

Andrzej Sztando

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

MODEL PROCEDURY BUDOWY STRATEGII ROZWOJU JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Streszczenie: Artykuł poświęcony jest tematyce planowania strategicznego w gminach, powiatach i województwach. Autor prezentuje w nim modelowy wzorzec procedury budowy strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego, który stworzył. Został on skonstruowany z wykorzystaniem polskich i zagranicznych doświadczeń samorządowych, literatury przedmiotu i prac badawczo-wdrożeniowych prowadzonych przez autora w kilkudziesięciu samorządach w latach 1995-2013. Pierwsza część artykułu poświęcona jest warunkom, jakie powinien spełniać tego typu plan. Część główną tworzy opis dziewiętnastu etapów budowy strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego. Obejmuje on m.in. następujące zagadnienia: decyzji o budowie strategii, wyboru jej wykonawcy, diagnoz, konsultacji społecznych, analizy strategicznej, misji, wizji, celów, zadań strategicznych, zgodności horyzontalnej i wertykalnej, finansowania, przyjmowania i wdrażania.

Słowa kluczowe: strategia rozwoju społeczno-gospodarczego, planowanie strategiczne, procedura, jednostka samorządu terytorialnego.

DOI: 10.15611/br.2013.1.18

1. Wstęp

Planowanie działań samorządów terytorialnych ma miejsce wszędzie tam, gdzie samorządy takie istnieją. Wynika to z konieczności prawidłowej realizacji szeregu działań, dla których zostały one powołane. W polskiej praktyce niektóre z planów są charakterystyczne dla wszystkich trzech szczebli samorządu, inne występują tylko na jednym z nich. W pierwszej z tych dwóch grup mieszczą się: budżet, wieloletni program inwestycyjny, plan gospodarki odpadami, program ochrony środowiska, program promocji, program bezpieczeństwa publicznego, program edukacji ekologicznej, program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego. W przypadku samorządów gminnych charakterystycznymi dla nich planami są: plan rozwoju lokalnego, wieloletni plan finansowy, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego,

miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, program przeciwdziałania narkomanii, program rewitalizacji (zwykle fragmentu miasta), plan urządzeniowo-rolny, program rozwoju oświaty, program lokalnej polityki gospodarczej, projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, plany rozwoju poszczególnych wsi. Samorządy powiatowe sporządzają plany rozwoju lokalnego, programy rozwoju przedsiębiorczości, programy przeciwdziałania bezrobociu oraz programy działań na rzecz osób niepełnosprawnych. W przypadku województw charakterystycznymi dla nich dokumentami planistycznymi są: strategia innowacji, strategia integracji społecznej, plan zdrowotny, program wyrównywania szans osób niepełnosprawnych i przeciwdziałania ich wykluczeniu społecznemu, plan zagospodarowania przestrzennego województwa, program małej retencji wodnej, program rozwoju sektora rolno-spożywczego, strategia rozwoju obszarów wiejskich, regionalny program operacyjny, regionalny plan działań na rzecz zatrudnienia, a także strategia energetyczna województwa.

Powyższe listy nie prezentują całego zbioru procesów planistycznych realizowanych przez samorządy. W praktyce jest ich więcej, gdyż sporządzenie danego planu w danej jednostce może być nie tylko wynikiem dyspozycji ustawowej¹, ale również działaniem fakultatywnym² wynikającym z jej uwarunkowań oraz potrzeb i zamiarów jej społeczności oraz władz. Celem prezentacji owych list jest bowiem jedynie wykazanie, jak szeroki zakres działalności samorządowej objęty jest przez realizowane praktycznie procesy planistyczne. Co za tym idzie – jak bardzo brzemiennie w społeczne, gospodarcze i środowiskowe skutki są ich szeroko rozumiana jakość, a także skuteczność i efektywność ich wdrażania. Jeden z takich planów wspólnych dla wszystkich samorządów celowo został pominięty w powyższych specyfikacjach. Jemu bowiem zostało poświęcone niniejsze opracowanie. Ma on znaczenie szczególne, ponieważ obejmuje najszersze spektrum działań, jego przedział czasowy jest zwykle najdłuższy, a rola w stosunku do wszystkich pozostałych – nadrzędna. Chodzi tu o strategię rozwoju społeczno-gospodarczego, zwaną dalej w skrócie strategią.

2. Cel i metoda czynności badawczo-wdrożeniowych

Nie istnieje jedna uniwersalna procedura samorządowego planowania strategicznego. W opracowaniach teoretycznych można napotkać wiele zaleceń i szczegółowych wzorców w tym zakresie³. Niemniej w praktyce rekomendowane procedury są nie-

¹ Procesem planowania wynikającego z dyspozycji ustawowej jest np. budowa programu ochrony środowiska danej gminy.

² Procesem planowania o charakterze fakultatywnym jest np. sporządzanie programu rozwoju funkcji turystycznych gminy.

³ Jako przykłady można wskazać: E. Nowińska, *Strategia rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1997; N. Berman, *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego – budowanie lepszej przyszłości gospodarczej w polskich*

mał zawsze modyfikowane, uzupełniane o dodatkowe etapy albo wykorzystywane tylko w części. Wciąż poszukuje się rozwiązań z jednej strony mających wysoki potencjał kreatywny, a z drugiej dostosowanych do zmiennych zadań, potrzeb i możliwości samorządowych jednostek. W obszarze tym mieści się kilkunastoletnia działalność badawczo-wdrożeniowa autora. Jednym z celów, jakie postawił on sobie w jej ramach, jest konstrukcja modelu (wzorca) procedury budowy strategii rozwoju jednostki samorządu lokalnego. Przyjęta metoda osiągnięcia tego celu obejmowała w pierwszej swej fazie stworzenie jego prototypu. Dokonano tego na podstawie dorobku zarządzania publicznego prezentowanego w literaturze końca ubiegłego wieku oraz na podstawie doświadczeń w budowie strategii rozwoju gmin według standardów proponowanych przez zachodnioeuropejskich konsultantów współpracujących z krajowymi samorządami. Następne fazy wspomnianej metody to praktyczna aplikacja tego prototypu (modelu) w samorządach lokalnych, a jego wybranych części w samorządach ponadlokalnych, a także wnikliwa obserwacja procesów tej aplikacji i ich rezultatów. W dalszej kolejności model doskonalono na podstawie tak zebranych danych oraz wyników analiz procesów samorządowego planowania strategicznego publikowanych we współczesnej im literaturze. Całość tych czynności miała postać kilkunastu cykli zamykanych kreatywno-modyfikacyjnym sprzężeniem zwrotnym. Prototyp modelu opracowany został w latach 1995-2000, a doskonalony był w latach 2001-2009. Łącznie w okresie tym autor wykorzystał własne doświadczenia z budowy i wdrażania 55 strategii rozwoju samorządów terytorialnych⁴. Jego obecna wersja weryfikowana była w gminach Bogatynia, Długołęka,

gminach, Municipium, Warszawa 2000; E. Wysocka, J. Babiński, T. Topczewska, M. Trojanek, E. Mzyk, *Strategia i polityka rozwoju gmin i województw. Podstawy metodyczne*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa–Poznań–Zielona Góra 1996; G. Pawelska-Skrzypek, D. Bieńkowska, K. Poczatek, K. Pałucha, C. Ułasiński, I. Suchanek, E.A. Lehan, *Planowanie i zarządzanie strategiczne*, Wydawnictwo Samorządowe FRDL, Warszawa 1997; J. Bieniecki, B. Szczupak, *Strategia rozwoju lokalnego*, [w:] *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2001, s. 111-134; I. Caulfield, J. Schultz, *Planning for Change: Strategic Planning in Local Government*, Longman, London 1989; L.G. Gordon, *Strategic Planning for Local Government*, International City/County Management Association (ICMA), Washington 1993; *Guideline for the Realization of Strategic Development Plans in Medium-sized Cities*, CEMR, Oficina de Arquitectura, Lisabon 1994; J.M. Bryson, *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organization*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco 1995; P. Healey, *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*, Macmillan Press Ltd., London 1997; G. Schöler, C. Walther, *A Practical Guidebook on Strategic Management for Municipal Administration*, The World Bank, Bartelsmann, Washington, D.C. 2003.

⁴ Strategie województw: dolnośląskiego (2001, 2005); strategii rozwoju powiatów: jeleniogórskiego (2000, 2006, 2007), zgorzeleckiego (2000, 2004), polkowickiego (2000, 2008), przeworskiego (2007), bolesławieckiego (2000); strategii rozwoju gmin: Dzierżoniów (1996), Dziwnów (2008), Jelenia Góra (1998, 2000, 2004), Nowogrodzic (2001), Starachowice (1997), Wojcieszów (2004), Wronki (1998), Bogatynia (2006, 2009), Bolków (2004), Chocianów (2001), Jelcz-Laskowice (2007), Łądek Zdrój (1998), Lubawka (2001), Pieńsk (2000), Polkowice (2000/1, 2002/3, 2007/8, 2010), Przemków (2008), Świerzawa (2004), Węglińiec (1998, 2007), Dobromierz (1999), Grębocice (2001, 2006), Jano-

Nowogrodzic, Polkowice, Przemków i Stronie Śląskie w latach 2010-2013, przynosząc wysoce pozytywne rezultaty na etapie zarówno opracowywania strategii rozwoju, jak i ich wdrażania. Celem niniejszego artykułu jest syntetyczna prezentacja jego najważniejszych etapów i ich cech.

W chwili obecnej trwają prace aplikacyjne jego kolejnego wariantu w kilku samorządach znacznie większych pod względem liczby ludności. Przykładowo w Kolinie od 2011 r. wdrażany był opisany dalej system monitoringu i korekt strategii rozwoju⁵. Niemniej podkreślenia wymaga fakt, że model w prezentowanym dalej kształcie przeznaczony jest przede wszystkim do stosowania w planowaniu strategicznym rozwoju lokalnego, to znaczy podczas budowy strategii rozwoju gmin i powiatów. Przedsięwzięcia planowania strategicznego rozwoju regionalnego mają już znacznie większą skalę i wiele innych własności, w związku z czym wymagają szerszego zakresu czynności niż tu prezentowany. Szczegóły niektórych z nich zawarte zostały w innych opracowaniach autora⁶.

3. Cechy prawidłowej strategii

Procedura planowania strategicznego w jednostce samorządu terytorialnego to zbiór działań prowadzących do sformułowania prawidłowej jej strategii rozwoju. Kluczowe dla zawartości owego zbioru jest pojęcie „prawidłowej strategii”. Niezbędne jest zatem jego wyjaśnienie. Prawidłowo sporządzona strategia to strategia spełniająca szereg warunków. Nie sposób na łamach tego opracowania wskazać ich wszystkich, stąd też skupiono się na najważniejszych spośród nich. Pierwszym warunkiem jest oparcie jej na identyfikacji właściwości danego terytorium oraz aktywnych i potencjalnych czynników zewnętrznych, mających lub mogących mieć wpływ na ewolucję właściwości danego terytorium. Identyfikacja ta nie może mieć jednak charakteru statycznego, tzn. obejmującego jedynie stan aktualny. Musi posiadać walor

wice Wielkie (2002), Jeżów Sudecki (2000), Łomazy (2009), Piszczac (2008), Mały Płock (2009), Marciszów (2003, 2010), Podgórzyn (2000), Radków (2008), Radwanice (2001), Rokitno (2009), Rudna (2004), Sulików (2005), Urzędów (2008), Waganiec (2007), Wądroże Wielkie (2008).

⁵ Wzbogacony o integrujący urząd miejski oraz jednostki organizacyjne i spółki miasta system informatyczny służący sprawozdawczości z realizacji poszczególnych zadań strategicznych i przygotowywaniu rocznych sprawozdań z realizacji strategii składanych przez prezydenta miasta radzie miejskiej.

⁶ Na przykład: A. Sztando, *Teoretyczne i praktyczne aspekty planowania strategicznego w skali regionalnej i lokalnej*, [w:] *Planowanie kompetencji kadr w regionie istotą rozwoju Dolnego Śląska*. Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław 2009 r., s. 70-85; tenże, *Zasady sporządzania dokumentów planistycznych samorządów terytorialnych*, [w:] *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego – finanse, rachunkowość, przedsiębiorczość*, t. 1, Zeszyty Naukowe nr 530, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2009, s. 373-383; tenże, *Subject and Objects of Local Development Strategy – Polish Experiences and Concepts*, [w:] *Economic Development and Management of Regions*, University of Hradec Králové, Hradec Králové 2009, s. 148-155.

prospektywizmu, czyli zawierać analizę dotychczasowych trendów oraz prognozy kształtowania się najważniejszych ww. właściwości i czynników. Nie może także zabraknąć badań opinii społecznej, gdyż zawsze przynoszą one cenne uzupełnienie, a niejednokrotnie weryfikują dane statystyczne. Poza tym oczekiwania społeczności jako głównego beneficjenta działań samorządu muszą mieć kluczowy wpływ na strategiczne decyzje jego władz. Warunkiem kolejnym jest zastosowanie analizy strategicznej dostosowanej do cech jednostek samorządu terytorialnego. Niezbędne jest także dokonywanie strategicznych wyborów, bowiem nie może zostać nazwana strategią rozwoju koncepcja jednoczesnego zaspokojenia wszystkich potrzeb niemal wszystkich beneficjentów, zwłaszcza w krótkim okresie. Wymóg ten wydaje się oczywisty, ale praktyka samorządowa dowodzi, iż często nie jest on dostrzegany. Kolejnym warunkiem, jaki musi spełniać prawidłowo sporządzona strategia, jest obejmowanie przez nią nie tylko zadań własnych samorządu, ale również zadań fakultatywnych, czyli wychodzących poza zakres obowiązków wynikających z ustaw. Nie może być również pozbawiona systemu wdrażania, na który składać się będą podmioty odpowiedzialne za realizację strategii oraz ich partnerzy, powiązania między nimi oraz jednoznacznie przydzielone obowiązki. Równie ważna jest procedura monitorowania postępów w osiągnięciu założonych celów, a także monitorowania funkcjonowania systemu wdrażania. System ten powinien również posiadać sprzężenie zwrotne w postaci procedury wykorzystującej wyniki monitoringu do korekt zarówno samej strategii, jak i jej procedury wdrożeniowej. Mowa tu o ewaluacji. Ważnym elementem dobrze sporządzonej strategii jest także program jej promocji.

4. Etapy budowy strategii rozwoju

Stanowiący przedmiot niniejszego opracowania modelowy wzorzec procedury budowy strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego składa się z 19 etapów działań:

- 1) decyzja o przystąpieniu do planowania strategicznego,
- 2) wybór podmiotu przygotowującego projekt strategii,
- 3) diagnoza prospektywna,
- 4) diagnoza opinii publicznej,
- 5) powołanie zespołu liderów,
- 6) konsultacje społeczne,
- 7) analiza strategiczna,
- 8) konstrukcja misji i wizji,
- 9) konstrukcja celów i wyznaczanie priorytetów,
- 10) wyznaczanie zadań strategicznych,
- 11) weryfikacja zgodności horyzontalnej i wertykalnej,
- 12) wiązanie zadań ze źródłami finansowania,
- 13) konstrukcja systemu wdrażania, w tym podsystemów monitoringu i korekt,

- 14) przydział zadań strategicznych,
- 15) definiowanie wytycznych dla projektów realizacyjnych,
- 16) planowanie promocji strategii,
- 17) opracowanie projektu strategii,
- 18) opiniowanie projektu strategii,
- 19) przyjęcie strategii do realizacji.

Ich kolejność i relacje prezentuje rys. 1, a kluczowe cechy zostały omówione poniżej.

Etap pierwszy to decyzja o przystąpieniu do planowania strategicznego. Decyzję tę może podjąć organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego⁷ w postaci stosownej uchwały. W przypadku samorządów gminnych i powiatowych taka decyzja najczęściej jest jednak podejmowana przez organ wykonawczy⁸ w ramach jego inicjatywy uchwałodawczej, przy jednoczesnym poinformowaniu o niej organu stanowiącego.

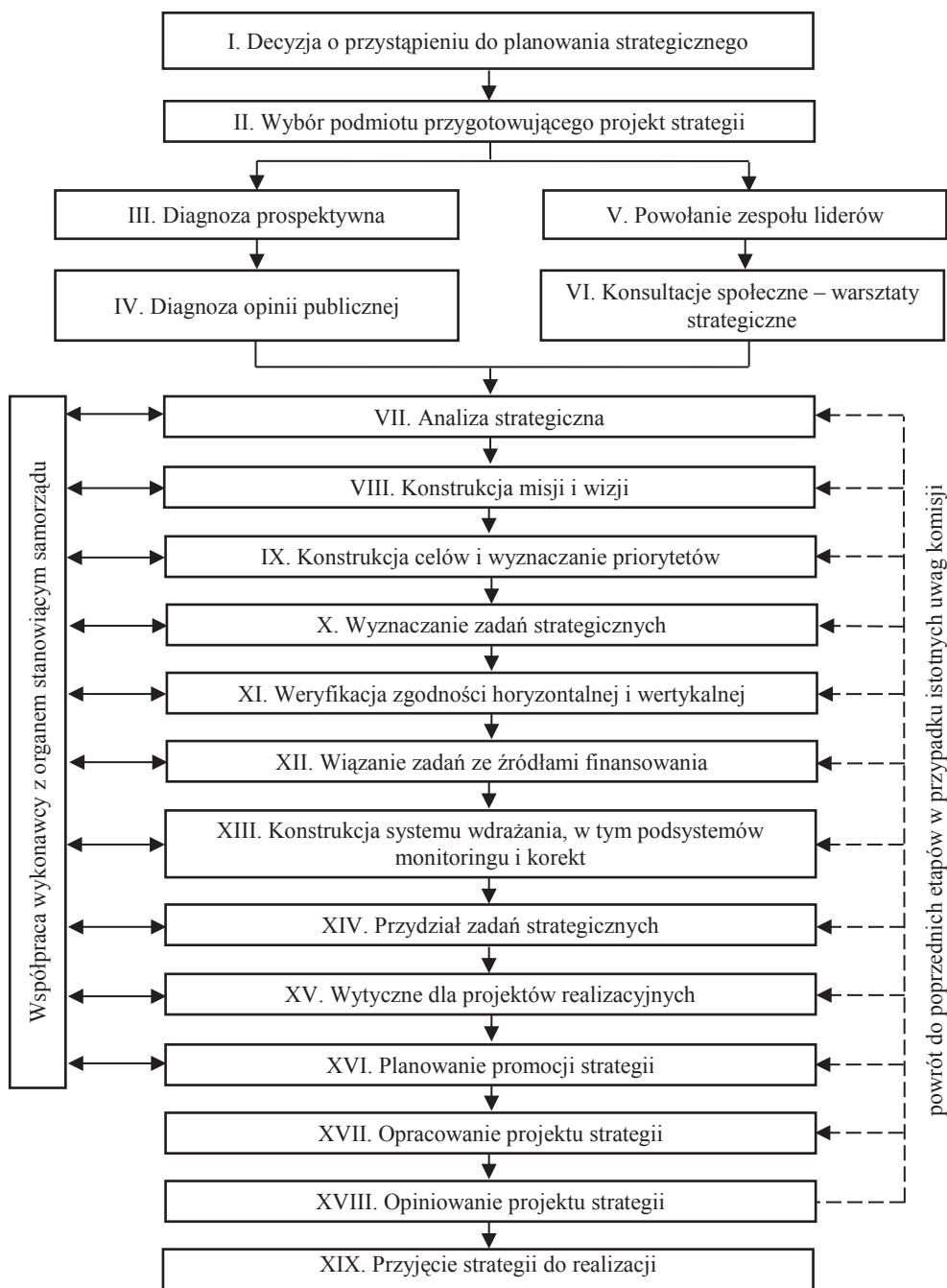
W dalszej kolejności następuje wybór podmiotu przygotowującego projekt strategii. Pierwszym dostępnym rozwiązaniem w tym zakresie jest przeprowadzenie całości prac własnymi siłami samorządu, czyli bez udziału ekspertów zewnętrznych. Rozwiązanie drugie to powierzenie im całości prac. Praktyka wskazuje jednak, że najlepsze są rozwiązania mieszczące się między tymi skrajnościami, opierające się na ścisłej współpracy przedstawicieli władz i administracji samorządowej z pracownikami wybranej firmy konsultingowej lub innym zespołem eksperckim. W chwili obecnej można mówić o wykształconym rynku usług w tym zakresie, na którym konkuruje wiele, zarówno polskich, jak i międzynarodowych, firm oferujących samorządom wszechstronną pomoc w zakresie planowania strategicznego.

Następny, trzeci z etapów budowy strategii to diagnoza prospektywna. Polega ona na zgromadzeniu i prawidłowej analizie danych opisujących przeszłość, teraźniejszość i istotnie prawdopodobną przyszłość cech jednostki samorządu terytorialnego oraz nieprzypadkowo wybranych cech jej otoczenia. Kluczowym wymogiem, jaki należy postawić przed taką diagnozą, jest wiarygodny opis szerokiego spektrum właściwości jednostki samorządu terytorialnego i najważniejszych czynników na nią oddziałujących. Do obowiązkowych składników tego opisu należy zaliczyć:

- materialne, ożywione i nieożywione zasoby naturalne,
- cechy sfery przedsiębiorczości (np. gospodarcza struktura funkcjonalna, gospodarcza struktura zagospodarowania, struktura własnościowa, największe podmioty gospodarcze, główne ich inwestycje, nowoczesność oraz innowacyjność ich produkcji, ich rynkowa pozycja konkurencyjna, stosowane instrumentarium pomocy publicznej),
- cechy zasobów pracy (np. kwalifikacje, wykształcenie, doświadczenie i inne elementy kapitału ludzkiego),

⁷ Rada gminy (miasta), rada powiatu, sejmik województwa.

⁸ Wójt, burmistrza, prezydenta miasta, zarząd powiatu.



Rys. 1. Schemat procedury planowania strategicznego

Źródło: opracowanie własne.

- cechy lokalizacyjne (np. położenie w stosunku do głównych szlaków komunikacyjnych, granic państwa, atrakcji turystyczno-rekreacyjnych, rynków zbytu),
- cechy struktury przestrzennej (np. dostępność nieruchomości pod różne rodzaje zabudowy, racjonalność wykorzystania przestrzeni, estetyka),
- dostępność i jakość infrastruktury technicznej (m.in. drogowej, kolejowej, wodociągowej, kanalizacyjnej, telekomunikacyjnej, przeciwpowodziowej, energetycznej, gazowniczej, hydrotechnicznej, melioracyjnej, ciepłowniczej),
- cechy bezrobocia (np. poziom, struktura płci bezrobotnych, ich struktura wiekowa, kwalifikacje, skłonność do pracy, dostosowanie szkolnictwa do rynku pracy),
- cechy społeczności (np. struktura wiekowa, migracje, zamożność, wykształcenie, świadomość obywatelska, świadomość środowiskowa, skłonność do przedsiębiorczości, organizacje pozarządowe, wolontariat),
- cechy infrastruktury społecznej (np. dostępność i jakość placówek przedszkolnych, szkolnych, uczelnianych, medycznych, sportowo-rekreacyjnych, kulturalnych, opieki i pomocy społecznej, wymiaru sprawiedliwości, administracji publicznej i specjalnej),
- własności samorządu i systemów komunalnych (np. poziom dochodów, zadłużenia i zdolności kredytowej, kwalifikacje i innowacyjność władz oraz pracowników administracji, gotowość do współpracy głównych, lokalnych grup politycznych, skuteczność w pozyskiwaniu wsparcia zewnętrznego, współpraca międzysamorządowa, w tym transgraniczna, kompletność i jakość planów operacyjnych⁹, system promocji, systemy zarządzania jakością, formy organizacyjno-prawne jednostek komunalnych oraz ich kondycja ekonomiczna, skuteczność i efektywność świadczenia usług publicznych),
- składniki potencjału turystycznego, rekreacyjnego i rehabilitacyjnego (np. obiekty zabytkowe, walory środowiskowe, kulturowe, uzdrowiskowe, klimatyczne, ukształtowania terenu, baza materialna turystyki, rekreacji i lecznictwa uzdrowiskowego, program imprez adresowanych do osób korzystających z tej bazy),
- zagrożenia i własności systemów bezpieczeństwa publicznego (m.in. przestępczość, zagrożenia pożarowe, zagrożenia epidemiologiczne, zagrożenia epizootyczne, zagrożenia powodziowe, jakość i dostępność publicznej infrastruktury bezpieczeństwa¹⁰, organizacja i działalność policji, straży pożarnej, straży miejskiej, służb sanitarno-epidemiologicznych, administratorów publicznej infrastruktury bezpieczeństwa),
- cechy gospodarki rolnej (np. powierzchnia, bonitacja i struktura użytkowania gruntów, poziom rozdrobnienia gospodarstw rolnych, ich kondycja ekonomiczna, poziom inwestycji, jakość produkcji rolnej i zakres działalności jej towarzyszącej),

⁹ Takich jak np. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, programy rozwoju systemu oświaty, programy współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi pożytku publicznego.

¹⁰ Na przykład wałów przeciwpowodziowych, systemów powiadamiania ludności, magazynów środków pomocy i prewencji.

- cechy gospodarki leśnej (np. powierzchnia i struktura gatunkowa zasobów leśnych, jakość drzewostanu, gospodarka leśna, w tym przede wszystkim produkcja drewna i nasadzenia, podmioty administracji leśnej i ich działalność),
- cechy gospodarki wodnej (m. in. główne ciek i zbiorniki wodne, dostępność zasobów wody, urządzenia hydrotechniczne, podmioty administracji wodnej i ich działalność),
- stan środowiska naturalnego (np. poziom zanieczyszczenia powietrza, wód i gleb, źródła zanieczyszczeń, działania ograniczające wolumen i różnorodność zanieczyszczeń, działania służące minimalizacji wolumenu zanieczyszczeń przedostających się do środowiska naturalnego, działania służące sanacji ekosystemów, poziom recyklingu odpadów, świadomość ekologiczna ludności i działania służące jej wzmocnieniu),
- czynniki zewnętrzne wpływające na rozwój jednostki samorządowej (np. tranzyt komunikacyjny, polityka władz wyższych szczebli, popyt na wyroby wytwarzane i usługi świadczone na terenie jednostki, konkurencja ze strony innych jednostek, zanieczyszczenia spoza obszaru jednostki, państwowe i międzynarodowe warunki prawne),
- wysoce prawdopodobne czynniki zewnętrzne, które będą mieć wpływ na rozwój jednostki terytorialnej (np. projekty ponadlokalnych rozwiązań prawnych, nowe technologie, elementy polityki międzynarodowej, globalne migracje kapitału, zmiany punktów równowagi rynków, migracje ludności, państwowe zamiary inwestycyjne).

Etap czwarty to diagnoza opinii publicznej. Najwłaściwszym, lecz niezbyt często stosowanym w praktyce samorządowej sposobem jej wykonania są badania ankietowe przeprowadzane wśród osób fizycznych zamieszkujących daną jednostkę samorządu terytorialnego oraz właścicieli lub naczelnej kadry kierowniczej podmiotów gospodarczych prowadzących na jej terenie działalność. Celem tak przeprowadzanej diagnozy jest identyfikacja aspiracji, oczekiwań, obaw i poglądów respondentów związanych z przedmiotem strategii, jakim jest jednostka samorządu oraz jej szeroko rozumiana gospodarka, społeczność i środowisko naturalne. W samorządach o silnie wykształconych funkcjach zewnętrznych, takich jak np. funkcje turystyczno-rekreacyjne czy uzdrowiskowe, badaniami ankietowymi należy obejmować również osoby inne niż mieszkańcy, tj. korzystające z lokalnych dóbr naturalnych i usług. Kluczowymi czynnikami sukcesu w stosowaniu ankiet są: prawidłowe przygotowanie pytań i dostępnych odpowiedzi, właściwy dobór próby badawczej, pełne zaangażowanie respondentów oraz umiejętne analiza wyników.

Kolejne dwa etapy, piąty i szósty, realizowane powinny być równolegle z trzecim i czwartym. Pierwszy z nich to powołanie zespołu liderów. Zespół liderów jednostki samorządu terytorialnego, zwany niekiedy komitetem sterującym, to grono osób składające się z przedstawicieli społeczności tej jednostki. Są nimi m. in.: radni jednostki samorządu terytorialnego, członkowie organu wykonawczego tej jednostki (oraz ich zastępcy, jeśli występują), sekretarz, skarbnik, rolnicy posiadający naj-

większe gospodarstwa rolne, liderzy ugrupowań politycznych, redaktorzy naczelni lokalnych mediów, a także kierujący: komórkami urzędu gminy (miasta, starostwa powiatowego), samorządowymi jednostkami organizacyjnymi i spółkami, największymi przedsiębiorstwami, podmiotami świadczącymi na terenie gminy (powiatu) usługi infrastrukturalne, podmiotami doradztwa rolniczego, nadleśnictwami, podmiotami zarządzającymi znaczącymi zasobami mieszkaniowymi, głównymi podmiotami tzw. otoczenia biznesu, głównymi organizacjami rolników i przedsiębiorców, aktywnymi organizacjami pozarządowymi, największymi klubami sportowymi, dominującymi związkami zawodowymi oraz kluczowymi jednostkami pomocy i opieki medycznej. Prócz powyższych do składu tego zaprasza się osoby pełniące na terenie jednostki samorządu terytorialnego funkcje kierownicze w jednostkach rządowej administracji niezespólonej i zespólonej, osoby pełniące funkcje organów wykonawczych samorządów sąsiednich tego samego i niższego (jeśli występuje) szczebla, a także wybrane osoby pełniące funkcje organów jednostki samorządu terytorialnego szczebla wyższego. Niekiedy też inne osoby cieszące się zaufaniem i popularnością społeczną, jak np. duchownych, lub nawet każdego zainteresowanego mieszkańca. Oczywiście powyższa lista nie aspiruje do roli listy zamkniętej, bowiem powinna być modyfikowana w zależności od lokalnych uwarunkowań i potrzeb.

Celem powołania takiego zespołu jest jego udział w procesie budowy strategii rozwoju, co ma doprowadzić do osiągnięcia wysokiej jej jakości. Powołania zespołu dokonuje najczęściej organ wykonawczy samorządu. W stosunku do osób podległych organizacyjnie następuje to drogą dyspozycji służbowej. W pozostałych przypadkach – w drodze zaproszenia. W samorządach wojewódzkich i niektórych powiatowych, a także w przypadku dużych miast, ze względu na liczebność członków, zespół taki dzielony jest na grupy dziedzinowe.

Drugi ze wspomnianych dwóch, równoległych etapów to konsultacje społeczne, przeprowadzane najlepiej w formie warsztatów strategicznych z udziałem omówionego wyżej zespołu liderów. Celem głównym warsztatów strategicznych jest określenie, a następnie skuteczne oraz efektywne wdrożenie strategii takich zmian społecznej, gospodarczej i środowiskowej sfery jednostki samorządowej, które można określić mianem rozwoju terytorialnego. Wskazany cel główny można poddać dywersyfikacji na cele cząstkowe, takie jak:

- zapewnienie pożądanej zgodności treści strategii z preferencjami i aspiracjami mieszkańców, z oczekiwaniami przedsiębiorców oraz wymogami ekosystemów,
- optymalizacja strategii dzięki uzyskaniu głównie jakościowych, ale również ilościowych danych na temat cech jednostki terytorialnej oraz czynników wpływających na jej rozwój,
- kreacja nowych, najlepiej innowacyjnych koncepcji rozwoju jednostki terytorialnej,
- kreacja inicjatyw miejscowej społeczności służących podnoszeniu skuteczności i efektywności wdrażania strategii,

- identyfikacja reakcji społecznej na kluczowe lub potencjalnie kontrowersyjne koncepcje władz samorządowych w zakresie rozwoju jednostki terytorialnej,
- zapewnienie poparcia społecznego dla koncepcji rozwoju jednostki terytorialnej wykreowanych przez władze samorządowe,
- identyfikacja i nawiązanie współpracy z potencjalnymi partnerami strategicznymi władz samorządowych,
- uzyskanie strategicznych kompromisów jako dróg rozwiązania najważniejszych konfliktów między głównymi aktorami sceny lokalnej,
- zapewnienie poparcia lub przynajmniej neutralnej postawy ugrupowań opozycyjnych wobec sprawującego władzę w sprawie przyjęcia i realizacji strategii,
- inicjacja społecznego monitoringu wywiązywania się władz samorządowych z zawartych w strategii zobowiązań,
- zapewnienie poparcia społecznego – już po przyjęciu strategii do realizacji – dla określonych w niej celów i przedsięwzięć służących ich osiągnięciu.

Innym, pobocznym celem jest spełnienie wymogów formalnych uzyskania wsparcia zewnętrznego przedsięwzięć, które mają być realizowane w ramach strategii. Istnieją bowiem formy zewnętrznego wsparcia działań samorządowych, najczęściej oparte na środkach pochodzących z Unii Europejskiej, w ubieganiu się o które ma znaczenie fakt przeprowadzenia związanych z nimi konsultacji społecznych.

Warsztaty strategiczne przynoszą satysfakcjonujące rezultaty z wykorzystaniem techniki moderacji wizualnej. Polega ona na zadawaniu uczestnikom pytań przez moderatora, dotyczących ww. tematów, zapisywaniu przez uczestników odpowiedzi, a następnie prezentowaniu tych odpowiedzi wraz uzasadnieniem. Zadaniem moderatora jest prowokowanie gremialnej dyskusji, której przedmiotem są zapisane opinie uczestników. Chodzi o to, aby prócz sporów, naturalnych w takiej sytuacji, osiągnąć efekt w postaci możliwie zgodnego, grupowego planowania i podejmowania decyzji przez reprezentantów wszystkich stron. W przypadku rozbieżności, w drodze dyskusji i argumentacji, dąży się do osiągnięcia rozwiązań lepszych niż „arytmetyczny” kompromis między wstępnymi stanowiskami stron. Dzięki temu końcowy wynik prac może być rozwiązaniem mniej oczywistym, a jednocześnie lepszym niż te, które były proponowane na początku rozmowy. Procedura planowania grupowego dopuszcza podejmowanie decyzji wyłącznie na zasadzie konsensusu, wyklucza natomiast możliwość głosowania, które dzieliłoby uczestników planowania na wygranych i przegranych. Oczywiście rzadko udaje się osiągnąć stuprocentową zgodność zaproszonych dyskutantów, ale mimo to, partnerska rozmowa zawsze pozwala na zaprojektowanie rozwiązań wielu problemów¹¹.

Etap siódmy to analiza strategiczna. Jest to następny etap czynności diagnostycznych. Polega on na takiej obróbce informacji zgromadzonych w etapach po-

¹¹ Por. A. Sztando, *Warsztaty jako metoda konsultacji społecznych w procesie lokalnego planowania strategicznego*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. R. Broł, A. Sztando, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011, s. 51-62.

przednich (od 3 do 6), dzięki której zostaną one zdyskryminowane przy użyciu kryteriów istotności i prawdopodobieństwa wystąpienia, a także poddane klasyfikacji przy użyciu kryteriów korzyści i lokalizacji względem granic jednostki samorządowej. Analiza strategiczna staje się w ten sposób fundamentem i uzasadnieniem wyników dalszych prac planistycznych, w tym przede wszystkim wizji rozwoju przedmiotu strategii oraz celów i priorytetów działań podmiotu strategii. Jedną z najczęściej i najchętniej stosowanych, zarówno dziś, jak i w przeszłości, procedur analizy strategicznej jest SWOT, służąca uzyskaniu wielopłaszczyznowej, dynamicznej analizy rozwoju danej jednostki terytorialnej. Jej cechą charakterystyczną jest niejednorodność wyrażająca się istnieniem wielu mutacji funkcjonujących w teorii i w praktyce. Różnią się one przede wszystkim odmiennym podejściem operacjonalizacyjnym. Idea pozostaje jednak od lat niezmienna. Daje ona stosunkowo użyteczne wyniki, niemniej jednak wyniki aplikacji samorządowych dostarczają argumentów, że charakteryzuje się on pewnymi wadami. Większość z nich wynika z faktu, że została ona zaprojektowana na użytek podmiotów gospodarczych, które w sposób istotny różnią się od jednostek terytorialnych. W związku z powyższym aparat teoretyczny terytorialnej analizy strategicznej poddawany jest współcześnie rozbudowie o nowe koncepcje charakteryzujące się większym dostosowaniem do wymogów, jakie stawia przed nimi wiedza o kreowaniu rozwoju regionów, subregionów i układów lokalnych. Jedną z takich koncepcji, znajdującą już swoje zastosowanie w praktyce samorządowej¹², jest opracowana przez autora procedura SWOT Plus¹³, prowadząca do wyodrębnienia:

1. mocnych stron – najważniejszych, istniejących w momencie analizy, właściwości układu terytorialnego, które są:
 - a. aktywnymi źródłami jego rozwoju (np. dogodne położenie logistyczne) lub
 - b. nieaktywnymi, lecz możliwymi do zaktywizowania źródłami jego rozwoju (np. cenne, lecz nieeksploatowane dotąd kopaliny);
2. słabych stron – najważniejszych, istniejących w momencie analizy, właściwości układu terytorialnego, które są hamulcami lub barierami jego rozwoju (np. wysoki poziom zanieczyszczenia gleb);
3. szans wewnętrznych – wyróżniających układ terytorialny, mających swoje źródło na jego terenie, możliwości wykreowania nowych mocnych stron, zdyskontowania istniejących mocnych stron, rozwiązania problemów wewnętrznych, wyeliminowania zagrożeń lub zabezpieczenia się przed nimi (np. poważne zamiary inwestycyjne lokalnego, lecz dużego przedsiębiorstwa);

¹² Została wykorzystana w około 50 samorządach w procesie budowy ponad stu planów strategicznych.

¹³ Więcej na ten temat w: A. Sztando, *Analiza strategiczna jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Metody oceny rozwoju regionalnego*, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 2006, s. 113-159.

4. zagrożeń wewnętrznych:

a. najważniejszych, istniejących w momencie analizy właściwości układu terytorialnego, które są nieaktywnymi, lecz możliwymi do zaktywizowania barierami lub hamulcami jego rozwoju (np. uśpione konflikty społeczne),

b. sytuacji wysokiego prawdopodobieństwa utraty (istotnego ograniczenia) danego atutu wewnętrznego, pojawienia się problemu wewnętrznego lub utraty (istotnego ograniczenia) stymulanty, wtedy gdy przyczyna zmiany znajduje się na terenie samorządu (np. zagrożenie katastrofą przemysłową i ekologiczną);

5. stymulant – aktywnych czynników zewnętrznych przyczyniających się do rozwoju układu terytorialnego (np. strumieni środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej trafiających na teren jednostki terytorialnej);

6. destymulant – aktywnych czynników zewnętrznych będących barierami lub hamulcami rozwoju układu terytorialnego (np. napływ zanieczyszczeń, których źródło znajduje się poza jednostką terytorialną);

7. szans zewnętrznych – najważniejszych, pozytywnych czynników zewnętrznych:

a. które istnieją w momencie analizy i mogą, po spełnieniu pewnych warunków, stać się stymulantami (np. duży popyt zewnętrzny na wyroby, które nie są, ale mogą być wytwarzane na terenie jednostki terytorialnej),

b. których zaistnienie w przyjętym horyzoncie czasowym jest wysoce prawdopodobne i które mogą, po spełnieniu pewnych warunków, stać się stymulantami (np. spodziewane decyzje władz wyższych szczebli dotyczące wsparcia jednostek terytorialnych tego typu co poddawana analizie);

8. zagrożeń zewnętrznych:

a. najważniejszych, negatywnych czynników zewnętrznych, których zaistnienie w przyjętym horyzoncie czasowym jest wysoce prawdopodobne i które mogą stać się destymulantami (np. zagrożenie powodziowe, którego źródło znajduje się poza analizowaną jednostką terytorialną),

b. sytuacji wysokiego prawdopodobieństwa utraty danej stymulanty, wtedy gdy przyczyna zmiany leży poza jednostką terytorialną (np. wzrost obciążeń fiskalnych lokalnych podmiotów gospodarczych eksploatujących kopaliny czy inne spodziewane decyzje władz wyższych szczebli ograniczające zasoby finansowe jednostek terytorialnych tego typu co poddawana analizie).

Kolejny, ósmy etap prac nad strategią to konstrukcja misji i wizji jednostki samorządu terytorialnego. Misja to odpowiedź na pytanie: „Po co istniejesz?”. Powód istnienia jednostek samorządu terytorialnego to wykonywanie określonych zadań publicznych. Misją każdej z nich jest zatem odgrywanie roli służebnej w stosunku do społeczności zamieszkującej na jej terenie. Niemniej dość często konkretyzuje się ją, wskazując, na czym rola ta ma przede wszystkim polegać. W takiej sytuacji misja stanowi wyjaśnienie powodu kreowania strategii rozwoju. Z kolei wizja to opis jej przyszłego stanu, który za pomocą strategii chce wykreować jej podmiot. Składniki wizji stanowią zbiór strategicznych punktów w wielowymiarowej przestrzeni jednostki charakteryzujących się wzajemnymi powiązaniem. Podkreślić na-

leży, iż wizja rozwoju jednostki powinna być zgodna z oczekiwaniami społeczności i zbiorowości funkcjonujących na jej terenie podmiotów gospodarczych. Jest również punktem wyjścia do formułowania kolejnych składników strategii, którymi są cele, priorytety i zadania.

W dalszej kolejności powinna nastąpić konstrukcja celów i wyznaczenie priorytetów (etap dziewiąty). Wypełnienie misji samorządu w celu osiągnięcia stanu opisanego w wizji wymaga podjęcia działań wzajemnie skoordynowanych w zakresie merytorycznym, organizacyjnym i finansowym, a także w czasie i przestrzeni. Pierwszą, kluczową fazą owej koordynacji jest wyznaczenie celów, jakie podmiot strategii zamierza osiągnąć. Muszą one być jednoznaczne, przejrzyste i niepozostawiające wątpliwości co do zgodności z misją. Wśród tychże celów wyróżnia się te, które mają najwyższą wagę i które nazywa się strategicznymi, oraz podporządkowane im cele pośrednie (częstkowe), które nazywa się najczęściej operacyjnymi. Cele strategiczne powinny być nieliczne i dotyczyć gospodarczej, społecznej i środowiskowej sfery rozwoju jednostki terytorialnej. Przykładem celu strategicznego może być rozwój gospodarki jednostki terytorialnej przy jednoczesnej zmianie jej struktury funkcjonalnej. Cele operacyjne są ogniwem pośrednim między celami strategicznymi a trzecim elementem struktury, jakim są zadania strategiczne. Można uznać, że cele operacyjne mają charakter techniczny, ponieważ ich wyznaczenie usprawnia proces wdrażania strategii. Spajają bowiem ogólne i syntetyczne kategorie misji, wizji i celów strategicznych ze szczegółami przedsięwzięć, monitoringu, sprawozdań itp. Są etapami na drodze do osiągnięcia celów strategicznych lub ich składowymi. Przykładowe cele operacyjne to:

- rozwój lokalnej przedsiębiorczości, przez który rozumie się: wzrost liczby i rozwój wewnętrzny (wzrost zysków, wartości podmiotu, poszerzenie zakresu działalności, poprawa pozycji konkurencyjnej, zwiększenie zatrudnienia, ograniczenie negatywnego wpływu na środowisko) lokalnych podmiotów gospodarczych, wzrost liczby i rozwój (poszerzenie zakresu działalności, wzrost skuteczności działalności) instytucji wspierających rozwój tychże podmiotów, polifunkcjonizację struktury lokalnej gospodarki, wzrost skłonności mieszkańców gminy do podejmowania działalności gospodarczej na własnych rachunek;
- rozwój lokalnego rynku pracy, polegający na: zwiększeniu liczby miejsc pracy, dostosowaniu struktury jakościowej podaży i popytu na tym rynku, zmniejszeniu liczby osób bezrobotnych, zmniejszeniu zjawiska nielegalnego zatrudnienia;
- rozwój funkcji turystyczno-rekreacyjnych układu lokalnego, którego składowymi są: wzrost liczby i rozwój wewnętrzny podmiotów gospodarczych świadczących usługi turystyczno-rekreacyjne (wzrost zysków, wartości podmiotu, poszerzenie zakresu działalności, poprawa pozycji konkurencyjnej, zwiększenie zatrudnienia, ograniczenie negatywnego wpływu na środowisko), wzrost liczby i rozwój publicznych urządzeń turystyczno-rekreacyjnej infrastruktury technicznej (wzrost dostępności, jakości, poszerzenie zakresu funkcjonalnego), wzrost dostępności zakresu usług turystyczno-rekreacyjnych świadczonych na terenie gminy, wzrost liczby osób korzystających z funkcji turystyczno-rekreacyjnych gminy;

- rozwój lokalnej infrastruktury technicznej, którego komponenty to zwiększanie liczby urządzeń infrastruktury technicznej (wodociągowej, kanalizacyjnej, gazowniczej, ciepłowniczej, teleinformatycznej, drogowej i okołodrogowej, melioracyjnej), poprawa jej stanu technicznego, wzrost bezpieczeństwa użytkowania tej infrastruktury, wzrost jej trwałości, wydajności, dostępności, poprawa integracji z systemami ponadlokalnymi, wzrost efektywności jej budowy i eksploatacji, spadek jej negatywnego wpływu na środowisko naturalne.

Prócz celów strategicznych i operacyjnych coraz częściej wyodrębnia się też priorytety. Są to części celów operacyjnych, których osiągnięcie jest najważniejsze dla rozwoju jednostki i powinno nastąpić najszybciej, jak to możliwe. Wyznaczanie priorytetów wynika z:

- konieczności zapewnienia przez dane przedsięwzięcia warunków do realizacji przedsięwzięć innych,
- zaspokojenia najpilniejszych potrzeb społeczności,
- uchronienia się przed najszybciej spodziewanymi zagrożeniami rozwoju,
- wykorzystania wkrótce przemijających szans rozwoju.

Po określeniu celów należy wyznaczyć zadania strategiczne (etap dziesiąty), czyli przedsięwzięcia organizacyjne, modernizacyjne, inwestycyjne, informacyjne, diagnostyczne, prawotwórcze i restrukturyzacyjne, których realizacja jest warunkiem osiągnięcia celów operacyjnych, a pośrednio celów strategicznych. Ze względu na ograniczenia dostępnych zasobów konieczny jest zatem ich prawidłowy dobór. Musi być on oparty na wynikach opisanej w poprzednim rozdziale analizy strategicznej, a także na analizie znaczenia poszczególnych zadań dla rozwoju gospodarczej, społecznej i środowiskowej sfery jednostki terytorialnej. Pod uwagę należy wziąć zatem szereg czynników, takich jak np. zasięg przestrzenny, czas i rozmiary kosztów realizacji, źródła finansowania, rodzaj, wartość i rozmiar skutków realizacji oraz okres ich istnienia.

Etap jedenasty to weryfikacja zgodności horyzontalnej i wertykalnej. Każdy samorząd, mimo iż dysponuje ustawowo zagwarantowanym obszarem autonomii funkcjonalnej i decyzyjnej, działa w szeroko rozumianym otoczeniu. Relacje z owym otoczeniem posiadają kilka cech bardzo istotnych dla rozwoju jednostki terytorialnej. Po pierwsze, mają wielowymiarowy charakter – dotyczą niemal pełnego spektrum zagadnień gospodarczych, społecznych i środowiskowych. Po drugie, układ podmiotów, które w relacje te z samorządem wchodzi, jest również bardzo bogaty. Podmiotami tymi są inne samorzady, przedsiębiorstwa, organizacje społeczne, pojedyncze osoby, instytucje publiczne, a nawet władze państwowe czy władze organizacji międzynarodowych. Wreszcie, po trzecie, siła wpływu tych relacji na rozwój samorządu jest zmienna w czasie, co oznacza, że powinny być stale monitorowane, a uwaga poświęcana im przez władze samorządowe duża. Wynika to z jednej strony ze zmienności cech wymienionych wcześniej podmiotów, a z drugiej ze zmienności znaczenia poszczególnych składników jednostki samorządowej i czynników jej rozwoju. Konstruktywną reakcją władz na te uwarunkowania jest zapewnienie zgodności własnych działań z działaniami najważniejszych podmiotów za-

prezentowanego otoczenia, oczywiście we wszystkich tych przypadkach, w których jest to zgodne z interesem samorządu lub wymuszone przez prawo. Dotyczy to również treści strategii, którą kształtuje się, biorąc pod uwagę strategie, plany i programy owych podmiotów. Zgodność ta ma dwojaki charakter. Biorąc pod uwagę obowiązującą strukturę systemu władz publicznych, można nadać jej wariantom miana zgodności wertykalnej i zgodności horyzontalnej. Zgodność wertykalna to zgodność ze strategicznymi dokumentami planistycznymi samorządów wyższych i niższych rządów. Rozszerza ona możliwości rozwoju współpracy z tymi podmiotami oraz zwiększa szanse na pozyskanie środków zewnętrznych. Zgodność horyzontalna to zgodność strategii z dokumentami planistycznymi sąsiednich samorządów tego samego szczebla. Podstawową przesłanką dążenia do zgodności horyzontalnej jest rozwój współpracy przy rozwiązywaniu tych samych, lokalnych, subregionalnych lub regionalnych problemów.

W etapie dwunastym następuje wiązanie zadań ze źródłami finansowania. Etap ten polega na co najmniej zgrubnym szacowaniu kosztów realizacji zaplanowanych zadań i poszukiwaniu takich źródeł ich finansowania, z których pozyskanie niezbędnych środków jest dostatecznie prawdopodobne. Zaniechanie realizacji tego etapu niemal zawsze prowadzi do drastycznej redukcji prawdopodobieństwa realizacji zaplanowanych zadań i osiągnięcia celów, upodabniając strategię raczej do listy życzeń niż do użytecznego, najważniejszego planu działań samorządu. Dobrym rozwiązaniem jest uszczegółowienie tej części strategii w postaci wieloletniego planu inwestycyjnego lub innego planu rzeczowo-finansowego. Plany takie są często sporządzane przez samorządy i przyjmowane w postaci odrębnych uchwał, jednak nic nie stoi na przeszkodzie, aby stanowiły część strategii, co zresztą ma miejsce w praktyce.

Po rozpatrzeniu spraw finansowych należy przejść do konstrukcji systemu wdrażania, w tym podsystemów monitoringu i korekt (etap trzynasty). Wdrażaniem strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego jest zespół czynności służących:

- osiągnięciu postawionych w tej strategii celów, w tym w szczególności poprzez realizację zawartych w niej przedsięwzięć inwestycyjnych, usługowych, administracyjnych, organizacyjnych i prawotwórczych,
- koordynacji w czasie i przestrzeni realizacji ww. przedsięwzięć,
- monitorowaniu realizacji ww. przedsięwzięć i weryfikacji stopnia osiągnięcia celów postawionych w strategii,
- monitorowaniu i korygowaniu czynności służących organizacji wdrażania strategii,
- monitorowaniu aktualności strategii i korygowaniu jej w odpowiednich momentach.

Jak widać z powyższego, wdrażanie strategii to nie tylko osiąganie stanu docelowego w niej określonego, ale również obserwacja i modyfikacja procedury wdrożeniowej oraz samej strategii. Pojęciem pochodnym w stosunku do wdrażania strategii jest procedura wdrożeniowa. Taką procedurę stanowi algorytm działań składających się na czynności wdrożeniowe. Ze względu na ww. cele wdrażania strategii uprawnione wydaje się twierdzenie, że jest to zmienny, autoadaptacyjny

algorytm otwarty na ingerencję podmiotu lub podmiotów wykorzystujących go. Razem z nimi, to znaczy organami stanowiącym i wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego, jego jednostkami organizacyjnymi i spółkami, a także, ewentualnie, partnerami współdziałania strategicznego, takimi jak np.: inne jednostki samorządu terytorialnego, podmioty gospodarcze czy organizacje pozarządowe, tworzy system wdrażania strategii. Inaczej mówiąc, zespół podmiotów oraz łączących ich zasad współdziałania, mających na celu realizację zawartych w strategii działań, ewaluację strategii i procesu jej wdrażania, dokonywanie korekt procesu realizacji strategii oraz projektowanie i dokonywanie zmian samej strategii.

Prawidłowe wdrażanie strategii wymaga, aby wszystkie z zadań strategicznych zostały przyporządkowane do poszczególnych komórek organizacyjnych urzędu gminy/miasta, starostwa powiatowego lub urzędu marszałkowskiego oraz jednostek organizacyjnych i spółek samorządu, a także podmiotów współdziałania strategicznego (za ich zgodą). Jest to etap czternasty – przydział zadań strategicznych. Taki zabieg ma na celu:

- wskazanie kierownictwu komórek (jednostek, spółek), które z ich działań są traktowane przez władze samorządu jako priorytetowe,
- wskazanie, które z komórek (jednostek, spółek) będą odpowiedzialne za: przygotowanie projektów realizacyjnych poszczególnych zadań strategicznych, realizację poszczególnych zadań strategicznych, pozyskiwanie informacji o wszelkich obecnych i przyszłych, znajdujących się na terenie samorządu i poza nim, czynnikach i zjawiskach mogących mieć istotny wpływ na realizację przydzielonego zadania, udzielanie informacji innym komórkom (jednostkom, spółkom) na temat realizacji poszczególnych zadań strategicznych, pozyskiwanie od innych komórek (jednostek, spółek) informacji niezbędnych do prawidłowej realizacji poszczególnych zadań strategicznych, przygotowanie dla organu wykonawczego właściwej części sprawozdań z realizacji strategii składanych organowi stanowiącemu, przygotowanie dla organu wykonawczego bieżących sprawozdań z postępów w realizacji zadań strategicznych.

Przydziału takiego można również dokonać po zakończeniu prac nad strategią rozwoju, choć najlepszym rozwiązaniem jest dokonanie go właśnie na tym etapie. W przeciwieństwie do etapów pozostałych ten ma zatem charakter opcjonalny.

W ramach czynności planistycznych wysoce wskazane jest także określanie głównych wytycznych dla projektów realizacyjnych (etap piętnasty). Wiele z opisanych wcześniej zadań strategicznych wymaga bowiem opracowania nie tylko dokumentacji technicznej, ale też innej niż techniczna (m.in. prawnej, organizacyjnej, finansowej). Na tym etapie prac określa się wymogi, jakim powinna ona sprostać. Celem takiego zabiegu jest zagwarantowanie ich zgodności ze strategią jako z dokumentem w stosunku do nich nadrzędnym. Oczywiście postulat krystalizacji głównych wytycznych planowania operacyjnego na etapie planowania strategicznego dotyczy tylko przedsięwzięć najistotniejszych z punktu widzenia osiągnięcia strategicznych celów.

Strategia rozwoju jednostki terytorialnej ma bardzo duże znaczenie zarówno dla władz, jak i dla lokalnej czy regionalnej społeczności. Proces jej wdrażania powi-

nien być procesem upublicznionym, i to nie tylko na szczeblu samorządu, ale również w jej otoczeniu. Szeroka akcja informacyjna na ten temat jest jednym z podstawowych gwarantów jej skutecznego wdrażania. W ten sposób społeczność jednostki pośrednio kontroluje terminowość osiągnięcia poszczególnych celów i realizacji poszczególnych zadań. Poza tym strategia jako element promocji jednostki sprzyja doskonaleniu jej wizerunku z punktu widzenia zarówno potencjalnych inwestorów, potencjalnych mieszkańców, potencjalnych partnerów współpracy strategicznej, jak i osób korzystających z jej walorów turystyczno-rekreacyjnych. Planowanie promocji strategii rozpoczyna się zatem już na etapie jej tworzenia (etap szesnasty).

Prace nad tekstem strategii trwają niemal od pierwszego etapu. Niemniej jednak pełna wersja jej projektu, zawierająca wyniki wszystkich wcześniej przedstawionych faz, może zostać opracowana dopiero w tym momencie. Opracowanie projektu strategii stanowi zatem siedemnasty etap prac. Na typową modelową wersję tego dokumentu składają się:

- część wprowadzająca: przedmowa, wyjaśnienie istoty strategii, przesłanki jej sporządzenia lub aktualizacji, opis metod jej opracowania, opis zasad, jakie zastosowano w procesie jej konstrukcji, spodziewane korzyści wynikające z jej przyjęcia i wdrożenia;
- część diagnostyczna: wyniki diagnozy prospektywnej, wyniki badań ankietowych, wyniki analizy strategicznej;
- część planistyczna: przedmiot i podmioty strategii, okres i horyzont czasowy strategii i ich dynamika, misja i beneficjenci strategii, wizja rozwoju jednostki, cele strategiczne i operacyjne, priorytety rozwoju, zadania strategiczne, powiązania celów z zadaniami strategicznymi, powiązania z dokumentami planistycznymi wyższego rzędu;
- część wdrożeniowa: konstrukcja i prace organu zajmującego się koordynacją wdrażania strategii (funkcje: planistyczna, monitoringowa, informacyjno-wnio-skodawcza, wewnętrznej dystrybucji informacji, promocyjna, kooperacyjna, prewencyjna, doradcza, koordynacyjna, wewnętrzna), plan ramowy i plan szczegółowy prac tego organu, przydział zadań, wytyczne do budowy projektów zadań strategicznych, monitoring wdrażania, zasady aktualizacji strategii, funkcje organu stanowiącego w realizacji strategii, promocja strategii;
- część formalna: załączniki, spisy, skład zespołu liderów, załączniki itp.

Po sporządzeniu projektu strategii poddaje się go opiniowaniu. Etap ten (osiemnasty) polega na poddaniu projektu opinii komisji organu stanowiącego, samorządu. Po zapoznaniu się z jego treścią, zgłaszają one ewentualne uwagi i przygotowują rekomendacje dla organu stanowiącego w zakresie przyjęcia strategii do realizacji. W przypadku istotnych uwag procedura prac nad strategią cofa się do tego z etapów, w stosunku do wyników którego je zgłoszono.

Uzyskanie pozytywnych opinii upoważnia do przedłożenia strategii (etap dziewiętnasty) w celu przyjęcia do realizacji. W praktyce samorządowej strategii rozwoju najczęściej przyjmowane są w postaci uchwały organu stanowiącego. Tekst stra-

tegi stanowi załącznik do takiej uchwały i w związku z tym jest jej integralną częścią. Podobnie jak w przypadku innych uchwał, jej wykonanie powierzane jest organowi wykonawczemu.

5. Zakończenie

Powyższa prezentacja etapów prac nad strategią nie wyczerpuje zagadnienia omawianej procedury planistycznej. Istnieją bowiem działania międzyetapowe, to znaczy takie, które prowadzone są w podczas prac należących do większej liczby etapów. Jednym z najważniejszych działań tego typu jest stała współpraca zespołu eksperckiego z organem wykonawczym samorządu lub wyznaczonym przez niego zespołem pracowników administracji samorządowej. Współdziałanie to polega na okresowym prezentowaniu wyników dotychczas zrealizowanych prac i zapoznawaniu się z sugestiami, opiniami, oczekiwaniami i zaleceniami strony samorządowej. Jego celem jest wykorzystanie wiedzy zgromadzonej w strukturach samorządu do podnoszenia jakości prac planistycznych i ich efektu finalnego. Prócz tego, z racji ograniczonych ram niniejszego opracowania, pominięto szereg zagadnień szczegółowych dotyczących etapów omówionych.

Przedstawiony, modelowy przebieg budowy strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego jest oczywiście jednym z możliwych i stosowanych w praktyce ujęć tego zagadnienia. Niemniej jako pozytywnie zweryfikowany może stać się inspiracją lub punktem wyjścia do kreacji innych rozwiązań, ogólnie doskonalszych lub bardziej dostosowanych do specyficznego kontekstu danego samorządu. Ponadto jego struktura dostarcza informacji o tym, które z koncepcji teoretycznych zawartych w literaturze przedmiotu, poświęconej zarządzaniu strategicznemu rozwojem lokalnym, znajdują zastosowanie praktyczne. Jego prezentacja włącza się zatem w dwa, wysoce pożądane dziś procesy łączenia teorii planowania strategicznego z realnymi procesami samorządowymi. Pierwszym z nich jest rozwój koncepcji systemów kreacji i wdrażania strategii rozwoju, natomiast drugim – ich ciągła weryfikacja praktyczna i doskonalenie, w tym w układzie międzynarodowym. Ich efektem powinno być upowszechnienie i wzrost jakości zarządzania strategicznego w samorządach wszystkich szczebli, co z pewnością objawi się wzrostem tempa i efektywności ich rozwoju społeczno-gospodarczego.

Literatura

- Berman N., *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego – budowanie lepszej przyszłości gospodarczej w polskich gminach*, Municipium, Warszawa 2000.
- Bieniecki J., Szczupak B., *Strategia rozwoju lokalnego*, [w:] *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2001.

- Bryson J.M., *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organization*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco 1995.
- Caulfield I., Schultz J., *Planning for Change: Strategic Planning in Local Government*, Longman, London 1989.
- Gordon L.G., *Strategic Planning for Local Government*, International City/County Management Association (ICMA), Washington 1993.
- Guideline for the Realization of Strategic Development Plans in Medium-sized Cities*, CEMR, Oficina de Arquitectura, Lisbon 1994.
- Healey P., *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*, Macmillan Press Ltd., London 1997.
- Nowińska E., *Strategia rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1997.
- Pawelska-Skrzypiek G., Bieńkowska D., Początek K., Pałucha K., Ułasiński C., Suchanek I., Lehan E.A., *Planowanie i zarządzanie strategiczne*, Wydawnictwo Samorządowe FRDL, Warszawa 1997.
- Schöler G., Walther C., *A Practical Guidebook on Strategic Management for Municipal Administration*, The World Bank, Bartelsmann, Washington, D.C. 2003.
- Sztando A., *Analiza strategiczna jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Metody oceny rozwoju regionalnego*, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 2006.
- Sztando A., *Subject and Objects of Local Development Strategy – Polish Experiences and Concepts*, [w:] *Economic Development and Management of Regions*, University of Hradec Králové, Hradec Králové 2009.
- Sztando A., *Teoretyczne i praktyczne aspekty planowania strategicznego w skali regionalnej i lokalnej*, [w:] *Planowanie kompetencji kadr w regionie istotą rozwoju Dolnego Śląska*, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław 2009.
- Sztando A., *Warsztaty jako metoda konsultacji społecznych w procesie lokalnego planowania strategicznego*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. R. Brol, A. Sztando, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011.
- Sztando A., *Zasady sporządzania dokumentów planistycznych samorządów terytorialnych*, [w:] *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego – finanse, rachunkowość, przedsiębiorczość*, t. 1, Zeszyty Naukowe nr 530, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2009.
- Wysocka E., Babiński J., Topczewska T., Trojanek M., Mzyk E., *Strategia i polityka rozwoju gmin i województw. Podstawy metodyczne*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa–Poznań–Zielona Góra 1996.

MODEL OF DEVELOPMENT STRATEGY CONSTRUCTION PROCEDURE OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT UNIT

Summary: The article is devoted to strategic planning issues in communes, districts and regions. The author presents his own model procedure standard for the construction of territorial self-government unit development strategy. It was constructed based on Polish self-government experiences, professional literature, as well as research and implementation studies conducted by the author in a few dozen of Polish self-government units during the last fifteen years. The initial part of the article presents conditions to be met by such a plan. The main body describes nineteen stages of territorial self-government unit development strategy construction. The crucial covered issues are: the decision about strategy construction, the choice of its executor, diagnoses, social consultancy, strategic analysis, mission, vision, objectives, strategic tasks, horizontal and vertical compliance, financing, approval and implementation.

Keywords: socio-economic development strategy, strategic planning, procedure, territorial self-government unit.