

Jerzy Tutaj (ORCID 0000-0002-1764-5011)
 Politechnika Wrocławska, Wydział Informatyki i Zarządzania, Katedra Organizacji i Zarządzania,
 ul. Łukasiewicza 5, 50-371 Wrocław, Polska, e-mail: jerzy.tutaj@pwr.edu.pl

Proces opracowywania strategii rozwoju w samorządzie lokalnym z perspektywy zarządzania strategicznego gminą

The process of developing a development strategy in the local government from the perspective of strategic management of the commune

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest wskazanie zależności pomiędzy zarządzaniem strategicznym w samorządzie lokalnym a opracowywaniem strategii rozwoju. Autor silnie akcentuje znaczenie swoistego napięcia i dobrej energii, które powstają podczas zarządzania strategicznego zarówno samorządem, jak i procesem tworzenia strategii rozwoju, i które mają ogromny wpływ na jakość zarządzania samorządem lokalnym. Funkcjonowanie urzędów i ocena ich pracy wiąże się ze swoistym napięciem, które w nich panuje. W artykule odniesiono się do nowej regulacji prawnej – Ustawy z dnia 15 lipca 2020 roku o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw – która narzuca nowe wymogi podczas konstruowania strategii rozwoju. W artykule przedstawiono etapy budowy strategii rozwoju wraz z omówieniem na podstawie własnych doświadczeń autora¹, a także odwołano się do badań, które były prowadzone w zakresie tworzenia i wdrażania strategii rozwoju w Polsce.

Słowa kluczowe: zarządzanie strategiczne, strategia rozwoju, samorząd lokalny.

¹ Autor artykułu jest autorem i współautorem kilkunastu strategii rozwoju zarówno dla regionu, jak i gmin, a także strategii ponadlokalnej.

ABSTRACT

The aim of the article is to show the relationship between strategic management in local government and the development of development strategy. The author strongly emphasizes the importance of a specific tension, good energy, which arises both during the strategic management of the local government and the very process of creating development strategies, which have a huge impact on the quality of local government management. The functioning of offices and the evaluation of their work is associated with a specific tension that prevails in them. The article refers to a new legal regulation – the Act of 15 July 2020 amending the Act on the principles of development policy and some other acts – which imposes new requirements when constructing a development strategy. The article presents the stages of building a development strategy along with a discussion based on the author's own experience², and refers to research that was carried out in the field of creating and implementing development strategies in Poland.

Keywords: strategic management, development strategy, local government.

² The author of the article is the author and co-author of a dozen or so development strategies for the region and municipalities, as well as for over-local strategies

WPROWADZENIE

W związku z postanowieniami Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do roku 2030), której celem jest konsolidacja systemu zarządzania rozwojem Polski, 13 listopada 2020 roku weszła w życie Ustawa z dnia 15 lipca 2020 roku o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw. Wprowadzono w ten sposób liczne zmiany w planowaniu strategicznym, które prowadzą gminy. Przyjęta ustawa określa bardzo dokładnie zakres i procedurę opracowywania strategii. Tym samym w polskim porządku prawnym po raz pierwszy w ustawie o samorządzie gminnym mamy do czynienia z podstawą prawną co do tworzenia strategii rozwoju. Strategia rozwoju gminy – co podkreślam od wielu lat – dla każdego samorządu powinna być najważniejszym dokumentem, któremu powinny być podporządkowane inne dokumenty planistyczne takie jak: coroczne budżety, plany zagospodarowania przestrzennego czy wieloletnie prognozy finansowe. Strategia rozwoju odnosi się do potencjału gminy, który jest przedstawiany w corocznych raportach o stanie gminy, ale przede wszystkim w diagnozie odnoszącej się do trendów i porównujących daną gminę z innymi gminami i zjawiskami.

Strategie rozwoju wskazują obszary, cele i działania szeroko pojętej polityki społeczno-ekonomicznej w najbliższych latach. Proces jej tworzenia to budowanie napięcia pomiędzy władzą a mieszkańcami, gdzie ci ostatni partycypują w tworzeniu wizji przyszłości i tym samym w kierowaniu gminą. Dlatego udział wszystkich interesariuszy – przedsiębiorców, mieszkańców, inwestorów, turystów i innych podmiotów – jest niezmiennie ważnym elementem tworzenia najważniejszego dokumentu w gminie. Często jeszcze występujące wypowiedzi burmistrzów, że „strategia mojej gminy jest w mojej głowie”, świadczą o braku dojrzałości naszych lokalnych decydentów. Jest to wynikiem szerszego zjawiska, którym jest zarządzanie strategiczne w gminie. Jest to proces niedoceniany przez decydentów. Ich kompetencje w tym zakresie są niewystarczające, a codzienna praktyka w tym obszarze podaje zdecydowanie więcej praktyk patologicznych niż dobrych praktyk. Wzajemne oddziaływanie codziennego procesu zarządzania strategicznego na opracowywanie strategii rozwoju jest na poziomie jednostek samorządu terytorialnego dziewięcym polem badawczym. Z pewnością każdy może mieć wpływ na zmiany opisywanych zjawisk, również akademicy czy badacze, jeśli aktywnie zaangażuje się w tworzenie strategii rozwoju tam, gdzie mieszka, z pozycji: właściciela firmy, pracownika, nauczyciela czy emeryta. W końcu to od nas zależy jakość naszego życia publicznego, w omawianym przypadku na poziomie lokalnym.

Obszar związany z badaniami nad samorządem lokalnym jest eksploatowany przez badaczy z pozycji (1) administracji publicznej, instytucji publicznych, usług publicznych, (2) samorządu lokalnego, a także (3) zarządzania organizacją. W pierwszej grupie należy wskazać takich badaczy jak: T. Bąkowski, A. Bardo, J. Szreniawski, B. Kożuch, J. Hausner,

A. Błaś, R. Rutka, H. Czubasiewicz, B. Kurdycka, w drugiej między innymi: W. Misiąga, M. Jastrzębską, K. Niewiadomską, a w trzeciej między innymi takich jak: T. Markowski, T. Marszał, M. Matusiak, E. Wojciechowski, P. Swianiewicz, H. Gawroński, M. Rzeszutko-Piotrowska, M. Ziółkowski (Dolnicki, 2021; Flieger, 2011).

1. STRATEGIA ROZWOJU GMINY JAKO REZULTAT ZARZĄDZANIA STRATEGICZNEGO W GMINIE

Można przyjąć, że każda strategia rozwoju gminy jest wypadkową dojrzałości, jakości i intensywności prowadzonego zarządzania strategicznego, dlatego że tak samo ważne, jak powstanie samego dokumentu, jest jego procedowanie i tym samym wytworzenie odpowiedniego napięcia wśród uczestników jego opracowywania. Jednak charakterystyka powstawania dokumentu jest w dużym stopniu odbiciem tego, w jaki sposób jest zarządzany strategicznie dany samorząd. Przez zarządzanie strategiczne w samorządzie rozumiem proces definiowania i redefiniowania strategii w reakcji na zmiany otoczenia lub wyprzedzający te zmiany, a nawet je wywołujący oraz sprzężony z nim proces wdrażania, w którym zasoby i umiejętności gminy są tak dysponowane, by realizować przyjęte długofalowe cele rozwoju, a także by zabezpieczyć istnienie organizacji w potencjalnych sytuacjach nieciągłości (Krupski, 2012). Zarządzanie strategiczne łączy się ze strategią rozwoju. Jak to przedstawił Henryk Gawroński (2010), zarządzanie strategiczne to proces identyfikacji i wdrażania strategii organizacji. Zarządzanie strategiczne w największym stopniu jest prowadzone przez wójta, burmistrza czy prezydenta³. To władza wykonawcza jednoosobowo wpływa na obszary zarządzania strategicznego w gminie. Wpływ poszczególnych elementów władzy samorządu lokalnego na cele i cechy zarządzania strategicznego przedstawia tabela 1.

Na podstawie doświadczenia z wieloletniej pracy na rzecz samorządów i w samorządzie proponuję przyjęcie wzajemnych zależności pomiędzy zarządzaniem strategicznym a procesem budowania strategii rozwoju przedstawionym w tabeli 2.

Należy zwrócić uwagę na niedoceniane w procesie zarządzania pozytywne napięcie, które jest ściśle związane z pozytywną energią życiową czy osobistą. Osobami odpowiedzialnymi za wytworzenie pozytywnego napięcia i energii podczas zarządzania strategicznego czy opracowywania strategii rozwoju są w największym stopniu wójt, burmistrz i prezydent. Ich osobiste zaangażowanie jest bezcenne. Wójtowie, burmistrzowie, prezydenci, a przede wszystkim sekretarze szukają sposobów na podniesienie codziennego poziomu energii pracowników i efektywne nią zarządzanie. Model zarządzania energią własną opracowany przez Tony'ego Schwartza, założyciela Energy Project, obejmuje ta-

³ Świadczą o tym wyniki badań jakościowych, w których wyniki wskazują przede wszystkim na brak spójności oraz arbitralność w podejmowaniu decyzji, np.: J. Tutaja (2018), s. 35–44.

Tabela 1. Zależność celów, cech, zakresu i środków zarządzania strategicznego od szczebla władzy

Podmiot	Zakres	Środki	Cele i cechy zarządzania strategicznego
Wójt, burmistrz, prezydent	polityka rozwoju gminy	decyzje skierowane w stronę urzędu oraz projekty uchwał	kompleksowe traktowanie wszystkich elementów rozwoju i wprowadzanie zasad zrównoważonego rozwoju
Sekretarz i szefowie poszczególnych komórek urzędu	zarządzanie kapitałem ludzkim i procesami	wynikające z relacji przełożony – pracownik	efektywność wykorzystania endogenicznych czynników rozwoju, orientacja na wyniki, zasada racjonalnego gospodarowania
Rada Gminy/Rada Miasta	cele wynikające ze statutu gminy	uchwały, kontrole	zapewnienie mieszkańcom wzrostu ekonomicznego i harmonijnego rozwoju
Szefowie jednostek gminnych	cele wynikające ze statutu zakładu, spółki	wynikające z relacji przełożony – pracownik	orientacja na wyniki, zasada racjonalnego gospodarowania

Źródło: opracowano na podstawie: Ziółkowski, 2005, s. 103

Tabela 2. Zależności pomiędzy zarządzaniem strategicznym a procesem budowania strategii rozwoju

ZARZĄDZANIE STRATEGICZNE	STRATEGIA ROZWOJU
DANE WYJŚCIOWE (statystyczne), MIESZKANIEC, TURYSTA, INWESTOR – m.in. ilościowy i jakościowy pomiar potrzeb, oczekiwań i oceny	DIAGNOZA – ilość i jakość przygotowanych materiałów
WIZJA PRZYSZŁOŚCI – występowanie, poziom znajomości, spójności i aktualności, prymat wobec innych decyzji	PLAN STRATEGICZNY – kompleksowość, skupienie sił i środków na osiągnięciu wyznaczonych celów, odpowiedzialność wobec ludzi i środowiska
OTOCZENIE – występowanie, jakość, znajomość oraz rzeczywiste odnoszenie się do analiz, ekspertyz	WDROŻENIE – szybkość i jakość dostosowania struktur, procedur, ludzi i relacji z otoczeniem do przyjętych rozwiązań
POTENCJAŁ – obiektywne wskaźniki, słabe i mocne strony – praca nad nimi – trendy	MONITOROWANIE – analiza uzyskiwanych rezultatów, założonych wyników i celów, rekomendacje do optymalizacji ich otrzymywania
URZĄD – liczba zewnętrznych audytów, ulepszanie procesów – zespoły kreatywne, kompetencje, umiejętności pracowników	AKTUALIZACJA – umiejętność dostosowania się do zmian w obszarze potrzeb mieszkańca oraz czynników otoczenia dalszego

Źródło: opracowano na podstawie: Penc, 2006, s. 138

kie obszary jak: energia fizyczna wszystko, co dotyczy naszej fizyczności, m.in. zdrowie, sposób odżywiania się, aktywność fizyczna, odpoczynek, sen. Energię można zatem podzielić na: energię emocjonalną – wszystko, co dotyczy odczuć i emocji, które przeżywamy, skupiając się oczywiście na pozytywnych emocjach; energię umysłową – obszar dotyczący siły woli i umiejętności koncentrowania się na wykonywanych czynnościach i energię duchową – nasz system wartości, poglądów, poczucia celu i misji naszych działań. Energia jest istotnym zasobem nie tylko osobistym, ale i organizacyjnym. Energię organizacyjną definiujemy jako stopień, w jakim organizacja (lub dział czy zespół) zmobilizowała swój potencjał emocjonalny, poznawczy i behawioralny do realizacji swoich celów. Coraz więcej organizacji zauważa synergii między poziomem energii organizacyjnej a zaangażowaniem i wydajnością w pracy. Rośnie również liczba firm, które przeprowadzają badania analizujące poziom energii w organizacjach. Bardzo ważna w organizacjach okazuje się tzw. energia relacyjna, czyli ta, która tworzy się poprzez interakcje z kolegami i szefami w pracy. Ważnym elementem jest synergia między energią osobistą a organizacyjną. Energię pracowników powinno się nie tylko wykorzystywać do wykonywania pracy, ale także ją wytwarzać i podtrzymywać. Zrozumienie kluczowych elementów ener-

gii osobistej (fizycznej, emocjonalnej, umysłowej, duchowej) może pomóc liderom organizacji w znalezieniu jej potencjalnych źródeł i sprawdzeniu, gdzie energia zwyczajnie „ucieka” (Schwartz, 2020, s. 12-45). Znalezienie synergii między energią osobistą a organizacyjną przynosi korzyści i nam, pracownikom (chcemy czuć energię w pracy), i organizacji (zwiększa się zaangażowanie i wydajność). Zbudowanie dobrej atmosfery podczas opracowywania strategii rozwoju powoduje, że rezultatem nie będzie tylko dokument, ale również nowa energia, która może przeniknąć urząd i jego otoczenie. Poziom przywołanego napięcia i dobrej energii podczas procedowania dokumentu strategicznego zależy przede wszystkim od czynników ilościowych i jakościowych, które przedstawiono w tabeli 3.

Strategia rozwoju powinna być traktowana jednocześnie zarówno jako przedmiot zarządzania strategicznego w samorządzie lokalnym, jak i narzędzie kształtowania rozwoju społeczno-gospodarczego gminy. Budowanie strategii rozwoju ma charakter partycypacyjno-ekspertki i po wejściu w życie nowych regulacji prawnych znaczenie roli eksperckiej się zwiększy ze względu na dużo większą trudność i odpowiedzialność wynikającą z opracowywania tego dokumentu. Należy podkreślić, że obecna regulacja prawna podkreśla rolę strategii rozwoju jednostek samorządu teryto-

Tabela 2. Identyfikacja czynników ilościowych i jakościowych wpływających na pozytywną energię opracowywania strategii rozwoju

Etapy (wybrane) procedowania strategii rozwoju	Aktorzy biorący udział w tworzeniu dokumentu	Czynniki ilościowe	Czynniki jakościowe
Diagnoza	eksperti, analitycy z urzędu i gminy	duża liczba analiz z różnych dziedzin	oparcie się na jak największym wachlarzu metod analitycznych
Badania mieszkańców	władze i autorzy promocji gminy	wysoki poziom upowszechnienia badań	dotarcie do wszystkich segmentów interesariuszy gminy
Warsztaty strategiczne	liderzy opinii publicznej, specjaliści i aktywni reprezentanci organizacji w gminie	od trzech do czterech warsztatów w kilku grupach związanych z obszarami rozwojowymi gminy, a także liczba i jakość wypracowanych dokumentów, rozwiązań	poziom zaangażowania, jakość proponowanych rozwiązań, wpływ na ostateczny dokument
Plan strategiczny	władze, urzędnicy, lokalni liderzy, radni	tworzenie wielu partnerstw podczas tworzenia i wdrażania strategii	zgodność z paradygmatem zarządzania 7F (Penc, 2006)
Projekt strategii	urzędnicy, radni, wszyscy biorący udział w tworzeniu dokumentu	pełny udział w nadaniu ostatecznego kształtu projektowi wszystkich członków zespołu ds. opracowywania strategii rozwoju	partnerskie relacje w zespole ds. opracowywania strategii rozwoju
Konsultacje społeczne	mieszkańcy, wszyscy interesariusze	wysoki odsetek osób biorących udział w konsultacjach	sprawozdanie wskazujące na powody odrzucenia uwag, przedstawione do publicznej wiadomości
Procedowanie w Radzie	radni i władze	procedowanie na komisjach, sesji	zbieranie uwag radnych na podstawie obligacyjnej ankiety do projektu

Źródło: opracowanie własne autora

rialnego w trzech obszarach: wskazywania kierunku polityki rozwoju gminy, pozyskiwania środków europejskich i zewnętrznych, a także integrowania myślenia i dokumentowania strategicznego. Z praktyki opracowywania strategii rozwoju wiemy, że w największym stopniu przyczyną opracowywania strategii rozwoju jest chęć pozyskiwania środków zewnętrznych.

2. PROCEDURA I STRUKTURA OPRACOWYWANIA STRATEGII ROZWOJU GMINY

Podstawą prawną opracowywania strategii rozwoju gminy są przede wszystkim: Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, a także nowa Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw. W odróżnieniu od dotychczasowych regulacji, nowy porządek prawny, który wprowadza ustawa z dnia 15 lipca 2020 r., odnosi się szczegółowo do regulacji sporządzania strategii rozwoju. W strukturze dokumentu muszą być obligatoryjnie uwzględnione części poświęcone modelowi struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy, ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie, obszary strategicznej interwencji określone w strategii rozwoju województwa oraz fakulta-

tywnie obszary strategicznej interwencji dla gminy, a także ramy finansowe. Na uwagę zasługują przede wszystkim:

- wymóg uchwały rady gminy, określający szczegółowy tryb i harmonogram opracowywania projektu strategii rozwoju, a szczególnie tryb jego konsultacji;
- wymóg konsultowania projektu strategii z sąsiednimi gminami i ich związkami, a także regionalnym zarządem gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie;
- wymóg opiniowania projektu strategii rozwoju przez zarząd województwa co do zgodności z zasadami regionalnej polityki przestrzennej;
- wymóg przeprowadzenia ewaluacji *ex ante*.

Należy dodać, że gmina ma prawo do opracowywania strategii rozwoju bez uwzględnienia nowych przepisów. W takim wypadku powołuje się na wymagania stawiane strategiom terytorialnym, które są zgodne z rozporządzeniem unijnym, w którym opracowano przepisy dla siedmiu funduszy europejskich (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1303/2013, art. 23). Zgodnie z tym rozporządzeniem strategia rozwoju musi się odnosić do: wskazania obszaru geograficznego, którego dotyczy dokument strategiczny, analizy potrzeb rozwojowych i potencjału danego obszaru, opisu zintegrowanego podejścia do wskazanych potrzeb rozwojowych i samego potencjału, a także do opisu włączenia partnerów w opracowywanie i wdrażania strategii rozwoju danej gminy (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1303/2013, art. 23).

Pierwszym etapem przygotowywania strategii powinny być prace diagnostyczne związane z ustaleniem, w którym miejscu rozwoju społeczno-gospodarczego znajduje się dana gmina. W tym celu opracowuje się diagnozę, najlepiej prognostyczną, opartą na wskazaniu trendów w poszczególnych obszarach w ciągu ostatnich pięciu lat, a także na benchmarkingu. W tej części można przeprowadzić badania wśród mieszkańców gminy na temat jej funkcjonowania, określenia kierunków rozwoju i wskazania kluczowych zadań. Można też przeprowadzić zajęcia fokusowe w reprezentatywnych grupach, gromadząc niezbędny materiał do warsztatów strategicznych, które rozpoczynają proces tworzenia projektu strategii. W ten sposób uzyskamy aktualną informację na temat potrzeb i oczekiwań oraz ocenę działań gminy.

Bardzo ważnym etapem procesu budowy strategii rozwoju są konsultacje, które powinny trwać nie krócej niż 35 dni. Ustawa wskazuje, że projekt strategii rozwoju gminy podlega konsultacjom z sąsiednimi gminami, lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi oraz mieszkańcami gminy (Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r.). Ważną czynnością jest jak najszersze upublicznienie informacji o prowadzonych konsultacjach. Według ustawy elementem obowiązkowym jest przygotowanie sprawozdania z przebiegu i wyników konsultacji, a także ustosunkowanie się do poszczególnych uwag z uzasadnieniem, które musi być skierowane do opinii publicznej. Formy konsultacji, które najlepiej się sprawdzają, to między innymi: pisemne i elektroniczne zbieranie uwag na specjalnych formularzach, zbieranie do protokołu uwag ustnych podczas spotkań bezpośrednich – otwartych spotkań konsultacyjnych i spotkań zaplanowanych dla określonych grup, np. seniorów, harcerzy czy pracowników danej firmy, a także podczas warsztatów, przeprowadzanie badań ankietowych, wywiadów czy paneli obywatelskich (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2021, s. 16). Z własnej praktyki możemy dodać, że należy wskazać na przygotowanie na spotkania konsultacyjne prezentacji – skrótu całego projektu strategii, a także formularzy dla uczestników i kilkunastu wersji projektu strategii rozwoju. Ważnym i nowym elementem konsultacji jest uzyskanie opinii zarządu województwa. „Ma to zapewnić systemową spójność dokumentów oraz umożliwić kompletność działań podejmowanych na różnych poziomach zarządzania” (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2021, s. 18). Istotną częścią prac nad strategią rozwoju jest przygotowanie ewaluacji *ex ante*. Dokonujemy wówczas weryfikacji w zakresie: kompletności, poprawności, adekwatności wniosków wynikających z diagnozy i tłumaczymy przyczyny potencjalnych zmian, które zaszły w danych obszarach, a także oceniamy wyznaczone cele i spójność z dokumentami wyższego rzędu. Oprócz tego z przygotowaniem strategii rozwoju wiąże się opracowanie prognozy oddziaływania na środowisko, między innymi: rodzaju i skali tego

oddziaływania⁴. Nową częścią strategii rozwoju jest również model struktury funkcjonalno-przestrzennej, który ma obrazować strategiczne pomysły na rozwój gminy zorientowane terytorialnie. Powinien on być efektem zintegrowanego procesu planistycznego. Część ta powinna obrazować kierunki rozwoju przestrzennego, określać i hierarchizować obszary o różnych charakterystykach, ustalać ramy współpracy z interesariuszami na obszarach wyznaczonych celów rozwoju, tłumaczyć wartości ważne dla długiej perspektywy czasowej oraz definiować interes publiczny poprzez ustalenie ram działania dla strategii, polityki i użytkowania przestrzeni (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2021, s. 62–63). Rzadko wcześniej spotykaną częścią w strategiach rozwoju, a obecnie obowiązkową, są ramy finansowe oraz źródła finansowania, które są niezbędne, żeby ocenić możliwość realizacji strategii.

Ostatecznie struktura dokumentu strategii rozwoju gminy według nowych regulacji prawnych oraz własnych doświadczeń autora powinna ujmować następujące treści:

- metodologię prac nad strategią,
- wnioski z diagnozy (sama diagnoza nie jest częścią strategii) – mogą być załącznikiem lub osobnym dokumentem,
- wyniki i wnioski z badań społecznych,
- analizę strategiczną opartą np. na SWOT, TOWS, PEST, drzewie problemów i celów,
- plan strategiczny – WIZJA, MISJA, GŁÓWNE CELE STRATEGICZNE, CELE OPERACYJNE, KIERUNKI DZIAŁAŃ, PROJEKTY I ZADANIA, WSKAŹNIKI I REZULTATY,
- model struktury funkcjonalno-przestrzennej wraz z ustaleniami i rekomendacjami w zakresie prowadzenia polityki przestrzennej w gminie,
- obszary strategicznej interwencji (OSI) – obowiązkowo – ze strategii wojewódzkiej i fakultatywnie w gminie,
- ramy finansowe i źródła finansowe,
- system wdrażania, monitoringu, ewaluacji i aktualizacji strategii.

3. WYNIKI I WNIOSKI Z BADAŃ

W badaniu uczestniczyły 32 samorządy lokalne z powiatu kłodzkiego, dzierżoniowskiego, świdnickiego, wałbrzyskiego, ząbkowickiego, jeleniogórskiego, kamiennogórskiego i lwóweckiego – położone w południowej części województwa dolnośląskiego. Badanie oparto na metodzie jakościowej – wywiadzie bezpośrednim. Przeprowadzono je na przełomie 2019 i 2020 roku. Dobór próby był oparty na kryterium geograficznym, wywiady przeprowadzano z wójtami, burmistrzami i sekretarzami gmin. Celem badania była identyfikacja procesu opracowywania strategii rozwoju oraz znaczenia dokumentu w zarządzaniu gminą.

⁴ Wójt, burmistrz lub prezydent mogą wystąpić z pismem o odstąpienie przeprowadzenia SOOŚ, wskazując, że realizacja postanowień strategii nie spowoduje znaczącego oddziaływania na środowisko.

3.1. Przyczyny tworzenia strategii rozwoju

Najczęściej wymienianą przyczyną podejmowania decyzji o tworzeniu strategii rozwoju w badanych gminach było zakończenie się okresu trwania poprzedniej strategii rozwoju (51% wskazań), na drugim miejscu podawano potrzebę posiadania narzędzia do aplikowania o środki zewnętrzne (37%). Na dalszym miejscu wskazywano: wykorzystywanie procesu tworzenia i prezentowania strategii rozwoju w celach promocyjnych (9%) oraz uporządkowanie procesu zarządzania strategicznego w gminie (3%).

3.2. Podejście do opracowywania strategii rozwoju

Jeśli chodzi o wybór podejścia do opracowywania strategii rozwoju, zaznaczyć trzeba, że podczas przeprowadzanych wywiadów respondenci zwracali uwagę nie tylko na wskazany sposób, ale często też motywowali swój wybór, co świadczy o rosnącym poziomie dojrzałości prac nad tworzeniem dokumentów strategicznych w gminach. Wójtowie, burmistrzowie czy sekretarze zwracali uwagę na potrzebę podejścia partycypacyjnego, którego jednak nie wybierano ze względu na długi proces tworzenia strategii i rozbudzenie dużych nadziei wśród mieszkańców, a także na trudność w uzyskaniu konsensusu ze względu na udział dużej liczby grup nacisku. W wywiadach zwracano uwagę na to, że w poprzednich latach korzystano przede wszystkim z podejścia eksperckiego ze względu na wiedzę ekspertów i umiejętność zawarcia w dokumencie potrzebnych sformułowań, zwłaszcza w kontekście powoływania się we wnioskach o środki unijne na zapisy w strategii rozwoju. Obecnie badani najczęściej wybierali podejście partycypacyjno-ekspertkie ze względu na profesjonalnie przygotowany dokument oraz możliwość podparcia się opinią mieszkańców co do opracowanego planu strategicznego (69% wskazań). Na drugim miejscu wybierano tworzenie dokumentu własnymi siłami – urzędu miasta lub gminy (20%), a kolejnym wyborem było podejście eksperckie (11%). W związku z tym proponowałbym oprócz podejścia: eksperckiego, partycypacyjno-ekspertkiego i społecznego, które możemy powtórzyć za dotychczasowymi ujęciami (Ziółkowski, 2015), dodać nowe – urzędniczo-partycypacyjne.

3.3. Partycypacja w procesie tworzenia strategii rozwoju

Partycypacja w procesie tworzenia strategii rozwoju może występować w postaci badania opinii mieszkańców na temat funkcjonowania gminy i kierunków jej rozwoju zarówno poprzez badania ilościowe – ankiety, jak i badania jakościowe – fokusy, a także szerokiego udziału liderów opinii społecznej w zespole ds. opracowywania strategii rozwoju. W największym stopniu idea partycypacji może być urzeczywistniona podczas konsultacji społecznych w dwóch aspektach: zasięgu oraz procedowania uwag i ich uwzględniania w ostatecznym kształcie dokumentu. Należy stwierdzić, że choć badani deklarowali w ogólnych odpowiedziach wagę partycypacji w procesie tworzenia strategii rozwoju, to już w odpowiedziach szcze-

gółowych co do poszczególnych rozwiązań sytuacja ulegała radykalnej zmianie. O ile w 59% badanych gmin prowadzono badania mieszkańców – najczęściej z inicjatywy ekspertów, którzy cały proces powstawania dokumentu strategicznego koordynowali, o tyle już w zespole ds. opracowania strategii w zdecydowanej większości dominowali: urzędnicy, radni (najczęściej popierający obecną konfigurację polityczną) i przedstawiciele jednostek gmin, a w niewielkim stopniu (do 20% całego składu zespołu) byli to przedstawiciele różnych środowisk funkcjonujących w gminie. W niektórych badanych gminach można było zauważyć zupełny brak czynnika społecznego w tychże zespołach. Jeśli chodzi o wielkość tych grup, to w większości były to zespoły wąskie, mające około 12–15 członków, mniejszość stanowiły zespoły szerokie mające 30 i więcej osób. Należy dodać, że opisywana sytuacja w opinii autora badań była konsekwencją prezentowanego stylu kierowania. Tam, gdzie dominował styl autorytarny, mieliśmy do czynienia z zespołami małymi i jednorodnymi. Tam, gdzie mamy do czynienia z demokratycznym stylem kierowania, dominiwały duże zespoły ds. opracowania strategii rozwoju, które wyróżniały się udziałem różnorodnych grup społecznych. Jeśli chodzi o konsultacje społeczne, to w większości badanych gmin (65%) ograniczano się do maksymalnie czterech spotkań z mieszkańcami i udostępnienia projektu strategii i formularza do zgłaszania uwag na stronach urzędu. Tylko w 35% było pięć lub więcej spotkań, w tym z różnymi środowiskami, a także dyżury bezpośrednie i telefoniczne. Należy dodać, że w ponad 90% badanych gmin uwzględniano w zdecydowanej większości uwagi zgłaszane podczas konsultacji społecznych (uwzględnione uwagi lub częściowo uwzględnione stanowiły ponad 95% wszystkich uwag).

3.4. Zaangażowanie władz gminy w proces opracowywania strategii rozwoju

Dość rzadko lub wcale podczas analiz opracowywania strategii rozwoju badacze odnoszą się do poziomu zaangażowania władz gmin (wójt, burmistrz, prezydent, przewodniczący rady miasta, gminy) w proces tworzenia najważniejszego dokumentu strategicznego w gminie. Tak to zaznaczono w drugiej części niniejszego artykułu – atmosfera, którą tworzy odpowiednie napięcie, dobra energia – są wypadkową zaangażowania wójta, burmistrza czy prezydenta w proces tworzenia strategii rozwoju. Należy zauważyć, że z jednej strony podczas wywiadów wskazywano na duże znaczenie strategii rozwoju dla funkcjonowania gminy, jednak nie szło to w parze z bezpośrednim uczestnictwem w pracach nad dokumentem. Tylko 21% badanych decydentów uczestniczyło systematycznie w pracach nad opracowywaniem dokumentu. Aż 79% zapoznawało się z dokumentem na etapie jego finalizacji i podejmowało inicjatywę dopiero przed procedowaniem strategii rozwoju w radzie miasta czy gminy. Najczęściej wyznaczano osobę odpowiedzialną. Byli to: kierownicy, dyrektorzy komórek zajmujących się w urzędzie rozwojem regionalnym, rzadziej zastępca wójta, burmistrza czy też sekretarza. W dużym

stopniu decydowało to o stosunku wszystkich innych uczestników procesu tworzenia strategii do znaczenia tego dokumentu – również w przyszłości.

3.5. Wdrażanie i monitorowanie strategii rozwoju w gminach – weryfikacja zapisów z praktyką

W przekonaniu autora tego artykułu dwa etapy w opracowywaniu dokumentu są kluczowe. Są to etap konsultacji – który determinuje jakość strategii rozwoju – oraz zapisy i praktyka wynikające z jej wdrażania i monitorowania. Wdrażanie i monitorowanie strategii liderzy samorządów lokalnych zostawiają w rękach urzędników. W 85% badanych gmin nie można było stwierdzić, czy prowadzono dyskusje nad sposobem wdrażania strategii rozwoju oraz uzyskiwanymi rezultatami. W 15% gmin istnieją specjalne zespoły powołane do wdrażania i aktualizacji, które spotykają się dwa do sześciu razy w roku i przedstawiają wyniki swoich prac burmistrzowi. W większości gmin podczas sesji lub posiedzenia komisji radni zapoznają się z dokumentem – sprawozdaniem z realizacji strategii rozwoju, ale ma to charakter rytuału, a nie poważnej analizy. Analiza sprawozdań w 65% badanych gmin wskazuje na sprawozdawanie aktywności gminy w tym dokumencie, tylko w 35% mamy do czynienia z odniesieniem się do celów i konkretnych wskaźników. Widoczny był brak rekomendacji co do aktualizacji strategii, wyjaśnień braku efektów. Na podstawie protokołów z posiedzeń rad gmin i komisji możemy stwierdzić, że również reakcja władz gminy na tworzony dokument świadczy w wielu przypadkach o braku zainteresowania tym obszarem. Tylko w nielicznych gminach prowadzono w tym zakresie ożywioną dyskusję, proponowano zmiany w zapisach i podejmowano decyzje na przykład o aktualizacji strategii rozwoju.

PODSUMOWANIE

Na podstawie przedstawionych badań należy podkreślić znaczenie partycypacji oraz bezpośredniego zaangażowania władz w proces opracowywania strategii rozwoju. Nie tylko sam dokument jest owocem prac związanych z jego tworzeniem. Można podać kilka przykładów, które świadczą o tym, że przed przyjęciem strategii rozwoju przez gminę wprowadzono w życie projekty, które były wyrazem tego napięcia, dobrej energii, które towarzyszyły powstawaniu tego ważnego dokumentu strategicznego. Należy do nich utworzenie Uniwersytetu III Wieku w gminie Lubawka, który to projekt zrodził się podczas spotkań z mieszkańcami i zaraz został wprowadzony w życie. Innym przykładem jest powstanie szkoły liderów w powiecie świdnickim czy też utworzenie centrum sportowo-rekreacyjnego w gminie Głuszyca. Niekie-

dy taki stan napięcia, dobrej energii, na trwałe zakorzenił się w pracy urzędu – na co zwracali uwagę wójtowie, burmistrzowie czy sekretarze. Po prowadzeniu badań w poszczególnych gminach pojawia się postulat zbudowania optymalnego modelu zarządzania strategicznego dla gminy, ze szczególnym uwzględnieniem wskazania rozwiązań informatycznych.

LITERATURA

- Dolnicki, B. (2021). *Samorząd terytorialny*. Warszawa: Oficyna a Walters Kluwer business.
- Flieger, M. (2011). Optymalizacja zarządzania gminą – ocena z perspektywy pracowników szczebla wykonawczego. *Współczesne Zarządzanie. Contemporary Management Quarterly*, 1, 71–80.
- Gawroński, H. (2010). *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*. Warszawa: Oficyna a Walters Kluwer business.
- Krupski, R. (2012). *Zarządzanie strategiczne*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Penc, J. (2006). *Sztuka skutecznego zarządzania*. Kraków: Oficyna Ekonomiczna.
- Tutaj, J. (2018). Strategie rozwoju w jednostkach samorządu terytorialnego. *Społeczność Lokalna*, 2, 35–44.
- Rada Ministrów. (2017). *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do roku 2030)*. Warszawa.
- Schwartz, T. (2020). *Taka praca nie ma sensu! Cztery zapomniane potrzeby, które dodają energii do osiągania wspianiałych wyników*. Warszawa: MT Biznes.
- Ziółkowski, M. (2005). *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. W: A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Ziółkowski, M. (2015). Strategiczne zarządzanie rozwojem gminy. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 77(1), 145–163.

Akty prawne i poradniki do ustaw

- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. (2021). *Strategia rozwoju gminy. Poradnik praktyczny*, Warszawa
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz.
- Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2020, poz. 1378.
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, t.j. Dz. U. 2021 r. poz. 247.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. 2006 nr 227 poz. 1658
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. 2020 poz. 713, 1378.