi, w tym także ze strategią rozwoju województwa oraz niedostateczne powiązanie programowania strategicznego z planowaniem przestrzennym. Najwięcej fikcyjnych działań dotyczy sfery monitorowania i oceny przyjętych założeń. Zamieszczane w strategiach opisy systemu monitorowania strategii zajmują zazwyczaj około pół strony tekstu. Ich jedynym celem jest informowanie, że taki proces zostanie przeprowadzony. Przemilczenie szczegółowych treści związanych z systemem monitoringu i ewaluacji ma wartość poznawczą. Brak informacji o etapach, zasadach i kryteriach ocen ewaluacyjnych może być wskazówką dla czytających, że tego typu działania nigdy nie zostaną podjęte. Rzutuje to na proces realizacji strategii.

Niepełna racjonalność i sprawność mechanizmów instytucjonalnych dotyczących planowania wydaje się być podyktowana ograniczeniami zasobów (nieodświadczenie zespołów zadaniowych, brak ekspertów, brak kompetencji zarządczych, brak finansów na zlecenia działań), które nie pozwalają na ukształtowanie wzorców zachowań w sposób w pełni dojrzały, wykorzystujący wszystkie zawarte w nich możliwości (Gąciarz 2004: 191; Suwaj, Wenclik 2009: 373).

Braki w sprawności działania wymuszają dostosowanie mechanizmów instytucjonalnych do niepełnego zakresu możliwości realizacji zadań, przez co utrwalają ich rutynowe funkcjonowanie na poziomie niższym od potrzeb i oczekiwań. Oznacza to, że ta część strategicznych planów działania, która jest związana z realizacją rutynowych czynności podejmowanych np. na rzecz przeciwdziałania rozwojowi problemów społecznych nadal będzie sprawnie wykonywana. Ograniczenia dotyczyć będą komplementarności i kompleksowości realizowanych przedsięwzięć oraz spójności wewnętrznej działań prowadząc do trudności w realizacji zrównoważonego rozwoju.

Szczególną przeszkodę, nazywaną często barierą programowania strategicznego, stanowi jego uspołecznienie. Słabo wykorzystywany potencjał wynikający z realizacji zasady partnerstwa ogranicza zdolność władz wykonawczych samorządu terytorialnego do organizowania i przeprowadzania przedsięwzięć adekwatnych do skali potrzeb i oczekiwań mieszkańców (Gąciarz 2004: 192).

Spółeczny sens tworzenia strategii rozwojowej zawiera się w istocie samego procesu. Powinien stanowić element mobilizacji mieszkańców do pomyślnej realizacji wytyczonych celów. Obywatelstwo nie jest tylko

możliwością przekroczenia granicy między sferą prywatną i publiczną, ani nieskrępowanym korzystaniem z wyznaczonej sfery wolności, ale materialną możliwością partycypacji w debacie publicznej (Gadowska 2013: 8). Aby to było możliwe niezbędne jest szerokie włączenie w debatę i decydowanie o podstawowych założeniach programów przedstawicieli wszystkich grup interesariuszy procesu planowania.

Zawartość dokumentów i w tym względzie jest mocno ograniczona. Jak wskazywałam wyżej, jedynie 36% strategii zawierała informacje o włączaniu mieszkańców w proces ich przygotowania. 35% zawierała opis procesu społecznienia. Powoływano się w nim na prowadzenie konsultacji społecznych i spotkań informacyjnych. Bardzo rzadko wskazywano na partycypacyjność diagnoz. Strategie nie zawierały jednak informacji na temat miejsc i terminów spotkań oraz skutków tej partycypacji, jak wniesione uwagi, poprawki, wspólnie wypracowane plany, szczególne oczekiwania mieszkańców. Przemilczanie tego typu treści jest oczywistą konsekwencją biernego uczestnictwa mieszkańców w programowaniu. Fikcyjność jest więc często efektem niejasności i braku precyzji prowadzenia konsultacji. Według ekspertów OECD informowanie to jednokierunkowa relacja, jedynie pierwszy krok, w którym władza „produkuje” i dostarcza informacji do wykorzystania przez obywateli. Zawiera obie drogi przekazywania informacji: pasywną – dostęp do informacji na żądanie obywateli i aktywną – przedstawiciele władz udostępniają informacje z własnej inicjatywy, niezależnie od żądania społeczności lokalnych (*Engaging Citizens in Policy-making* 2001: 2). Nie daje jednak możliwości wspólnej pracy i nanoszenia zmian.

Zebrany materiał badawczy wykazuje, że sprawnościowy aspekt funkcjonowania samorządów w sferze planowania strategicznego stanowi wyzwanie, któremu jednostki samorządów terytorialnych nie podołały satysfakcjonująco. Nierównowaga zdolności wykonawczych, potencjału kierowniczego, komunikacji i zarządzania stosunkami z otoczeniem zewnętrznym w znacznym stopniu wpływają na proces instytucjonalizacji rutynowych wzorców działań. Występuje tu tendencja do przenoszenia biurokratycznych wzorców postępowania na nowe sfery działalności. Na podstawie zebranego materiału można nisko ocenić zarówno zdolność do kreowania i wdrażania strategii, jak i umiejętność mobilizowania zasobów, zdolność do realizowania wysokiej jakości

usług publicznych oraz umiejętność zarządzania stosunkami z otoczeniem zewnętrznym.

Poszukiwanie źródeł prezentowanych zjawisk skupia uwagę na wadliwości organizacji procesu przygotowania dokumentów strategicznych oraz braku koncepcji realnego wykorzystania zaprogramowanych rozwiązań. W tym kontekście podejmowane działania pozorne są wynikiem trzech z czterech zaproponowanych przez Lutyńskiego mechanizmów (Lutyński 1998; 128-129):

- **mechanizm organizacyjno-decyzyjny**, przejawiający się w konieczności tworzenia pozorów zgodnego z procedurą przebiegu procesu programowania strategicznego;
- **mechanizm aksjologiczny**, charakteryzujący się koniecznością tworzenia pozorów realizacji przyjętych wartości związanych z jakością, spójnością, modelowym planowaniem, czy partycypacją społeczną;
- **mechanizm rzekomo pragmatyczny**, przejawiający się w konieczności tworzenia pozorów podejmowania działań rozwiązujących problem trudny do rozwiązania (w kontekście samego przygotowania strategii jak i efektywnego rozwiązywania rzeczywistych problemów społecznych regionu).

Analiza zebranego materiału wykazuje rozerwanie związku pomiędzy rzeczywistymi celami i funkcjami istniejących dokumentów, a ich wyobrażeniowymi odpowiednikami rozpowszechnionymi w społeczeństwie. Zauważalne jest występowanie fikcji organizacyjnych, przejawiających się w powołaniu zespołów zadaniowych do spraw opracowania dokumentów strategicznych, w rzeczywistości przenoszących odpowiedzialność za wykonanie zadań na ekspertów zewnętrznych. Przebieg prac nad przygotowaniem strategii został zdominowany przez wąskie kręgi urzędnicze i eksperckie. Zauważalny jest tu proces autonomizacji celów organizacyjnych. Napisanie strategii powinno być celem pośrednim dla tworzenia rozwoju regionalnego, czy programu rozwiązywania problemów społecznych. W rzeczywistości staje się celem samym w sobie.

Owa konwersja celów ujawnia kolejne ograniczenia. Niska jakość badanych źródeł może być skutkiem słabego przygotowania kadr do pełnienia ról przywódczych, eksperckich i innowacyjnych. Konsekwencją tego jest ucieczka we wspomniane wyżej rutynowe działania i nie podejmowanie wyzwań w sposób odpowiadający nowym uwarunkowaniom funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego.

Zakończenie

Planowanie strategiczne jednostek samorządu terytorialnego zależy od siły potencjału osób sprawujących funkcje kierownicze oraz od kompetencji współpracujących z nimi zespołów. Ma służyć minimalizacji problemów społecznych i wyznaczaniu jasnej i spójnej wizji rozwoju regionów. Jest również ważnym ogniwem w pozyskiwaniu środków na działalność instytucji publicznych i organizacji społecznych w zakresie realizacji zapisanych w strategiach celów. Kwestią o fundamentalnym znaczeniu jest fakt, że proces instytucjonalizacji stosowanych rozwiązań w sferze planowania strategicznego nie przebiega satysfakcjonująco. Źródłem tego stanu jest strukturalnie utrwalone niedopasowanie funkcji, zadań i odpowiedzialności do zasobów i możliwości działania (Gąciarz 2004: 229; Suwaj, Wenclik 2009: 372). Skutkuje ono, zdaniem Guya Petersa, przynajmniej dwoma obawami – strachem przed popełnianiem błędów (*fear of being wrong*) oraz strachem przed otwarciem się na nowe procesy i aktorów sfery publicznej (*fear of openness*) (Peters 2009: 25-26), w konsekwencji prowadząc nie tylko do braku innowacyjnych rozwiązań, ale i barier w programowaniu.

Analizy współczesnej administracji wskazują na jej większą elastyczność w dostosowaniu do zmieniających się warunków społeczno-politycznych niż klasycznej biurokracji (Suwaj, Wenclik 2009; Jaworska-Dębska 2009). Jednostki samorządów terytorialnych stojąc przed koniecznością rozwiązania sprzeczności między ograniczonością zasobów, które posiadają, a oczekiwaniami i potrzebami społeczności lokalnych. Powinny więc samodzielnie wypracować instrumenty wiarygodnej oceny potrzeb społecznych i z nich aktywnie korzystać.

W badaniach sprawności administracji publicznej pojawia się wiele przykładów nieracjonalności w tworzeniu polityki publicznej wynikającej z ograniczeń i niedbałości w procesie formowania jej planów (Suwaj, Kijowski 2009; Gąciarz 2004, Kemp 2008; Karwacki 2010). Przejawia się to brakiem pogłębionej wiedzy o programach i działaniach prowadzonych przez jednostki administracji samorządowej, uniemożliwiającego efektywne programowanie strategiczne i skutkujące utrudnieniami w prowadzeniu diagnoz i wytyczaniu

celów strategii. Ograniczenia te dotyczą także włączania obywateli w procesy planowania (Rochet 2008).

Jakość obowiązujących dokumentów strategicznych w województwie lubuskim wskazuje na stosowanie w procesach ich przygotowania szeregu wzajemnie wzmacniających się pozornych przedsięwzięć (działań na pokaz i asekuracyjnych). Wykorzystanie w analizie koncepcji zbiorowych działań pozornych dało podstawy do określenia ich zakresu, mechanizmów powstawania oraz przybliżonych skutków. Fikcyjny charakter tych działań ma przynajmniej trzy przejawy. Dotyczy jakości zapisów odnoszących się do planowanych harmonogramów wytyczonych zadań, zakresu i jakości diagnoz tworzonych na ich potrzeby oraz realizacji idei uspołecznienia w ich przygotowaniu.

Poszukiwanie źródeł prezentowanych zjawisk, skupia uwagę na wadliwości organizacji procesu przygotowania dokumentów strategicznych oraz braku koncepcji realnego wykorzystania zaprogramowanych rozwiązań. W tym kontekście podejmowane działania pozorne są wynikiem trzech mechanizmów. Chodzi tu o konieczność tworzenia pozorów zgodnego z procedurą przebiegu procesu programowania strategicznego (mechanizm organizacyjno-decyzyjny) oraz realizacji przyjętych wartości związanych z jakością, spójnością, modelowym planowaniem, czy partycypacją społeczną (mechanizm aksjologiczny). Ważne jest także pozorne wywiązywanie się samorządów z wyzwań trudnych w realizacji, nawet długiej perspektywie czasowej (mechanizm rzekomo pragmatyczny).

W analizie działań z zakresu programowania strategicznego znalazłam przejawy realizacji celów innych od założonych i oficjalnie deklarowanych oraz rozerwania związku pomiędzy rzeczywistymi celami i funkcjami istniejących dokumentów, a ich wyobrażeniowymi odpowiednikami rozpowszechnionymi w społeczeństwie. Skutki prezentowanych przykładów działań pozornych generują poważne koszty ekonomiczne i organizacyjne. W ogólnym oglądzie dokumentów widzę je w trzech sferach. Prowadzą do konsekwencji mających swoje przejawy przede wszystkim w osłabionej sprawności sfery publicznej (Gadowska 2009; 2013), niskim poziomie innowacyjności (Gąciarz 2004), marnotrawstwie środków publicznych oraz obniżeniu morale obywatelskiego i spadku zaufania społecznego do działalności instytucji (Lutyński 1990; Kwiatkowski 2013; Wnuk-Lipiński 2008).

Można tu postawić tezę, że instytucjonalizacja procesu programowania strategicznego wydaje się ilustracją procesu samoograniczającego się, który nie osiąga pełnej skali możliwych rezultatów w wyniku słabej sprawności aktorów w niej uczestniczących (Gąciarz 2004: 206). Czynniki, które mogą sprzyjać usprawnieniu i uwiarygodnieniu stosowanych procedur odwołują się do wskazywanych wyżej ograniczeń. Dotyczą sfery działań formalnych i nieformalnych instytucji, związanych z uspołecznieniem procesów wypracowywania wizji zmian, w wyniku których możliwe jest pozyskanie ekspertów zewnętrznych i środków na ich przeprowadzanie z otoczenia organizacji.

Literatura

- Bartkowski J. (2006), *Politycy jako administratorzy. Elita rządowa jako grupa zarządzająca*, w: *Elity rządowe III RP 1997–2004. Portret socjologiczny*, (red.) Raciborski J., Wydawnictwo Trio, Warszawa
- Chmielewski P. (2011), *Homo agens. Instytucjonalizm w naukach społecznych*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa
- Czyżewski M. (2009), *Działania „neopozorne”. Uwagi na temat przeobrażeń komunikowania publicznego i życia naukowego* „Przegląd Socjologiczny” nr 1 (58)
- Engaging Citizens in Policy-making* (2001), OECD Public Management Policy Brief No. 10, <http://gpsaknowledge.org/wp-content/uploads/2014/10/PB-GOV-Engaging-Citizens-in-Policy-Making.pdf> [dostęp 01.02.2016]
- Frątczak-Müller J., Kwiatkowski M. (2015), *Programowanie lubuskiej ekonomii społecznej: Analiza dokumentów strategicznych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie rozwoju ekonomii społecznej w województwie lubuskim*, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Zielonej Górze
- Gadowska K. (2009), *Działania pozorne: problem upolitycznienia procesu obsady wyższych stanowisk w służbie cywilnej w Polsce*, „Przegląd Socjologiczny” nr 1 (58)
- Gadowska K., Winczorek J. (2013), *Sfera publiczna – funkcje, dysfunkcje, normy oficjalne i nieoficjalne*, „Studia Socjologiczne” nr 1 (208)

- Gąciarz B. (2004), *Instytucjonalizacja samorządności. Aktorzy i efekty*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa
- Goffman E. (2000), *Człowiek w teatrze życia społecznego*, Wydawnictwo KR, Warszawa
- Habermas J. (2007), *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa
- Jakość Rządzenia: *Polska bliżej Unii Europejskiej* (2000), (red.) Hausner J., Marody M., Friedrich Ebert Stiftung, Warszawa
- Jarosz M. (2004), *Władza, przywileje, korupcja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa
- Karwacki A. (2010), *Papierowe skrzydła. Rzecz o spójnej polityce aktywizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń
- Kemp R.L. (2008), *Strategic Planning for Local Government: A Handbook for Officials and Citizens*, McFarland and Co., London
- Kwiatkowski M. (2005), *Działania pozorne w systemie postmonocentrycznym*, w: *Normatywność współczesnej Polski*, (red.) Kwaśniewski J., Prace Katedry Socjologii Norm, Dewiacji i Kontroli Społecznej IPSIR UW, Tom VII, Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa
- Lutyńska K. (1998), *Działania pozorne*, w: *Encyklopedia Socjologii*, t. 1, Oficyna Naukowa, Warszawa
- Lutyński J. (1990), *Nauka i polskie problemy. Komentarz socjologa*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa
- Lutyński J. (1990a), *Działania pozorne*, „Kultura i Społeczeństwo”, nr 2(21)
- Jaworska-Dębska, B. (2009), *Kilka uwag o działalności prawotwórczej administracji publicznej*, w: *Patologie w administracji publicznej*, (red.) Suwaj P.J., Kijowski D.R., Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa
- Markowski T. (1999) *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa
- Mintzberg H., Bourgault, J. (2000) *Managing Publicly*, The Institute of Public Administration of Canada, Toronto
- Peters G.B. (2009), *Patologies of Public Bureaucracy*, w: *Patologie w administracji publicznej*, (red.) Suwaj P.J., Kijowski D.R., Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa

- Piotrowski A. (1998), *O Jana Lutyńskiego koncepcji działań pozornych*, „Kultura i Społeczeństwo” nr 4 (42)
- Porter M.E. (1980), *Competitive Strategy*, Free Press, New York
- Regulski J. (2000), *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa
- Rochet C. (2008), *The Common good as invisible hand: Machiavelli's legacy to public management*, „International Review of Administrative Sciences” No. 3, Vol. 74
- Silverman D. (2012), *Interpretacja danych jakościowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa
- Somers M.R. (1993), *Citizenship and the place of public sphere: Law, community and the political culture in the transition to democracy*, „American Sociological Review” No. 5, Vol. 58
- Sowa K. (1988), *Wstęp do socjologicznej teorii zrzeszeń*, PWN, Warszawa
- Suwaj P.J., Wenclik M. (2009), Patologiczne konsekwencje nieuwzględniania czynnika obywatelskiego z procesie decyzyjnym, w: *Patologie w administracji publicznej*, (red.) Suwaj P.J., Kijowski D.R., Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa
- Sztompka P. (2002), *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Znak, Kraków
- Theiss M. (2009), *Podejście strategiczne w wspieraniu społeczeństwa obywatelskiego. W kierunku nowych rozwiązań klasycznych dylematów*, w: *Strategie w polityce społecznej*, (red.) Grewiński M., Karwacki A., Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa
- Władze lokalne w Europie Środkowej i Wschodniej* (1998), (red.) Barański M., Belfer, Katowice
- Wnuk-Lipiński E. (2008) *Socjologia życia publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa
- Zakrzewska-Bielawska (2012), *Zarządzanie strategiczne w przedsiębiorstwach wysokich technologii*, w: *Zarządzanie projektami w przedsiębiorstwie informatycznym. Metodologia i strategia zarządzania*, (red.) Werewka J., Wydawnictwo AGH, Kraków