SPIS TREŚCI

Informacje o autorach 5

Wykaz ważniejszych skrótów 7

Od redaktora serii wydawniczej 8

Wstęp 10

Rozdział 1. Rola planowania w zarządzaniu rozwojem lokalnym 12

1.1. Uwagi wprowadzające 12

1.2. Współczesne uwarunkowania i przesłanki do planowania w zarządzaniu rozwojem lokalnym 14

1.3. Współczesne koncepcje rozwoju lokalnego i regionalnego 25

1.4. Gmina jako podmiot planowania w zarządzaniu rozwojem lokalnym 40

Rozdział 2. Planowanie strategiczne w rozwoju lokalnym 48

2.1. Uwagi wprowadzające 48

2.2. Pojęcie i istota planowania strategicznego 50

2.3. Rodzaje planów strategicznych w gminie 56

2.4. Procedury planowania strategicznego 68

Rozdział 3. Planowanie operacyjne w jednostkach samorządu terytorialnego 81

3.1. Uwagi wprowadzające 81

3.2. Pojęcie i istota planowania operacyjnego 82

3.2.1. Kategoria planowania operacyjnego 82

3.2.2. Związki planowania operacyjnego z planowaniem strategicznym 86

3.3. Rodzaje planów operacyjnych 92

3.3.1. Podział planów operacyjnych 92

3.3.2. Projekty w planowaniu operacyjnym 96

3.4. Procedura planowania operacyjnego 104

3.4.1. Ogólna procedura planowania operacyjnego 104

3.4.2. Procedura przygotowywania projektów 108

Rozdział 4. Metody planowania rozwoju lokalnego 117

4.1. Uwagi wprowadzające 117

4.2. Metody analizy otoczenia 119
4.3. Metody analizy zasobów gminy.....123
4.4. Zintegrowane metody planowania rozwoju gmin 134

Rozdział 5. Monitoring i ewaluacja planów rozwojowych w gminie 158
5.1. Istota prowadzenia oceny skuteczności planów rozwojowych w gminie.....158
5.2. Funkcje, metody i narzędzia monitoringu dokumentów strategicznych .160
5.3. Funkcje, metody i narzędzia ewaluacji dokumentów strategicznych.....171

Wykaz polecanej literatury 185

Informacje o autorach

Małgorzata Juchniewicz – dr hab. nauk ekonomicznych, kierownik Katedry Ekonomiki Produkcji, profesor Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Jej dorobek naukowy obejmuje ponad 200 pozycji, w tym: oryginalne rozprawy naukowe, współautorstwo podręczników akademickich i skryptów, ekspertyzy i analizy ekonomiczno-finansowe przedsiębiorstw oraz strategie rozwoju gmin. Była kierownikiem i ekspertem w kilkunastu projektach realizowanych w ramach funduszy europejskich, m.in.: badanie przedsiębiorstw Warmii i Mazur w zakresie konkurencyjności i innowacyjności, działalność innowacyjna mikroprzedsiębiorstw w Polsce, Handikap Plus – badania problemu niepełnosprawności na Warmii i Mazurach. Aktualne zainteresowania naukowe obejmują konkurencyjność i innowacyjność przedsiębiorstw, zarządzanie operacyjne oraz ekonomikę i organizację przedsiębiorstw (Rozdział 3.).

Krzysztof Krukowski – dr nauk ekonomicznych w zakresie nauk o zarządzaniu, adiunkt w Katedrze Organizacji i Zarządzania Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Absolwent Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Członek rad nadzorczych spółek komunalnych, przewodniczący Rady Nadzorczej Warmińsko-Mazurskiej Agencji Rozwoju Regionalnego w Olsztynie. Autor i redaktor licznych publikacji naukowych i książek z zakresu zarządzania strategicznego w sektorze publicznym, m.in.: *Strategie rozwoju gmin wiejskich województwa warmińsko-mazurskiego*, Ośrodek Badań Naukowych w Olsztynie, Olsztyn 2007; *Zarządzanie organizacjami rynku pracy. Wybrane zagadnienia*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Olsztyn 2007; *Zarządzanie organizacjami publicznymi*, UWM, Olsztyn 2006. Współautor dokumentów o charakterze strategicznym dla jednostek samorządu terytorialnego (Wstęp, Rozdział 4.).

Michał Opieczyński – doktor, dyrektor Departamentu Europejskiego Funduszu Społecznego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Marszałkowskiego. Dysponuje 10-letnim doświadczeniem w zakresie tworzenia i wdrażania strategii i programów regionalnych oraz znajomością funkcjonowania administracji samorządowej. W latach 2002-2004 był uczestnikiem zespołu odpowiedzialnego za realizację projektu RIS Warmia i Mazury. Pracując w tym okresie w Departamencie Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego uczestniczył w opracowywaniu *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego* oraz przygotowaniu i wdrażaniu przedakcesyjnych programów spójności społeczno-gospodarczej. Jednocześnie jako członek Komitetów Monitorujących programy regionalne i krajowe uczestniczy w partnerskim zarządzaniu efektywnością realizacji polityki spójności Unii Europejskiej. Zainteresowanie problematyką rozwoju regionalnego wy-

raził w tematyce pracy doktorskiej oraz publikacjach z zakresu zasad dobrego współrządzenia (Rozdział 5.).

Sylwia Stachowska – dr nauk ekonomicznych w zakresie nauk o zarządzaniu, adiunkt w Katedrze Organizacji i Zarządzania Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Zainteresowania naukowo-badawcze autorki koncentrują się wokół szeroko pojętej problematyki zarządzania kapitałem ludzkim organizacji, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki motywowania i wynagradzania pracowników. Jest autorką i współautorką 40 publikacji naukowych (w tym podręczników z dziedziny zarządzania, monografii, wielu artykułów w czasopismach specjalistycznych). Jest konsultantem i szkoleniowcem w dziedzinie kierowania zespołami pracowniczymi w organizacjach. Pełni funkcję Prezesa Zarządu Regionu Warmińsko-Mazurskiego Polskiego Stowarzyszenia Zarządzania Kadrami (Rozdział 2.).

Dariusz Waldziński – dr hab. nauk ekonomicznych, profesor Katedry Analiz Rynku i Marketingu Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Obszar zainteresowań naukowych obejmuje funkcjonowanie gospodarki lokalnej i regionalnej w warunkach przemian cywilizacyjnych oraz relacje między gospodarką a kulturą i religią. Opublikował m.in.: *Polityka regionalna w procesie przemian kulturowo-cywilizacyjnych. Zarys problemu*, Wyd. UWM, Olsztyn 2005; *Miejsce i rola samorządów lokalnych w polskiej polityce morskiej*, Politechnika Gdańska, Gdańsk 1999 (Rozdział 1.).

Wykaz ważniejszych skrótów

JST – Jednostki Samorządu Terytorialnego
KCS – Kluczowe Czynniki Sukcesu
LGD – Lokalna Grupa Działania
MSP – Małe i Średnie Przedsiębiorstwa
WPF – Wieloletni Plan Finansowy
WPI – Wieloletni Plan Inwestycyjny

Od redaktora serii wydawniczej

Coraz większego znaczenia nabiera odpowiedzialność władz jednostek samorządu terytorialnego nie tylko za administrowanie na danym terenie, ale także za skuteczne stymulowanie rozwoju lokalnego, którego efektem ma być poprawa sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców. Rozwój gminy – tak jak prężnej korporacji – zależy od zdolności do sformułowania strategicznych kierunków rozwoju, przyjęcia konkretnych programów operacyjnych oraz zmotywowania członków organizacji do realizacji zaplanowanych działań. To wyzwanie sprawia, iż pracownicy samorządowi muszą stawać się menedżerami publicznymi, którzy zarządzają rozwojem swoich jednostek terytorialnych. Wymaga to oczywiście nowych kompetencji, obejmujących nie tylko znajomość nowoczesnych narzędzi zarządzania, ale i umiejętności ich stosowania w praktyce polskich samorządów.

Fundacja BFKK od czasu powstania w Polsce administracji samorządowej podejmuje działania nakierowane na podnoszenie wiedzy i kształtowanie umiejętności jej pracowników. Obecnie ważnym elementem tych wysiłków jest Projekt „Kompetentna Gmina – wzmocnienie potencjału administracji samorządowej w zakresie Zarządzania Rozwojem Lokalnym" realizowany na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, a bezpośrednio skierowany do gmin Polski Wschodniej obejmującej województwa: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie. Polska Wschodnia to obszar, na którym sprawne zarządzanie rozwojem lokalnym nabiera szczególnego znaczenia ze względu na potrzebę nadrabiania znacznych opóźnień rozwojowych w stosunku do reszty kraju. Należy przy tym uwzględnić, iż zgodnie z nową Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego 2010-2020 przyjmuje się koncepcję rozwoju endogenicznego – w oparciu o tak zwane wewnętrzne potencjały rozwojowe. W tym kontekście należy widzieć zadania stojące przed samorządowcami województw należących do obszarów słabiej rozwiniętych. Tu zapewne trudniej będzie identyfikować wewnętrzne potencjały rozwojowe i skutecznie je rozwijać. Niewątpliwie pracownicy samorządowi będą musieli się wykazać wiedzą, umiejętnościami i aktywną postawą, aby sprostać takim wyzwaniom. Dlatego Projekt „Kompetentna Gmina" podjął się rozwoju kompetencji w zakresie pięciu kluczowych funkcji zarządzania rozwojem lokalnym, do których należą: planowanie, organizowanie, przywództwo, finanse i promocja. Jednocześnie, dzięki szeroko zakrojonym i wnikliwym badaniom stanu wykorzystania konkretnych instrumentów w ramach poszczególnych funkcji i w tym kontekście określania potrzeb szkoleniowych w 120 najlepiej rozwijających się gminach, Projekt generuje nową wiedzę o najskuteczniejszych formach oddziaływania na rozwój lokalny w warunkach Polski Wschodniej.

Niniejsza książka „Planowanie w zarządzaniu rozwojem lokalnym" stanowi jeden z pięciu poradników mających dostarczyć podstaw wiedzy w zakresie poszczególnych funkcji zarządzania rozwojem lokalnym. Łącznie seria pięciu pod-

ręczników „Zarządzania Rozwojem Lokalnym" może być traktowana jako gruntownie przygotowany materiał pomocniczy do wykorzystywania w procesie szkoleń pracowników gmin Polski Wschodniej zaplanowanych w Projekcie „Kompetentna Gmina". Jednocześnie jednak stanowiąc kompendium praktycznej wiedzy z zakresu zarządzania rozwojem lokalnym książki mogą być wykorzystywane do samodzielnego doskonalenia się w zakresie rozwoju lokalnego. Seria zapewne także zainteresuje studentów kierunków, takich jak zarządzanie czy administracja, szczególnie planujących karierę zawodową w strukturach samorządów terytorialnych.

Generowanie nowej wiedzy i jej szerokie upowszechnianie realizowane w Projekcie „Kompetentna Gmina" nie byłoby możliwe bez zaangażowania szerokich środowisk samorządowych i naukowych z terenu wszystkich pięciu województw Polski Wschodniej. W tym miejscu chciałbym wyrazić podziękowania za zaangażowanie i pomoc naszym partnerom. Do instytucji wspierających realizację Projektu obok Fundacji BFKK jako lidera należą: Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego, Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy Jana Kochanowskiego w Kielcach, Wyższa Szkoła Zarządzania w Rzeszowie, Politechnika Lubelska, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie oraz Uniwersytet w Białymstoku.

Prof. nadzw. dr hab. Bogusław Plawgo
Prezes Zarządu Fundacji BFKK

Wstęp

Kształtowanie rozwoju gminy powinno opierać się na planowaniu, które określałoby główne, długofalowe założenia oraz wytyczałoby kierunki działania i alokacji zasobów koniecznych do sprawnej i skutecznej realizacji celów. Programowanie rozwoju lokalnego jest jednym z podstawowych zadań jednostek samorządu terytorialnego. Planowanie jako podstawowa i pierwsza funkcja zarządzania oznacza określenie pożądanych stanów w przyszłości oraz ustalenie harmonogramu działań niezbędnych do osiągnięcia zakładanych celów. Planowanie rozwoju jest podstawą działania wszystkich organizacji gospodarczych. Gmina jako organizacja powinna także posiadać opracowane plany rozwojowe. Może ona tworzyć je na podstawie artykułu 18 ust. 6 Ustawy o samorządzie gminnym z 1990 roku[1] zawierającego stwierdzenie, że do wyłącznej właściwości gminy należy „uchwalanie programów gospodarczych".

Władze lokalne w procesie planowania rozwoju lokalnego powinny zwracać szczególną uwagę na uwarunkowania związane z tym procesem. Podejście do planowania zależne jest od przyjętej metodyki, która może być oparta na zasobach lub na otoczeniu. W podejściu zasobowym rozwój gmin opiera się na wewnętrznych, znajdujących się na terenie gminy, czynnikach rozwoju, czyli na mocnych stronach jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku planowania opartego na czynnikach zewnętrznych, płynących z otoczenia, rozwój zależny jest w dużej mierze od szans, jakie dają te czynniki. Bez względu na podejście do planowania rozwoju w procesie tym należy stosować odpowiednie procedury i metody postępowania.

Punktem wyjścia procesów planistycznych jest określenie potrzeb rozwojowych danej gminy, czyli jej raportu o stanie gminy. W tym celu możemy zastosować wiele metod diagnozy wnętrza gminy, jak i jej otoczenia. Po zidentyfikowaniu głównych obszarów, na których należy opierać rozwój, możemy przystąpić do procesu budowy planów.

W planowaniu rozwoju gminy wyróżniamy dwa podstawowe rodzaje planów: operacyjne i strategiczne. Plan operacyjny (bieżący) jest zbiorem decyzji krótkoterminowych określających poszczególne działania do wykonania w przewidzianym ściśle czasie oraz warunki wewnętrzne i zewnętrzne, które muszą być uwzględnione przy poszczególnych czynnościach. Plan strategiczny zaś to zbiór decyzji określających cele długookresowe, zasoby niezbędne do osiągnięcia założonych celów oraz sposoby ich pozyskania, rozmieszczenia i użytkowania przy uwzględnieniu zmian zachodzących w otoczeniu. W obu przypadkach (operacyjnym i strategicznym) można zastosować gotowe procedury ich opracowywania.

W procesie planowania rozwoju wykorzystywane są również techniki i metody planowania stosowane w organizacjach gospodarczych. Zgodnie z koncep-

[1] Dziennik Ustaw nr 16 z 1990 roku, poz. 94.

cją Nowego Zarządzania Publicznego (*New Public Management*) planowanie rozwoju gminy opierać się może na założeniach podejścia przedsiębiorczego do rozwiązywania podstawowych problemów rozwojowych gmin. Podejście to pozwala wykorzystać w procesie planowania rozwoju jednostek samorządu terytorialnego metody stosowane w organizacjach biznesowych. Należy jednak pamiętać, że podstawowym celem gminy jest zaspokajanie podstawowych potrzeb jej mieszkańców poprzez rozwój.

W niniejszym opracowaniu autorzy skupili się na zaprezentowaniu podstawowej wiedzy na temat planowania w zarządzaniu rozwojem lokalnym, pozwalającej Czytelnikowi rozwijać swoje umiejętności i kompetencje z tego zakresu.

Krzysztof Krukowski

Rozdział 1. Rola planowania w zarządzaniu rozwojem lokalnym

1.1. Uwagi wprowadzające

Pojęcie rozwoju lokalnego i regionalnego nie jest jednoznaczne. W swoich wypowiedziach i opiniach, na przykład na forum rady gminy, czy podczas spotkań z wyborcami, bardzo często je jednak wypowiadamy. Stwierdzamy, że głównym celem naszej troski i wynikających z niej działań jest właśnie rozwój. Słowo „rozwój" jest zatem jednym z najważniejszych argumentów naszej aktywności publicznej. Można powiedzieć nawet więcej – jest jej istotą. Po to właśnie ubiegaliśmy się o mandat radnego lub wójta (burmistrza, prezydenta), by nasza gmina się rozwijała. I tu możemy doszukać się pierwszej zasadniczej cechy wszelkiego rozwoju. Tą cechą, a zarazem wyznacznikiem rozwoju, jest zmiana. W potocznym języku używa się określenia – „zmiana na lepsze", czy też „zmiana dotycząca warunków życia mieszkańców". Potem doprecyzujemy, co zmiany te mają w rzeczywistości oznaczać. Chodzi tu więc przede wszystkim o sprawy gospodarcze, techniczne, edukacyjne, społeczne, środowiskowe, kulturalne, administracyjne itd. „Chcąc nie chcąc", tworzymy hierarchię celów założonego przez nas rozwoju, określamy metody i środki niezbędne do ich osiągnięcia, ustalamy warunki, horyzonty czasowe, dobieramy ludzi odpowiednich do działania. Nawet jeśli nie posiadamy odpowiedniego przygotowania teoretycznego, znamy swoją gminę, jej problemy, najpilniejsze potrzeby, znamy też mieszkańców, identyfikując się z nimi. To przecież nasi wyborcy. Oni nam zaufali.

Dogłębna znajomość gminy i kierunków, w jakich powinna się ona rozwijać, nie wystarczy jednak do kreowania zmian, zwłaszcza dziś, u progu XXI wieku. Nawet najlepsza intuicja lokalnych polityków, poparta dodatkowo wieloletnim doświadczeniem, nie wystarczy. O wiele łatwiej było zarządzać gminą dwadzieścia lat temu, gdy po kilkudziesięciu latach realnego socjalizmu nastąpiła w Polsce transformacja ustrojowa. Po powstaniu pierwszych demokratycznych samorządów terytorialnych w 1990 roku i po pierwszych wyborach do władz gmin, każde działanie, każda decyzja były ukierunkowane na zmianę, czyli w efekcie na rozwój. Tak więc każda zmiana świadczyła o rozwoju. Właściwe totalitarnym formom sprawowania władzy, interesy polityczne zeszły na drugi albo i na trzeci plan. Trzeba było wówczas zacząć rozwiązywać konkretne problemy i stawać wobec realnych wyzwań. Wystarczała pasja, a najlepszym doradcą był entuzjazm wynikający ze świadomości, że wreszcie można działać bez odgórnych dyrektyw, bez ideologicznej presji, bez partykularnych nacisków. Jeśli pasja i entuzjazm były wzmocnione przez wiedzę, zwłaszcza ekonomiczną, techniczną, czy prawno-administracyjną, to planowanie i realizacja celów roz-

wojowych stawały się oczywiste. Decentralizacja państwa oraz wynikająca z niej reforma samorządowa stały się jednym z najbardziej wyrazistych przejawów zmiany ustroju w naszym kraju. Wystarczyło po prostu mieć dobrą wolę i działać. Prawie wszystko wymagało przecież wówczas zmiany – stan techniczny infrastruktury komunalnej, budownictwo mieszkaniowe, stan środowiska przyrodniczego, sposób funkcjonowania szkolnictwa, służby zdrowia, opieki społecznej itd. Wszyscy uczyliśmy się wówczas demokracji, ale wszyscy uczyliśmy się również nieznanego nam wówczas systemu gospodarki rynkowej. W takiej sytuacji niektóre gminne instytucje, na przykład placówki kulturalne, musiały się przeorientować i dostosować do nowych, nieznanych przedtem uwarunkowań.

Gospodarka rynkowa „zmusiła" też przedstawicieli samorządów gminnych do kompleksowej restrukturyzacji wielu przedsiębiorstw, w tym zwłaszcza przedsiębiorstw komunalnych. Ich efektywność nie była już tylko uzależniona od – rozumianego „na sposób polityczny" – zaspokajania potrzeb zbiorowych mieszkańców. Zaczął liczyć się również rachunek ekonomiczny, a za tym szła konieczność określenia prawnych i ekonomicznych form działalności instytucji komunalnych, sposobów zarządzania nimi, racjonalizacji zatrudnienia itd. Restrukturyzacja lokalnych systemów gospodarczych stosunkowo najszybciej została dokonana w sferze handlu. O wiele trudniej było już z byłymi, terenowymi przedsiębiorstwami państwowymi. Stanowiły one przecież ważne źródło zatrudnienia, a w warunkach rynkowej konkurencji niewiele było szans na ich przetrwanie.

Nowym wyzwaniem dla ówczesnych samorządów gminnych była też demokracja, która nie oznacza przecież wyłącznie wolnych wyborów do władz. Demokracja lokalna polega przede wszystkim na aktywnym zaangażowaniu się mieszkańców w życie wspólnoty. Mieszkańcy stali się obywatelami, którzy artykułują swoje potrzeby, ale też pragną działać, być aktywnymi podmiotami kształtującymi swoje najbliższe otoczenie. To dzięki takiemu zaangażowaniu zaczęła rozwijać się lokalna opinia publiczna, powstawały też organizacje pozarządowe, stanowiące „ujście" dla ograniczanego przez lata twórczego potencjału obywatelskiego. Nie należy też zapominać o nawiązywanych wówczas kontaktach zagranicznych. Przedstawiciele samorządów gminnych oraz organizacji obywatelskich zaczęli poznawać gminne doświadczenia państw Europy Zachodniej. Rozwijał się ruch współpracy gmin bliźniaczych (siostrzanych), z czego nowe doświadczenia oraz inspiracje czerpali lokalni politycy, urzędnicy, ale też obywatele, w tym zwłaszcza młodzież i dzieci.

Można powiedzieć zatem, że lata 90. ubiegłego wieku były dla polskich gmin „czasem przebudzenia". Zaległych z poprzedniego systemu „spraw do załatwienia" było tak wiele, że stosunkowo nietrudno było przyczyniać się do zmian, czyli w efekcie do rozwoju. Jeszcze raz należy podkreślić: każda pozytywna zmiana w gminie była świadectwem i zarazem miarą rozwoju.

Sytuacja jednak zmieniła się w ostatnim czasie. Minęło już przecież 19 lat od pierwszych, po II wojnie światowej, demokratycznych wyborów władz gmin.

Polska „okrzepła" w systemie demokratycznym z gospodarką rynkową. Nasi przyjaciele z Zachodu nie traktują już nas, a przynajmniej nie chcą traktować, jak „ubogich krewnych", którym trzeba wyjaśniać i których trzeba uczyć – jak wygląda demokracja lokalna i jak w sposób demokratyczny zarządza się gminą, a zwłaszcza jak planuje się jej rozwój. Polska stała się już pełnoprawnym członkiem struktur cywilizacji Zachodu, czyli NATO i Unii Europejskiej. Teraz to raczej od nas oczekuje się pomocy, zwłaszcza w krajach Europy Wschodniej – chociażby na Ukrainie, czy Białorusi. Mamy bowiem już nagromadzone doświadczenia w tym względzie. Musimy też w inny niż kilkanaście lat temu sposób spojrzeć na istotę rozwoju gminy. Minął już czas, gdy wszystko co robiliśmy prowadziło do zmiany, która sama w sobie jest rozwojem.

1.2. Współczesne uwarunkowania i przesłanki do planowania w zarządzaniu rozwojem lokalnym

Chcąc wyjaśnić, dlaczego aktualna sytuacja na świecie zmusza nas do nowego sposobu postrzegania procesów rozwojowych, również w skali lokalnej, należy zdać sobie sprawę z ogromu komplikujących się uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych. O ile na początku lat 90. XX w. podstawowym uwarunkowaniem dla rozwoju regionalnego i lokalnego była transformacja ustrojowa, to już w drugiej połowie ostatniej dekady ubiegłego wieku oraz na początku XXI wieku nałożyły się na siebie nowe zjawiska, a mianowicie:

- coraz bardziej powszechny nowy sposób gospodarowania, czyli tzw. nowa gospodarka lub – inaczej mówiąc – gospodarka oparta na wiedzy;
- globalizacja, czyli skomplikowany i nie do końca jeszcze rozpoznawalny proces współzależności międzynarodowych zjawisk ekonomicznych, politycznych, technologicznych, społecznych i kulturowych;
- komplikująca się w związku z tym sytuacja międzynarodowa, której źródłem są rosnące dysproporcje w rozwoju poszczególnych części świata, a czego przejawem są między innymi:
  - wojna z terroryzmem polegająca na zaangażowaniu się USA i ich sojuszników – w tym Polski – w działania militarne na terenie Iraku i Afganistanu;
  - militarne aspiracje państw pozostających w konflikcie cywilizacyjnym z USA, w tym przede wszystkim Iranu i Korei Północnej;
  - rosnąca rola nowych, aspirujących do pozycji światowych mocarstw państw, przede wszystkim Rosji, Chin, Indii i Brazylii;
  - nie rozwiązany wciąż konflikt na Bliskim Wschodzie;
  - brak rozstrzygnięć w sprawie przyszłego kształtu instytucjonalnego Unii Europejskiej, o czym świadczą trudności z przyjęciem Traktatu Lizbońskiego jako rozwiązania zmierzającego do pogłębienia procesów integracyjnych;

- coraz bardziej zauważalne zagrożenia wynikające z degradacji środowiska przyrodniczego, jak też rosnące zagrożenie światowymi pandemiami – HIV/AIDS, chorobą wściekłych krów, ptasią – a ostatnio również – świńską grypą;
- zagrożenia spowodowane zorganizowaną przestępczością międzynarodową;
- światowy kryzys gospodarczy, którego skutki w coraz większym stopniu są już – a na pewno staną się w najbliższym czasie – odczuwalne również w naszym kraju.

W tym miejscu można postawić pytanie: jaki związek mają wyszczególnione zagrożenia i problemy z zarządzaniem polską gminą i planowaniem jej rozwoju? Otóż związek taki istnieje, gdyż żadna polska gmina nie jest odizolowana od tego, co dzieje się w jej bliższym i dalszym otoczeniu. Niezależnie od tego, czy oddziaływanie takie odbywa się w sposób bezpośredni czy pośredni, odbija się ono na warunkach życia wszystkich ludzi na świecie, również w Polsce. Nie rozumiejąc znaczenia tych zagrożeń, władze polskich gmin i ich mieszkańcy pozbawiają się ważnej wiedzy na temat współczesnych mechanizmów cywilizacyjnych. Brak wiedzy wywołuje z kolei niepokój i poczucie bezradności.

Jak pisze prof. Aniela Dylus: „(…) w powszechnej świadomości Polaków procesy transformacji, integracji i globalizacji zlewają się w jedno. Często odbierane są przy tym jako źródło zagrożeń. Wywołują niepokój, a nawet przerażenie. Zrozumiały poukładany i oswojony świat ulega rozbiciu. Pojawiają się nieznane dotąd problemy, jak np. bezrobocie, z którymi trudno sobie poradzić. (…) Ostentacyjna, luksusowa konsumpcja sąsiaduje ze skrajnym ubóstwem. Poza tym wszystko się zmienia. Trudno znaleźć jakieś trwałe punkty odniesienia do pielęgnacji własnej tożsamości. Zachwiane zostaje poczucie bezpieczeństwa. U jednych rodzi się bezradność i apatia, u innych – wzbiera agresja”[2].

Spróbujmy w tym miejscu nieco bliżej przyjrzeć się przejawom (symptomom) wymienionych zjawisk, problemów i zagrożeń w perspektywie polskich gmin, zwłaszcza tych małych i średnich. Omawiając te zjawiska, skoncentrujemy się na dwóch z nich, a mianowicie: nowej gospodarce i globalizacji.

Jeśli chodzi o nową, czyli opartą na wiedzy gospodarkę, to jej początki były już zauważalne na przełomie lat 70. i 80. ubiegłego wieku. W wyniku mającego wówczas miejsce kryzysu energetycznego, zaczęły się przeobrażać systemy gospodarki narodowej. Reorientacja w tym zakresie dotyczyła wzrostu znaczenia usług oraz zmniejszającej się roli produkcji przemysłowej. W wielu miastach i miasteczkach USA oraz Europy Zachodniej bankrutowały fabryki dające przez dziesięciolecia pracę miejscowej ludności. Władze tych państw postawiły, w związku z tym, na kompleksową przemianę struktury gospodarki regionalnej i lokalnej, a co za tym idzie – metod prowadzonej polityki ekonomicznej.

Przemiany te przebiegały w dwóch kierunkach. Pierwszy z nich opierał się:

[2] A. Dylus, *Globalizacja. Refleksje etyczne,* Wyd. Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków 2005, s. 11.

- z jednej strony – na liberalizacji i deregulacji gospodarki, czyli poddaniu jej prawom wolnego rynku oraz ograniczeniu oddziaływania rządów na procesy rynkowe;
- z drugiej strony natomiast – na wypracowaniu takiej polityki gospodarczej i społecznej, która niwelując rosnące bezrobocie i bezradność ludności, dawała jednocześnie organizacyjne oraz finansowe wsparcie niezbędne do nabywania nowych umiejętności pozwalających „znaleźć się" ludziom na rynku pracy; jak też umożliwiające aktywizację przedsiębiorczości, głównie lokalnej.

Drugi kierunek przemian, zastosowany przez kraje tworzące w tamtym czasie Wspólnoty Europejskie, był konsekwencją świadomości, że w warunkach nowych globalnych wyzwań pojedyncze państwa nie są w stanie sprostać pojawiającym się problemom gospodarczym i społecznym. Kraje te postawiły w związku z tym na:

- po pierwsze – pogłębienie procesu integracji, w wyniku czego powstała Unia Europejska będąca strukturą instytucjonalną umożliwiającą wspólne działanie w zakresie różnorodnych form polityki gospodarczej i społecznej; powstała w ten sposób między innymi wspólnotowa polityka strukturalna i polityka spójności;
- po drugie – decentralizację władzy publicznej, czyli „podzielenie się" kompetencjami i środkami – ale również odpowiedzialnością – ze wspólnotami regionalnymi i lokalnymi, które są w stanie, lepiej niż rządy centralne, prowadzić politykę rozwoju na własnych terytoriach.

Do najważniejszych przejawów nowej – postindustrialnej (poprzemysłowej) – gospodarki należy zaliczyć:

- w ujęciu przedmiotowym – oparcie się w działalności gospodarczej (produkcji i usługach) na zaawansowanych technologiach, zwłaszcza w sferach – informatycznej, biotechnologicznej, mechatronicznej, nanotechnologicznej itp.; chodzi tu zarówno o opracowywanie i produkcję zaawansowanych pod względem technologicznym dóbr i usług, jak też o ich powszechne wykorzystywanie w każdym aspekcie aktywności gospodarczej i pozagospodarczej;
- w ujęciu podmiotowym – ludzkie postawy, oparte przede wszystkim na kreatywności, bez której jakakolwiek działalność w sferze zaawansowanych technologii jest niemożliwa; kreatywność jest niezbędna również w dostrzeganiu i rozwiązywaniu niekonwencjonalnych problemów, dlatego menedżerowie i pracownicy muszą w sposób stały uczyć się i wzbogacać wiedzę niezbędną do funkcjonowania w warunkach nowej gospodarki;
- w ujęciu atrybutowym – niespotykane dotąd w takiej skali zjawiska: konkurencyjności, innowacyjności, mobilności kapitałów, ludzi i wiedzy, przez co odległość i czas przestają być ograniczeniami dla prowadzenia i rozprzestrzeniania się nowej gospodarki, a utrzymanie się na

rynku wymaga nieustannego poszukiwania innowacji produktowych, technologicznych, organizacyjnych i marketingowych;
- w ujęciu procesowym – procesy rosnącego znaczenia ponadnarodowych korporacji, które ze względu na swoje nieograniczone możliwości produkcyjne, finansowe, organizacyjne, inwestycyjne i marketingowo-promocyjne są w stanie decydować o rozwoju różnych części świata w sposób bardziej efektywny, aniżeli władze publiczne, krajowe, regionalne, czy gminne; organizacje te są też w stanie kształtować postawy konsumenckie w skali globalnej, ujednolicając je niezależnie od uwarunkowań lokalnych.

Tak kompleksowe przemiany musiały mieć wpływ na lokalne systemy gospodarcze, a co za tym idzie, również na reorientację głównych kierunków rozwoju terytorialnego. Wspólnoty lokalne musiały zatem odnieść się do wyzwań wynikających z coraz powszechniejszego znaczenia wiedzy, zaawansowanych technologii oraz kreatywności mieszkańców. Już w latach 80. zmieniły się funkcje dotychczasowych zabudowań fabrycznych. Po bankructwach lokalnych przedsiębiorstw przemysłowych w ich miejscu zaczęły powstawać nowe – nieznane wcześniej społecznościom lokalnym – instytucje, a mianowicie: inkubatory przedsiębiorczości, centra kreowania technologii, uczelnie wyższe kształcące głównie na kierunkach informatycznych itp. Przemiana funkcji starych, poprzemysłowych obiektów jest określana mianem – rewitalizacji. Należy jednak podkreślić, że nie chodzi tu wyłącznie o zagospodarowanie i zachowanie estetyki starych zabudowań, jak też o kwestie typowo architektoniczne. Istotą zjawiska rewitalizacji jest przede wszystkim wykreowanie w środowiskach lokalnych nowych, opartych na kreatywności i przedsiębiorczości, postaw. Nowo powstała infrastruktura staje się w ten sposób również ważnym elementem zachęcającym do nowych inwestycji zewnętrznych. W efekcie kompleksowej restrukturyzacji ulega lokalny system ekonomiczny, społeczny, kulturowy i przestrzenny, dzięki czemu gminy mogą wzbogacać swoją tożsamość o nowe doświadczenia związane z dostosowaniem się do dominującej roli wiedzy w mechanizmach rynkowych.

Charakterystycznym przykładem takiego rozwiązania są doświadczenia szwedzkiej gminy Ronneby. Ta typowo przemysłowa, mała gmina już w latach 80. postawiła na innowacyjność i gospodarkę opartą na wiedzy. Dzięki wysiłkom miejscowego samorządu, wspomaganego – zgodnie z zasadą subsydiarności – przez władze regionalne i centralne, powstał tu (organizowany wspólnie z miastem Karlskorona) nowy uniwersytet, specjalizujący się w kształceniu i badaniach naukowych dla potrzeb biznesu informatycznego. Zastosowano tu innowacyjną metodę „trójkąta innowacji", którego „wierzchołkami" były: władze samorządowe; środowisko naukowe (naukowcy i studenci) oraz przedsiębiorstwa informatyczne. Z czasem w stworzonym w ten sposób Centrum Informatycznym swoje miejsce znalazły takie firmy, jak Nokia oraz inne, pochodzące nawet ze znanej kalifornijskiej Doliny Krzemowej.

Przykład ten należy uznać oczywiście za wzorcowy, a – na co warto zwrócić uwagę – sukces przedsięwzięcia był konsekwencją przede wszystkim współpracy różnych lokalnych środowisk. Na znaczenie takiej współpracy zwrócono uwagę w kolejnej części rozdziału, poświeconej współczesnym koncepcjom rozwoju regionalnego i lokalnego.

W tamtym czasie – lata 80. – w Polsce nie myślano jeszcze o nadchodzącej epoce gospodarki opartej na wiedzy. W najlepsze cieszyliśmy się z „postępującej industrializacji kraju" i „za bezcen" nabywaliśmy przestarzałe linie technologiczne, których zachodni kontrahenci pozbywali się z radością. Nastawialiśmy się również na kształtowanie monokultury gospodarczej, w ramach której funkcjonowanie i rozwój zwłaszcza małych i średnich miast były uzależnione od jednego przedsiębiorstwa przemysłowego lub od jednej branży. Należy zauważyć, że taka struktura gospodarki lokalnej była konsekwencją właściwego epoce industrialnej etatyzmu. Najpierw był to etatyzm z okresu międzywojennego, kiedy rząd był głównym podmiotem inwestycji gospodarczych – miasto i port morski w Gdyni, czy też Centralny Okręg Przemysłowy[3]. Skutki monokultury gospodarczej są odczuwalne zwłaszcza w strukturze gospodarki lokalnej. Potem – po II wojnie światowej – Polska miała do czynienia z etatyzmem ideologicznym, opartym na doktrynie marksizmu-leninizmu, w świetle której rynek, własność prywatna, konkurencyjność i przedsiębiorczość były traktowane jako „coś złego", „coś, z czym należy walczyć", „coś, co stanowi przeżytek dziejów".

Jak już wcześniej powiedziano, w trakcie transformacji ustrojowej polskie samorządy gminne były skoncentrowane przede wszystkim na „odrabianiu" dystansu cywilizacyjnego w zakresie spraw podstawowych – infrastruktura komunalna, ochrona środowiska przyrodniczego, restrukturyzacja przedsiębiorstw gminnych itp. Problem wyzwań wynikających z nowej gospodarki pojawił się później, gdy okazało się, że zlokalizowane w konkretnych gminach duże przedsiębiorstwa nie wytrzymywały wymogów globalnej konkurencji. Podstawową reakcją samorządów gminnych na nowe zagrożenia były działania zorientowane na dwa kierunki, a mianowicie:

- po pierwsze – zachęcanie poważnych inwestorów zagranicznych do lokalizacji swojej działalności w gminach;

[3] Należy zauważyć, że etatyzm gospodarczy w Polsce z lat 1918-1939 był konsekwencją obiektywnych uwarunkowań historycznych. W młodym państwie, podzielonym przez 123 lata między trzy obce mocarstwa, po odzyskaniu niepodległości, po prostu brak było rodzimego kapitału prywatnego. Kiedy kapitał ten zaczął już powstawać, trzeba było rozpocząć przygotowania do wojny. Warto też zaznaczyć, że wielka inwestycja państwowa związana z powstaniem miasta i portu morskiego w Gdyni nie stanowi typowego przykładu monokultury gospodarczej. Wynika to ze specyfiki szeroko rozumianej gospodarki morskiej, która polega na kontakcie z globalnym otoczeniem. Ponadto w miastach portowych rozwija się wiele produkcyjnych i usługowych branż kooperujących w sposób bezpośredni lub pośredni z handlem morskim, żeglugą, produkcją okrętową itp. Inaczej natomiast przedstawiała się sytuacja z rozwojem produkcji zbrojeniowej w regionie tworzącym Centralny Okręg Przemysłowy. Tam do dziś odczuwalne są skutki monokultury gospodarczej, a bankructwo jednego przedsiębiorstwa, czy też całego sektora „zbrojeniówki", może przyczynić się do załamania struktury gospodarki miasta i regionu.

– po drugie – tworzenie lokalnych uczelni wyższych – publicznych (np. państwowe wyższe szkoły zawodowe) lub niepublicznych – albo też wydziałów zamiejscowych i filii innych, większych uczelni.

Tak ukierunkowane działania należy z pewnością uznać za właściwe, jednak w realizacji tych przedsięwzięć zabrakło głębszej, strategicznej refleksji. Dlaczego?

Po pierwsze – nawet jeśli nastawiona na bezpośrednie inwestycje zagraniczne promocja gmin jest prowadzona w sposób profesjonalny, a warunki sprzyjające podaży dla kapitału inwestycyjnego są spełnione (przynajmniej w podstawowym zakresie), to uzależnianie rozwoju wyłącznie od nich jest niepewne i obarczone sporym ryzykiem. Globalni inwestorzy są bowiem mobilni, a elastyczność i swoboda lokalizacyjna jest jedną z podstawowych cech ich aktywności. Owszem, nawet krótki okres obecności poważnych inwestorów zagranicznych jest ważny. Dzięki nim do gminy wprowadzana jest nowa organizacja i kultura pracy, można zapoznać się z nowoczesnymi metodami zarządzania, jednak w zasadniczy sposób nie zmienia to sytuacji gminy. Kapitał w końcu odejdzie, a gmina pozostanie ze starymi problemami. Stworzy się nowa odmiana monokultury gospodarczej, uzależniającej rozwój lokalny od jednego tylko podmiotu gospodarczego, czy też od jednej branży. Wynika z tego, że preferowanie jednego tylko kierunku rozwoju gminy jest „na dłuższą metę" nieskuteczne.

Istotne jest w takiej sytuacji dążenie do dywersyfikacji działalności gospodarczej, w ujęciu:

– podmiotowym – nie jeden duży inwestor, ale kilku, nawet mniejszych;
– przedmiotowym – nie jedna branża, ale przynajmniej kilka;
– funkcjonalnym – orientacja nie tylko na funkcję przyciągania inwestycji obcych, w oparciu o czynniki egzogenne (zewnętrzne), ale również rozwój funkcji przedsiębiorczości lokalnej, opartej na zasobach endogennych (wewnętrznych).

Po drugie – powstanie w gminach uczelni wyższych nie oznacza wcale, że w sposób automatyczny podniesie się jakość miejscowego kapitału ludzkiego. Należy liczyć się z tym, że najlepsi absolwenci, po uzyskaniu tytułu zawodowego licencjata lub inżyniera – bowiem na takim poziomie prowadzone jest kształcenie w większości uczelni lokalnych – przeniosą się do innych, większych miast, by tam zdobyć tytuł zawodowy magistra. Oznacza to, że ukształtowany w konkretnych gminach nowy kapitał ludzki w rzeczywistości nie będzie im służył w przyszłości. Aby temu zapobiec, w zarządzaniu rozwojem gminy należy zwrócić uwagę na:

– ściślejsze powiązanie kierunków i metod kształcenia z wymogami nowej gospodarki oraz strategicznymi obszarami rozwoju gminy;
– opracowanie i wdrożenie systemu motywacyjnego dla studentów w taki sposób, by po ukończeniu pełnego cyklu kształcenia (nawet jeśli był on kontynuowany w innych ośrodkach) chcieli powrócić na stałe do gminy

(nie chodzi tu jednak o stypendia, których i tak gmina nie może udzielać);
- ukształtowanie w gminie środowiska naukowego składającego się z nauczycieli akademickich i naukowców pracujących na lokalnych uczelniach (chodzi o to, by nie traktowali oni pracy na lokalnej uczelni wyłącznie jako dodatkowego źródła zarobku, a utożsamili się w pełni z gminą i jej problemami);
- wypracowanie modelu współpracy – na podany wcześniej „wzór szwedzki" – między władzami gminy a środowiskami naukowymi i biznesowymi, przy czym współpraca taka powinna mieć charakter merytoryczny i nie być uzależniona od lokalnych uwarunkowań politycznych, czy personalnych.

Oprócz nowej, opartej na wiedzy gospodarki istotnym przejawem współczesnych przemian jest globalizacja. Jak już stwierdzono, jest to zjawisko niezmiernie skomplikowane i trudne, a praktycznie niemożliwe do jednoznacznej interpretacji. W najogólniejszym ujęciu jest to proces współzależności zjawisk ekonomicznych, politycznych, technologicznych, społecznych i kulturowych, które zachodzą w skali globalnej. W tym rozumieniu zanika typowa dla epoki gospodarki industrialnej międzynarodowa współpraca gospodarcza i pozagospodarcza. Tworzy się natomiast jeden globalny rynek. Nie oznacza to jednak, że zanika znaczenie podmiotów, które w globalizacji uczestniczą. Zmienia się jednak charakter ich funkcjonowania, a co za tym idzie, pozycja oraz realny wpływ na wydarzenia i mechanizmy rynkowe, niezależnie czy jest to rynek towarów i usług, rynek pracy, rynek idei, rynek nauki, rynek kultury i sztuki, rynek mediów itp.

Do najważniejszych podmiotów uczestniczących w procesach globalizacji należy zaliczyć:
- przedsiębiorstwa, w tym zwłaszcza wspomniane ponadnarodowe korporacje gospodarcze;
- państwa narodowe, czyli wspólnoty narodowe oraz ich reprezentacje polityczne – rządy;
- grupujące poszczególne państwa ponadnarodowe struktury integracyjne, na przykład Unia Europejska;
- działające w skali globalnej organizacje międzynarodowe;
- uczelnie wyższe oraz ośrodki badawczo-rozwojowe (B+R), instytuty naukowe, technologiczne itp.;
- globalne ośrodki kreowania opinii publicznej, w tym zwłaszcza media elektroniczne;
- działające w skali globalnej organizacje pozarządowe, na przykład *Lekarze bez granic*, *Amnesty International* itp.;
- instytucje religijne, w tym zwłaszcza związane z największymi na świecie religiami monoteistycznymi – chrześcijaństwem, judaizmem i islamem; ale też inne religie, na przykład coraz silniej oddziałujący pod

względem kulturowym i politycznym buddyzm (*vide* buddyzm tybetański, co wiąże się pośrednio z międzynarodową pozycją Dalajlamy);
- działające w skali ponadnarodowej związki zawodowe i inne organizacje pracownicze;
- wspólnoty lokalne i regionalne, w tym gminy.

W warunkach globalizacji znaczenie jednych podmiotów się zwiększa, innych natomiast zmniejsza. I tak, zmniejsza się na przykład pozycja:
- tradycyjnych państw narodowych, z wyjątkiem imperiów działających najbogatszych państw świata – aktualnie powstała grupa G-20;
- działających w skali globalnej organizacji międzynarodowych, chociażby ONZ;
- związków zawodowych i organizacji pracowniczych, co jest konsekwencją zaniku tradycyjnych zawodów robotniczych (były one charakterystyczne w okresie gospodarki industrialnej i wielkiego przemysłu); natomiast „nowa klasa" tzw. robotników wiedzy (*knowledge workers*) jest zgrupowana albo w ponadnarodowych korporacjach, albo w administracji publicznej, gdzie aktywność związkowa jest ograniczona ze względu na specyficzną kulturę organizacyjną lub ograniczenia prawne.

Zwiększa się natomiast w warunkach globalizacji znaczenie:
- ponadnarodowych korporacji gospodarczych;
- mediów elektronicznych;
- różnorodnych ośrodków opinio- i kulturotwórczych – na przykład globalnych organizacji pozarządowych;
- uczelni wyższych i ośrodków B+R;
- paradoksalnie – mimo rosnącej sekularyzacji – instytucji religijnych (śledzone są opinie papieża, duchowych przywódców islamu, judaizmu, buddyzmu itp.);
- również paradoksalnie – wspólnot lokalnych, czyli gmin oraz regionalnych – mimo słabnącej pozycji tradycyjnych państw narodowych.

Do najważniejszych cech globalizacji (wymieńmy tylko te najważniejsze) należy zaliczyć:
- holizację,
- hybrydyzację,
- konsekwencjalizm planetarny,
- uniwersalizację,
- wzmagającą się presję konkurencyjności i innowacyjności we wszystkich sferach ludzkiej aktywności.

O niektórych z tych cech mówiliśmy już omawiając przejawy i cechy gospodarki opartej na wiedzy. Chodzi tu zwłaszcza o konsekwencjalizm planetarny, polegający na współzależności, a tym samym wzajemnym oddziaływaniu wszelkich zjawisk, które zachodzą nawet w oddalonych od siebie częściach świata. Wspomniano też o globalnej presji konkurencyjności i innowacyjności.

Zwróćmy w tym miejscu natomiast uwagę na holizację, hybrydyzację i uniwersalizację[4].

Przez holizację należy rozumieć zjawisko całościowego charakteru globalizacji. Nie można w związku z tym odróżnić od siebie procesów gospodarczych, politycznych, społecznych i kulturowych. Wszystkie te sfery nakładają się na siebie tworząc jeden konglomerat problemów i wyzwań. Na przykład problem bezrobocia w gminie. Nie można go traktować wyłącznie w perspektywie ekonomicznej; ważne są również pozostałe aspekty tego zjawiska, na przykład: społeczne, przestrzenne i urbanistyczne, organizacyjne, technologiczne, kulturowe, pedagogiczne, psychologiczne, prawne itd. Nie można zatem nawet próbować go rozwiązywać bez całościowej, czyli holistycznej optyki, co powoduje, że do rozwiązania problemu niezbędna jest koncepcyjna i realizacyjna współpraca interdyscyplinarnych zespołów, tak teoretyków, jak i praktyków.

Z kolei hybrydyzacja polega na powstawaniu zjawisk i przedmiotów o niejednorodnej strukturze kulturowej. Chodzi tu zwłaszcza o zachowania rynkowe, w których następuje zmieszanie różnych stylów i postaw przedsiębiorczych, konsumenckich, ale również administracyjnych. Z punktu widzenia gminy polega to na przykład na „mieszaniu się" chociażby stylistyki architektonicznej, form świadczenia różnorodnych usług (np. gastronomicznych – pizzeria obok restauracji chińskiej), różnorodnych rodzajów lokalnej działalności gospodarczej oraz pozagospodarczej itp.

Zjawiskiem pozornie przeciwstawnym, ale w rzeczywistości komplementarnym wobec hybrydyzacji jest uniwersalizacja. Polega ona na rozpowszechnianiu się pewnych wzorów na całym globie poprzez ich ekspansję oraz poprzez upodabnianie się do nich wzorów regionalnych i lokalnych. W taki właśnie sposób rozpowszechniają się: wolny rynek, technologie, nauka, ubiory, sposoby zachowań i myślenia itp. Prawie w każdej większej lub średniej gminie miejskiej można już spotkać chociażby placówki McDonald`sa, galerie handlowe i sklepy wielkopowierzchniowe, multikina, salony fitness, parki wodne, a jeśli jeszcze ich nie ma, to z pewnością pojawią się w bliższej lub dalszej przyszłości.

Podsumowując, żadna polska gmina nie „ustrzeże się" przed zmianami zachodzącymi w globalnym otoczeniu. Z każdej perspektywy poznawczej, w tym również gminnej, można powiedzieć, że[5]:

- „globalizacja jako zjawisko ma charakter wielowymiarowy i interdyscyplinarny, przez co nie można jej ograniczyć, czy zredukować do jednej tylko dziedziny życia;
- jej skutki mają w takim samym stopniu wymiar pozytywny, jak i negatywny; można powiedzieć też, że znaczenie tych skutków jest uzależ-

[4] Na temat przyczyn, przejawów i skutków globalizacji, w tym o holizacji i hybrydyzacji szerzej pisze – T. Buksiński, *Współczesne filozofie polityki,* Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Filozofii, Poznań 2006, s. 289-303.

[5] D. Waldziński, E. Chodkowska, *Kultura i sztuka. Gospodarka i kultura w kontekście regionalnym,* [w:] B. Plawgo (red.), *Potencjał rozwoju regionalnego – województwo podlaskie,* Wyd. Białostocka Fundacja Kształcenia Kadr, Białystok 2007, s. 257-295.

nione od przyjęcia przez samorządy lokalne określonej postawy strategicznej oraz że przejawy globalizacji mają charakter paradoksów – *coś co jest niekorzystne w jednej kwestii okazuje się korzystne w kwestii drugiej*;
- jest ona zjawiskiem nieuniknionym i dotyczy w sposób nieuchronny zarówno państw narodowych, jak też gmin; tym samym – niezależnie od poziomu planowania rozwoju – należy brać ją zawsze pod uwagę;
- nie da się badać – podobnie jak rozwiązywać konkretnych problemów – bez uwzględniania relacji między gospodarką a innymi, pozagospodarczymi sferami ludzkiej aktywności".

Jak stwierdziliśmy, skutki globalizacji dla społeczności lokalnych mogą mieć zarówno wymiar pozytywny, jak i negatywny. Jeden z wnikliwszych analityków tego zjawiska, Z. Bauman, dokonuje przeciwstawień w tym zakresie, konfrontując globalizację z lokalnością. Tą pierwszą reprezentują tzw. *nieobecni dziedzice,* czyli ludzie nie przywiązani do żadnej przestrzeni, tą drugą – ludzie *skazani na lokalność,* a więc na biedę[6].

„Ponadto Z. Bauman sądzi, że jedną z najważniejszych przyczyn postępującej separacji i segregacji dwóch światów – globalnego i lokalnego – jest *wojna o przestrzeń publiczną*. Jej uczestnikami są – z jednej strony zainteresowane wyłącznie zyskiem przedsiębiorstwa, zwłaszcza korporacje transnarodowe, z drugiej natomiast – społeczności lokalne, które stopniowo, właśnie z przyczyn ekonomicznych, są pozbawiane możliwości oddziaływania na swoje bliższe i dalsze otoczenie przestrzenne. Niewątpliwymi *beneficjentami* procesów globalizacji są reprezentujący ponadnarodowe korporacje tzw. *global players*. Co w takim razie pozostaje zwykłym ludziom, którzy muszą funkcjonować w przestrzeniach ograniczonych pod względem terytorialnym, tym, którzy są po prostu *skazani na lokalność* i nie mogą zmienić miejsca zamieszkania, gdy firma zapewniająca im pracę została sprzedana, a produkcja oraz interesy z nią związane zostały przeniesione do innego miasta lub nawet na inny kontynent? Najpierw bunt, potem frustracja, w końcu poczucie beznadziejności i fatalizmu własnego losu. (…)

Co istotne, z ponadnarodowymi korporacjami nie są w stanie *poradzić sobie* nawet władze publiczne – rząd i samorządy – gdyż jakże często są one od nich uzależnione chociażby w zakresie likwidacji bezrobocia, napływu nowych technologii, zastosowania innowacji oraz transferu wiedzy. (…)

Oprócz tendencji niekorzystnych, wywołujących pesymizm, w środowiskach lokalnych, nie należy jednak pomijać szans, jakie stwarza globalizacja. Szanse te mogą być związane zwłaszcza z otwarciem się wspólnot samorządowych na szeroko rozumiany *świat.* Do konsekwencji tego otwarcia należy zaliczyć między innymi:
- możliwość poznawania nowych kultur i idei, w wyniku czego coraz wyraźniejsza i bardziej możliwa zarazem staje się tożsamość kulturowa da-

[6] Z. Bauman, *Globalizacja. I co z tego dla ludzi wynika,* Wydawnictwo PIW, Warszawa 2000, (przełożył E. Klekot), s. 5-34.

nej wspólnoty lokalnej; w każdym razie stworzone zostaną warunki do dostrzeżenia znaczenia takiej tożsamości, co wiąże się z większą dbałością o lokalne dziedzictwo kulturowe itp.;
- możliwość zdobywania wiedzy np. podczas studiów za granicą lub czasowej emigracji, która nawet jeśli jest spowodowana motywami materialnymi, umożliwia najaktywniejszej części społeczeństwa pozyskanie nowych umiejętności, doświadczeń zawodowych oraz środków finansowych, które mogą być następnie zainwestowane w rodzimej wspólnocie lokalnej;
- możliwość promocji wspólnot lokalnych w skali międzynarodowej;
- możliwość wprowadzania innowacji do miejscowych przedsiębiorstw oraz wysokich standardów moralnych i – szerzej rzecz ujmując – cywilizacyjnych, upowszechniając je również w skali lokalnej.

(…) Z punktu widzenia społeczności lokalnych i regionalnych, można mówić nawet o swoistych paradoksach globalizacji, w świetle których:
- rosnącej sile korporacji transnarodowych można przeciwstawić równoczesny wzrost znaczenia przedsiębiorczości, zwłaszcza w sferze małych i średnich przedsiębiorstw;
- hybrydyzacji kultury można przeciwstawić rosnącą sferę wolności człowieka i związane z nią prawo do wyboru, w tym do zachowania tożsamości kulturowej, a nawet jej rozwijania;
- rosnącej dysproporcji między umacniającym się bogactwem jednych i pogłębiającą się biedą drugich można przeciwstawić idee solidarności ludzkiej w skali globalnej. (…)

Źródłem postaw optymistycznych, czy też umiarkowanie optymistycznych, w zakresie wpływu współczesnych przemian na ekonomiczno-kulturowe aspekty rozwoju lokalnego i regionalnego jest założenie, według którego przemiany te należy potraktować jako oczywistość, uwzględniając logikę długotrwałego procesu historycznego. Tak jak kiedyś epoka starożytna musiała ustąpić średniowieczu, te z kolei ustąpiło epoce nowożytnej z Odrodzeniem i Oświeceniem. Obecnie ludzkość przeżywa czas, w którym porządek świata znowu się zmienia. Wraz z globalizacją i gospodarką opartą na wiedzy, tradycyjne więzi społeczne zaczynają nabierać wymiaru sieci, rodzi się społeczeństwo informacyjne, a państwa narodowe, które w obecnej formule geopolitycznej i ustrojowej ukształtowały się po I wojnie światowej, integrują się z konieczności w większe ugrupowania. Według R. Kapuścińskiego: przyszły świat będzie [a przynajmniej powinien być] światem wielkich zespołów gospodarczo-państwowych. Dlatego Polska może przetrwać tylko w wielkiej rodzinie wielu państw. Ten przyszły świat będzie bezlitośnie wyrzucał na margines, likwidował wszystko to, co słabe[7].

Próbując ustosunkować się do zagrożenia, jakim dla społeczności lokalnych i regionalnych jest pluralizm, warto odwołać się do przemyśleń znanego współ-

[7] R. Kapuściński (w rozmowie z A. Domosławskim), *Ciszej z tymi werblami,* „Gazeta Świąteczna" z 24-26 grudnia 2002, s. 18.

czesnego filozofa W. Stróżewskiego, według którego: globalizacja jest w istocie pluralistyczna. Znaczy to, że niesie różne treści i różne wartości. Nie jesteśmy [jednak] skazani na bezmyślne akceptowanie wszystkiego. Mamy [natomiast] prawo wybierać to, co w niej naprawdę wartościowe. (...) Mówi się, że globalizacja zdominowana jest przez kulturę amerykańską. I to jest prawda. Ale prawdą jest także, że nikt nie zmusza nas, by wybierać z niej to, co najpłytsze, najgorsze, ocierające się o kicz. Zwróćmy uwagę (...) na wspaniałe amerykańskie orkiestry symfoniczne, na istniejące przy każdym prawie college`u chóry, na cudowne, zapierające dech w piersi zbiory muzealne (oraz sposoby ich ochrony i konserwacji), na wspaniałą architekturę, na amerykańską troskę o przyrodę (parki narodowe) czy (...) wolność wypowiedzi przy równoczesnej odpowiedzialności za słowo. (...) Czy snobizmu na Amerykę nie można by skierować na te właśnie zjawiska? (...) Ale na tym nie koniec. Chodzi bowiem o to, by procesy globalizacyjne – nieuniknione, a może nawet historycznie konieczne – nie odbywały się bez nas"[8]/[9].

Nie należy też zapominać, że jedną z największych szans dla polskich gmin w warunkach współczesnych przemian jest integracja europejska. Nie chodzi tu jednak wyłącznie o możliwość pozyskiwania środków finansowych z funduszy strukturalnych. Szansą, a zarazem wyzwaniem, są przede wszystkim nowe standardy cywilizacyjne dotyczące zjawisk ekonomicznych, politycznych, technicznych, społeczno-obywatelskich i kulturowych.

Postawę, jaką powinna przyjąć gmina wobec wymienionych, zachodzących w skali globalnej, przemian, omówiono w rozdziale 1.4. Przedtem jednak, należy zapoznać się z najnowszymi koncepcjami oraz teoriami rozwoju regionalnego i lokalnego.

1.3. Współczesne koncepcje rozwoju lokalnego i regionalnego

Jak już wspomniano, jednoznaczne określenie istoty rozwoju lokalnego i regionalnego nie jest możliwe. Wynika to z faktu, że rozwój może być rozu-

[8] W. Stróżewski, *O wielkości. Szkice z filozofii człowieka,* Wyd. Znak, Kraków 2002, s. 190-191.

[9] Cytaty za fragmentami innych publikacji D. Waldzińskigo. Zob. D. Waldziński, *Koncepcja trajektorii rozwoju jako przykład metaekonomicznego ujęcia problematyki regionalnej,* [w:] B. Jóźwik, H. Ponikowski (red.), *Międzynarodowe uwarunkowania rozwoju regionalnego,* Wyd. KUL, Lublin, 2008 s. 32-51; D. Waldziński, *Polityka regionalna w Polsce w procesie przemian kulturowo-cywilizacyjnych. Zarys problemu,* Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2005, s. 269-271; D. Waldziński, *Skazani na lokalność? Społeczności lokalne wobec ekonomicznych konsekwencji współczesnych przemian kulturowo-cywilizacyjnych,* „Problemy Zarządzania" 2006, nr 3 (13), s. 147-148; D. Waldziński, D. Śledź, *Wprowadzenie teoretyczne do problematyki badawczej,* [w:] D. Śledź, D. Waldziński (red.), *Analiza aktualnej sytuacji, trendów rozwojowych i prognoza zmian społeczno-gospodarczych w województwie lubelskim,* Wyd. Instytut Badań i Analiz OSB, Lublin 2009, s. 9-32.

miany w różnorodny sposób, w zależności od punktu widzenia podmiotu oceniającego. To, co dla jednych jest rozwojem, dla innych może świadczyć o regresie; to, co jedni uważają za sprawiedliwe i dobre, dla drugich może być przejawem niesprawiedliwości i zła. Różnorodność taka może być uzasadniona wielością poglądów, sposobów na życie, ale również założeń teoretycznych oraz interesów struktur społecznych, politycznych, jak też szczebli kreowania polityki rozwoju lokalnego i regionalnego. Wynika to z trzech zasadniczych przyczyn, a mianowicie:

- po pierwsze – z wielości ideologii oraz doktryn politycznych (np. liberalizmu, konserwatyzmu, socjalizmu, marksizmu, ekologizmu, różnych idei alternatywnych itp.); poszczególne sposoby myślenia zakładają tu inną logikę procesów rozwojowych, co jest konsekwencją odmiennych koncepcji w zakresie istoty gospodarowania oraz odmiennych wizji rozwojowych, jak też mechanizmów polityki rozwoju;
- po drugie – z wielości tzw. paradygmatów, czyli teorii w ramach nauk ekonomicznych i społecznych; inne jest np. podejście do rozwoju reprezentowane przez zwolenników i przedstawicieli teorii neoklasycznych, inne podejście reprezentują keynsiści, instytucjonaliści itd.;
- po trzecie – z wielości tradycji kulturowych reprezentowanych przez mieszkańców poszczególnych obszarów; chodzi tu zwłaszcza o stosunek do przedsiębiorczości, zdolność do współpracy i podejmowania oddolnych inicjatyw, tolerancję i życzliwość dla innych kultur, otwartość na zmiany i naukę nowych rozwiązań organizacyjnych, kulturę pracy, pozytywny stosunek do innowacyjności itp.

W tym miejscu nie będziemy dokładnie omawiać wszystkich wymienionych przyczyn, a tym samym przejawów rozwoju, gdyż wymagałoby to kilkuset stron odrębnego, specjalistycznego opracowania. Najważniejsze jest, by zrozumieć, że rozwój terytorialny ma charakter relatywny, czyli uzależniony jest od różnorodnych uwarunkowań i opcji, tak teoretycznych, jak i praktycznych. Dlatego też tak wiele zależy od zrozumienia jego istoty przez polskie środowiska samorządowe, które muszą po prostu wybrać swój kierunek rozwoju.

„(…) Mówiąc o istocie rozwoju terytorialnego, należy najpierw odwołać się do typowych kategorii makroekonomicznych, takich, jak – wzrost i rozwój gospodarczy[10]. Wynika to przede wszystkim z tego, że aczkolwiek problematyka

[10] Omawiając współczesne koncepcje rozwoju terytorialnego (lokalnego i regionalnego) oparto się na, wykorzystując również ich fragmenty (lub je przeredagowując), wybranych pracach D. Waldzińskiego, w tym: *Rozwój lokalny i regionalny we współczesnej myśli ekonomicznej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego", Nr 489/2008, „Ekonomiczne Problemy Usług", Nr 14. *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, s. 444-451; *Ekonomiczno-kulturowe znaczenie współczesnych ośrodków portowych w świetle koncepcji trajektorii rozwoju regionalnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego", Nr 491/2008; „Ekonomiczne Problemy Usług", Nr 15; *Transport morski i lotniczy w obsłudze ruchu pasażerskiego. Implikacje dla regionów*, s. 381-391; *Koncepcja trajektorii rozwoju jako przykład metaekonomicznego ujęcia…*, op. cit., s. 32-51; *Wprowadzenie teoretyczne do problematyki badawczej*, [w:] D. Śledź, D. Waldziński (red.), *Analiza aktualnej sytuacji, trendów rozwojowych i prognoza zmian społeczno-gospodarczych w woje-*

regionalna ma charakter interdyscyplinarny, to badacze i twórcy koncepcji rozwoju regionalnego nawiązują – bezpośrednio lub pośrednio – do dorobku głównych nurtów myśli ekonomicznej.

W najbardziej popularnym, bowiem encyklopedycznym, ujęciu wzrost gospodarczy polega na *powiększaniu się z roku na rok wielkości ekonomicznych danego gospodarstwa narodowego, przede wszystkim rozmiarów sił wytwórczych, produkcji i konsumpcji*[11]. Wzrost gospodarczy oznacza zatem *stałe zwiększanie zdolności danego kraju do produkcji towarów i usług pożądanych przez ludzi, mające swój wyraz we wzroście wolumenu rzeczywistego dochodu brutto*[12]. W konsekwencji, możliwości wzrostu gospodarki związane są głównie z *ilością i jakością występujących w niej zasobów naturalnych, majątkiem trwałym, poziomem techniki produkcji oraz poziomem kwalifikacji pracy*[13]. Analiza tempa wzrostu gospodarczego ma tu charakter typowo ilościowy.

Natomiast rozwój gospodarczy traktowany jest jako pojęcie szersze od wzrostu. Rozwój gospodarczy *obejmuje nie tylko wszelkie składniki wpływające na wzrost dochodu narodowego, ale także jakościowe przemiany zachodzące w dłuższym okresie w rzeczowej, własnościowej i instytucjonalnej strukturze gospodarki narodowej*[14].

Jeśli chodzi o rozwój regionalny i lokalny, to w ogólnym ujęciu oznacza on utrwalone, pozytywne przejawy poprawy poziomu życia mieszkańców, jak też potencjału gospodarczego i kulturowego w określonej jednostce terytorialnej. Istotnym aspektem rozwoju terytorialnego jest też postęp techniczny i technologiczny, wyrażający się w jakości i nowoczesności produkowanych w regionie dóbr materialnych i niematerialnych. Warte podkreślenia są również przemiany w zakresie poprawy środowiska przyrodniczego.

Gdyby jednak doszukiwać się różnic w sposobie odróżnienia rozwoju regionalnego od lokalnego, to należy stwierdzić, że w skali regionalnej eksponowane są głównie przemiany związane z organizacją systemów gospodarczych, ze szczególnym uwzględnieniem aspektów technologicznych, natomiast w skali lokalnej bardziej istotne są jakościowe przemiany w zakresie relacji społecznych.

Zróżnicowanie teorii i koncepcji rozwoju terytorialnego wynika z różnych jego ujęć. Można w tym zakresie wyszczególnić[15]:

---

wództwie lubelskim, Wyd. Instytut Badań i Analiz OSB, Lublin 2009, s. 9-32; (wspólnie z D. Śledziem) oraz przygotowanej pod kierunkiem D. Waldzińskiego rozprawy doktorskiej K. Tubielewicz, *Znaczenie portów morskich dla rozwoju regionalnego na przykładzie województwa pomorskiego,* Wydział Zarządzania i Ekonomii Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 2008.

[11] *Mała Encyklopedia Ekonomiczna*, PWE, Warszawa 1961, s. 743.

[12] J. Penc, *Leksykon biznesu*, Wyd. PLACET, Warszawa 1997, s. 498.

[13] M. Nasiłowski, *System rynkowy. Podstawy mikro i makroekonomii,* Wyd. Key Text, Warszawa 1998, s. 339.

[14] Ibidem, s. 340.

[15] D. Waldziński, *Polityka regionalna w Polsce w procesie przemian kulturowo-cywilizacyjnych. Zarys problemu,* Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2005, s. 45.

– ujęcie mikroekonomiczne, które uwzględnia:
  • punkt widzenia przedsiębiorstw, czyli producentów;
  • punkt widzenia gospodarstw domowych, czyli konsumentów;
– ujęcie makroekonomiczne, które uwzględnia:
  • punkt widzenia władz centralnych w skali państwa narodowego;
  • punkt widzenia ponadnarodowych ośrodków integracyjnych, np. Unii Europejskiej;
– ujęcie mezoekonomiczne, które uwzględnia:
  • punkt widzenia sektorów, działów, gałęzi i branż gospodarki;
  • punkt widzenia władz regionalnych i lokalnych.

W szczególności należy zwrócić uwagę na kryteria rozwoju regionalnego kształtowane poprzez określone zjawiska i procesy w ramach poszczególnych ujęć.

Z punktu widzenia producentów, podstawowe kryterium rozwoju regionalnego stanowi korzystna lokalizacja działalności gospodarczej, na co wpływ mają następujące zjawiska i procesy[16]:

– zasoby gospodarcze obejmujące: ziemię, pracę, wiedzę, kapitał finansowy i przedsiębiorczość;
– zagospodarowanie, w tym infrastrukturę techniczną i transportową, społeczną, otoczenia gospodarczego i ład przestrzenny;
– sprzyjające biznesowi instytucje ekonomiczne, w tym głównie uwarunkowania polityczne, prawne, administracyjne, kulturowe, społeczne i techniczno-technologiczne.

Natomiast z punktu widzenia konsumentów, czyli ludności i gospodarstw domowych, podstawowym kryterium rozwoju regionalnego jest jakość życia mieszkańców kształtowana głównie poprzez następujące procesy i zjawiska[17]:

– dostęp do rynku (miejsc pracy);
– dostęp do dóbr publicznych;
– możliwości działań kulturotwórczych oraz kształtowania więzi społecznych;
– odpowiednie otoczenie przyrodnicze.

Z kolei z punktu widzenia władz centralnych państw narodowych i ponadnarodowych ośrodków integracyjnych podstawowym kryterium rozwoju regionalnego jest wzrost gospodarczy kształtowany poprzez następujące procesy i zjawiska[18]:

– równowagę makroekonomiczną;
– wyrównywanie różnic międzyregionalnych (w ujęciu procesowym chodzi tu o konwergencję, natomiast w ujęciu atrybutowym – o spójność);
– postęp techniczno-technologiczny;
– zachowanie spokoju społecznego.

[16] Ibidem, s. 47.
[17] Ibidem, s. 46-47.
[18] Ibidem, s. 47.

W ujęciu mezoekonomicznym, czyli przede wszystkim z punktu widzenia władz regionalnych i lokalnych, podstawowym kryterium rozwoju regionalnego jest wzrost konkurencyjności określonych jednostek terytorialnych, kształtowany poprzez następujące zjawiska i procesy[19]:

- napływ i rozwój krajowych oraz zagranicznych inwestycji gospodarczych;
- przedsiębiorczość, przejawiająca się głównie poprzez aktywizację sektora MSP;
- możliwość realizacji zadań ustawowych przewidzianych dla regionalnych i lokalnych struktur publicznych;
- kreowanie tożsamości terytorialnej.

Mówiąc o kryteriach rozwoju regionalnego warto zwrócić uwagę na rozbieżność związanych z tym interesów. O ile przedsiębiorstwom i strukturom samorządowym (władzom regionalnym i lokalnym) zależy przede wszystkim na podniesieniu konkurencyjności gospodarczej regionu, to z makroekonomicznego punktu widzenia (rząd państwa, struktury UE) istotą rozwoju jest przede wszystkim konwergencja i spójność, czyli niwelowanie różnic między poszczególnymi regionami państwa czy Wspólnoty Europejskiej.

Konsekwencją ujęć rozwoju regionalnego są zróżnicowane sytuacje w rozwoju regionów. Według G. Gorzelaka rozwój regionów zależy od kilku zmiennych, w tym od obowiązującego paradygmatu (wzorca) rozwoju, kryteriów lokalizacji oraz impulsów zewnętrznych. Modelowe ujęcie przedstawia cztery sytuacje rozwoju regionów, w świetle którego występują[20]:

- regiony silne, czyli tzw. liderzy, którzy utrzymują swoją pozycję mimo zmian paradygmatu rozwoju;
- regiony tradycyjnego przemysłu, tzw. przegrani. Regiony te utraciły swoją konkurencyjność w wyniku zmiany modelu rozwoju oraz kryteriów lokalizacji, w związku z czym występuje w nich stagnacja i recesja;
- regiony słabo rozwinięte, pozostające w tej sytuacji przez długi czas. Regiony te mają szansę na przełamanie swojego zapóźnienia jedynie wtedy, gdy podniesie się ich konkurencyjność, np. w przypadku zmiany kryteriów lokalizacji;
- regiony wygrane, które przezwyciężyły negatywne sprzężenie między swoimi cechami a kryteriami lokalizacji, dzięki umiejętnemu wykorzystaniu szans zewnętrznych oraz wewnętrznych.

Regiony *silne* powinny wykorzystywać swój potencjał do ustalenia warunków zewnętrznych dla regionów słabszych. Tak więc, regiony *słabsze* i regiony tradycyjnego przemysłu, tzw. *przegrani*, potrzebują często pomocy zewnętrznej. Zmiana ich sytuacji może nastąpić w wyniku zwiększenia popytu na potencjał regionu słabszego, wskutek zmian kryteriów lokalizacji lub zmian ich konkurencyjności. Regiony tradycyjnego przemysłu powinny zmierzać

[19] Ibidem, s. 48.
[20] G. Gorzelak, *Bieda i zamożność regionów. Założenia, hipotezy, przykłady,* „Studia Regionalne i Lokalne", nr 1(11) 2003, s. 53-55.

w kierunku rozwoju na ich terenach przemysłów o swobodnej lokalizacji, wykorzystując w ten sposób szanse wynikające ze zmian zachodzących w ich otoczeniu. Jeżeli obydwa warunki zostaną jednocześnie spełnione, to regiony *słabsze* i *przegrane* mają szanse stać się z czasem regionami *wygranymi*.

(…) Za próby tworzenia pierwszego paradygmatu rozwoju lokalnego i regionalnego można uznać powstałe w okresie gospodarki industrialnej teorie lokalizacji. Chodziło w nich o określenie relacji między procesem gospodarowania a przestrzenią. Należy zauważyć, że obowiązującym wówczas – przełom XIX i XX wieku – paradygmatem w ekonomii był nurt neoklasyczny, który w swoich założeniach i rozważaniach nie uwzględniał przestrzennych aspektów gospodarki. W paradygmacie tym zwracano szczególną uwagę na zagadnienie korzyści lokalizacyjnych.

Teoria lokalizacji została sformułowana i rozwinięta w celu wyjaśnienia i prognozowania przestrzennej organizacji procesów gospodarczych. Pojęcie *lokalizacja działalności gospodarczej* (łac. *locare,* czyli umieścić) oznacza *(...) umiejscowienie wielkości i rodzaju działalności gospodarczej, obiektu lub zespołu obiektów, w określonym obszarze*[21].

Pojęcie lokalizacji można rozpatrywać w dwóch aspektach, a mianowicie[22]:

- czynnościowym, inaczej mówiąc – dyspozycyjnym, odnoszącym się do procedury wyboru rodzaju inwestycji i jej miejsca;
- rezultatowym, odnoszącym się do wyniku przeprowadzonej procedury i dotyczącym istniejącej już lokalizacji.

W najogólniejszym sensie, lokalizacja wiąże się z zagadnieniem rozmieszczenia działalności gospodarczej. Złożona problematyka rozmieszczenia tej działalności rozpatrywana może być zarówno w skali krajowej, jak i regionalnej. Obejmuje ona nakładające się na siebie aspekty (ujęcia) – mikroekonomiczne i makroekonomiczne. W ujęciu (sensie) mikroekonomicznym, dotyczy ona pojedynczego przedsiębiorstwa, które uwzględniwszy ceny rynkowe i stan równowagi na rynku, poszukuje dla siebie najlepszego (z punktu widzenia kosztów i korzyści) miejsca w przestrzeni[23]. Natomiast w ujęciu (sensie) makroekonomicznym, teoria lokalizacji staje się częścią teorii gospodarki przestrzennej, która z pozycji konkretnego obszaru (kraju, regionu) bada efektywność struktur przestrzennych[24].

Rozmieszczenie działalności gospodarczej, a zarazem podjęcie decyzji o nowej inwestycji, w świetle teorii lokalizacji, ma charakter przedmiotowy. Ujęcie to określa trzy poziomy analityczne rozpatrywane w teorii lokalizacji, a mianowicie[25]:

- poziom pojedynczego przedsiębiorstwa,

[21] W. Budner, *Lokalizacja przedsiębiorstw*. *Aspekty ekonomiczno-przestrzenne i środowiskowe,* Wyd. Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2004, s. 22.
[22] Ibidem.
[23] Ibidem, s. 50.
[24] Ibidem. Zob. też – J.J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wyd. UAM, Poznań 1997, s. 58 oraz Z. Szymala, *Regionalne uwarunkowania rozwoju przemysłu*, Wyd. Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Ossolineum, Kraków 1994, s. 24.
[25] W. Budner, *Lokalizacja przedsiębiorstw…,* op. cit., s. 50.

– poziom kilku przedsiębiorstw działających w warunkach konkurencji,
– poziom układu terytorialnego działalności gospodarczej prowadzonej przez wzajemnie ze sobą konkurujące podmioty.

Początki teorii lokalizacji związane były z gospodarką rolną, natomiast kolejne teorie odnosiły się do lokalizacji działalności przemysłowej[26]. Prekursorem teorii lokalizacji był J.H von Thünen, który już w XIX wieku rozpoczął badania nad modelem wykorzystania ziem wokół miast. Wykorzystał w tym zakresie teorię renty gruntowej, wynikającej z ceny rynkowej wytwarzanych dóbr pomniejszonej o koszt produkcji i transportu[27].

Kolejnym klasykiem teorii lokalizacji był A. Weber. Zajmował się lokalizacją działalności przemysłowej w okresie charakteryzującym się rozwojem gospodarki opartej na nowych wówczas technikach produkcji i transportu. Jako pierwszy sformułował on i wprowadził pojęcie czynnika lokalizacji, rozumianego jako *rodzaj wyraźnie określonej korzyści (oszczędność w kosztach produkcji), która powstaje w działalności gospodarczej, kiedy ta występuje w danym miejscu lub ogólniej, w danym rodzaju miejsca, lub jeszcze inaczej – jest prowadzona w określonym punkcie lub obszarze*[28]. A. Weber uznał, że przedsiębiorca wybierając optymalne miejsce lokalizacji dla swojej działalności powinien dążyć do minimalizacji kosztów transportu, minimalizacji kosztów siły roboczej oraz uwzględniać czynnik aglomeracji (jako koszty i korzyści wynikające ze skupienia producentów i konsumentów na pewnym obszarze). Kluczowe znaczenie ma tu czynnik transportu wpływający na decyzje o lokalizacji przedsiębiorstwa, natomiast dwa pozostałe – koszty siły roboczej i czynnik aglomeracji – określił jako wspomagające i modyfikujące decyzje o lokalizacji dokonanej ze względu na koszty transportu.

Opracowana przez A. Webera teoria została uwzględniona w badaniach kolejnych autorów, w tym A. Löscha, który wskazywał na korzyści wynikające przede wszystkim z dużej skali produkcji, działalności wielu dużych zakładów przemysłowych i usługowych, zróżnicowanego rynku zbytu, lepszych możliwości sprzedaży oraz lepiej wykwalifikowanej, znacznie tańszej siły roboczej. Sytuacja taka sprzyjała specjalizacji oraz koordynacji prowadzącej do postępu technicznego oraz do obniżania kosztów infrastruktury[29]. Założenia A. Löscha oparte były na maksymalizacji zysku i maksymalizacji sprzedaży, stanowiąc główne cele, jakimi kierują się przedsiębiorstwa przy podejmowaniu decyzji o lokalizacji[30]. Na zna-

[26] Szerzej K. Tubielewicz, *Atrakcyjność inwestycyjna w aspekcie decyzji lokalizacji działalności,* [w:] A. Tubielewicz (red.), *Problemy zarządzania,* Wydawnictwo PG, Gdańsk 2004, s. 87-92.
[27] W. Dziemianowicz, D. Swianiewicz, *Atrakcyjność inwestycyjna miast*, IBnGR, Warszawa 1998, „Transformacja Gospodarki", nr 95, s. 5; Z. Szymala, *Determinanty rozwoju regionalnego*, Wyd. Akademia Ekonomiczna w Krakowie i Zakład Ossolińskich, Wrocław 2000, s. 41.
[28] W. Dziemianowicz, D. Swianiewicz, *Atrakcyjność inwestycyjna miast…*, op. cit., s. 5.
[29] K. Gawlikowska-Hueckel, *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej, Konwergencja czy polaryzacja?*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2002, s. 17.
[30] M. Reichel, *Istota i czynniki rozwoju regionalnego,* [w:] J. Fudaliński (red.), *Wybrane zagadnienia rozwoju regionalnego i zarządzania organizacjami*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, Nowy Sącz 2003, s. 14.

czenie czynnika aglomeracji zwrócił uwagę również E.M. Hoover, który wyróżnił trzy grupy korzyści aglomeracji, w tym[31]:

- korzyści związane ze wzrostem skali produkcji jednego lub wielu przedsiębiorstw tej samej gałęzi; chodzi tu zwłaszcza o koszty zaopatrzenia i zbytu;
- korzyści związane z tzw. komplementarnym zatrudnieniem, oparte na występującej nadwyżce pracowników niezatrudnionych w przemysłach wiodących, mogących jednak znaleźć pracę w gałęziach komplementarnych;
- korzyści wynikające z nagromadzenia różnych instytucji usługowych, dzięki czemu zwiększa się dostęp do tych usług oraz zmniejsza ponoszone w związku z tym koszty.

Istotny wkład do teorii lokalizacji wniósł też W. Christaller. Zwrócił on uwagę na znaczenie ośrodków centralnych, czyli miast. Autor ten uważał, że *ośrodki centralne są różne pod względem wielkości, przy czym wielkość jest odwrotnie proporcjonalna do ich liczebności. Ośrodki wyższego rzędu obejmują swym oddziaływaniem większe obszary i spełniają więcej funkcji centralnych. Ośrodki niższego rzędu oferują dobra i usługi niższego rzędu, natomiast ośrodki wyższego rzędu oferują dobra i usługi zarówno niższego rzędu, jak i wyższego rzędu*[32].

Kolejną teorią w ramach paradygmatu lokalizacji jest teoria W. Isarda. Bazuje ona na pojęciu nakładów transportowych, które należy rozumieć jako przemieszczenie jednostki wagi na jednostkę odległości. Autor ten twierdził, że nakłady transportowe należy traktować jako równoważne z każdym innym nakładem, czyli na równi z pracą, kapitałem, ziemią oraz przedsiębiorczością. W. Isard rozwinął koncepcję substytucji czynników produkcji i w ten sposób włączył wymiar przestrzenny do teorii produkcji, a zarazem powiązał ją z teorią lokalizacji[33].

Jak już stwierdzono, teorie lokalizacji zostały rozwinięte w ramach ekonomii głównego nurtu, do którego należy zaliczyć ekonomię neoklasyczną oraz ekonomię *keynsowską* – wraz z późniejszymi ich uzupełnieniami. Inną drogą powstania teorii rozwoju regionalnego była adaptacja znanych teorii ekonomii do problematyki przestrzennej. (…)

Do opisanych w literaturze polskiej współczesnych teorii rozwoju regionalnego należy zaliczyć[34]:

---

[31] K. Gawlikowska-Hueckel, *Procesy rozwoju regionalnego...,* op. cit., s. 17.
[32] R. Domański, *Gospodarka przestrzenna*, PWN, Warszawa 1990, s. 40.
[33] Ibidem, s. 44.
[34] Przedstawiono i omówiono na podstawie: T.G. Grosse, *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne", nr 1(8) 2002, s. 25-47; K. Kuciński, *Geografia ekonomiczna. Zarys teoretyczny*, Wyd. SGH, Warszawa 1994, s. 102-135; K. Gawlikowska-Hueckel, *Procesy rozwoju regionalnego…,* op. cit., s. 24-105; K. Olejniczak, *Apetyt na grona? Koncepcja gron oraz koncepcje bliskoznaczne w teorii i praktyce rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne", nr 2 (12) 2003, s. 55-75; R. Domański, *Zasady geografii społeczno-ekonomicznej,* PWN, Warszawa-Poznań 1995; J.J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, op.

- teorię bazy ekonomicznej;
- teorię produktu podstawowego;
- nową teorię handlu;
- teorię kumulatywnej przyczynowości;
- teorię błędnego koła;
- teorię biegunów wzrostu;
- teorię rdzenia i peryferii;
- teorię gron przemysłowych;
- teorię dystryktów przemysłowych;
- teorię terytorialnych systemów produkcyjnych;
- teorię aglomeracji elastycznej produkcji;
- teorię cyklu produkcyjnego;
- teorię środowiska innowacyjnego;
- teorię kapitału społecznego;
- teorię regionu uczącego się.

Teoria bazy ekonomicznej zakłada zależność rozwoju gospodarczego od posiadania bazy produkującej na eksport, która wpływa na zwiększenie produkcji regionalnej, zatrudnienia, konsumpcji oraz inwestycji. Teoria ta zakłada, że wzrost gospodarczy stymulowany jest poprzez zewnętrzny popyt na towary lub usługi wytwarzane na obszarze regionu. Firmy i sektory gospodarcze produkujące na eksport tworzą tzw. *bazę ekonomiczną regionu* – czyli *sektory bazowe*, pełniące funkcje ponadregionalne, których rozwój zapewnia efekty mnożnikowe w postaci rozwinięcia się sektorów pokrewnych, podwykonawców oraz rynku usług lokalnych i regionalnych[35]. Wiąże się to z określeniem roli różnorodnych (zewnętrznych i wewnętrznych) czynników rozwoju jednostki osadniczej. Według koncepcji bazy ekonomicznej, funkcje miasta dzielą się na dwie grupy – egzogenne i endogenne.

Funkcje egzogenne (inaczej miastotwórcze, regionotwórcze, podstawowe, pierwotne, eksportujące) rozumiane są jako formy działalności spełniane przez miasto i region na rzecz świata zewnętrznego, skierowane na eksport (produkcja materialna o zasięgu ponadlokalnym, obsługa ludności zamieszkałej poza miastem itp.). Funkcje endogenne (inaczej uzupełniające, wtórne, lokalne) rozumiane są natomiast jako działalność, jaką określona jednostka terytorialna wykonuje przede wszystkim w celu zaspokojenia potrzeb wewnętrznych. Działalność endogenna powinna być rozwinięta odpowiednio do stopnia rozwoju funkcji egzogennych i ich charakteru oraz powinna być proporcjonalna do wielkości miasta, czy regionu oraz zasięgu jego oddziaływania[36].

Zgodnie z teorią produktu podstawowego, źródłem długookresowych zmian strukturalnych oraz wzrostu gospodarczego jest postępująca specjalizacja produk-

---

cit.; W.M. Gaczek, *Innowacyjność jako czynnik podnoszenia konkurencyjności gospodarki regionu,* [w:] W.M. Gaczek (red.), *Innowacje w rozwoju regionu,* Wyd. Akademia Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005, s. 9-29.

[35] T.G. Grosse, *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*..., op. cit., s. 26.

[36] Ibidem, s. 131.

cji, zwłaszcza skoncentrowanie się na produkcji tych dóbr, które są najbardziej konkurencyjne na rynkach zewnętrznych. Nawiązując do koncepcji D.S. Landesa[37], z teorii tej wynika, iż korzyści zapewniające wzrost wynikają przede wszystkim ze specjalizacji, obniżenia kosztów transakcyjnych, doskonalenia organizacji procesu produkcji oraz podwyższenia jakości wytwarzanych dóbr[38].

Z kolei w świetle nowej teorii handlu, wzrost jest konsekwencją działalności eksportowej i opiera się na wykorzystywaniu korzyści komparatywnych w nawiązaniu do teorii D. Ricarda. Specjalizacja produkcyjna opiera się tu na produkcji kapitałochłonnej i pracochłonnej. Można przyjąć, że regiony o taniej sile roboczej koncentrują się na produkcji pracochłonnej, natomiast regiony zamożne w kapitał na produkcji wymagającej znacznych nakładów kapitałowych. Wynika z tego, że gospodarki takich regionów nie uwzględniają zagadnień związanych z innowacyjnością albo też odnoszą się do nich w sposób pośredni, poprzez doskonalenie organizacji procesu produkcyjnego oraz podwyższanie jakości produktów[39].

Teorią kumulatywnej przyczynowości zajmowali się przede wszystkim N. Kaldor i G. Myrdal[40]. Dostrzeżono w niej zależność polegającą na tym, że poprawa relacji między produktywnością a płacami wpływa na wzrost konkurencyjności regionu, co w konsekwencji prowadzi do wzrostu eksportu. Relacje istniejące między tymi zjawiskami określono mianem prawa Verdoorna, natomiast mechanizm, który jest uruchamiany wskutek tych powiązań nazwano *kumulatywną przyczynowością*[41].

Za twórcę teorii błędnego koła uważa się G. Myrdala. Jest ona innym ujęciem teorii kumulatywnej przyczynowości. Teoria ta zakłada, że przyczyną nierównomiernego rozwoju gospodarczego są zaszłości historyczne. W ten sposób, rozwój gospodarczy rozumiany jest jako długotrwały proces historyczny, warunkowany w równym stopniu czynnikami ekonomicznymi, społecznymi i kulturowymi, przy czym istnieje tendencja do utrwalania się i pogłębiania zróżnicowania w poziomie rozwoju gospodarczego poprzez kumulowanie się i wzajemne oddziaływanie przyczyn ekonomicznych, politycznych i kulturowych. W efekcie regiony bogate rozwijają się szybciej, zaś biedne pogłębiają swe ubóstwo i pogrążają się w stagnacji.

Teoria biegunów wzrostu jest utożsamiona z myślą F. Perroux, który abstrakcyjną przestrzeń ekonomiczną traktował jako obszar sił, czyli ośrodków, biegunów lub ognisk emanujących i przyciągających energię w relacjach z najbliższym otoczeniem[42]. Teoria ta, określana też mianem spolaryzowanego

---

[37] Zob. D.S. Landes, *Bogactwo i nędza narodów. Dlaczego jedni są tak bogaci, a inni tak ubodzy,* Wyd. MUZA, Warszawa 2005.
[38] W.M. Gaczek, *Innowacyjność jako czynnik podnoszenia konkurencyjności*…, op. cit., s. 18 oraz T.G. Grosse, *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*…, op. cit., s. 27.
[39] Ibidem, s. 18.
[40] J. Grzeszczak, *Bieguny wzrostu a formy przestrzeni spolaryzowanej. Prace geograficzne,* Nr 173, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im St. Leszczyńskiego, PAN, Warszawa 1999, s. 14.
[41] K. Gawlikowska-Hueckel, *Procesy rozwoju regionalnego…,* op. cit., s. 54-56.
[42] K. Kuciński, *Geografia ekonomiczna*..., op. cit., s. 188.

rozwoju, wyjaśnia, dlaczego wzrost jest geograficznie niezrównoważony, tzn. brak jest równowagi pomiędzy poszczególnymi obszarami i zlokalizowanymi tam gałęziami[43]. Najważniejsze z punktu widzenia procesów rozwoju regionalnego jest stwierdzenie Perroux, że wzrost nie następuje wszędzie w tym samym okresie, a pojawia się w pewnych punktach i z odmienną intensywnością, rozprzestrzeniając się różnorodnymi drogami i kanałami w różnym czasie[44]. Wzrost gospodarczy jest uzależniony od działalności najbardziej rozwiniętych przedsiębiorstw i dominujących gałęzi przemysłu, które stanowią tzw. *bieguny wzrostu* dla całej gospodarki regionalnej. Teoria ta znalazła odniesienie do najbardziej rozwiniętych regionów, na obszarach, gdzie lokują swoją działalność zaawansowane technologicznie gałęzie przemysłu. Biegun wzrostu stanowi jądro regionu w postaci obszaru metropolitalnego, czyli dużego ośrodka miejskiego[45].

Prekursorem teorii rdzenia i peryferii był J. Friedmann. Koncepcja ta zakłada zależność rozwoju między obszarami centrum, czyli rdzeniem a peryferiami. Centrami są tu duże ośrodki metropolitalne, koncentrujące działalność usługową oraz wytwórczą prężnych i najbardziej konkurencyjnych przedsiębiorstw. Funkcjonują one jako regionalne centra gospodarcze, polityczne i kulturowe, dominując nad pozostałymi obszarami – peryferiami, których rozwój jest silnie uzależniony od rozwoju rdzenia. Peryferia to obszary o charakterze niedorozwoju, z widoczną tendencją do utrwalania się i pogłębiania tego stanu rzeczy, przy czym charakterystyczny jest tu proces *wysysania* czynników rozwojowych z peryferii do rdzenia, np. kapitału, potencjału ludzkiego itp.[46].

Autorem koncepcji gron przemysłowych – tzw. klastrów (ang. *clusters*) jest M. Porter, zajmujący się badaniami nad mikroekonomicznymi aspektami przewagi konkurencyjnej. W świetle tej koncepcji, wszelka działalność skoncentrowana jest w gronach przemysłowych, w których funkcjonują powiązane ze sobą firmy, dostawcy i usługodawcy, przedsiębiorstwa działające w pokrewnych sektorach oraz współpracujące z nimi instytucje. Działając w ten sposób powstaje sieć współpracy i konkurencji opartej na wymianie informacji handlowych, innowacjach technologicznych i organizacyjnych oraz *leasingu* pracowników. Teoria gron bazuje na schemacie rozwoju gospodarczego, składającego się z czterech zasadniczych elementów: klasycznych czynników produkcji (akumulacja kapitału, wykwalifikowana siła robocza i rozwinięta infrastruktura techniczna i komunikacyjna); warunków popytu; obecności sektorów pokrewnych i wspomagających – tworzących w regionie sieć współpracy i rywalizacji oraz strategii gospodarczej podmiotów. Grono przemysłowe powinno odpowiadać warunkom światowej konkurencji, jak również strukturze ekonomicznej regionu[47].

---

[43] Por. J.J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, op. cit., s. 63; I. Pietrzyk, *Sterowanie rozwojem regionalnym we Francji*, „Studia KPZK PAN", t. XCIV, Warszawa 1992, s. 10.
[44] K. Gawlikowska-Hueckel, *Procesy rozwoju regionalnego*..., op. cit., s. 24.
[45] W. Budner, *Lokalizacja przedsiębiorstw*..., op. cit.., s. 79-79; T.G. Grosse, *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*…, op. cit., s. 28.
[46] Ibidem, s. 29.
[47] Ibidem, s. 36.

Koncepcja dystryktów przemysłowych ma swoje źródło w pracach A. Marshalla. Dystrykt przemysłowy jest definiowany jako przestrzennie wydzielony obszar, na którym koncentrują swoją lokalizację wyspecjalizowane zakłady produkcyjne. Oprócz czynników ekonomicznych, koncepcje te upatrują źródeł rozwoju również w czynnikach społecznych i kulturowych z założeniem, że dystrykty opierają swoje działania na powszechnie obowiązujących wartościach społecznych oraz stabilnej wspólnocie lokalnej i regionalnej. W świetle tej teorii, struktura gospodarki regionalnej oparta jest głównie na małych i średnich przedsiębiorstwach, produkujących przede wszystkim na rynek regionalny. Są to przedsiębiorstwa lokalnego kapitału, gdzie większość decyzji ekonomicznych podejmowana jest w obrębie dystryktu. Widoczna jest również ścisła i długofalowa współpraca zakładów produkcyjnych. Czynnikiem wspierającym rozwój regionalny są wysoko wykwalifikowane instytucje usługowe i finansowe[48].

Jeśli chodzi o terytorialne systemy produkcyjne, to są one specyficzną formą organizacji przemysłowej regionu, która polega na kształtowaniu się współpracy między podmiotami gospodarczymi oraz uwzględniającej powstanie relacji między sferą gospodarczą a podmiotami otoczenia społeczno-kulturowego. Istotą systemów jest zachowanie równowagi między mechanizmami rynkowymi i pozarynkowymi, jak też między konkurowaniem a współpracą. Koncepcja ta uważana jest za specyficzną, europejską odmianę koncepcji dystryktu oraz grona przemysłowego[49].

Z teorii gron przemysłowych wywodzi się również teoria systemu aglomeracji elastycznej produkcji. Zakłada ona dominację metropolii, gdzie rozwój regionalny uzależniony jest od prawidłowego funkcjonowania gęstej sieci powiązanych ze sobą przedsiębiorstw pokrewnych branż oraz od konkretnych instytucji ekonomicznych i norm społecznych obowiązujących w danym regionie. Ekonomiczną bazę regionu stanowią głównie gałęzie przemysłu wysokiej techniki, charakteryzujące się wysoką jakością. Koncepcja ta zakłada współpracę wszystkich podmiotów przy jednoczesnej rywalizacji i konkurencji. Kooperacja, bliskość lokalizacji oraz gęsta sieć wzajemnej komunikacji zmniejszają koszty transakcyjne funkcjonowania poszczególnych gałęzi przemysłu, przy czym konkurencja wpływa na ciągłe podnoszenie jakości produkcji oraz zmusza do innowacyjności i gotowości na zmiany[50].

Teoria cyklu produkcyjnego łączy wzrost gospodarczy z procesem powstawania nowych towarów. Głównymi etapami tego procesu są: powstawanie towarów, następnie ich doskonalenie i – w końcu – ich standaryzacja. Zgodnie z tezami tej teorii, zapoczątkowanie produkcji nowych towarów ma miejsce w regionach wysoko rozwiniętych, dysponujących najlepiej wykształconymi i kre-

[48] Ibidem, s. 33-34.
[49] W.M. Gaczek, *Innowacyjność jako czynnik podnoszenia konkurencyjności*…, op. cit., s. 23, por. też A. Jewtuchowicz, I. Pietrzyk, *Rozwój terytorialny – teoria a polska rzeczywistość (przykład regionu łódzkiego),* [w:] A. Klasik (red.), *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym w kontekście integracji europejskiej,* „Biuletyn KPZK PAN", z. 208/2003, s. 15.
[50] T.G. Grosse, *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*…, op. cit., s. 38.

atywnymi zasobami ludzkimi, infrastrukturą naukową i badawczo-rozwojową, kapitałem oraz konsumentami generującymi popyt w pierwszej fazie funkcjonowania produktów na rynku. Na kolejnym etapie produkty te są doskonalone i eksportowane do innych regionów, stanowiących rynki zewnętrzne. Na etapie standaryzacji, produkcja ongiś oryginalnych towarów jest najczęściej przenoszona do regionów o mniej zasobnym rynku wewnętrznym, ale za to dysponujących tanią siłą roboczą. Z teorii tej wynika, że o rozwoju regionalnym decyduje generowanie nowych oryginalnych produktów – dóbr materialnych i niematerialnych – które po osiągnięciu szerokiej popularności, najczęściej w fazie schyłkowej, są przedmiotem transferu produkcji do regionów, gdzie można je taniej produkować oraz sprzedawać mniej już wymagającym, ale za to chłonnym konsumentom[51].

W teorii tej o rozwoju regionu decydują przede wszystkim innowacje i innowacyjność, co jest podstawą kolejnej teorii rozwoju regionalnego – tzw. *środowiska innowacyjnego*. Punktem wyjścia dla teorii regionalnego środowiska innowacyjnego jest założenie, że innowacje powstają w procesie społecznym. Jak pisze jeden ze współautorów i analityków tej koncepcji B. Gruchman: *(...) Kluczową przesłanką dla ich powstawania w regionie lub adaptacji innowacji powstałych gdzie indziej, jest przedsiębiorczość panująca w danym środowisku. Nie jest ona cechą wrodzoną mieszkańców jednych regionów, a nieobecną genetycznie u innych. Z drugiej strony, nie da się też jej zadekretować aktem politycznej woli władz. Władze te natomiast, poprzez przemyślaną politykę społeczno-ekonomiczną, mogą jednak sprzyjać historycznie ukształtowanym zalążkom przedsiębiorczości i je umacniać (...)*[52].

Istotą teorii środowiska innowacyjnego są występujące w regionie relacje współpracy i współdziałania wzdłuż ramion, wspomnianego wcześniej, trójkąta, którego wierzchołkami są: przedsiębiorstwa, instytucje kształcenia i badań oraz władze terytorialne. Środowiska innowacyjne, przyjmujące najczęściej postać regionalnych systemów innowacyjnych, są tym skuteczniejsze, im szerszy jest zakres ich powiązań z sieciami komunikacji i innowacji wykraczającymi daleko poza daną miejscowość, region i kraj. Co należy podkreślić, oprócz aspektu technologicznego i organizacyjno-logistycznego, w środowisku innowacyjnym znaczącą rolę odgrywa aspekt społeczno-kulturowy[53], opierający się na właściwych danemu regionowi tradycjach, wartościach aksjologicznych (moralnych), wzorcach postaw oraz sferze symbolicznej. To również dzięki nim środowiska takie mogą powstawać i rozwijać się w określonym kontekście historycznym.

Środowisko innowacyjne można zatem interpretować jako rozbudowaną, wykraczającą poza granice regionu sieć współzależności i współdziałania. Wskutek znaczącego postępu technologicznego, zwłaszcza w sferze informatyzacji, sieć staje się jednym z podstawowych sposobów organizacji współczesne-

[51] W.M. Gaczek, *Innowacyjność jako czynnik podnoszenia konkurencyjności*…, op. cit., s. 19.
[52] B. Gruchman, *Rozwój regionalny Polski w perspektywie członkostwa w unii gospodarczo-walutowej,* „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologicznych", Zeszyt 2/2006, s. 150.
[53] Ibidem.

go społeczeństwa. Na temat szans i zagrożeń związanych z powstaniem, funkcjonowaniem, jak też wyzwań stojących przed tzw. *społeczeństwem sieci* – szerzej pisze M. Castells[54].

Teorią, która próbuje wyjaśnić społeczne aspekty rozwoju, jest też teoria kapitału społecznego. Tłumaczy ona, mówiąc najogólniej, że procesom rozwojowym sprzyjają takie zjawiska społeczne, jak: zdolność do podejmowania przez społeczeństwo działań zbiorowych, do czego z kolei niezbędne jest zaufanie, skłonność do współpracy oraz demokratyczne mechanizmy sprawowania władzy itp.[55].

Do innowacji, współpracy społecznej oraz permanentnej edukacji nawiązuje też teoria regionu uczącego się. W jej świetle, za źródło rozwoju uważa się wiedzę i rozwój technologiczny. Prekursorem tej koncepcji był R. Florida, według którego głównym motorem rozwoju jest ciągła innowacja oraz umiejętność adaptacji do zmieniających się warunków rynkowych. Czynniki te zapewniają wysoką wydajność i efektywność gospodarczą, przewagę konkurencyjną na rynkach zewnętrznych oraz umożliwiają modernizację dotychczasowej struktury gospodarczej regionów. Bazuje ona na budowaniu sieci współpracy pomiędzy instytucjami naukowymi, gospodarczymi, eksperckimi oraz administracją na szczeblu regionalnym i centralnym[56].

Przedstawione teorie rozwoju regionalnego nie zostały w literaturze pogrupowane w określone paradygmaty. Z ich charakterystyki można jednak domniemać, że w tym zakresie istnieje pewna logiczna ewolucja. Należy przez nią rozumieć przejście: od klasycznych teorii lokalizacji, poprzez adaptowanie teorii ekonomii do teorii rozwoju regionalnego, do podejścia, które proponuje się nazwać *ekonomiczno-technologiczno-społeczno-kulturowym*. Ten ostatni paradygmat polega na dostrzeżeniu, że źródłami rozwoju są przed wszystkim wiedza i wynikające z niej innowacje oraz postawy i cechy innowacyjne – czyli innowacyjność – w połączeniu (harmonizacji) z odpowiednimi rodzajami relacji społeczno-kulturowych, które z kolei są oparte na wynikających z historii lub odpowiedniej polityki regionalnej wartościach kulturowych.

Przedstawiając współczesne koncepcje rozwoju terytorialnego, warto odwołać się też do jednej z najnowszych angielskojęzycznych publikacji na ten temat. Koncepcje te zostały w sposób uporządkowany przedstawione w wydanej w 2006 roku pracy A. Pike'a, A. Rodriguez-Pose'a i J. Tomaney'a[57]. Autorzy ci dokonali klasyfikacji współczesnych teorii rozwoju regionalnego, według określonych paradygmatów, dzieląc je na:

---

[54] Zob. M. Castells, *Społeczeństwo sieci*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

[55] Zjawisko kapitału społecznego jest szeroko omawiane w następujących wydanych w Polsce publikacjach: F. Fukuyama, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu,* Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1997; F. Fukuyama, *Wielki wstrząs. Natura ludzka a odbudowa porządku społecznego,* Wyd. Politeja, Warszawa 2000; R.D. Putnam, *Demokracja w działaniu,* Wyd. Znak 1995, Kraków 1995.

[56] T.G. Grosse, *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*…, op. cit., s. 31.

[57] A. Pike, A. Rodriguez-Pose, J. Tomaney, *Local and Regional Development*, Routledge, Taylor &Francis Group, London and New York 2006, s. 61-122.

– neoklasyczne teorie wzrostu oraz lokalnej i regionalnej konwergencji;
– neoklasyczne teorie wzrostu endogennego, konkurencyjności i klastrów, w tym między innymi: teorię dyfuzji innowacji i zmian technologicznych – *innovation, technological change and geographical spillovers* oraz teorie geografii ekonomicznej;
– *keynsowskie* teorie lokalnej i regionalnej dywergencji, w tym między innymi: teorię bazy eksportowej; teorię rosnących efektów i kumulatywnych uwarunkowań – *increasing returns and cumulative causation*; teorię efektu Verdoorna oraz biegunów wzrostu;
– teorie zmian strukturalnych, w tym między innymi: teorię etapów kulturowo-cywilizacyjnych, określanych w literaturze anglojęzycznej jako *stage theory*, gdzie procesy wzrostu i rozwoju są związane z kształtowaniem się kolejnych modeli gospodarowania – od gospodarki agrarnej do industrialnej, a obecnie – od rozwoju charakterystycznego dla etapu gospodarki industrialnej do rozwoju charakterystycznego dla gospodarki wiedzy; teorię cyklów i fal rozwoju; marksowskie i inne radykalne teorie ekonomii politycznej; teorię transformacji; teorię elastycznej specjalizacji; teorię kosztów transakcyjnych i nowej przestrzeni przemysłowej oraz teorię regulacji i transformacji fordyzmu (chodzi tu o transformację wynikającą z konieczności odejścia od etapu masowej produkcji, a nie o transformację w rozumieniu przejścia od gospodarki planowej i totalitaryzmu do gospodarki rynkowej i demokracji);
– teorie instytucjonalne i socjoekonomiczne, w tym między innymi: teorię społeczeństwa sieciowego; teorię kapitału społecznego oraz teorię historycznie uwarunkowanych ścieżek – trajektorii rozwoju;
– teorie innowacji i wiedzy, w tym między innymi: teorię innowacji – od modelu linearnego do modelu interaktywnego – teorię regionalnych systemów innowacyjnych; teorię gospodarki wiedzy oraz teorię regionów uczących się;
– nową teorię handlu oraz teorię wzrostu konkurencyjności narodów opartą na modelu *diamentu* M. Portera i teorię klastrów;
– teorie rozwoju zrównoważonego, nawiązujące do poststrukturalizmu i postmodernizmu, teorie postrozwoju (…)".

W tym miejscu warto zastanowić się nad możliwościami dostosowania przedstawionych koncepcji do specyfiki rozwoju polskich gmin, zwłaszcza tych, które znajdują się na obszarach peryferyjnych. Koncepcje te mają oczywiście charakter teoretyczny i nie mogą być w sposób bezpośredni „przeniesione" z podręcznika do codziennej praktyki. Każdy samorząd gminny jest jednak w sposób bezpośredni lub pośredni odpowiedzialny za rozwój terytorium, za które odpowiada, przede wszystkim przed mieszkańcami. Jednocześnie rozwoju nie można planować i realizować wyłącznie w sposób polityczno-administracyjny, bez aktywnego współudziału mieszkańców tworzących lokalne społeczeństwo obywatelskie. Za rozwój odpowiedzialna jest zatem gmina jako całość.

Tak więc, gmina staje się podmiotem, a nie przedmiotem zarządzania rozwojem lokalnym. Jak należy to rozumieć?

1.4. Gmina jako podmiot planowania w zarządzaniu rozwojem lokalnym

Gmina jest przede wszystkim wspólnotą lokalną, a nie – jak to się często interpretuje – ciałem polityczno-administracyjnym, czy też – w jeszcze „płytszym" ujęciu – urzędem. Integralnymi składnikami tej wspólnoty są przede wszystkim mieszkańcy, jak też tworzone przez nich lub wybierane organizacje, w tym samorząd gminny, obywatelskie organizacje pozarządowe, uczelnie i szkoły, ośrodki badawczo-rozwojowe, kościoły i związki wyznaniowe, instytucje kulturotwórcze oraz przedsiębiorstwa. Jak to zostało przedstawione w zarysie podczas omawiania koncepcji i teorii rozwoju lokalnego i regionalnego, podstawowym warunkiem przemian jakościowych na każdym terytorium jest przede wszystkim współpraca. Wynika z tego, że planując rozwój gminy należy oprzeć się na wzajemnych relacjach różnorodnych struktur publicznych, obywatelskich, jak też gospodarczych. Tym samym, nikt nie może być wyłączony z refleksji oraz działania na rzecz rozwoju.

Na tym właśnie polega podmiotowe ujęcie gminy w planowaniu rozwoju lokalnego. Żadna z wymienionych organizacji nie może być traktowana w sposób przedmiotowy lub instrumentalny. Planowanie rozwoju w oderwaniu od potrzeb, oczekiwań, opinii lub koncepcji społeczeństwa obywatelskiego jest w gruncie rzeczy działaniem antyrozwojowym, czego skutkiem są lokalne konflikty oraz pogarszające się warunki życia.

Należy jednak wziąć pod uwagę, że instytucją odpowiedzialną za planowanie i przebieg procesów rozwojowych jest samorząd gminny. Wynika to z jego podstawowych funkcji oraz ról, które są konsekwencją kompetencji politycznych, administracyjnych, gospodarczych i społecznych.

Wśród najważniejszych funkcji samorządu gminnego w planowaniu i realizacji działań ukierunkowanych na rozwój lokalny – składających się w rzeczywistości na zarządzanie rozwojem lokalnym – należy wyróżnić:

- funkcję właścicielską,
- funkcję regulacyjną,
- funkcję strategiczną,
- funkcję wykonawczą,
- funkcję monitorująco-kontrolną.

W ramach wymienionych funkcji samorząd gminny przyjmuje określone role, które kreuje wobec mieszkańców i organizacji funkcjonujących we wspólnocie lokalnej. Chodzi tu o role:

- analityka,
- partnera,

– negocjatora,
– konsultanta,
– klienta.

Skoncentrujmy się na najbardziej interesującej, z punktu widzenia planowania rozwoju lokalnego, funkcji strategicznej. Mimo bogatej literatury poświęconej istocie strategii, można na jej podstawie wyszczególnić cztery wątki stanowiące coś w rodzaju „wspólnego mianownika" w procesach planowania rozwoju. Są to[58]:

– wątek celów,
– wątek planu,
– wątek otoczenia,
– wątek zmiany.

Jeśli chodzi o cel, czy też raczej cele rozwoju lokalnego, szczególnie znaczenie ma ich hierarchia, która powinna przybrać kształt „drzewa celów". Najpierw należy przyjąć wizję rozwoju gminy, przez którą należy rozumieć docelowy kierunek przemian zachodzących w jednostce terytorialnej. Wizja nie może mieć jednak wyłącznie charakteru gospodarczego. Niezmiernie ważne jest połączenie aspektów gospodarczych ze społecznymi, technicznymi i kulturowymi. Na tym właśnie polega podejście holistyczne, które jest charakterystyczne dla uwarunkowań związanych z globalizacją. Jeśli zatem przyjmiemy wizję, według której gmina ma mieć charakter ośrodka kreowania przedsiębiorczości lokalnej obsługującej na przykład przetwórstwo rolno-spożywcze i turystykę wiejską, to za tym powinno iść określenie rodzaju i jakości więzi społecznych, niezbędnej do tego infrastruktury komunalnej i społecznej oraz działań kulturotwórczych. Tak samo, jeśli przyjmiemy, że gmina ma być na przykład ośrodkiem rezydencjalnym (miejscem zamieszkania dla zamożnych emerytów) czy też ośrodkiem kreowania nowoczesnych technologii lub jeśli przyjmie inne rozwiązania w tym zakresie. Dopiero z precyzyjnie określoną wizją można „rozbudowywać drzewo", formułując cele niższych rzędów.

Samorządowcy często popełniają błąd polegający na tym, że próbują określić wizję w sposób cząstkowy lub nieprecyzyjny, ograniczając się do jednego lub co najwyżej kilku zdań. Uproszczenia takie powodują, że w rzeczywistości wizje różnych gmin niczym się od siebie nie różnią. O wiele lepiej jest poważnie przemyśleć sformułowanie wizji konsultując oraz negocjując jej kształt z lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi. Nie chodzi tu też o czas. Wykreowanie wizji rozwoju jest najczęściej jednym z najbardziej trudnych i żmudnych zarazem, a więc czasochłonnych procesów.

Jeśli chodzi o wątek planu, to jest on konsekwencją nie tyle przygotowania określonych dokumentów, na przykład pisemnej wersji strategii jako dokumentu, ile przyjęcia określonej postawy. Jak słusznie zauważył już M. Marchesnay;

[58] Por. D. Waldziński, *Miejsce i rola samorządów lokalnych w polskiej polityce morskiej,* Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 1999, s. 87-88.

„(…) strategia jest, *par excellence*, miejscem konfrontacji myśli i działania”[59]. Należy zatem „porzucić” przeświadczenie, według którego przygotowanie dokumentu o nazwie „strategia” jest zadaniem czysto technicznym – „bo tego się wymaga” – i można je zlecić tylko ekspertom zewnętrznym. Budowanie strategii składa się z zespołu czynności, które obejmują formułowanie długookresowych celów i określenie etapów działania, służących ich osiąganiu. Dopiero w konsekwencji tych prac, strategia staje się sformalizowanym zapisem celów i działań strategicznych. Podczas tych prac następuje – co warto jeszcze raz podkreślić – harmonizacja zbiorowej refleksji oraz konkretnych działań. Jednocześnie samorządy gminne pełnią wszystkie wymienione role – analityka, partnera, negocjatora, konsultanta i klienta – wobec społeczności lokalnej oraz tworzonych przez nią organizacji obywatelskich i gospodarczych.

Kolejne dwa istotne wątki planowania rozwoju lokalnego dotyczą otoczenia i zmiany. Tematyka z tym związana była poruszona w podrozdziale 1.2. To, co najważniejsze, związane jest z koniecznością uświadomienia sobie, że żadna gmina nie może odizolować się od zmian zachodzących we wszystkich warstwach jej otoczenia, czyli w perspektywie regionalnej, krajowej, europejskiej, a nawet globalnej.

Mówiąc o wątku zmiany należy wziąć pod uwagę również strategiczną reorientację zasobów wewnętrznych (endogennych) gminy. W planowaniu rozwoju gminy ważna jest precyzyjna identyfikacja wszystkich elementów, które składają się na te zasoby. Można je przedstawić w ujęciu:

- przedmiotowym,
- podmiotowym,
- instytucjonalnym.

Do zasobów wewnętrznych gminy w ujęciu przedmiotowym należy zaliczyć[60]:

- zasoby naturalne, w tym:
  - środowisko przyrodnicze;
  - surowce mineralne i wody;
  - surowce rolnicze i leśne;
  - walory krajobrazowe;
- składające się na gospodarkę lokalną zasoby kapitałowe, w tym:
  - finanse lokalne mierzone wielkością budżetu gminy;
  - infrastruktura komunalna, mieszkalnictwa i ochrony środowiska, w tym:
    - sieci wodociągowe, kanalizacyjne i gazowe;
    - liczba i jakość lokali mieszkalnych oraz wielkość terenów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe;
    - infrastruktura ochrony środowiska, zwłaszcza komunalne oczyszczalnie ścieków;

[59] M. Marchesnay, *Zarządzanie strategiczne. Geneza i rozwój,* Wyd. Poltekst, Warszawa 1994, s. 12.
[60] Por. D. Waldziński, *Miejsce i rola samorządów lokalnych…,* op. cit., s. 90-93.

- inne elementy infrastruktury technicznej, np. sieć telekomunikacyjna ze szczególnym uwzględnieniem szerokopasmowych sieci światłowodowych;
- infrastruktura transportowa, w tym:
  - liniowa, obejmująca długość, gęstość i stan jakościowy dróg kołowych, szynowych i wodnych;
  - punktowa, obejmująca liczbę i stan jakościowy dworców kolejowych i autobusowych, parkingów, lotnisk, portów i przystani morskich, rzecznych i przyjeziornych;
- infrastruktura społeczna, w tym:
  - szkolnictwo według wszystkich szczebli kształcenia;
  - placówki kulturotwórcze i ochrony kultury;
  - placówki służby zdrowia;
  - placówki pomocy i opieki społecznej;
  - ośrodki badawczo-rozwojowe (B+R);
- infrastruktura otoczenia gospodarki (biznesu), w tym:
  - banki;
  - firmy ubezpieczeniowe;
  - giełdy;
  - wspierające biznes i przedsiębiorczość organizacje pozarządowe;
  - organizacje (agencje, fundacje, stowarzyszenia) rozwoju lokalnego;
  - ośrodki wspierające innowacyjność przedsiębiorstw;
  - izby i stowarzyszenia gospodarcze;
  - przedsiębiorstwa doradcze, informacyjne i szkoleniowe;
  - przedsiębiorstwa promocyjne i marketingowe;
- infrastruktura turystyczna, na którą składają się wszystkie wymienione obiekty i rodzaje infrastruktury oraz obiekty infrastrukturalne, a także baza gastronomiczno-hotelowa, pod kątem zaspokojenia potrzeb turystów.

Do zasobów wewnętrznych gminy w ujęciu podmiotowym należy zaliczyć przede wszystkim zasoby ludzkie i sytuację społeczną gminy, w tym:

- sytuację demograficzną oraz tendencje i kierunki zmian w tym zakresie;
- stopę bezrobocia;
- stan i jakość wykształcenia mieszkańców;
- stan i tendencje w zakresie aktywizacji oraz rozwoju przedsiębiorczości;
- stan bezpieczeństwa publicznego;
- konflikty i patologie społeczne;
- stan i jakość kapitału społecznego.

Z kolei do zasobów instytucjonalnych należy zaliczyć:

- liczbę, aktywność i jakość działalności obywatelskich organizacji pozarządowych;
- jakość administracyjnej obsługi mieszkańców i potencjalnych inwestorów, w tym:

- wiedzę i umiejętności radnych oraz urzędników samorządowych;
- wykorzystanie innowacyjnych metod w zarządzaniu gminą;
- promocję gminy w skali regionalnej, krajowej i międzynarodowej;

– koordynację współpracy różnorodnych podmiotów politycznych, administracyjnych, społecznych i gospodarczych w zarządzaniu gminą, rozwiązywaniu jej codziennych problemów, a zwłaszcza w planowaniu rozwoju lokalnego;
– efektywność międzynarodowej współpracy gminy;
– posiadanie przez gminę koncepcji, planów i programów rozwojowych, z uwzględnieniem aspektów gospodarczych, społecznych, techniczno-infrastrukturalnych i przestrzennych;
– prorozwojowe znaczenie dziedzictwa kulturowego gminy, z uwzględnieniem dziedzictwa materialnego – zabytki, dzieła sztuki itp. – oraz niematerialnego – tradycje kulturowe, wynikające z nich zaangażowane postawy obywatelskie, przedsiębiorcze itp.
– funkcjonowanie procesów kulturotwórczych, z uwzględnieniem aktywności naukowej, artystycznej, opiniotwórczej (lokalne media), innowacyjnej itp.

Planując rozwój lokalny, gmina powinna wyznaczyć kierunki reorientacji wymienionych zasobów biorąc pod uwagę zmiany zachodzące we wszystkich warstwach jej otoczenia. Według D. Waldzińskiego, M. Juchniewicz i D. Śledzia, szczególnie istotna jest reorientacja zasobów instytucjonalnych. Do najważniejszych kierunków takiej reorientacji należy zaliczyć przejście[61]:

– „*Od orientacji zachowawczej do orientacji dynamicznej*. Chodzi tu o uświadomienie sobie, że w warunkach współczesnych przemian kulturowo-cywilizacyjnych nie można *zasklepiać się* w dotychczasowych formach działania. Należy w związku z tym, uważnie obserwując zmiany zachodzące w otoczeniu regionu i konkretnych organizacji, wyznaczać nowe cele oraz poszukiwać nowych środków aktywności.
– *Od orientacji zamkniętej do orientacji otwartej*. Należy przez to rozumieć wolę nawiązywania szerokiej współpracy wewnątrz- i międzylokalnej oraz regionalnej, a nawet międzynarodowej; zachęcać do aktywności nowych ludzi, głównie najbardziej przedsiębiorczych, a także specjalistów wprowadzających się do gminy jako nowego miejsca pracy i zamieszkania.
– *Od orientacji biurokratycznej do orientacji elastycznej*. Chodzi tu o nieustanne dostosowywanie struktur organizacyjnych oraz procedur administracyjno-logistycznych do nowych wymagań, mających swoje źródła w zmianach zachodzących w szeroko rozumianym otoczeniu. Uelastycznienie strukturalne musi jednak pozostawać w zgodzie z prawem.

[61] D. Waldziński, M. Juchniewicz, D. Śledź, *Katalog mechanizmów prorozwojowych – koncepcja zarządzania zmianą społeczno-gospodarczą w regionie*, [w:] D. Śledź, D. Waldziński (red.), *Analiza aktualnej sytuacji, trendów rozwojowych i prognoza zmian społeczno-gospodarczych w województwie lubelskim,* Wyd. Instytut Badań i Analiz OSB, Lublin 2009, s. 257-297.

- *Od orientacji scentralizowanej do orientacji zdecentralizowanej*. Chodzi tu o dążenie do decentralizacji struktur zarządzania organizacjami w sposób umożliwiający oddolną kreatywność, w tym zwłaszcza kreowanie innowacyjności.
- *Od orientacji bieżącej i taktycznej do orientacji strategicznej i wizjonerskiej*. Chodzi tu o zmianę perspektywy postrzegania działalności. Zmiana społeczno-gospodarcza wymaga bowiem nieustannego tworzenia oraz ewolucji wizji i wynikającej z niej strategii rozwoju.
- *Od orientacji partyjnej i środowiskowej do orientacji wspólnotowej*. Polega to na uświadomieniu sobie, że reakcja na zmianę wymaga wyjścia poza krąg wąskich interesów politycznych i środowiskowych. Budowanie wspólnoty lokalnej – a jest ona istotą samorządu terytorialnego w ramach uregulowań ustawowych – polega na ograniczeniu ambicji partykularnych oraz na wysiłku porozumienia wszystkich organizacji, czemu służyć mają również pozostałe instytucje ekonomiczne gminy. Należy też zwrócić uwagę, że zmiana i wszelkie jej przejawy są szczególnie wrażliwe na wpływy polityczne, które z reguły opierają się na różnych odmianach ideologii, które ograniczają i zawężają perspektywę postrzegania zmiany.
- *Od orientacji interesów do orientacji wartości.* Jest to w istocie poszerzenie poprzedniej orientacji. Istotą tej reorientacji jest jednak silne akcentowanie wartości we wspólnocie lokalnej.
- *Od orientacji stricte ekonomicznej do orientacji ekonomiczno-kulturowej*. Polega to na postrzeganiu zjawisk i procesów typowo gospodarczych przez pryzmat zjawisk i procesów kulturowych.
- *Od orientacji sektorowo-branżowej do orientacji holistycznej*. Istotą takiej reorientacji jest założenie, że zmiany nie można postrzegać w sposób cząstkowy. Należy też zwrócić uwagę, że orientacja sektorowo-branżowa prowadzi do monokultury gospodarczej, co z reguły zawęża możliwości reakcji na przejawy zmiany społeczno-gospodarczej".

Podsumowując, planowanie rozwoju lokalnego winno być współcześnie oparte na obywatelskim ethosie, którego „trzonem" jest tworząca samorząd gminny wspólnota terytorialna. Jest to niezbędne zwłaszcza wobec dylematów, przed którymi coraz częściej stoją demokratyczne społeczeństwa w warunkach gwałtownych procesów modernizacyjnych[62].

Pojęcie ethosu znane jest w myśli europejskiej od czasów antycznych, co znalazło swoje odzwierciedlenie już w pismach Platona i Arystotelesa[63]. Wówczas to zwrócono szczególną uwagę na moralny kontekst wszelkich form ludz-

[62] Szerzej na ten temat – R. Inglehart, C. Welzel, *How Development Leads to Democracy. What We Know About Modernization,* "Foreign Affairs", March/April 2009, s. 33-48.

[63] Pojęcie ethosu w aspekcie planowania przez gminę rozwoju lokalnego oparto na zmodyfikowanej wersji przygotowywanej do druku w „Pracach Naukowych Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" publikacji – D. Waldziński, *Ethos integracji europejskiej i duch kapitalizmu w warunkach globalnego kryzysu gospodarczego*, maszynopis, Olsztyn 2009.

kich obyczajów i zachowań. Dla starożytnych Greków ethos oznaczał zatem przyjęty przez społeczność miast-państw, *polis*, określony sposób działania, mówienia i zachowania, oparty na pozytywnie ocenianym zbiorze wartości. Należy przy tym nadmienić, że taka właśnie forma funkcjonowania społeczeństwa stanowiła dla ówczesnego życia publicznego najwyższą wartość[64].

Uwzględniając długotrwały proces historyczny, w którym kształtowały się fundamenty kultury i cywilizacji europejskiej, można stwierdzić, że zastosowanie ethosu w planowaniu rozwoju lokalnego powinno uwzględniać następujące wartości:

1. Zachowanie *ciągłości i solidarności cywilizacyjnej*, co przejawia się w odwoływaniu do tradycji i ekonomiczno-kulturowej tożsamości gminy, ukształtowanej w długotrwałym procesie historycznym.
2. Praktyczne przeświadczenie o niezbywalnej *wartości i godności człowieka*, przez co należy rozumieć, że człowiek jest najważniejszym podmiotem – czyli najważniejszym punktem odniesienia – na wszystkich etapach zarządzania rozwojem lokalnym.
3. Szacunek do wartości związanych z *ochroną środowiska przyrodniczego*. W epoce industrialnej środowisko to przestało być traktowane w świadomości politycznej, ekonomicznej, technicznej, kulturowej i obywatelskiej jako niezniszczalny zasób, który może być eksplorowany i wykorzystywany w sposób nieskrępowany. Tzw. świadomość ekologiczna stała się natomiast w ostatnich dziesięcioleciach wręcz kulturową normą oraz standardem w planowaniu rozwoju lokalnego.
4. *Tolerancja i pluralizm*, co jest konsekwencją godności i wolności człowieka. Wartości te przejawiają się w postawach wobec takich kwestii, jak: równouprawnienie oraz szacunek dla odmiennych idei, doktryn politycznych i ekonomicznych, płci, różnych form mniejszości, rasowych, wyznaniowych itd. Zagadnienie to w żaden sposób nie może być pomijane w planowaniu rozwoju lokalnego.
5. Wynikająca z tolerancji i pluralizmu *postawa konsensusu*, swoistego porozumienia różnorodnych idei, ideologii oraz wzorców kulturowych, a także interesów lokalnych. Postawa konsensusu zakłada też, że w przypadku jakiegokolwiek sporu między ludźmi i ich wartościami, jego rozstrzygnięcie nie może być udziałem tylko jednej strony debaty, czy konfliktu.
6. *Demokratyczny sposób sprawowania władzy politycznej*, której ustanawianie odbywa się drodze powszechnych wyborów. W ten sposób uprawianie polityki i sprawowanie władzy, również na poziomie gminy, jest traktowane jako publiczna służba na rzecz wspólnego dobra obywa-

[64] Problematykę ethosu z punktu widzenia myśli ekonomicznej przedstawiono w przygotowywanej właśnie pod kierunkiem D. Waldzińskiego pracy magisterskiej na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie – E. Grabowska, *Liberalizm a ethos gospodarczy. Relacje w perspektywie historii myśli ekonomicznej*, planowany egzamin dyplomowy – przełom czerwca i lipca 2009 roku.

teli, a nie jako panowanie i rządzenie jako cel „sam w sobie". Wartość ta umożliwia również demokratyczną kontrolę władzy przez społeczeństwo lokalne.

7. *Szacunek wobec prawa* jako instytucji regulującej funkcjonowanie społeczeństwa w aspekcie ekonomicznym, politycznym i kulturowym oraz egzystencjalnym.
8. *Rozdział różnorodnych sfer ludzkiej aktywności*, w tym przede wszystkim: rozdział polityki od religii i gospodarki – przy zachowaniu niezbędnych i opartych na przepisach prawa regulacji w tym zakresie – jak też rozdział sfery publicznej od sfery prywatnej. Dzięki temu, również w środowisku lokalnym każdy człowiek, czy grupa społeczna mogą się realizować w sposób zgodny z naturalnymi predyspozycjami oraz wolnymi decyzjami.
9. *Swoboda w zrzeszaniu się wolnych ludzi* ukierunkowana na realizację ważnych ze społecznego punktu widzenia celów. Chodzi tu zwłaszcza o nieskrępowaną możliwość działania w skali lokalnej i ponadlokalnej, obywatelskich organizacji pozarządowych, które ze względu na treść oraz formę aktywności są niezależne od władzy politycznej, a jednocześnie – w niektórych kwestiach – ją wspomagają, a nawet kontrolują.
10. *Zdolność do kooperacji i współpracy* oraz wynikająca z niej *solidarność w wymiarze wewnętrznym oraz zewnętrznym*. Wartości te mają swe źródło w starożytnej greckiej filozofii i urzeczywistnianej w oparciu o zasadę subsydiarności. W sprawach wewnętrznych poszczególnych krajów członkowskich UE zasad ta przejawia się w postaci systemu decentralizacji władzy i rozwoju samorządności terytorialnej. Natomiast w aspekcie ponadnarodowym, oparta na subsydiarności solidarność przejawia się poprzez planowanie i realizację polityki spójności oraz polityki strukturalnej, której zasadniczym celem jest wyrównywanie dysproporcji strukturalnej między bardziej i mniej rozwiniętymi krajami oraz regionami Wspólnoty. Charakterystycznym przykładem omawianej zdolności jest tzw. kapitał społeczny.
11. *Racjonalny sposób myślenia* (w konsekwencji również sposób podejmowania decyzji), co w planowaniu rozwoju lokalnego przejawia się w przewadze refleksji, wiedzy i umiejętności nad emocjami i partykularnymi interesami.
12. *Znaczenie dóbr publicznych w gospodarce lokalnej*, które uzupełniają i wzbogacają zarazem dobra rynkowe. Tym samym gospodarkę komunalną należy traktować jako produkującą dobra na rzecz zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy, przy jednoczesnym uwzględnieniu logiki rynkowej oraz opartego na humanizmie systemu wartości.

Dopiero gdy zdamy sobie sprawę z przedstawionej istoty planowania rozwoju lokalnego w warunkach nowych wyzwań kulturowo-cywilizacyjnych – uświadamiając sobie zarazem, że gmina nie jest w zmieniającym się świecie „samotną wyspą" – możemy przystąpić do konkretnych działań.

Rozdział 2. Planowanie strategiczne w rozwoju lokalnym

2.1. Uwagi wprowadzające

Każda organizacja, w tym jednostka samorządu terytorialnego, dąży do przetrwania, czego niezbędnym warunkiem jest wzrost oraz rozwój. Problemy dotyczące kierunków, skali i tempa procesów rozwojowych powinny być rozpatrywane nie w skali jednego roku, czy też jednej kadencji władz samorządowych, lecz w długim horyzoncie czasowym. Takie podejście wymaga profesjonalizacji zarządzania jednostkami terytorialnymi, kreatywności władz samorządowych, systematyczności i planowości w podejmowaniu decyzji rozwojowych. Jest ono również niezbędne dla racjonalizacji i podnoszenia efektywności gospodarowania funduszami publicznymi. Samorządy terytorialne powinny być w coraz większym stopniu konkurencyjne i nastawione prorynkowo, aby stawać się organizacjami bardziej efektywnymi, wykazującymi wysokie zdolności innowacyjne.

Działanie w warunkach gospodarki rynkowej i narastającej konkurencji oraz dysponowanie określonymi zasobami dla realizacji zadań publicznych powodują konieczność odejścia od administrowania na rzecz profesjonalnie realizowanego zarządzania procesami. W tej sytuacji nie ulega wątpliwości, że działalność władz i administracji samorządowej powinna opierać się na rzetelnej wiedzy oraz umiejętnym wykorzystaniu nowoczesnych metod zarządzania. Wymogi tak rozumianego zarządzania spełnia zarządzanie strategiczne, w którym działania średniookresowe (kadencyjne) i roczne (bieżące) powinny wynikać z ustaleń o charakterze długookresowym. Innymi słowy, zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej nie może być prostą kompilacją rocznych, czy kadencyjnych planów działania, znajdujących odzwierciedlenie w corocznie uchwalanych budżetach, lecz musi wynikać z ustaleń perspektywicznych.

Podnoszenie efektywności ekonomicznej funkcjonowania administracji publicznej wymaga dzisiaj stosowania takich działań, jak: zarządzanie jakością, rozwój zasobów ludzkich, adaptacja nowych technologii, czy konstruowanie systemu oceny działalności. Jeśli w takich – typowo na pozór biznesowych – kategoriach zaczynamy myśleć o gminie jako JST (jednostce samorządu terytorialnego), to oczywista staje się także niezbędność zarządzania i planowania strategicznego[65].

Zarządzanie strategiczne uznawane jest obecnie za jedno z najważniejszych narzędzi wykorzystywanych w procesie sterowania rozwojem lokalnym. Przyj-

[65] W. Gorzym-Wilkowski, A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Zarys ekonomiki gminy*, Norbertinum, Lublin 1999, s. 223.

muje ono długookresową perspektywę działania władz samorządowych, głównym zaś jego celem jest rozwój ekonomiczny i temu celowi podporządkowane są wszystkie działania realizacyjne. Wdrażanie tej koncepcji charakteryzuje się partnerskim podejściem do procesu zarządzania, uczestniczą w nim bowiem zarówno lokalni przedsiębiorcy, jak i reprezentanci społeczeństwa (organizacje społeczne), a także wolontariusze. Podstawowymi funkcjami tak rozumianego zarządzania są: organizowanie, stymulowanie, wspieranie działań prorozwojowych (zwłaszcza w sferze gospodarczej), maksymalizowanie finansowania rozwoju z własnych środków oraz pozyskiwanie środków finansowych na rozwój ze źródeł zewnętrznych.

Zarządzanie strategiczne powinno obejmować wszystkie sfery, tj. gospodarczą, społeczną, przestrzenną, ekologiczną i dziedzictwa kulturowego, które decydują o jakości środowiska życia mieszkańców i za które są odpowiedzialne władze samorządowe. Musi więc mieć charakter spójny i kompleksowy. Nie może być natomiast – jak to się często zdarza – zbiorem luźnych i wewnętrznie niespójnych rozwiązań organizacyjnych, ekonomicznych i technicznych[66].

Podstawową rolę w tak rozumianym zarządzaniu spełnia planowanie strategiczne, definiowane jako „świadomy, systematyczny i ukierunkowany na przyszłość proces ciągłego przygotowywania i podejmowania decyzji dotyczących przyszłego poziomu rozwoju danej JST i stopnia zaspokojenia potrzeb ludności oraz koordynacji i integracji podejmowanych działań realizacyjnych na rzecz przyjętych ustaleń planistycznych z uwzględnieniem uwarunkowań zewnętrznych (szans i zagrożeń tkwiących w otoczeniu) i wewnętrznych (silnych i słabych stron) oraz zasad zrównoważonego rozwoju”[67].

Tylko takie podejście gwarantuje skuteczne i efektywne zaspokajanie potrzeb społecznych przy określonych środkach finansowych, czyli jest zgodne z zasadą racjonalnego gospodarowania, polegającą na „maksymalizacji efektów z wydatkowanych nakładów finansowych lub minimalizacji nakładów finansowych na uzyskanie założonych efektów”.

Niewątpliwym walorem strategicznego myślenia o rozwoju lokalnym jest możliwość selekcji zakresów problemowych i koncentracji na sprawach przesądzających o kierunkach i tempie rozwoju jednostek terytorialnych[68]. Narastająca konkurencja sprawia natomiast, że możliwość sterowania zmianami za pomocą strategii jest rozwiązaniem coraz bardziej docenianym przez samorządy[69]. Strategia rozwoju staje się bowiem niezbędnym dokumentem w sytuacjach, gdy władze pragną zaprezentować społeczeństwu cele, które zamierzają w przyszło-

[66] M. Ziółkowski, *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa 2007, s. 78-79.
[67] Ibidem, s. 109-110.
[68] A. Klasik, *Lokalny rozwój gospodarczy i metody jego budowania*, [w:] M. Obrębalski (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 1998.
[69] K. Heffner, *Strategie rozwoju regionalnego i lokalnego*, [w:] Z Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, PWN, Warszawa 2008, s. 168.

ści osiągnąć, poinformować o sposobach ich realizacji i poddać swoje postępowanie społecznej kontroli. Brak strategii oznacza natomiast przypadkowość w podejmowaniu decyzji, oportunizm, sprowadzenie sprawowania władzy do biernego urzędowania, czyli do rozwiązywania wyłącznie bieżących problemów[70].

2.2. Pojęcie i istota planowania strategicznego

Zarządzanie stanowi układ, który reguluje działanie i funkcjonowanie danej organizacji zgodnie z wytyczonymi celami. Do podstawowych zadań takich organizacji jak gmina, czyli nie nastawionych na zysk, należy realizacja takich celów, jak: rozwój usług socjalnych, poprawa bezpieczeństwa publicznego itp. Chociaż działalność gminy nie musi być rentowna, jednak by przyciągać inwestorów, gmina musi stosować właściwe praktyki zarządzania[71].

Biorąc pod uwagę horyzont czasowy, jednym z poziomów zarządzania każdą organizacją, w tym także gminą, jest zarządzanie strategiczne (obok zarządzania taktycznego i operacyjnego).

Zarządzanie strategiczne można określić jako „ukierunkowany na przyszłość proces planowania i wyboru celów rozwoju oraz zadań realizacyjnych, wdrażania przyjętych postanowień, a także monitorowania i kontroli wykonania przyjętych ustaleń”[72]. Podstawowymi cechami tak rozumianego zarządzania są[73]:

- kompleksowość w podejściu do problemów rozwoju, czyli współzależne ujmowanie wszystkich sfer (dziedzin) funkcjonowania danej JST (gospodarczej, społecznej, przestrzennej, ekologicznej i kulturowej) oraz jak najlepsze wykorzystanie endogenicznych czynników i zasobów dla zdynamizowania rozwoju;
- traktowanie danej JST jako części otoczenia, w którym tkwią zarówno szanse, jak i zagrożenia dla jej dalszego rozwoju;
- orientacja na przyszłość, czyli rozwiązywanie dzisiejszych problemów przez pryzmat przyszłości, a także uznanie, że postęp jako wyraz rozwoju danej JST jest najważniejszy;

[70] J. Dworak, *Metody budowy strategii rozwoju lokalnego*, [w:] W. Kosiedowski (red.), *Strategie i polityka rozwoju lokalnego (na przykładzie Polski północno-wschodniej)*, Wszechnica Mazurska, Olecko 2001, s. 25.
[71] K. Krukowski, *Strategie rozwoju gmin wiejskich województwa warmińsko-mazurskiego*, OBN, Olsztyn 2007, s. 24.
[72] M. Ziółkowski, *Zarządzanie strategiczne*..., op. cit., s. 103.
[73] Ibidem, s. 103.

- orientacja na wyniki, czyli osiąganie celów rozwoju poprzez sukcesywną, skuteczną i efektywną realizację zaplanowanych wcześniej konkretnych zadań realizacyjnych;
- przestrzeganie zasady racjonalnego gospodarowania;
- sukcesywne wdrażanie w życie zasady zrównoważonego rozwoju.

Inaczej mówiąc, zarządzanie strategiczne jest to wiedza i sztuka stosowana w celu zespolenia celów i działań dla osiągnięcia wysokiej wewnętrznej sprawności gminy i jej harmonijnego rozwoju oraz ścisłego powiązania z aktualnym i przyszłym otoczeniem, w celu zmniejszenia niepewności[74].

Tak rozumiane zarządzanie obejmuje szeroki zakres aktywności jednostki terytorialnej, dotyczący m.in. takich działań, jak[75]:

- analiza strategiczna oraz ocena i rozpoznanie zasobów i oczekiwań otoczenia,
- określanie strategicznych kierunków i celów działania,
- opracowywanie i wybór strategicznych sposobów postępowania,
- wdrażanie decyzji strategicznych,
- przegląd skuteczności działań.

Podmiotem zarządzania strategicznego jest lokalna wspólnota samorządowa, działająca poprzez swoje ciała przedstawicielskie i administrację samorządową, posiadająca[76]:

- autonomię decyzyjną – rozumianą jako swoboda decyzji i wyboru autonomicznych wartości i celów rozwoju, inicjowanie procesu planowania rozwoju, poszukiwania efektywnych strategii rozwoju i programów realizacyjnych oraz swoboda w realizacji przyjętych ustaleń planistycznych;
- kreatywność – rozumianą jako zdolność władzy samorządowej do formułowania i rozwiązywania problemów oraz twórczą umiejętność wykorzystywania metod i technik planowania oraz ich adaptacji do zmieniających się warunków zewnętrznych funkcjonowania i rozwoju.

Na zarządzanie strategiczne gminą można patrzeć w dwojaki sposób: na jego treść lub na jego proces[77]. W pierwszym podejściu występuje nacisk na działania, które służą formułowaniu strategii oraz jej wdrażaniu. Drugie podejście przedstawia natomiast zarządzanie strategiczne jako trzy procesy składowe: analizę strategiczną, wybór strategiczny oraz realizację strategii.

---

[74] K. Krukowski, *Strategie rozwoju gmin*..., op. cit., s. 25.

[75] A. Potoczek, *Zarządzanie w systemie samorządu terytorialnego*, [w:] W. Kosiedowski (red.), *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*, TNOiK, Toruń 2001, s. 153.

[76] M. Ziółkowski, *Proces formułowania strategii rozwoju gminy*, [w:] M. Majchrzak, A. Zalewski (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Monografie i Opracowania nr 483, SGH, Warszawa 2000, s. 58.

[77] T. Czapla, *Zarządzanie strategiczne – podejście od podstaw*, „Przegląd Organizacji" 1998, nr 7-8, s. 20-23.

Zarządzanie strategiczne gminą można więc określić jako cykliczny proces obejmujący analizę i planowanie strategiczne na różnych poziomach organizacji oraz kontrolę skuteczności podejmowanych działań[78]. Proces ten jest szczególnie przydatny w sterowaniu gminą w warunkach niestabilnego otoczenia, niepewności i ryzyka w działaniu, wykorzystywania przede wszystkim własnych zasobów gminy[79].

Można wskazać wiele walorów zarządzania strategicznego, a mianowicie[80]:

- redukuje ono w znacznym stopniu niepewność funkcjonowania i rozwoju danej JST, której źródłem jest otoczenie oraz zwiększa jej zdolność adaptacyjną do zmieniającej się rzeczywistości;
- stanowi szansę zarówno dla władz samorządowych, jak i dla urzędników samorządowych „oswojenia" się z działaniem w sytuacji niepewności oraz nieprzewidywalności szeregu zjawisk i procesów w otoczeniu oraz traktowania wynikającego z nich ryzyka jako stałego elementu „gry z otoczeniem" o przetrwanie i rozwój danej JST;
- stwarza takie warunki, które z uwzględnieniem wymagań zmieniającego się otoczenia ułatwiają przełamywanie barier rozwojowych, a także eliminowanie (lub chociaż minimalizowanie) różnorodnych konfliktów wykrywanych w toku diagnozy obecnego poziomu rozwoju danej JST.

Charakterystyczną cechą zarządzania strategicznego jest to, że w jego ramach dokonywane są cykliczne analizy uwarunkowań rozwojowych gminy, wyznaczanie celów głównych i pobocznych oraz następuje okresowe porównanie planów z efektami podejmowanych decyzji[81].

W skład procesów zarządzania strategicznego wchodzi planowanie strategiczne (Rysunek 2.1.), rozumiane jako „proces, w którym racjonalna analiza obecnej sytuacji i przyszłych możliwości oraz bezpieczeństwa prowadzi do sformułowania zamiarów, strategii, środków i celów"[82]. Planowanie strategiczne jest więc pojęciem węższym od zarządzania strategicznego, w zakres którego wchodzą jeszcze takie elementy jak: analiza strategiczna, wdrożenie, monitorowanie oraz kontrola planów strategicznych.

Planowanie strategiczne jest pierwszym etapem zarządzania strategicznego i polega na formułowaniu strategii rozwoju oraz programów realizacyjnych. Jest etapem związanym z przygotowywaniem i podejmowaniem decyzji.

Planowanie strategiczne definiowane jest jako „świadomy, systematyczny i ukierunkowany na przyszłość proces ciągłego przygotowywania i podejmowania decyzji dotyczących przyszłego poziomu rozwoju danej JST i stopnia zaspokojenia potrzeb ludności oraz koordynacji i integracji podejmowanych działań realizacyjnych na rzecz przyjętych ustaleń planistycznych z uwzględnieniem

[78] D. Bartkowska-Nowak, J. Nowak, J. Webb, *Zarządzanie w gminie*, FRDL, Warszawa 1998, s. 80.
[79] Ibidem, s. 80.
[80] M. Ziółkowski, *Zarządzanie strategiczne*..., op. cit., s. 104.
[81] K. Krukowski, *Strategie rozwoju gmin*..., op. cit., s. 25.
[82] H. Kreikebaum, *Strategiczne planowanie w przedsiębiorstwie*, PWN, Warszawa 1997, s. 27.

uwarunkowań zewnętrznych (szans i zagrożeń tkwiących w otoczeniu) i wewnętrznych (silnych i słabych stron) oraz zasad zrównoważonego rozwoju"[83]. Innymi słowy, jest to proces formułowania strategii rozwoju oraz programów i planów realizacyjnych, a więc – zespół czynności i działań, dzięki którym samorząd terytorialny może projektować swoją przyszłość tak, aby nie decydowały o tym przypadkowe zdarzenia.

RYSUNEK 2.1.

Zarządzanie strategiczne gminą a planowanie strategiczne rozwoju gminy

Źródło: K. Krukowski, *Strategie rozwoju gmin wiejskich województwa warmińsko-mazurskiego*, OBN, Olsztyn 2007, s. 26.

Zatem specyficznymi cechami, odróżniającymi planowanie strategiczne od innych rodzajów planowania, są[84]:

- długi horyzont czasowy;
- skoncentrowanie na wybranych, kluczowych dla rozwoju, zagadnieniach;
- analiza dostępności zasobów;
- identyfikowanie słabych i mocnych stron jednostki terytorialnej;
- uwzględnianie najważniejszych zdarzeń i zmian odbywających się w jej otoczeniu;
- działania ukierunkowane na osiągnięcie konkretnych rezultatów.

[83] M. Ziółkowski, *Zarządzanie strategiczne*..., op. cit., s. 110.
[84] M. Ziółkowski, *Planowanie strategiczne rozwoju gminy*, SGH, Warszawa 1995, s. 14.

Wskazuje się przy tym trzy podstawowe zasady ważne z punktu widzenia planowania strategicznego w gminie, a mianowicie[85]:

- dogłębne spojrzenie do wewnątrz gminy,
- szerokie spojrzenie na zewnątrz gminy,
- długie spojrzenie w przyszłość.

Można powiedzieć, iż planowanie strategiczne rozwoju lokalnego koncentruje się przede wszystkim na tworzeniu jak najlepszych warunków dla rozwoju gospodarczego i najczęściej przebiega w kilku etapach planistycznych (Tabela 2.1.).

TABELA 2.1.

Etapy strategicznego planowania rozwoju lokalnego

Etap I.	Ocena przebiegu procesów rozwojowych w przeszłości (zbieranie i analiza danych wyjściowych)
Etap II.	Rozpoznanie głównych trendów rozwojowych lokalnych firm z punktu widzenia ich silnych i słabych stron na tle otoczenia zewnętrznego (międzynarodowego, krajowego, porównywalnych jednostek terytorialnych)
Etap III.	Analiza szans i zagrożeń rozwojowych tkwiących w otoczeniu oraz silnych i słabych stron danej jednostki terytorialnej (analiza SWOT)
Etap IV.	Formułowanie ogólnego zestawu celów rozwojowych i alternatywnych strategii rozwoju gospodarczego
Etap V.	Przygotowanie planu wdrażania strategii realizacyjnych
Etap VI.	Ponowna analiza pojawiających się problemów w porównaniu z ujętymi w planie rozwiązaniami (strategiami) realizacyjnymi

Źródło: M. Ziółkowski*, Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa 2007, s. 111.

W procesie planowania strategicznego władze samorządowe powinny mieć na uwadze wzajemne powiązania pomiędzy następującymi elementami[86]:

- obecnym poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego, stanem zagospodarowania przestrzennego, jakością środowiska przyrodniczego gminy i regionu;
- potrzebami i preferencjami społecznymi;
- celami rozwoju gminy i regionu;
- zasobami gminy i regionu (ludzkimi, rzeczowymi, gospodarczymi, finansowymi, przestrzennymi, przyrodniczymi, kulturowymi);

[85] Ibidem, s. 14.
[86] M. Ziółkowski, *Zarządzanie strategiczne*..., op. cit., s. 110.

- dziedzinami (rodzajami) działalności występującymi na terenie gminy i regionu, czyli funkcjami (np. produkcyjnymi, usługowymi, mieszkaniowymi, turystycznymi);
- otoczeniem gminy i regionu (makrootoczenie – ustrojowo-prawne, społeczne, ekonomiczne, finansowe, technologiczne oraz otoczenie terytorialne – międzynarodowe, krajowe, regionalne);
- zdolnościami zarządzania gminą i regionem przez ich władze, pracowników samorządowych oraz inne podległe jednostki organizacyjne (wiedza, umiejętności, skłonność do innowacji i podejmowania ryzyka).

Jakość procesu planowania strategicznego ma decydujący wpływ na przebieg i rezultaty rozwoju lokalnego. Niezbędnymi warunkami skutecznego planowania strategicznego, a następnie realizacji jego ustaleń są więc[87]:

- twórcza inicjatywa, samoorganizacja i gotowość do podejmowania wyzwań przez władze i pracowników samorządowych, nawet wtedy gdy wydają się one na pierwszy rzut oka bardzo trudne lub wręcz nierealne – chodzi tutaj o świadome współprzyczynianie się do powodzenia całego procesu, o występowanie w roli elastycznego katalizatora, tj. czynnika przyspieszającego procesy pozytywne (pożądane) i hamującego zjawiska negatywne (niepożądane);
- rozwój współpracy sektorów prywatnego i publicznego, którego podstawą powinno być wzajemne i zgodne z prawem wykorzystywanie zasobów oraz poszanowanie inicjatywności i dokonań poszczególnych partnerów – chodzi tu o tworzenie szerokiego partnerstwa na rzecz rozwoju, w skład którego wchodzą: władze samorządowe, przedsiębiorcy, organizacje społeczne, wolontariat).

Podstawowymi zaletami planowania strategicznego są natomiast[88]:

- redukowanie niepewności funkcjonowania i rozwoju, wynikającej z otoczenia danej jednostki przestrzennej oraz zwiększenie jej zdolności adaptacyjnej;
- przyzwyczajenie przedstawicieli administracji publicznej do działania w warunkach niepewnego otoczenia;
- ocena skuteczności działań z punktu widzenia celów długookresowych, a nie z perspektywy realizacji celów doraźnych.

Można zatem stwierdzić, że planowanie strategiczne jest systematycznym sposobem kierowania zmianami obecnej sytuacji i tworzenia możliwie najlepszej sytuacji w przyszłości. Jest to twórczy proces identyfikowania i podejmowania najistotniejszych działań z punktu widzenia mocnych i słabych stron określonej jednostki terytorialnej oraz szans i zagrożeń tkwiących w jej otoczeniu[89]. Służy ono alokacji rzadko występujących zasobów w taki sposób, aby znalazły one jak najefektywniejsze zastosowanie, a jest tylko wtedy skuteczne, jeśli

[87] Ibidem, s. 111.
[88] M. Ziółkowski, *Planowanie strategiczne*..., op. cit., s. 11.
[89] W. Gorzym-Wilkowski, A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Zarys ekonomiki*..., op. cit., s. 224.

organizacja potrafi przekształcić decyzje strategiczne, zapadające w procesie planowania w długo-, średnio- i krótkoterminowe działania, czyli wdrożyć wszystkie etapy zarządzania strategicznego[90].

2.3. Rodzaje planów strategicznych w gminie

Do podstawowych instrumentów zarządzania strategicznego w gminie zalicza się: strategie rozwoju, wieloletnie plany inwestycyjne i finansowe oraz plany zagospodarowania przestrzennego. W procesie ich opracowywania należy zmierzać do uzyskania w miarę precyzyjnych odpowiedzi na następujące pytania[91]:

- co trzeba zrobić? (sformułowanie konkretnych przedsięwzięć rozwojowych);
- kiedy należy to zrobić? (określenie terminu realizacji poszczególnych przedsięwzięć);
- gdzie należy to zrobić? (umiejscowienie w przestrzeni planowanych przedsięwzięć);
- kto ma to zrobić? (wyznaczenie osób i jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację planowanych przedsięwzięć);
- ile to będzie kosztować? (określenie wysokości nakładów finansowych niezbędnych do realizacji planowanych przedsięwzięć);
- skąd wziąć na to pieniądze? (określenie źródeł finansowania planowanych przedsięwzięć).

Strategia rozwoju gminy to długookresowy (perspektywiczny) program działania, określający strategiczne cele rozwoju oraz kierunki i priorytety działania (cele operacyjne i zadania realizacyjne), a także alokację środków finansowych, niezbędnych do realizacji tych celów i zadań[92]. Określa ona więc zasady i sposoby zintegrowanego zarządzania rozwojem w długim okresie. Inaczej mówiąc, jest to zapis celów i działań strategicznych, wyrażających się w postaci planów rozwoju, który może zawierać warianty różnych rozwiązań strategicznych[93].

Można powiedzieć, iż strategia rozwoju jako instrument podnoszenia konkurencyjności lokalnych jednostek terytorialnych stanowi kompleksową, perspektywiczną koncepcję określającą cele rozwoju oraz warunki, zasady i etapy ich osiągania. Jest to koncepcja o długim horyzoncie czasowym (10-15 lat), obejmująca wszystkie płaszczyzny życia lokalnego. Można ją więc uznać za

[90] D. Bartkowska-Nowak, J. Nowak, J. Webb, *Zarządzanie w gminie*, op. cit., s. 95.
[91] M. Ziółkowski, *Zarządzanie strategiczne*..., op. cit., s. 104.
[92] A. Kożuch, *Instrumenty zarządzania rozwojem lokalnym*, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, tom VIII, zeszyt 4, s. 178.
[93] E. Nowińska, *Strategia rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*, AE, Poznań 1997, s. 42.

nadrzędny instrument zarządzania rozwojem lokalnym i podstawę długookresowej, lokalnej polityki społeczno-gospodarczej[94].

Podmiotem w strategii rozwoju lokalnego jest władza lokalna rozumiana jako samorząd terytorialny podstawowego poziomu, który może określać własne cele rozwoju. Przedmiotem strategii jest lokalna jednostka terytorialna traktowana jako relacyjny zespół potrzeb mieszkańców i użytkowników wraz z jej zasobami i potencjałami oraz szeroko rozumianą gospodarką w ujęciu przestrzennym, ekologicznym, społecznym i gospodarczym. Nadrzędnym celem strategii lokalnej jest rozwój, który wiąże się z pozytywnymi i korzystnymi zmianami[95].

Bardzo ważnym aspektem budowy strategii rozwoju gminy jest określenie jej podmiotu. Podmiotem takim jest społeczność lokalna działająca poprzez swoje ciała przedstawicielskie (radę gminy i wójta) oraz administrację samorządową.

Strategia rozwoju powinna być opracowywana przez władze gminy z dużym udziałem społeczności lokalnej. Wynika to między innymi z następujących przesłanek[96]:

1. Władze gminy mogą przeceniać istniejące potencjały rozwojowe oraz lekceważyć zagrożenia.
2. Nie zawsze identyfikacja problemów gminy (i opracowywanie celów) dokonywana przez władze lokalne jest zgodna z opinią i oczekiwaniami społeczności lokalnej.
3. Strategia rozwoju opracowana wyłącznie przez władze gminy może być przez nie traktowana jako instrument w kampanii wyborczej.

Zatem należałoby, aby władze lokalne, inicjując pracę nad strategią rozwoju gminy, utworzyły specjalny zespół do spraw jej opracowania, w skład którego powinni wchodzić: przedstawiciele administracji samorządowej, w tym szczebla powiatowego, sołtysi, przedstawiciele lokalnych przedsiębiorstw, reprezentanci szkół podstawowych i średnich, przedstawiciele lokalnych stowarzyszeń, fundacji, agencji rozwoju oraz lokalni liderzy[97].

Prawidłowo opracowana strategia gminy powinna więc być[98]:

- efektem współpracy wszystkich najważniejszych środowisk lokalnych;
- wewnętrznie spójna i zgodna;
- zgodna z otoczeniem obecnym i przyszłym;
- odpowiednia w stosunku do dostępnych zasobów krytycznych, dzięki którym jednostka przestrzenna jest w stanie odpowiadać za szanse i zagrożenia tkwiące w otoczeniu;

---

[94] W. Kosiedowski, A. Potoczek, *Strategia rozwoju jako instrument podnoszenia konkurencyjności lokalnych jednostek terytorialnych*, [w:] W. Kosiedowski (red.), *Strategie i polityka rozwoju lokalnego (na przykładzie Polski północno-wschodniej)*, Wszechnica Mazurska, Olecko 2001, s. 10.
[95] K. Heffner, *Strategie rozwoju...*, op. cit., s. 167-168.
[96] K. Krukowski, *Strategie rozwoju gmin...*, op. cit., s. 20.
[97] Ibidem, s. 20.
[98] T. Domański, *Strategia rozwoju gminy*, Wyd. Hamal Books, Warszawa 1997, s. 12-13.

- satysfakcjonująca w zakresie poziomu ryzyka, określonego poprzez badanie ilości zasobów kluczowych dla realizacji strategii, których nieprzerwany dostęp nie jest zabezpieczony;
- perspektywiczna (odpowiedni horyzont czasowy);
- realna, zwłaszcza z punktu widzenia zasobów, jakimi dana jednostka przestrzenna dysponuje.

Proces tworzenia strategii składa się z kilku następujących po sobie faz, wśród których można wymienić następujące[99]:

- diagnoza stanu istniejącego,
- analiza możliwości rozwoju gminy,
- ustalenie celów rozwoju gminy,
- formułowanie wariantów strategicznych,
- ocena porównawcza wariantów strategicznych,
- wybór optymalnej strategii rozwoju gminy.

Proces budowy strategii rozwoju lokalnego może być realizowany podmiotowo lub przedmiotowo[100]. W podejściu podmiotowym strategia przyjmuje formę niesprzecznego wewnętrznie zbioru zasad (kryteriów), które umożliwiają podejmowanie kluczowych decyzji prowadzących do osiągnięcia korzystnych zmian. W ujęciu przedmiotowym strategia staje się planem strategicznym, determinującym działania podejmowane przez lokalnych aktorów (w praktyce jednak i w tym przypadku władze samorządowe zarządzają procesami rozwoju i kreują nowe impulsy wzrostu).

Przyjmuje się też, że proces budowy strategii rozwoju lokalnego może być zorientowany na wizję, opierać się na kulturze przedsiębiorczości lub na ładzie przestrzennym[101].

Orientacja strategii na wizję rozwoju jest zbiorem decyzji przesądzających o nadrzędnych oczekiwaniach głównych uczestników rozwoju lokalnego. Określa priorytetowe domeny aktywności aktorów sfery lokalnej oraz wskazuje kluczowe problemy (bariery realizacji wizji rozwoju), a także kierunki rozwoju lokalnego. Wyznacza także cele strategiczne i konieczne przedsięwzięcia (projekty, zadania wdrożeniowe) oraz wymusza monitorowanie procesu realizacji strategii (system kontroli i obserwacja, modyfikacje działań w zakresie realizowanej wizji).

Z kolei, jeśli podstawą budowy strategii lokalnej jest orientacja na kulturę przedsiębiorczości, przesądza się wówczas o uczestnikach lokalnej gry (aktorzy lokalni) oraz o sposobach ich funkcjonowania (m.in. partnerstwo, alianse strategiczne, sieci kooperacyjne). Dokonuje się wyboru opcji rozwojowych oraz wskazuje podstawowe sfery aktywności (np. wzmacnianie lokalnych trendów rozwojowych, nacisk na integrację społeczną).

---

[99] M. Ziółkowski, *Planowanie strategiczne*..., op. cit., s. 16.
[100] K. Heffner, *Strategie rozwoju*..., op. cit., s. 169.
[101] Ibidem, s. 169-171.

W wypadku orientacji procesu budowy strategii lokalnej na osiąganie ładu przestrzennego łączy się ją z programowaniem zagospodarowania przestrzennego jednostki terytorialnej. Ten ostatni proces składa się z dwóch następujących po sobie faz:

- przygotowania i przyjęcia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – w fazie tej określa się uwarunkowania rozwoju przestrzennego (np. użytkowanie terenów, infrastruktura techniczna, obszary i obiekty podlegające ochronie itd.) oraz wskazuje proponowane rozwiązania i ustalenia (walory i potencjały związane ze środowiskiem przyrodniczym, kierunki i cele rozwoju infrastruktury itd.);
- opracowania i zatwierdzenia przez podmiot strategii miejscowego ogólnego planu zagospodarowania przestrzennego – w fazie tej ustala się i przesądza o warunkach zagospodarowania przestrzeni lokalnej, o dopuszczalnych działaniach i ich formalnym zasięgu, a także o zasadach dysponowania terenami w jednostce lokalnej.

Najbardziej popularny podział strategii rozwoju gminy oparty jest na charakterze relacji gminy z otoczeniem. Na tej podstawie wyróżnia się[102]:

1. Strategie aktywne (związane z radykalną zmianą obecnej sytuacji):
   - strategie otwarcia (wzrostu, mieszane) – które opierają się na rozwinięciu kontaktów z otoczeniem, kładą nacisk na zwiększenie funkcji ponadlokalnych gmin;
   - strategie zamknięcia (obronne, mieszane) – które polegają na maksymalnym wykorzystaniu w rozwoju elementów tkwiących wewnątrz gminy;
2. Strategie bierne (pasywne) – w przypadku których zakładana zmiana jest niewielka bądź przewiduje się stabilizację stanu istniejącego:
   - strategie stabilizacji;
   - strategie mieszane (wzrostu, obronne, stabilizacyjne).

Ze względu na rolę, jaką poszczególne elementy życia społeczno-gospodarczego spełniają w rozwoju gminy, można natomiast wyróżnić[103]:

- strategie modernizacji – polegające na wprowadzaniu nowych technologii do gospodarki gminnej;
- strategie rewitalizacji – polegające na zachowaniu unikatowych elementów kulturowych, osadniczych, przyrodniczych itp. lub zatrzymaniu dewastacji i ewentualnym przywróceniu do stanu wyjściowego tych elementów;
- strategie ekorozwoju – opierające się na rozwoju zrównoważonym pomiędzy rozwojem gospodarczym a interesami środowiska.

[102] W. Gorzym-Wilkowski, A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, 1999, *Zarys ekonomiki*..., op. cit., s. 228.
[103] E. Nowińska, *Strategia rozwoju gmin...*, op. cit., s. 46.

Podział strategii rozwoju gmin można również oprzeć na celach osiąganych przez gminę. W tej grupie wyodrębnia się trzy typy strategii (zachowań strategicznych) polegających na[104]:

- pokonywaniu elementarnych barier rozwoju poprzez inwestowanie w podstawowe urządzenia infrastruktury technicznej: wodociągi, gazociągi, wysypiska śmieci, oczyszczalnie ścieków, drogi i kanalizacje sanitarne;
- pokonywaniu progów rozwojowych poprzez realizację bardzo kapitałochłonnych inwestycji w zakresie gospodarki komunalnej;
- inwestowaniu w usługi wyższego rzędu – strategie te są charakterystyczne dla gmin dobrze wyposażonych w elementarne urządzenia infrastruktury technicznej i polegają na przeznaczaniu większej ilości środków na rozwój infrastruktury społecznej w postaci obiektów oświaty i podstawowej opieki medycznej, a także placówek upowszechniania kultury i sztuki oraz urządzeń sportowych i rekreacyjnych.

Generalnie, strategia jako koncepcja rozwoju lokalnego pełni szereg ważnych funkcji, a mianowicie[105]:

- umożliwia efektywniejsze zagospodarowanie miejscowych zasobów: ludzkich, przyrodniczych, kapitałowych i technicznych;
- wskazuje na słabe strony gminy i identyfikuje zagrożenia rozwoju lokalnego;
- zapewnia stabilny kierunek rozwoju jednostki terytorialnej, niezależny w swych fundamentalnych założeniach od opcji politycznej zmieniających się władz lokalnych;
- ułatwia i zwiększa spójność podejmowanych przez władze lokalne decyzji, jest planem działania władz lokalnych i wyznacznikiem bieżących działań;
- popularyzuje decyzje władz lokalnych, obniża opór wobec zmian i w konsekwencji eliminuje lub łagodzi część lokalnych konfliktów społecznych;
- jest źródłem informacji o procesach społeczno-gospodarczych na danym terenie i stanowi swoistą inwentaryzację zjawisk zachodzących w jednostce terytorialnej;
- jest źródłem informacji o kierunkach i charakterze możliwych w przyszłości zmian sytuacji, a zatem zwiększa poczucie stabilności działania podmiotów gospodarczych, wpływa na ich decyzje inwestycyjne;
- jest istotnym elementem edukacji lokalnej społeczności, zwiększa poczucie tożsamości lokalnej;

[104] A. Myna, *Rozwój lokalny, regionalny strategie rozwoju, regionalizacja*, „Samorząd Terytorialny" 1998, nr 11.
[105] A. Nowakowska, *Strategia jako narzędzie stymulowania rozwoju gminy*, [w:] A. Jewtuchowicz (red.), *Strategiczne problemy rozwoju miast i regionów*, Wyd. Uniwersytet Łódzki, Łódź 2000, s. 87.

– zwiększa szanse gminy na uzyskanie dodatkowych środków wsparcia ze źródeł zewnętrznych, a w niektórych przypadkach jej posiadanie jest warunkiem otrzymania pomocy finansowej.

Strategię rozwoju lokalnego powinno charakteryzować kompleksowe podejście do problemów mieszkańców oraz sposobu alokacji zasobów. Opracowanie strategii, a przede wszystkim efektywne jej wdrażanie, jest wynikiem zainteresowania władz samorządu terytorialnego potrzebami lokalnych społeczności, chęcią stworzenia godnych warunków życia mieszkańcom, ukierunkowania rozwoju działalności firm w oparciu o istniejący potencjał społeczno-gospodarczy[106].

Aby strategia rozwoju lokalnego uwzględniała preferencje społeczeństwa, aspiracje rządzących, realia polityczne oraz ograniczenia wynikające z istoty prawa, położenia geograficznego itp., należy jej konstrukcję oprzeć na jednym z następujących podejść[107]:

1. Poszukiwaniu najlepszych wzorów do naśladowania – w pewnym sensie wzorcem może być inna gmina w Polsce, gdzie w danej dziedzinie osiągnięto znaczące sukcesy. Metoda ta powinna być zastosowana, jeżeli zamiarem władz samorządowych jest dorównanie w określonych dziedzinach do najlepszych, przeniesienie na własny teren nieznanych jeszcze technologii i innowacji w sferze gospodarczej i społecznej, zaadaptowanie sprawdzonych sposobów kierowania gminą.
2. Tradycyjnym – punktem wyjścia są tu odpowiednio przetworzone dane statystyczne, na gruncie których zostaną opracowane wskaźniki charakteryzujące poszczególne dziedziny gospodarki i życia społecznego, a kompleksowe badania i opinie ekspertów będą podstawą do formułowania planów rozwoju. Sposób ten jest odpowiedni dla jednostek samorządu terytorialnego, które na bazie własnego potencjału gospodarczego pragną stworzyć mieszkańcom godziwe warunki egzystencji, wskazać możliwe kierunki rozwoju firm produkcyjnych i usługowych na bazie lokalnych zasobów.
3. Połączeniu w jedną całość dwóch wymienionych wyżej podejść – metoda ta odpowiada działaniu, którego efektem będzie identyfikacja własnych zasobów i ukazanie sposobów generowania zysków w gminach o podobnym profilu. Zaletą tego podejścia jest ponadto wyeliminowanie błędów popełnionych przez innych w trakcie wprowadzania zmian.

Strategia rozwoju gminy powinna być postrzegana jako proces tworzenia środowisk, w których rozwijana będzie mała i średnia przedsiębiorczość oraz proces tworzenia ram współpracy między sektorem publicznym i prywatnym, kreowania rozwoju oraz kształtowania alternatywnych kierunków rozwoju i przedsięwzięć rozwojowych, program działań mieszczących się w autonomii

[106] W. Kosiedowski (red.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, TNOiK, Toruń 2005, s. 98-99.
[107] J. Dworak, *Metody budowy strategii*..., op. cit., s. 26-27.

regionalnej i lokalnej oraz proces transferu wiedzy i informacji między społecznością lokalną a władzami gminy. Jest ona także procesem doskonalenia efektywności, konkurencyjności i jakości oraz procesem zintegrowanego kierowania zasobami[108].

Posiadanie strategii w znacznym stopniu ułatwia podejmowanie decyzji bieżących w dostosowaniu do uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych ze świadomością długookresowych skutków, zarówno pozytywnych, jak i negatywnych. Ogólnie biorąc, powinna ona odpowiadać na podstawowe pytanie: „co musimy zrobić, aby funkcjonować i rozwijać się w przyszłości w celu optymalnego zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców?", mając oczywiście na uwadze istniejące ramowe warunki działania, takie jak[109]:

- obowiązujące przepisy ustrojowo-prawne i finansowe;
- sytuację społeczno-gospodarczą kraju;
- uwarunkowania międzynarodowe (w tym wynikające z integracji Polski z Unią Europejską);
- zasobność finansową budżetu, określoną przez wielkość dochodów;
- aktywność, skuteczność i innowacyjność w działaniach władz i pracowników samorządowych oraz samorządowych jednostek organizacyjnych;
- aktualny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, stan środowiska przyrodniczego i zagospodarowania przestrzennego;
- konieczność ochrony walorów i zasobów środowiska przyrodniczego oraz dziedzictwa kulturowego, a także przeciwdziałania ich degradacji.

Korzyści z posiadania strategii są wielorakie i zróżnicowane. Do najważniejszych z nich należą[110]:

- ocena mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń w zakresie poszczególnych kierunków rozwoju;
- określenie przyszłości w perspektywie kilkunastu lat i zapisanie w formie dokumentu stanu docelowego oraz procesu dochodzenia do niego;
- spojrzenie kompleksowe na dany obszar w formie powiązania ze sobą wszystkich dziedzin działalności oraz sfer funkcjonalnych i problemowych;
- określenie możliwości racjonalnego pozyskiwania zasobów oraz gospodarowania nimi;
- bieżące kontrolowanie i ocenianie postępów oraz korygowanie błędów przez władze oraz zainteresowanych członków społeczności lokalnej;
- integracja mieszkańców i wzrost ich zaangażowania w kształtowanie swojej przyszłości;
- możliwość długookresowego zarządzania danym obszarem, niezależnie od zmieniających się układów politycznych.

[108] A. Kożuch, *Instrumenty zarządzania rozwojem*..., op. cit., s. 178.
[109] M. Ziółkowski, *Zarządzanie strategiczne*..., op. cit., s. 105.
[110] A. Potoczek, *Zarządzanie w systemie*..., op. cit., s. 152.

Można więc wskazać kilka najważniejszych motywów, dla których gmina powinna opracować strategię[111]:

1) istnieje konieczność identyfikacji najważniejszych problemów gminy i określenia wspólnej wizji jej rozwoju w perspektywie 15-20 lat po to, by jak najefektywniej wykorzystać ograniczone zasoby budżetowe dla przyspieszenia rozwoju;
2) niezbędne jest osiągnięcie porozumienia i nawiązanie współpracy pomiędzy różnymi środowiskami gminnymi, co do konieczności rozwiązania kluczowych problemów gminy oraz określenia niezbędnych metod i środków w tym zakresie;
3) strategia jest ważnym instrumentem podnoszącym sprawność zarządzania gminą. Porządkuje bowiem działania taktyczne i operacyjne, np. w zakresie lokalnej polityki podatkowej, czy programów inwestycyjnych. Jednocześnie może stanowić podstawę do sporządzania biznesplanów, pozwalających na ubieganie się o środki finansowe o charakterze pozabudżetowym.

Plany zagospodarowania przestrzennego. Rozwój jednostek samorządu terytorialnego związany jest nierozerwalnie z przestrzennym wymiarem procesów i zjawisk społecznych i gospodarczych, stąd istotnego znaczenia nabiera dobór instrumentów gospodarowania przestrzenią, wpływających zarazem na kształtowanie terytorialnego systemu społeczno-ekonomicznego. Aspekt przestrzenny posiada swoje ujęcie przedmiotowe, odniesione do zagospodarowania przestrzennego oraz podmiotowe, wskazujące na struktury zarządzania odpowiedzialne za formułowanie i realizację polityki przestrzennej. Wykorzystanie cech struktury przestrzennej dla rozwoju społecznego i gospodarczego powinno się odbywać poprzez dobrze funkcjonujący system planowania przestrzennego, który może być wykorzystany jako skuteczne narzędzie sterowania rozwojem jednostek terytorialnych[112].

Planowanie przestrzenne powinno nabierać zatem charakteru strategicznego, określać wspólne cele oraz integrować różne podmioty i obszary działań, a także harmonizować korzystanie z różnych zasobów i stanowić płaszczyznę godzenia odmiennych interesów dla osiągnięcia celów ogólnospołecznych. W ten sposób planowanie staje się procesem permanentnego tworzenia środowiska przestrzennego, które obejmuje relacje społeczne, aspekty ekonomiczne, a także rozstrzyganie problemów spornych przy uwzględnieniu interesu publicznego i dominującego systemu wartości[113].

Tworzenie na szczeblu gminy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wynika z konieczności prowadzenia przez władze samorządowe systematycznych działań na rzecz racjonalnego użytkowania i zagospodarowa-

[111] T. Domański, *Strategia rozwoju…*, op. cit., s. 3-5.
[112] W. Kosiedowski (red.), *Samorząd terytorialny*..., op. cit., s. 117.
[113] Ibidem, s. 122.

nia przestrzeni. Do podstawowych przesłanek opracowywania takich planów należy zaliczyć[114]:

- utrzymanie prawidłowej struktury użytkowania przestrzeni, tj. zachowanie racjonalnych proporcji pomiędzy różnymi rodzajami jej użytkowania;
- racjonalne rozmieszczenie funkcji społeczno-gospodarczych w przestrzeni z uwzględnieniem walorów i zasobów środowiska przyrodniczego oraz dziedzictwa kulturowego, stwarzanie warunków do efektywnego działania podmiotów gospodarujących przez rozbudowę systemów infrastruktury technicznej i społecznej;
- kontrolę stopnia wykorzystania przestrzeni w celu uzyskania maksymalnego efektu użytkowego, pod warunkiem przestrzegania zasady racjonalnego wykorzystania zasobów przyrodniczych i antropogenicznych;
- zapobieganie, łagodzenie i eliminowanie różnorodnych konfliktów przestrzennych oraz barier rozwojowych.

Gmina jest podstawowym ogniwem planowania przestrzennego, posiadającym z mocy prawa władztwo planistyczne, które oznacza przekazanie jej kompetencji w zakresie gospodarowania przestrzenią (przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu) z możliwością zastosowania w tej mierze formy aktu prawnego wiążącego właścicieli terenów oraz władztwo dysponowania przestrzenią i w związku z tym stanowi o przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania terenu[115].

Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest przepisem gminnym. Jego ustalenia powinny być jednoznaczne i zrozumiałe dla wszystkich podmiotów biorących udział w procesie planowania oraz wdrażania przyjętych rozwiązań[116].

Cały system przedsięwzięć w zakresie planowania przestrzennego powinien realizować określone funkcje zapewniające optymalizację i racjonalizację podejmowanych działań. Do funkcji tych należy zaliczyć[117]:

1. Funkcję koordynacyjną – wskazującą na:
   - wzajemne relacje rzeczowe i przestrzenne pomiędzy poszczególnymi podmiotami procesu planowania;
   - określenie pola negocjacji oraz hierarchii ważności poszczególnych zagadnień;
   - wyznaczenie zasięgu terytorialnego i zakresu merytorycznego podejmowanych działań;
   - określenie etapów realizacji oraz horyzontu osiągnięcia zamierzonych efektów.

[114] M. Ziółkowski, *Zarządzanie strategiczne*..., op. cit., s. 105-106.
[115] A. Kożuch, *Instrumenty zarządzania rozwojem*..., op. cit., s. 178.
[116] W. Kosiedowski (red.), *Samorząd terytorialny*..., op. cit., s. 125.
[117] Ibidem, s. 125-126.

2. Funkcję regulacyjną – która odnosi się do podporządkowania działań przepisom prawnym, szczególnie w zakresie realizacji celów publicznych formułowanych na poszczególnych poziomach zarządzania.
3. Funkcję inspiracyjną – związaną ze wspieraniem aktywności obywatelskiej, kreowaniem rozwiązań nowatorskich, motywowaniem do działania podmiotów uczestniczących w procesie rozwoju.
4. Funkcję informacyjną – skierowaną do władz publicznych oraz partnerów społeczno-gospodarczych.

W całokształcie działań składających się na gospodarkę przestrzenną samorządu terytorialnego planowanie przestrzenne spełnia podwójną rolę[118]:

- formułuje politykę przestrzenną gminy, tj. cele i kierunki działania w zakresie zagospodarowania przestrzennego w oparciu o szerokie rozpoznanie istniejących i przyszłych uwarunkowań – tę funkcję pełni studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
- ustala przeznaczenie oraz zasady zagospodarowania i zabudowy terenów – tę funkcję pełnią miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego gminy.

Proces planowania przestrzennego staje się obszarem ważnych procesów decyzyjnych w układzie lokalnym, mających długofalowe konsekwencje w kształtowaniu kierunków rozwoju poprzez uczestniczenie w procesie formułowania polityki lokalnej. Wynika stąd potrzeba budowania systemu planowania przestrzennego na trwale włączonego w proces programowania i zarządzania rozwojem JST.

Planowanie przestrzenne powinno być wpisane w proces podejmowania decyzji dotyczących rozwoju lokalnego. System opracowań planistycznych powinien wspierać proces decyzyjny poprzez[119]:

- ścisłe integralne związki planów zagospodarowania przestrzennego ze strategiami rozwoju gmin;
- sprawną procedurę sporządzania, opiniowania i zatwierdzania planów;
- określanie właściwych form wdrażania ustaleń planów w postaci programów, kontraktów, czy decyzji lokalizacyjnych;
- monitorowanie zmian w procesie gospodarowania przestrzenią i sterowania rozwojem.

Jako instrument zarządzania rozwojem lokalnym plan przestrzenny jest koncepcją, która rodzi się na podstawie negocjacji i kompromisów, z uwzględnieniem zasady partnerstwa. Będąc płaszczyzną ujawniania odmiennych interesów, a także negocjacji, porozumień i rozwiązywania konfliktów, planowanie przestrzenne jest szczególnym czynnikiem faktycznego upodmiotowienia zbiorowości terytorialnych i ich członków. Koncepcja ta zawiera niejednokrotne rozstrzygnięcia o fundamentalnym znaczeniu dla przyszłości danego układu teryto-

[118] M. Ziółkowski, *Zarządzanie strategiczne*..., op. cit., s. 106.
[119] W. Kosiedowski (red.), *Samorząd terytorialny*..., op. cit., s. 126.

rialnego. Zatem, w procesie planowania przestrzennego powinno następować godzenie obecnych, niekiedy doraźnych preferencji z przewidywanymi potrzebami przyszłych partnerów społeczno-gospodarczych i użytkowników przestrzeni. Wynika stąd potrzeba elastyczności rozstrzygnięć, które nie przestaną być aktualne w związku z zaistnieniem nowych okoliczności. Implikuje to ważną rolę planowania przestrzennego, jaką jest łączenie elementów zastanego dziedzictwa przeszłości z wizją przyszłości, co przyczynia się do zachowania materialnych podstaw ciągłości rozwoju społeczno-gospodarczego jednostek terytorialnych[120].

Aby stać się skutecznym instrumentem rozwoju, planowanie przestrzenne powinno odpowiadać następującym warunkom[121]:

- adekwatności do uwarunkowań wynikających z potrzeb obecnych i przyszłych pokoleń,
- mocy prawnej i wartości regulacyjnej w zakresie przekładania założeń na realne narzędzia oddziaływania,
- sprawności warsztatu planowania przestrzennego i jego spójności z ideą rozwoju lokalnego,
- sprawności organizacyjnej,
- spójności z systemem założeń polityki strukturalnej UE.

Skuteczność planowania przestrzennego jako jednego z zasadniczych instrumentów kształtowania rozwoju JST zależy od dostosowania polityki przestrzennej do współczesnych warunków dyktowanych przez charakter i wymogi gospodarki, potrzeby społeczne oraz standardy UE.

Realizacja ustaleń zawartych w strategii rozwoju gminy oraz w studiach i planach zagospodarowania przestrzennego powiązana jest w dużej mierze z realizacją inwestycji komunalnych. Wynika z tego konieczność sformułowania skoordynowanej strategii inwestycyjnej danej JST, której wyrazem jest **wieloletni plan inwestycyjny** (WPI), stanowiący pomost pomiędzy perspektywicznymi celami rozwoju i zadaniami realizacyjnymi a corocznym budżetem.

WPI określa listę zadań inwestycyjnych w układzie priorytetowym (rankingowym) przewidzianym do realizacji wraz z zakresem rzeczowym i finansowym w rozbiciu na poszczególne lata. Innymi słowy – stanowi zbiór wyselekcjonowanych, ocenionych i zaakceptowanych przez władze gminy do realizacji komunalnych zadań inwestycyjnych w określonym horyzoncie czasu[122].

Program inwestycyjny jest narzędziem planowania wieloletniego wykorzystywanym w celu określenia, które projekty inwestycyjne są potrzebne, a także koordynowania procesu finansowania, modernizacji oraz terminów prac tak, by uzyskać maksymalne korzyści z poniesionych nakładów. Zastosowanie programu inwestycyjnego umożliwia władzom gminy ustalenie priorytetów pomiędzy konkurencyjnymi zadaniami, określenie źródeł finansowania inwestycji (zgodnie

[120] Ibidem, s. 122.
[121] Ibidem, s. 127.
[122] M. Ziółkowski, *Zarządzanie strategiczne*..., op. cit., s. 107.

z możliwościami finansowymi gminy), określenie wpływu nakładów inwestycyjnych i źródeł ich finansowania na sytuację finansową gminy, zainteresowanie mieszkańców, jak również podmiotów gospodarczych z terenu gminy, uczestnictwem w budowie programu inwestycyjnego, pozyskanie pożyczki o niższej stopie procentowej, gdyż jego opracowanie świadczy o właściwym podejściu do problematyki zarządzania finansami gminy i zwiększa wiarygodność władz lokalnych oraz wyeliminowanie zadań o niewłaściwie przyjętych terminach[123].

WPI spełnia więc ważną rolę zarówno dla władz samorządowych, jak i mieszkańców oraz podmiotów gospodarczych, m.in. jako[124]:

- ułatwienie podejmowania bieżących decyzji w zgodności z długookresowymi celami rozwoju danej jednostki terytorialnej;
- formalny mechanizm podejmowania decyzji w zakresie inwestycji samorządowych;
- narzędzie racjonalnego zarządzania finansami samorządu terytorialnego, zwłaszcza środkami inwestycyjnymi;
- mechanizm (instrument) koordynujący wszelkie działania związane z przygotowaniem oraz przebiegiem procesu inwestycyjnego;
- źródło informacji dla mieszkańców i podmiotów gospodarczych o planowanych inwestycjach komunalnych;
- podstawa do ubiegania się o kredyty komercyjne w bankach, a także emisji obligacji komunalnych z przeznaczeniem na realizację konkretnych zadań inwestycyjnych;
- podstawa do negocjacji z prywatnymi inwestorami w sprawie zaangażowania ich kapitału w realizację inwestycji samorządowych;
- podstawa do ubiegania się o środki pomocowe Unii Europejskiej na realizację inwestycji samorządowych.

Skuteczna i efektywna realizacja zadań zawartych w strategii rozwoju, studiach i planach zagospodarowania przestrzennego oraz w wieloletnim planie inwestycyjnym wymaga zapewnienia odpowiednich środków finansowych na ich realizację. Temu celowi służy **wieloletni plan finansowy** (WPF), który można określić mianem strategii finansowej danej JST. Stanowi on narzędzie racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, poprzez powiązanie środków finansowych z celami rozwoju zawartymi w strategii, badanie efektywności wydatkowania środków finansowych na poszczególne zadania realizacyjne oraz harmonizowanie strumieni dochodów i wydatków budżetu. WPF stanowi podstawowe narzędzie efektywnego zarządzania finansami gminy i zajmuje istotne miejsce w procesie zarządzania strategicznego[125].

Wieloletni plan finansowy odgrywa też bardzo ważną rolę w procesie definiowania zdolności finansowania (kondycji finansowej JST) zadań bieżących

[123] M. Czekaj, *Wieloletni plan inwestycyjny a budżet gminy w kontekście analizy jej zdolności kredytowej*, „Finanse Komunalne" 2000, nr 1, s. 27.
[124] M. Ziółkowski, *Zarządzanie strategiczne*..., op. cit., s. 107.
[125] Ibidem, s. 107-108.

i inwestycyjnych ze środków własnych i zewnętrznych. Dlatego też do jednych z najważniejszych elementów wieloletniego planowania finansowego należy zarządzanie długiem, dopasowanie do płynności finansowej budżetu JST, optymalnie wykorzystujące pożyczone środki. WPF powinien określać niezbędny, racjonalny poziom wydatków bieżących zapewniający wykonanie wszystkich zadań statutowych, wolne środki, które można wykorzystać na finansowanie inwestycji i obsługę długu oraz górny pułap zadłużenia[126].

WPF – podobnie jak WPI – powinien być corocznie aktualizowany, aby jego ustalenia uwzględniały nowe fakty i okoliczności pojawiające się zarówno w otoczeniu, jak i wewnątrz danej JST. Podobnie jak WPI, stanowi on pomost między perspektywicznymi ustaleniami zawartymi w strategii rozwoju a corocznymi budżetami. Wzajemne powiązania wieloletnich planów inwestycyjnych i finansowych z corocznymi budżetami danej JST są natomiast istotnym czynnikiem poprawy efektywności gospodarowania środkami finansowymi, a tym samym lepszego zaspokajania potrzeb ludności.

2.4. Procedury planowania strategicznego

Proces zarządzania strategicznego w gminie posiada wiele podobieństw do zarządzania w organizacjach typowo gospodarczych.

W gminach zawiera on najczęściej następujące etapy[127]:

1. Formułowanie misji i wizji rozwoju gminy.
2. Analiza strategiczna gminy: zasobów gminy, otoczenia gminy.
3. Określanie celów rozwoju gminy.
4. Formułowanie funkcjonalnych programów rozwoju.
5. Wdrażanie strategii.
6. Kontrola: mierzenie rezultatów, diagnozowanie rezultatów, działania korygujące.

Wskazane etapy zarządzania strategicznego określają również czynności, jakie należy wykonać w poszczególnych etapach formułowania strategii (Rysunek 2.2.).

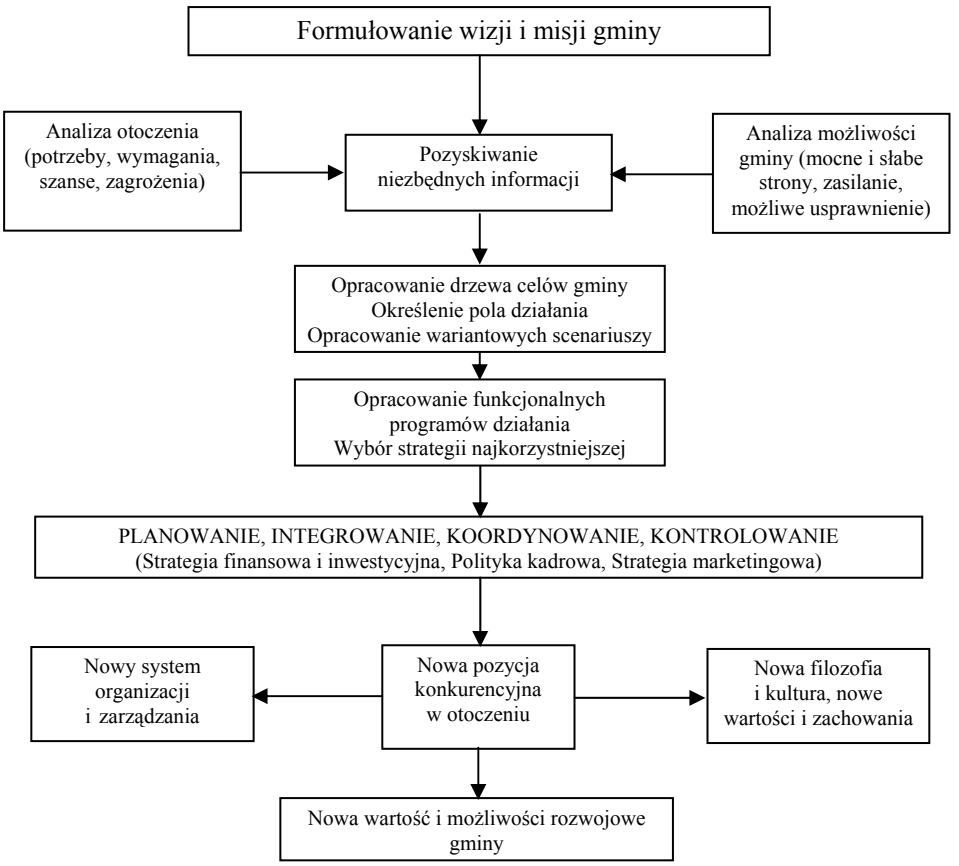
Zasadniczym elementem zarządzania strategicznego jest ustalenie długofalowych kierunków rozwoju, pozwalających na wykorzystanie istniejących szans i czynników rozwoju. Jest to związane z przewagą myślenia długookresowego nad krótkoterminowym oraz potrzebą długofalowego planowania rozwoju. Aby osiągnąć zamierzone efekty niezbędne jest dokonanie kompleksowej oceny stanu JST, a następnie nakreślenie wizji rozwoju, która powinna ustalić kierunki działań na kilkanaście lub więcej lat. Na tej podstawie należy ustalić działania

[126] A. Kożuch, *Instrumenty zarządzania rozwojem*..., op. cit., s. 179-180.
[127] K. Krukowski, *Strategie rozwoju gmin*..., op. cit., s. 26-27.

konieczne do realizacji. Działania te podzielone zostaną następnie na szczegółowe cele, a w ramach nich na konkretne zadania i programy[128].

RYSUNEK 2.2.

Proces zarządzania strategicznego w gminie



Źródło: K. Krukowski, *Strategie rozwoju gmin wiejskich województwa warmińsko-mazurskiego*, OBN, Olsztyn 2007, s. 27.

Koncepcja zarządzania strategicznego określa więc cztery główne komponenty, które powinny być w niej zawarte[129]:

1. **Wizję** – która jest koncepcją przyszłości rozwoju społeczno-gospodarczego gminy oraz aspiracji jej władz i mieszkańców. Jest to obraz przyszłości gminy, którą władze oraz mieszkańcy chcą wykreować. Każda gmina powinna posiadać własną wizję, którą należy przekładać na misję oraz cele strategiczne i rozpisać na zadania oraz przydzielić im

[128] A. Potoczek, *Zarządzanie w systemie*..., op. cit., s. 147-148.
[129] K. Krukowski, *Strategie rozwoju gmin*..., op. cit., s. 27-29.

konkretne środki. Istnienie wizji rozwoju gminy jest niezbędne do: osiągnięcia świadomości jednolitego celu dla całej wspólnoty samorządowej, stworzenia podstaw dla właściwego użytkowania zasobów będących w posiadaniu gminy, możliwości wyrażenia oczekiwań mieszkańców gminy. Wszystkie założenia zawarte w wizji rozwoju gminy powinny zostać przełożone na cele strategiczne. Jednakże, przed określeniem celów należy przeprowadzić analizę gminy z podziałem na otoczenie i jej wewnętrzne zasoby.

PRZYKŁAD 2.1.

Wizja rozwoju gminy Działdowo, zawarta w Strategii rozwoju tejże gminy została opracowana na podstawie sondażu liderów gminnych i ujęta w formie odpowiedzi na pytanie: „Jaką gminą powinna być gmina Działdowo?".

Wizja rozwoju tej gminy bierze pod uwagę możliwie najbardziej realne uwarunkowania i ograniczenia zewnętrzne i wewnętrzne, które wyznaczają gminie pozycję wyjściową w procesie tworzenia Strategii rozwoju gminy Działdowo do 2010 roku.

Opierając się na opinii lokalnych liderów widać, że dalszy rozwój gminy związany będzie z rolnictwem. Ta funkcja terenu została wyeksponowana przez mieszkańców gminy uczestniczących w sondażu społecznym przeprowadzonym w ramach przygotowań do opracowania strategii. Pozostałe funkcje, choć wykazane także jako ważne, uzyskały zdecydowanie więcej ocen negatywnych.

Funkcja rolnicza należy do tradycyjnych funkcji tego terenu wynikających z położenia i walorów środowiska naturalnego oraz z lokalizacji wokół miasta, jakim jest Działdowo. Rozwój innych funkcji może mieć charakter uzupełniający wobec wcześniejszej.

TABELA 2.2.

Jaką gminą powinna być gmina Działdowo?

Lp.	Wyszczególnienie	% wskazań
1.	Ośrodek turystyczny – hotele, lokale gastronomiczne, instytucje obsługi ruchu turystycznego	25
2.	Ośrodek rolniczy – przetwórnie płodów rolnych i zwierzęcych, jednostki obsługujące rolnictwo	39
3.	Ośrodek kulturalny – imprezy kulturalne itp.	28
4.	Ośrodek szkoleniowy – szkoły, szkolenia, konferencje na bazie istniejących ośrodków wypoczynkowych	31
5.	Ośrodek przemysłowy – więcej zakładów przemysłowych	31
6.	Ośrodek biznesu – izby gospodarcze, inkubator przedsiębiorczości, lokalne agencje rozwoju	27
7.	Ośrodek handlowy – więcej magazynów, hurtowni, sklepów	19

Źródło: Strategia rozwoju gminy Działdowo.

2. **Misję** – jako szczególny powód istnienia organizacji (gminy), który wyróżnia ją od wszystkich innych. Wskazuje cele działalności gminy oraz sposób ich osiągnięcia przy uwzględnieniu zasobów będących w jej posiadaniu.

PRZYKŁAD 2.2.

Misją gminy Lubawa, według opinii społeczności lokalnej, jest wykreowanie tej gminy jako centrum produkcji zdrowej żywności dla dużego zaplecza konsumpcyjnego, jakim jest region turystyczno-rekreacyjny Pojezierza Mazurskiego. Gmina ma być kwitnącym i dobrze prosperującym rejonem przede wszystkim produkcji wysokiej jakości mięsa trzodowego i mleka oraz produkcji warzywniczo-sadowniczej.

Drugą misją gminy jest stworzenie na bazie środowiska przyrodniczego i dziedzictwa kulturowego oraz dobrej dostępności komunikacyjnej, drugiej funkcji gminy – funkcji agroturystyczno-rekreacyjnej. Ta misja gminy powinna przy pełnej mobilizacji władz i samorządu lokalnego oraz wszystkich mieszkańców, przynieść nowe miejsca pracy, dodatkowe źródło dochodów, a w konsekwencji poprawić jakość życia oraz warunki zamieszkania i wypoczynku ludności gminy Lubawa.

Uznając wolę demokratycznego wyboru, w Strategii rozwoju gminy Lubawa do 2010 roku przyjęto zatem hasło:

„GMINA LUBAWA TO ZAGŁĘBIE ŻYWNOŚCIOWE REGIONU TURYSTYCZNEGO WARMII I MAZUR"

Obok tego hasła, autorzy Strategii zaproponowali jeszcze inny wariant hasła dotyczącego misji gminy Lubawa:

„LUBAWA JEST GMINĄ ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU,
BOGATĄ W ZABYTKI,
PIĘKNY KRAJOBRAZ,
ZDROWĄ ŻYWNOŚĆ,
I GOŚCINNYCH MIESZKAŃCÓW!"

Źródło: *Strategia rozwoju gminy Lubawa*.

3. **Cele i zadania** – gmina działająca w zmiennym otoczeniu i pod presją czynników wewnętrznych nie może spełniać jednego celu, dlatego też procesy w niej zachodzące skupiają się wokół kilku celów (wiązki celów). Wiązka celów stanowi podstawę, na której kierownicy i komórki funkcjonalne formułują zadania (cele operacyjne). Każda organizacja (jej kierownictwo) formułuje cel główny oraz cele pomocnicze. Cel główny to taki złożony stan rzeczy, dla którego osiągnięcia warto (trzeba) podjąć działania. Cele pomocnicze wspomagają cel główny.

PRZYKŁAD 2.3.

W Strategii rozwoju gminy Lidzbark Warmiński do 2010 roku cele strategiczne zostały przedstawione w formie „drzewa celów", które zawiera w sobie cele główne, jak i cele poboczne rozwoju tej gminy:

CEL STRATEGICZNY NR 1:

1. Ochrona środowiska naturalnego, tj. poprawa środowiska przyrodniczego gminy Lidzbark Warmiński
1.1. Ograniczenie emisji zanieczyszczeń do atmosfery
1.1.1. Opracowanie i realizacja programu likwidacji małych kotłowni węglowych
1.1.2. Opracowanie wykonalnego planu gazyfikacji gminy
1.1.3. Preferowanie przemysłu mało uciążliwego dla środowiska
1.2. Opracowanie programu skanalizowania miejscowości na terenie gminy
1.2.1. Zlikwidowanie wylotów nieoczyszczonych ścieków do rzek Łyny i Symsarny oraz do jezior Symsar, Blanki, Wielochowo
1.2.2. Analiza, podjęcie decyzji oraz opracowanie programu co do wyboru rodzaju systemu kanalizacyjnego dla poszczególnych miejscowości gminy Lidzbark Warmiński
1.2.3. Uzupełnienie wyposażenia gminy w urządzenia typu piaskowniki, łapacze oleju itp.
1.3. Ochrona szaty roślinnej
1.3.1. Ochrona starodrzewów – ewidencja pomników przyrody
1.3.2. Wzmacnianie, ochranianie i naturalizacja obszarów leśnych
1.3.3. Organizowanie konkursów na najładniejszą zieleń przy domkach prywatnych, gospodarstwach rolniczych, punktach handlowych itp.
1.3.4. Edukacja młodzieży w zakresie ekologii i estetyki
1.4. Gospodarka odpadami na terenie gminy
1.4.1. Budowa i modernizacja wysypiska śmieci
1.4.2. Wprowadzanie systemu segregacji odpadów z terenu gminy
1.4.3. Opracowanie programu wywozu odpadów stałych z terenu gminy

CEL STRATEGICZNY NR 2:

2.1. Poprawa warunków życia mieszkańców gminy
2.1.1. Poprawa, a przynajmniej niepogarszanie, stanu zdrowia mieszkańców
2.1.2. Udział gminy w poprawianiu lecznictwa otwartego
2.1.3. Pomoc w działaniach ZOZ-ów służących poprawie funkcjonowania Ośrodków Zdrowia oraz szpitala
2.1.4. Wspieranie fundacji mających za cel poprawę stanu zdrowia mieszkańców
2.2. Bezpieczeństwo publiczne
2.2.1. Opracowanie programu bezpieczeństwa publicznego w gminie
2.2.2. Rozszerzenie współpracy z Policją

2.2.3. Pomoc finansowa władz gminy w doposażeniu sprzętowym oraz działaniach prewencyjnych policji i straży pożarnej

2.3. Zmniejszenie bezrobocia wśród mieszkańców gminy

2.3.1. Pomoc organizacjom i stowarzyszeniom bezrobotnych z terenu gminy (założenie)

2.3.2. Stworzenie banku informacji o bieżących i przyszłych potrzebach zakładów pracy w zakresie zatrudnienia

2.3.3. Przygotowanie absolwentów do prowadzenia samodzielnie działalności gospodarczej

2.3.4. Inwestowanie w kapitał ludzki na terenie gminy poprzez wspomaganie systemu szkoleń osób pozostających bez pracy

2.4. Doskonalenie systemu pracy pomocy społecznej (dążenie do współpracy z fundacjami, stowarzyszeniami, organizacjami charytatywnymi itp.)

2.4.1. Zmiana sposobów i zakresu działania Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej

2.4.2. Zapobieganie przyczynom niesamodzielności życiowej mieszkańców gminy

2.4.3. Racjonalizacja zasadności przyznawanych świadczeń

2.5. Doprowadzenie do takiego stanu, w którym większość podejmowanych przedsięwzięć społeczno-gospodarczych będzie odpowiadać przyjętemu modelowi rozwoju

CEL STRATEGICZNY NR 3:

3. Uzyskanie przez gminę stabilności gospodarczej

3.1. Zwiększenie zatrudnienia w przemyśle rolno-spożywczym poprzez stworzenie warunków zachęcających do inwestowania w gminie

3.1.1. Opublikowanie oferty gospodarczej gminy dla inwestorów

3.1.2. Opracowanie mapy terenów inwestycyjnych gminy wraz z programem rozwoju infrastruktury

3.1.3. Realizacja inwestycji zapewniających odpowiednią infrastrukturę techniczną dla poszczególnych miejscowości gminy

3.2. Rozwój turystyki pobytowej

3.3. Dążenie do wzrostu dochodów mieszkańców gminy z działalności pozarolniczej

3.3.1. Restrukturyzacja systemu gospodarki gminnej przez rozbudowę funkcji usługowych

3.3.2. Promowanie lokalnej działalności gospodarczej

3.4. Wykorzystanie walorów położenia, środowiska naturalnego i kulturowego w celu uruchomienia nowych dziedzin gospodarki gminy (np. turystyka, agroturystyka, usługi itp.)

3.5. Usprawnienie sposobów zarządzania gminą

3.5.1. Opracowanie oferty dla biznesu i przemysłu wspierającego rozwój gospodarczy

3.5.2. Opracowanie systemu dostosowującego infrastrukturę gminy dla potrzeb rozwoju gospodarczego i wprowadzenie go w życie
3.5.3. Opracowanie spójnego systemu dostosowania administracji Urzędu Gminy do potrzeb kompleksowej obsługi inwestora
3.5.4. Współpraca z organizacjami gospodarczymi
3.5.5. Szkolenie i podnoszenie kwalifikacji pracowników Urzędu Gminy w zakresie polityki gminy wobec przedsiębiorców
3.5.6. Prowadzenie konsultacji z przedsiębiorstwami z terenu gminy w dziedzinie potrzeb kooperacyjnych i lokalnego zaplecza usługowego

CEL STRATEGICZNY NR 4:

4. Zapewnienie dobrej dostępności komunikacyjnej gminy we współpracy z sąsiednimi gminami (i z władzami powiatowymi) oraz zapewnienie sprawnego systemu komunikacji w gminie

4.1. Zniesienie barier rozwoju miejscowości w postaci utrudnionej dostępności komunikacyjnej różnych części gminy
4.1.1. Opracowanie i realizacja całościowego programu perspektywicznego poprawy stanu dróg
4.1.2. Modernizacja dróg i chodników na terenie gminy z uwzględnieniem planów inwestycyjnych wszystkich instytucji obsługujących teren gminy (Zakład Energetyczny, Zakład Gazowniczy, Telekomunikacja itp.)

4.2. Uwzględnienie potrzeb natężenia ruchu drogowego i rozwiązań komunikacyjnych gminy
4.2.1. Rozwinięcie (we współpracy z innymi gminami) komunikacji samochodowej niezależnej od PKS
4.2.2. Podniesienie atrakcyjności gminy poprzez zwiększenie dostępności komunikacyjnej
4.2.3. Wyznaczenie tras przejazdu drogami i miejsc parkowania (dot. dróg gminnych) na terenie gminy dla pojazdów w szczególności dla pojazdów ciężarowych

Źródło: *Strategia rozwoju gminy Lidzbark Warmiński.*

4. **Strategie działania** – stanowią plany działania, które pokazują kierunki oraz zawierają instrumenty działań niezbędnych w celu realizacji tych kierunków działań.

PRZYKŁAD 2.4.

W Strategii rozwoju gminy Dywity do 2010 roku określono, iż nadrzędnym, strategicznym celem jej rozwoju jest wykorzystanie walorów jej położenia i posiadanych zasobów dla poprawy warunków życia mieszkańców przy

zachowaniu równowagi między aktywnością gospodarczą a ochroną środowiska przyrodniczego i kulturowego.

Cele zostały zhierarchizowane następująco:

1. Poprawa stanu technicznego dróg gminnych.
2. Budowa systemów kanalizacji sanitarnej w miejscowościach, które jej nie posiadają.
3. Stworzenie warunków do rozwoju inwestycji w celu zapewnienia nowych miejsc pracy i poprawy warunków życia mieszkańców.
4. Stworzenie warunków dla rozwoju małych i średnich firm.
5. Pozyskanie inwestorów zewnętrznych w celu uaktywnienia gminy.
6. Podporządkowanie rozwoju turystyki ochronie środowiska naturalnego.
7. Integracja społeczności lokalnej na rzecz rozwoju gminy.

Celom powyższym podporządkowane zostały zadania strategiczne do wykonania z udziałem samorządu lokalnego oraz wszystkich działających na terenie gminy instytucji pozarządowych.

Na spotkaniach z członkami komisji do spraw studium i strategii rozwoju gospodarczego, na posiedzeniach komisji radnych oraz na poszerzonych spotkaniach Zarządu Gminy i mieszkańców wyszczególnione zostały zadania do realizacji polityki strategicznej gminy:

1. Podniesienie atrakcyjności turystycznej gminy.
2. Promocja gminy w celu przyciągnięcia inwestorów w turystyce, usługach, przetwórstwie rolno-spożywczym i produkcji wykorzystującej lokalne zasoby.
3. Ochrona środowiska naturalnego.
4. Modernizacja infrastruktury technicznej.
5. Poprawa nawierzchni dróg na terenie gminy.
6. Poprawa pracy służby zdrowia.
7. Poprawa stanu bezpieczeństwa publicznego.
8. Opracowanie planów zagospodarowania przestrzennego uwzględniających przyjęte kierunki rozwoju.
9. Ułatwienie przedsiębiorstwom dostępu do kapitału.
10. Wdrożenie działań wspierania biznesu.
11. Stworzenie warunków rozwoju organizacji pozarządowych.

Źródło*: Strategia rozwoju gminy Dywity.*

Na opracowany dokument końcowy strategii składają się, ogólnie rzecz biorąc, następujące cztery części[130]:

1. Wprowadzenie metodyczne (opis metody pracy nad strategią wraz z wykazem instytucji i osób uczestniczących w opracowaniu dokumentu).

[130] W. Kosiedowski (red.), *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 99-100.

2. Diagnoza prospektywna, obejmująca:
   - charakterystykę JST pod względem: położenia, powierzchni, podziału administracyjnego, środowiska przyrodniczego, ludności, rynku pracy, warunków życia, struktury gospodarki, poziomu rozwoju gospodarki, turystyki, infrastruktury technicznej i społecznej. Dane dotyczące tych dziedzin mogą być przedstawione w postaci tabeli i wykresów wraz z porównaniem ważniejszych wskaźników do średniej krajowej (lub/i wojewódzkiej), aby zaznaczyć istniejące dysproporcje w rozwoju;
   - najważniejsze założenia polityki rozwoju regionalnego państwa i województwa, wyrażone w strategiach krajowych i wojewódzkich, planach zagospodarowania przestrzennego i innych dokumentach;
   - analizę SWOT (analizę mocnych i słabych stron danej JST, a także szans i zagrożeń jej rozwoju wynikających z otoczenia), wyznaczającą kierunki działania w celu eliminacji słabości oraz wzmocnienia dziedzin kluczowych dla przyszłego rozwoju.
3. Strategiczny plan rozwoju, opracowany na podstawie analiz diagnostycznych regionu i poddany następnie weryfikacji społecznej, np. podczas konferencji poszukiwawczych, zawierający:
   - wizję gminy (zdanie – hasło przedstawiające docelowy obraz rzeczywistości w dalszej perspektywie czasowej);
   - misję gminy (lakoniczne sformułowanie wyrażające dalekosiężne zamierzenia i aspiracje jednostki samorządowej);
   - obszary działań strategicznych;
   - priorytety rozwoju;
   - sposób wdrażania strategii rozwoju.
4. Część końcowa, zawierająca opis monitoringu procesu wdrażania strategii oraz systemu jej aktualizacji, wraz z określeniem odpowiedzialnych jednostek organizacyjnych.

Dobrze opracowaną strategię powinny charakteryzować następujące cechy[131]:

- innowacyjność – oparta na poszukiwaniu nowych związków między zachodzącymi procesami społecznymi, integracyjnymi i politycznymi, na wprowadzaniu nowoczesnych sposobów nauczania w szkołach oraz wdrażaniu w zakładach pracy najnowszych technologii;
- programowalność – wyrażająca się posiadaniem precyzyjnie zaplanowanej i zintegrowanej koncepcji rozwoju gminy;
- użyteczność – polegająca na realizacji planów zgodnie z przyjętym harmonogramem i wykorzystaniu w praktyce sugestii dotyczących promocji, kultury, inspirowania lokalnej przedsiębiorczości, przeciwdziałania bezrobociu itp.;

[131] J. Dworak, *Metody budowy strategii*..., op. cit., s. 27.

– partnerstwo instytucjonalne – wyrażone poprzez współpracę pomiędzy samorządem powiatowym a samorządami gminnymi na różnych poziomach zarządzania i na każdym etapie tworzenia i realizacji lokalnych przedsięwzięć.

Należy jednak pamiętać, że strategia rozwoju lokalnego, nawet najlepiej opracowana, nie jest dokumentem zamkniętym w sensie merytorycznym oraz czasowym. Planowanie strategiczne na szczeblu gminy musi być rozumiane jako nieskończony ciąg działań powtarzalnych i interakcyjnych. W planowaniu tym niezbędne jest uwzględnienie trzech podstawowych zasad[132]:

1. Konsensusu społeczności lokalnej co do przyjętych celów i zadań strategicznych – zasada ta wymaga szerokiego uspołecznienia procedury tworzenia strategii i następnie koordynacji jej realizacji. Do prac nad strategią należy włączyć przedstawicieli wszystkich środowisk i grup interesów lokalnej społeczności. W przypadku różnicy zdań między nimi należy dążyć do twórczego kompromisu.
2. Elastyczności w doborze metod i instrumentów zarządzania rozwojem gminy – zasada ta wymaga stałego doskonalenia metod i instrumentów sterowania rozwojem lokalnym. Jest to konieczne ze względu na zmiany uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych, z których wynikają zmiany w możliwościach realizacyjnych. Elastyczność strategii jest niezbędnym warunkiem jej realizacji. Ponieważ przyszłe warunki działania nigdy nie są pewne, bardzo wskazane jest opracowanie scenariuszy rozwoju w ujęciu wariantowym. Zazwyczaj zakłada się trzy warianty: optymistyczny, pesymistyczny i przeciętny.
3. Otwarcia strategii w wymiarze egzogenicznym – zasada ta polega na uwzględnieniu przy formułowaniu strategii rozwoju lokalnego wpływu otoczenia makroekonomicznego (m.in. integracji międzynarodowej, polityki pieniężnej i budżetowej państwa), mezoekonomicznego (m.in. kierunków i możliwości rozwoju województwa) oraz mikroekonomicznego (szans i zagrożeń wynikających ze strategii rozwoju sąsiednich gmin i powiatów). Dzięki temu cele i zadania strategiczne, wynikające z określonych funkcji egzogenicznych, będą właściwie osadzone w strukturze gospodarki regionalnej i narodowej.

W myśleniu i działaniu strategicznym należy mieć również na uwadze zasady, na których opiera się zarządzanie strategiczne w JST. Zasady te można sprowadzić do kilku warunków[133]:

1. JST musi posiadać dobrze zorganizowany system informacji, konieczny do wyboru czynników, które mają największy wpływ na jej strategię.
2. JST musi precyzyjnie określić swoją przyszłą pozycję. Cele powinny odpowiadać obszarom interesów JST oraz jej wrażliwości na potrzeby i wymagania społeczności lokalnej. Dlatego też cele można sformuło-

[132] W. Kosiedowski, A. Potoczek, *Strategia rozwoju...,* op. cit., s. 12-13.
[133] W. Kosiedowski (red.), *Samorząd terytorialny*..., op. cit., s. 83-85.

wać instrumentalnie – jako narzędzie interesów gospodarczych oraz samoistnie – jako rozwinięcie i uszczegółowienie misji.

3. JST musi określić wewnętrzne warunki realizacji strategii, analizując swoje silne i słabe strony oraz wartość koniecznych inwestycji.
4. JST musi dokonać wyboru najkorzystniejszego wariantu strategii.
5. JST musi opracować trzystopniowy plan strategiczny: plan długookresowy zawierający główne cele strategiczne i sposoby ich osiągania, plan średniookresowy, który konkretyzuje koncepcje strategiczne oraz metody i środki ich realizacji, plan krótkookresowy, który zawiera działania.
6. Władze JST muszą uzyskać akceptację mieszkańców gminy dla wprowadzanej strategii.
7. Władze JST muszą zapewnić bieżący nadzór nad realizacją strategii.

Zarządzanie strategiczne gminą dokonuje się przy użyciu pakietu możliwości oddziaływania władzy lokalnej na społeczność, gospodarkę i przestrzeń. Pakiet ten zawiera m.in.[134]:

- normy prawne uchwalane przez władze lokalne;
- decyzje administracyjne obejmujące różnego rodzaju nakazy, zakazy i ograniczenia, wydane na podstawie przepisów ustawowych dotyczących ochrony środowiska, gospodarki gruntami, norm sanitarnych, ochrony przeciwpożarowej itp.;
- instrumenty ekonomiczno-finansowe mające na celu motywowanie podmiotów gospodarczych: podatki i opłaty lokalne, dotacje, opłaty za usługi komunalne, czynsze, ceny terenów, ulgi podatkowe itp.;
- prowadzenie działalności gospodarczej przez gminę, mającej na celu zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnej, które nie mogą być zaspokojone przez przedsiębiorstwa rynkowe;
- podejmowane przez JST przedsięwzięcia kształtujące klimat przedsiębiorczości: promocja gminy, wspieranie podmiotów gospodarczych, organizowanie inkubatorów przedsiębiorczości, funduszy gwarancyjnych, szkoleń zawodowych dla bezrobotnych, organizowanie i współuczestnictwo w działalności instytucji rozwoju lokalnego (lokalnych fundacji lub agencji rozwoju lokalnego).

Wdrożenie systemu zarządzania strategicznego w gminie wiąże się z podjęciem szeregu działań, do których należy zaliczyć[135]:

1. Wypracowanie i wdrażanie systemu zbierania informacji o potrzebach gminy – system taki powinien bazować na aktualnych informacjach zbieranych w różnych miejscach. Dane te powinny być szczegółowo analizowane i aktualizowane. Źródła informacji muszą być zróżnicowane. Informacje powinny docierać z odpowiednim wyprzedzeniem do

[134] R. Brol (red.), *Zarządzanie rozwojem lokalnym*, AE im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 1998, s. 14.
[135] *Planowanie i zarządzanie strategiczne. Poradnik dla menedżerów miast w samorządach terytorialnych*, Wydawnictwo Samorządowe FRDL, Warszawa 1997, s. 24.

właściwych jednostek organizacyjnych urzędu lub specjalnie wydzielonej komórki organizacyjnej.

2. Opracowanie i wdrożenie systemu pozwalającego wszechstronnie przeanalizować zbierane informacje – system taki powinien porównywać potrzeby z zadaniami aktualnie realizowanymi, bądź przewidywanymi do realizacji w najbliższym czasie. Umożliwia to skorelowanie potrzeb, tj. łączenie ich w miarę możliwości w kompleksowy problem oraz ocenę tego problemu pod kątem szans i zagrożeń, a także wyników działania.
3. Opracowanie i wdrożenie procedur planistycznych – ma to zapewnić uporządkowanie prac nad sporządzeniem planów, umożliwić stworzenie systemu priorytetów i kryteriów wyboru najważniejszych zadań do realizacji. Procedury te wymagają uwzględnienia już na etapie planowania możliwości finansowych. Brak środków finansowych wymaga korekty planu i przyjęcia do realizacji tylko celów realistycznych.
4. Stworzenie i wdrożenie systemu komunikacji zarówno z otoczeniem, jak i w ramach samorządu – system taki wymaga połączenia i współpracy różnych środowisk, organizacji, jednostek i społeczeństwa, dzięki czemu będzie możliwa wszechstronna analiza problemów jednostek samorządowych, wysłuchanie szerszego spektrum opinii, a tym samym pozyskanie większej grupy sprzymierzeńców dla realizacji zamierzonych przedsięwzięć.
5. Powołanie zespołu pozwalającego precyzyjnie sformułować misję, cele strategiczne, strategię, zadania – zespół taki może stanowić wydzielona w ramach urzędu jednostka organizacyjna, której zadaniem będzie precyzyjne opracowywanie podstawowych elementów wchodzących w skład planu strategicznego. Działania opierające się na przyjętych procedurach powinny umożliwić lepsze przygotowanie przedsięwzięć do realizacji i lepszą ich realizację. W procedurach zarządzania strategicznego zespół taki określałby sposoby badania i oceny realizowanych przedsięwzięć. Wymaga to określenia tzw. punktów kontroli, częstotliwości kontroli, zakresu niezbędnej informacji oraz sposobów jej przetwarzania i przekazywania.
6. Opracowanie zasad systemu monitoringu i kontroli – system taki powinien zapewnić stały nadzór nad realizowanymi zadaniami. Równocześnie następowałoby monitorowanie budżetu.

Opracowanie i wdrożenie omawianego systemu zarządzania strategicznego wymaga natomiast odpowiednich działań organizacyjnych. Chodzi o stworzenie grupy pracowników zdolnych do podjęcia tego rodzaju czynności. Forma organizacyjna może być różnorodna, jednak system powinien zapewnić ciągłość działania, umożliwiać wdrażanie strategii długofalowych, spójnych, a zarazem elastycznych, które w sposób najbardziej racjonalny pozwalają wykorzystać posiadane zasoby.

Należy przy tym pamiętać, że w procesie zarządzania i planowania strategicznego bardzo ważne jest zaangażowanie wszystkich istotnych aktorów w ob-

rębie społeczności lokalnej. Aktorami są tu przede wszystkim organy samorządu: urzędy i urzędnicy, na których głównie będzie spoczywać rola wdrożenia i wykonania planu strategicznego. Lokalna i regionalna społeczność jest również jednym z tych podmiotów, których poparcie jest ważne dla sukcesu w realizacji planu. Jest konieczne, aby członkowie tej społeczności już od samego początku identyfikowali się z koncepcją zmian, aby mogli współdecydować o kierunkach rozwoju i rozłożeniu priorytetów, zastanowić się nad możliwymi rozwiązaniami określonych problemów i w konsekwencji przyczyniać się do wytyczenia przyszłości swojej „małej ojczyzny”[136].

[136] A. Potoczek, *Zarządzanie w systemie...*, op. cit., s. 150.

Rozdział 3. Planowanie operacyjne w jednostkach samorządu terytorialnego

3.1. Uwagi wprowadzające

Zachowania obywateli i przedsiębiorstw wskazują, że w coraz większym stopniu oczekują oni, że sektor publiczny będzie dostarczał usługi o podobnym poziomie jakości, jak sektor prywatny. Z tego względu coraz więcej instytucji sektora publicznego zaczyna stosować podejście określone mianem „Nowego Zarządzania Publicznego" (ang. *New Public Management*). Ten model zarządzania jest próbą zastosowania w dziedzinie administracji publicznej zasad i modeli zarządzania znanych z działalności gospodarczej.

Zgodnie z tym podejściem można wyodrębnić szereg zadań sektora publicznego, które powinny być realizowane przez metody przeniesione z najlepszych praktyk sektora prywatnego. Zaliczyć można do nich m.in.: podniesienie poziomu konkurencyjności, orientację na wyniki, kierowanie się interesem klienta, przedsiębiorczość, przewidywanie, decentralizację, czy też prorynkowe nastawienie. Dotyczy to w szczególności jednostek samorządu terytorialnego, odpowiedzialnego za kreowanie i kształtowanie polityki rozwoju lokalnego.

Zasadniczym elementem zarządzania, które jest jego pierwszą fazą, jest planowanie. W. Smid[137] definiuje je jako organizowanie rozwoju gospodarczego na podstawie spójnej i możliwie optymalnej struktury celów i środków umożliwiających ich realizację, często przy zastosowaniu technik prognozowania i programowania. M. Dylewski[138] dodaje, że jest to czynność intelektualnie i logicznie zorganizowana, będąca formą myślenia abstrakcyjnego. Wskazuje się, że planowanie ma charakter przewidującego podejmowania decyzji, gdyż poprzedza ono rozpoczęcie samego działania, mającego doprowadzić do osiągnięcia pożądanego obrazu przyszłości[139]. Z tego względu z jednej strony w JST planowanie jest postrzegane jako sposób podejmowania decyzji, z drugiej zaś jako narzędzie zarządcze wykorzystywane w procesie planowania i wykonywania planu. Tworzenie planów w funkcjonowaniu administracji publicznej ma zatem istotne znaczenie. Jest to bowiem jedna z form jej działania. Wraz ze wzrostem rozwoju cywilizacyjnego zwiększyło się więc zapotrzebowanie na plany w jednostkach administrujących. Warto również podkreślić, że ewoluował także ich charakter – w coraz większym stopniu mają one formę zadaniową. Opierając się na analizie strategicznej gminy (powiatu) oraz na wyznaczonych na jej podsta-

[137] W. Smid, *Leksykon menedżera*, PBS, Kraków 2000, s. 261.
[138] M. Dylewski, *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele*, Difin, Warszawa 2007, s. 62.
[139] B. Kożuch, A. Kożuch, B. Plawgo, *Podstawy zarządzania organizacjami*, FWZ, Kraków 2005, s. 43.

wie celach, należy zatem określić obszary działań danej JST oraz konieczne przedsięwzięcia i ich etapy, które składają się na opis strategii rozwoju JST. Formułowane są one w formie planów operacyjnych i mogą być nazwane również programami funkcjonalnymi, strategiami sektorowymi, strategiami cząstkowymi, programami strategicznymi. Plan taki jest opisem działań, jakie zostaną podjęte w celu rozwiązania konkretnych problemów lub wykorzystania nowych perspektyw. Planowanie operacyjne formułuje kierunki, czyli zespoły skoordynowanych działań, które realizowane w określonej kolejności zapewnią właściwą realizację celów strategicznych.

Konkludując można stwierdzić, że planowanie strategiczne w JST, których efektem jest opracowanie konkretnych planów strategicznych, to zaledwie połowa ewentualnego sukcesu. Niezbędne jest przekształcenie celów strategicznych w cele operacyjne. Systematyczne podejście do zagadnienia w formie planowania operacyjnego rozpoczynającego się od sformułowania celów operacyjnych, przez określenie działań, jakie należy wykonać, aby je osiągnąć, oszacowanie kosztów tych działań i identyfikacji możliwych źródeł ich sfinansowania, po szczegółowe zaplanowanie realizacji (opracowanie harmonogramu wraz z wyszczególnieniem osób odpowiedzialnych i metod monitorowania) pozwala najefektywniej wykorzystać posiadane zasoby i skutecznie śledzić, na ile założone cele są osiągane, czy pewne założenia nie wymagają modyfikacji.

3.2. Pojęcie i istota planowania operacyjnego

3.2.1. Kategoria planowania operacyjnego

Planowanie operacyjne obejmuje wybór i wyznaczanie celów krótkookresowych JST oraz środków i warunków ich realizacji, łącznie z motywacją podjętych działań. Jest to taki plan, na podstawie którego JST będzie dobrze zorientowana w wynikach swoich działań, w którym są dobrze definiowane zadania i projekty oraz podane mierzalne wskaźniki ich wykonania.

Planowanie jest realizowane w systemie hierarchicznym i ma w zdecydowanej większości przypadków charakter ciągły. W systemie tym plany strategiczne wyznaczają cele, środki i warunki realizacji planów niższego szczebla. Planowanie operacyjne jest w takim systemie podsystemem wykonawczym. Stanowi ono przede wszystkim narzędzie sterowania realizacją przyjętych założeń i wytycznych zawartych w strategii JST. Jego przedmiotem są te wszystkie decyzje, które w różnych obszarach działania JST muszą być podejmowane na bieżąco, aby terminowo i skutecznie realizować strategię i zapewnić istnienie systemu. Zasięg czasowy planowania operacyjnego można przy tym zmieniać. W praktyce spotykane są najczęściej okresy planistyczne od jednego do dwóch lat. Problemy ujęte w planie strategicznym mogą częściowo wejść w skład planów operacyjnych. Plany strategiczne mogą również służyć merytorycznemu

uzasadnieniu planów funkcjonalnych powstających w trakcie planowania operacyjnego. Plany operacyjne wytyczają szczegółowe zadania realizowane przez JST, uwzględniając te wszystkie elementy, których nie można było ustalić w planach strategicznych. W planach operacyjnych uwzględniane są także środki niezbędne do ich realizacji. Środki potrzebne do realizacji planu to rzeczowe i osobowe czynniki procesów zachodzących w JST oraz niezbędne źródła finansowania, bez których realizacja celu podstawowego byłaby utrudniona lub wręcz niemożliwa.

Warunki planu określają natomiast okoliczności, które powinny towarzyszyć realizacji zadań planowych. Część z nich jest niezależna od działań podejmowanych przez JST – zwiększając ryzyko i niepewność towarzyszące ich działalności. Dlatego też plany operacyjne muszą być elastyczne, aby mogły uwzględniać zachodzące w otoczeniu zmiany, nadążać za nimi lub je wyprzedzać. Elastyczność planu nabiera szczególnego znaczenia w warunkach zmian dynamicznie zachodzących tak w samych JST, jak i w jego otoczeniu. Powoduje to konieczność ciągłego przystosowywania się do nich. Uzyskuje się ją różnymi sposobami, m.in. poprzez wcześniejsze przygotowywanie planów wariantowych i zastępowanie planu realizowanego bieżąco planem zaktualizowanym. Podsumowując można stwierdzić, że planowanie operacyjne uwzględnia:

- pojedyncze zdarzenia lub działania,
- małą liczbę zmiennych,
- osiągnięcie założonych celów i wykonania zadań,
- bilansujący i odtwórczy charakter czynności planistycznych,
- małą agregację informacji,
- krótki horyzont planowania.

Podstawowe różnice między planowaniem operacyjnym a strategicznym przedstawiono w Tabeli 3.1.

TABELA 3.1.

Cechy planów operacyjnych i strategicznych

Cecha	Rodzaj planu	
	operacyjny	strategiczny
Zakres	Pojedyncze działanie lub zadanie	Jeden główny aspekt rozwoju
Złożoność	Mała liczba zmiennych	Bardzo dużo zmiennych
Cel planowania	Wykonanie zadania	Misja organizacji
Charakter czynności planistycznych	Odtwórczy, postępowanie według wytycznych	Twórczy

Źródło: A. Chrostowski, P. Szczepankowski, *Planowanie,* [w:] *Zarządzanie. Teoria i praktyka,* Wyd. Naukowe PWN, Warszawa, s. 224.

Przedmiotem decyzji planowania operacyjnego jest[140]:

1) sposób realizacji programu: rozwój agresywny, łagodny, czy zrównoważony:
   - zaangażowanie jak największych zasobów, w celu uzyskania szybkich efektów, kosztem dziedzin traktowanych drugoplanowo w strategii;
   - przy określaniu wydatków na działania zapisane w programie, zaangażowanie wyłącznie posiadanych nadwyżek lub niewielkich oszczędności, a w trakcie realizacji programu dzielenie wartości dodanych uzyskanych z jego realizacji na działania przewidziane w programie oraz na dziedziny traktowane drugoplanowo w strategii,
   - rozwiązania pośrednie;
2) konstrukcja kierunków pod kątem dostosowania ich do obecnego i prognozowanego w horyzoncie planowania potencjału podmiotu:
   - w których dziedzinach zintensyfikować działania i zaangażowane środki na początku okresu programowania (uzyskując szybciej cele pośrednie) – kierunki priorytetowe;
   - a w których bliżej końca okresu programowania, odkładając ich rozwój na później, gdy zaczną być odczuwalne efekty działań priorytetowych, a w związku z tym pojawią się dodatkowe zasoby związane z realizacją programu – kierunki komplementarne.

Proces planowania w JST na poziomie operacyjnym łączy w sobie przynajmniej trzy rodzaje zadań[141]. Po pierwsze, należy określić cele będące wyrazem tego, co chcemy osiągnąć po zakończeniu realizacji danego programu. Następnie należy brać pod uwagę wykonalność planu oraz możliwości jego realizacji w warunkach przyszłości. Po trzecie, istnieje potrzeba określenia konkretnych działań, które będą nawiązywały do ustalonych celów oraz sytuacji, w której nastąpi wdrażanie projektu. Istotnym elementem w tym procesie jest monitorowanie przebiegu realizacji i wyników planu. Plany operacyjne powinny określać, w jaki sposób JST zamierza osiągnąć ustalone cele i w jakim czasie chce je zrealizować oraz kto ma je zrealizować. Dlatego też w planach tych muszą się znaleźć informacje dotyczące:

- kolejnych kroków na drodze do realizacji zadań i projektów oraz wyników, jakie otrzymamy po postawieniu każdego kroku,
- partnerów, z którymi będzie realizowany plan, jeżeli jest to niezbędne do osiągnięcia celów strategicznych JST,
- czasu potrzebnego do wykonania poszczególnych kroków, aby można było określić postępy w realizacji przyjętych planów,
- osób, które będą odpowiedzialne za realizację poszczególnych projektów,

[140] www.struktura.eu.

[141] K. Krukowski, *Zarządzanie rozwojem jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] W. Kosiedowski, *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego*, TNOiK, Toruń 2005, s. 113.

- przewidywanego budżetu (określanego niekiedy wg bardzo przybliżonych danych),
- środków finansowych, które powinny być zaplanowane w celu realizacji założonych zadań.

Szczególnie te dwa ostatnie elementy pozwalają na realistyczne planowanie i podejmowanie kolejnych działań. Ich konfrontacja z możliwościami budżetu doprowadzić może m.in. do wniosków dotyczących konieczności pozyskania na realizację określonych zadań środków zewnętrznych, w tym z UE.

Planowanie operacyjne stanowi główną sferę planowania społeczno-gospodarczego na poziomie lokalnym. Przyczyny podejmowania przez JST działań związanych z planowaniem operacyjnym są różne, ale można wymienić wśród nich trzy podstawowe:

- zapisy ustawowe (np. plan gospodarki odpadami, program ochrony środowiska);
- dążenie do pozyskania środków z funduszy strukturalnych, co obwarowane bywa wcześniejszym opracowaniem np. planu rozwoju lokalnego, programu rewitalizacji;
- zasady dobrego zarządzania, ponieważ bez dobrego planowania operacyjnego i wynikającego z niego programu operacyjnego nie ma możliwości realizowania celów strategicznych.

Z praktyki wynika, że planowanie operacyjne podejmowane jest w głównej mierze w związku z wymogiem formalnym posiadania odpowiedniego dokumentu przy aplikacji po środki unijne. Tymczasem planowanie operacyjne powinno stanowić przejaw refleksji nad uwarunkowaniami i sposobami realizacji rozwoju danej wspólnoty samorządowej. Wydaje się także, że w coraz większym stopniu JST dostrzegają konieczność planowania operacyjnego związaną z bieżącym zarządzaniem. Związane jest to z dostrzeganiem roli, jaką spełniają cele operacyjne w planowaniu, a mianowicie:

- są one wskazówką oraz nadają odpowiedni kierunek czynnościom osób, działających w JST. Dzięki temu pozwalają one na zrozumienie tego, dokąd dana organizacja zmierza oraz dlaczego osiągnięcie zamierzonego punktu jest aż tak ważne;
- ustalanie celów operacyjnych pozytywnie wpływa na planowanie. Dobre wyznaczenie celu sprzyja planowaniu, a z kolei ono ułatwia planowanie innych celów w przyszłości;
- dzięki celom operacyjnym pojawia się prawidłowo działający mechanizm oceny i kontroli. Powoduje to, że wyniki, które zamierzamy osiągnąć w przyszłości (cele strategiczne) można ocenić już dzisiaj na podstawie realizowania wytyczonych celów operacyjnych.

A. Purgat i R. Reszel[142] wskazują jednak, że w procesie planowania operacyjnego wystąpić mogą pewne przeszkody, utrudniające sam proces planowania, jak i wdrożenie planów operacyjnych. Zaliczają do nich: sformalizowanie proce-

[142] A. Purgat, R. Reszel, *Zarządzanie gminą w teorii i praktyce*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa-Poznań, Zielona Góra 1997, s. 114.

su planowania, niewłaściwe scedowanie odpowiedzialności za planowanie, uznanie planów operacyjnych za niezmienne, przyjęcie zbyt kosztownego systemu planowania, brak rozróżniania pojęć planowania i prognozowania, czy też niewystarczający dostęp do informacji. Wymienione przeszkody i utrudnienia nie powinny jednak skłaniać władz JST do rezygnacji z formułowania planów operacyjnych. Konieczne jest także podjęcie działań związanych z formalizacją działań w nich zawartych. Do najważniejszych zagadnień w tym zakresie należą następujące[143]:

- przyjęcie założeń i ustaleń zawartych w planach operacyjnych w postaci uchwały rady gminy (powiatu);
- nowelizacja obowiązujących uchwał rady JST z punktu widzenia ich zbieżności z uchwałą dotyczącą programu operacyjnego;
- weryfikacja planów finansowych JST pod kątem realizacji poszczególnych planów;
- przyjęcie przez radę uchwały o procedurze sporządzania budżetu JST z wyznaczeniem stałych priorytetów zgodnych z planami operacyjnymi.

Realizacja planów operacyjnych związana jest nierozłącznie z zapewnieniem niezbędnych środków finansowych umożliwiających ich realizację. Głównym źródłem tych środków jest budżet gminy (powiatu), dlatego też przyjęta strategia, a w ramach niej plany operacyjne i projekty powinny być podstawą do opracowywania budżetów. Źródłem finansowania są także fundusze strukturalne UE, a w szczególności Europejski Fundusz Społeczny oraz Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego oraz środki pochodzące z innych źródeł, np. obligacji komunalnych. Z tego względu wdrożenie operacyjnych planów działania powinno opierać się na następujących zasadach[144]:

1. Zasada wdrażania strategii i planów operacyjnych przez zarządzanie projektami.
2. Zasada wielości uczestników projektu i ich partnerstwa w zarządzaniu projektem.
3. Zasada demontażu przestarzałych struktur organizacyjnych i eliminacji postaw zachowawczych.

3.2.2. Związki planowania operacyjnego z planowaniem strategicznym

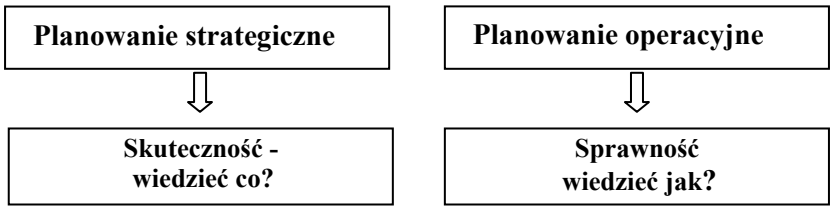
Rozróżnienie planowania strategicznego i operacyjnego wymaga bliższego sprecyzowania wzajemnych zależności między nimi. Planowanie strategiczne, scharakteryzowane w rozdziale 2, zakreśla planowaniu operacyjnemu orientacyjne ramy. Następuje w nim także ukształtowanie relacji pomiędzy działalno-

[143] A. Klasik, F. Kuźnik, *Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Uniwersytet Opolski, Opole 1998, s. 51.
[144] Ibidem, s. 51.

ścią bieżącą i perspektywiczną z punktu widzenia sukcesu rozwoju lokalnego JST (Rysunek 3.1.).

RYSUNEK 3.1.

Relacje pomiędzy planowaniem strategicznym i operacyjnym

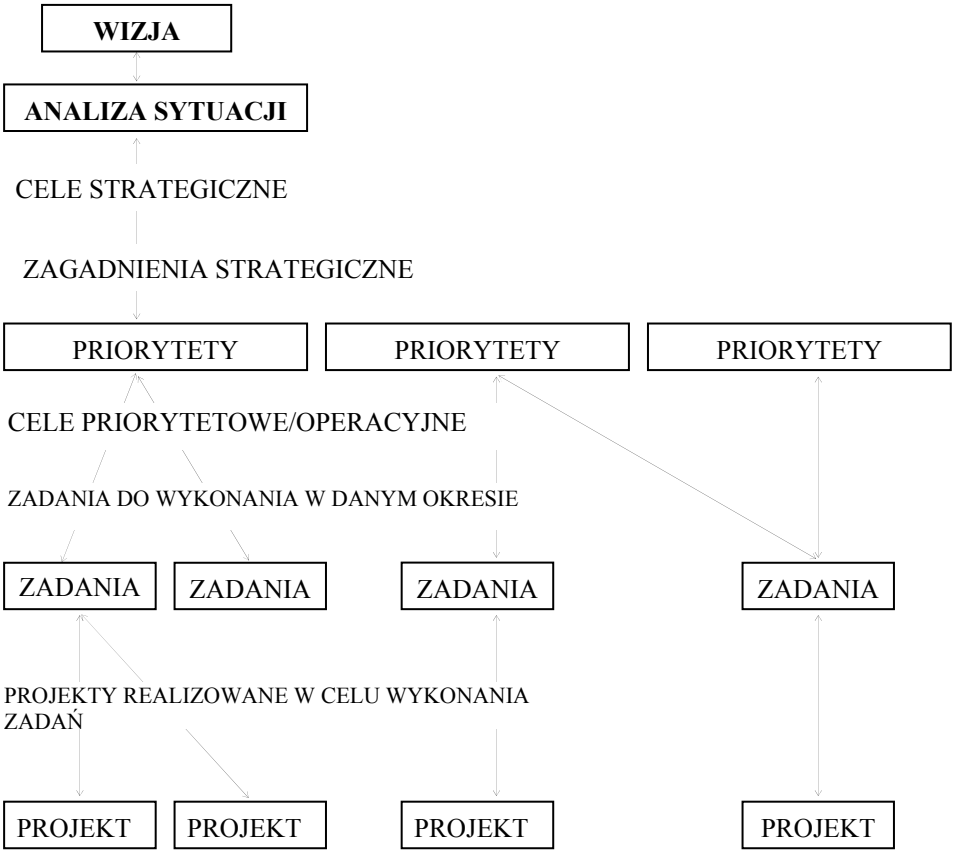


Źródło: opracowanie własne.

Miejsce planowania operacyjnego w planowaniu strategicznym przedstawiono na Rysunku 3.2.

RYSUNEK 3.2.

Miejsce planowania operacyjnego w planowaniu strategicznym



Źródło: *Planowanie i zarządzanie strategiczne. Poradnik dla menedżerów miast w samorządach terytorialnych,* Wydawnictwo Samorządowe FRDL, Warszawa 1997, s. 84.

Formalnie scharakteryzowana granica między planowaniem strategicznym i operacyjnym nie zawiera jednak żadnych wstępnych rozstrzygnięć o treściowej zgodności planowania operacyjnego i strategicznego. W planowaniu strategicznym określa się oczywiście warunki i konsekwencje realizacji. Musi być ono realistyczne w tym sensie, że daje podstawy do tego, aby w planowaniu operacyjnym znaleźć środki do urzeczywistniania założeń strategicznych. Ponieważ jednak planowanie strategiczne może tylko ogólnie ocenić szanse realizacji proponowanych strategii, dopiero w ramach planowania operacyjnego decyduje się, czy w najbliższej przyszłości wystąpi zdarzenie lub czy należy spodziewać się sytuacji, która zasadniczo uniemożliwi realizację strategii lub spowoduje jej przesunięcie w czasie. Różnice między planowaniem strategicznym a operacyjnym zwięźle formułuje R.L. Ackoff[145]:

- planowanie strategiczne zajmuje się najdłuższym okresem, jaki warto brać pod uwagę, a planowanie operacyjne zajmuje się najkrótszym okresem godnym rozważenia;
- planowanie operacyjne zajmuje się wyborem środków do osiągnięcia założonych celów. Planowanie strategiczne zajmuje się zarówno formułowaniem celów, wytyczanych na wyższym szczeblu organizacyjnym, jak i wyborem środków;
- zasięg planowania strategicznego jest szeroki, a planowania operacyjnego węższy.

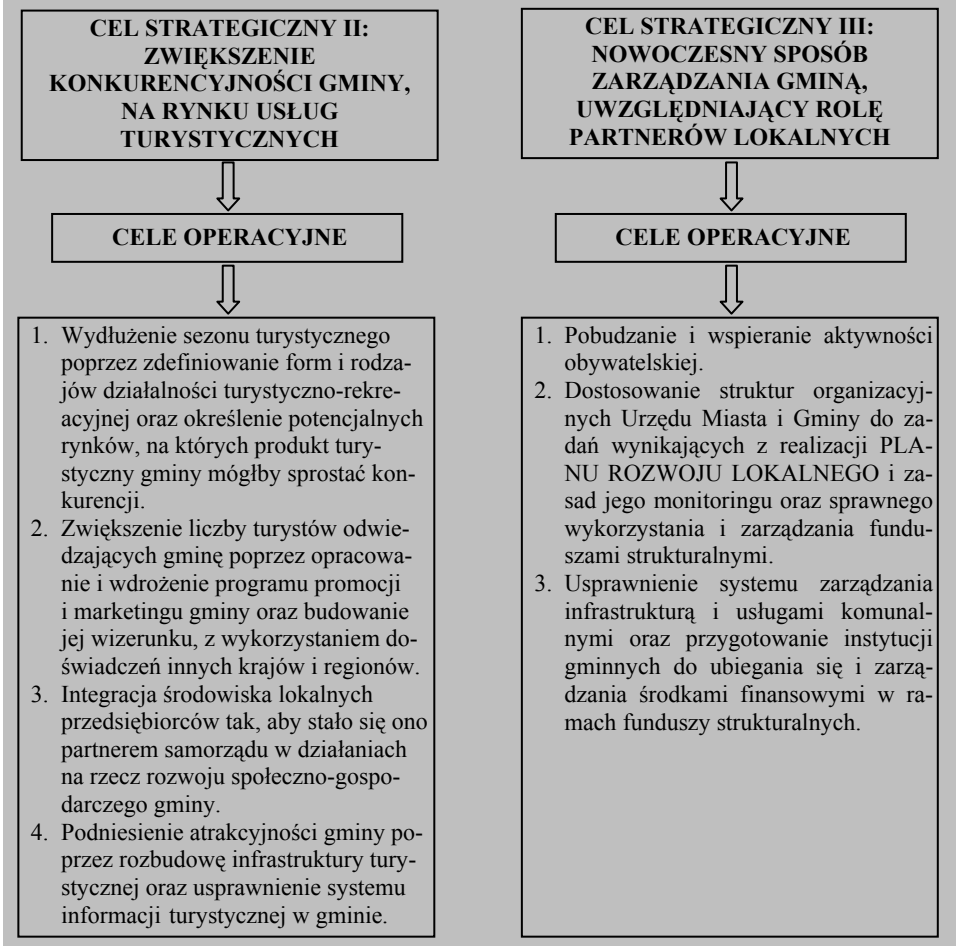
Reasumując należy więc stwierdzić, że nie można wytyczyć granic merytorycznych między planowaniem strategicznym i operacyjnym. Strategiczne i operacyjne planowanie to dwa częściowo przesunięte względem siebie instrumenty kierowania i należy je stosować tak, by w zależności od aktualnej sytuacji stosowane były one efektywnie. Podana powyżej formalna reguła działania jest ukierunkowana następująco: wszystkie przedsięwzięcia, które są decydujące dla sukcesu strategii opracowywanych przez JST muszą być konkretyzowane w planowaniu strategicznym, wszystkie pozostałe są przedmiotem planowania operacyjnego. Stosunek planowania strategicznego i operacyjnego nie może być więc postrzegany jak jednoznaczny związek przyczynowy między celami i środkami w ramach hierarchii celu i środków. Ze zrozumienia faktu, że zdeterminowanie systemu operacyjnego przez strategiczny nie ma sensu i nie jest nawet możliwe, wynika więc – dla skutecznej transformacji zamierzeń strategicznych w przedsięwzięcia operacyjne – konieczność wykrycia i określenia obszarów krytycznych. Planowanie strategiczne musi wprawdzie nadać planowaniu operacyjnemu jakieś ukierunkowanie, aby można było w ogóle mówić o kierowaniu strategicznym – jednak te zadane wielkości mogą być tylko ramowe. Wypełnienie tych ram wymaga samodzielnej twórczej działalności w systemie planowania operacyjnego.

[145] R.L. Ackoff, *Zasady planowania w korporacjach*, PWE, Warszawa 1993, s. 20.

Operacjonalizacja programu strategicznego może odbywać się przez[146]:

1) etapowanie – polega to na przygotowywaniu szczegółowego programu wykonawczego dla ustalonego, najbliższego odcinka czasowego (przykładem są programy operacyjne przygotowywane dla kolejnych kadencji władz samorządowych);
2) segmentowanie – czyli opracowywanie szczegółowych programów, np. dla poszczególnych dziedzin programowania.

PRZYKŁAD 3.1.



Źródło: *Strategia zrównoważonego rozwoju gminy wiejskiej Elbląg.*

Planowanie operacyjne powinno odbywać się przy tym w kilku powtórzeniach. Stwarza to szansę dokładniejszego oszacowania i opracowania planu

[146] T. Kudłacz, *Programowanie rozwoju regionalnego i lokalnego*, [w:] Z. Strzelecki, *Gospodarka regionalna i lokalna*, PWN, Warszawa 2008, s. 133.

w miarę dysponowania coraz większą liczbą informacji i wymagań związanych z konkretnym obszarem planowania. Doskonalenie planu pozwala w ten sposób zniwelować częsty problem planowania, jakim może być np. trwanie przy definitywnym kosztorysie, sporządzonym przed dokładnym zdefiniowaniem obszaru planowania, liczby personelu lub innych czynników. Korygowanie planu w kluczowych obszarach, przed jego definitywnym zatwierdzeniem, jest niezbędnym działaniem w kierunku uznania planu za realny i optymalny.

System planistyczny JST obejmujący planowanie strategiczne i operacyjne wymaga uzgodnień i koordynacji. Tylko spójność planów strategicznych z planami operacyjnymi czyni bowiem politykę rozwoju JST logiczną i konsekwentną. Warto zatem zwrócić uwagę na konieczność zbieżności celów operacyjnych z celami strategicznymi. Wzajemne zależności planistyczne mogą mieć charakter „pionowy" lub „poziomy". Posługiwanie się schematem drzewa celów sprzyja zachowaniu spójności celów operacyjnych ze strategicznymi w pionie struktury celów. Widoczne jest to, gdy rozpatrzymy, narysowany pogrubioną linią na Rysunku 3.2., jeden z pionów celów. Działania na najniższym poziomie – projektów prowadzą do realizacji zadania, które umożliwia realizację celu operacyjnego. Z kolei osiągnięcie celów operacyjnych oznacza osiągnięcie celu strategicznego określonego w priorytecie I. Przedmiotem planowania operacyjnego są zatem wszystkie decyzje, które w różnych obszarach działania przedsiębiorstwa muszą być podejmowane na bieżąco, aby terminowo i skutecznie realizować strategię.

T. Kudłacz[147] podkreśla jednak, że drzewo celów nie umożliwia zachowania spójności między celami w poszczególnych jego poziomach. Problem ten jest często ignorowany w projektowaniu struktury celów i działań, ze szkodą dla jakości programów. Jednym z ważnych narzędzi badania wspomnianej spójności jest macierz celów (Tabela 3.2).

TABELA 3.2.

Schemat macierzy celów

Cele nr Cele nr	Cel 1	Cel 2	……..	Cel n-ty	Sumy wiersza (W_i)
Cel 1	–	wpływ celu 1 na cel 2	……..		siła wpływu celu 1
Cel 2	wpływ celu 2 na cel 1	–			siła wpływu celu 2
.....	……..	……..	……..	……..	……..
Cel n-ty	wpływ celu n na cel 1	wpływ celu n na cel 1	……..		siła wpływu celu n
Sumy kolumn (U_j)	stopień zależności celu 1	stopień zależności celu 2	……..	stopień zależności celu n	–

Źródło: T. Kudłacz, *Programowanie rozwoju regionalnego i lokalnego*, [w:] Z. Strzelecki, *Gospodarka regionalna i lokalna*, PWN, Warszawa 2008, s. 144.

[147] Ibidem, s. 144.

Wpływ danego celu na inny określa się przy pomocy wielopunktowej skali. Przykładowo jako najsilniejszy, negatywny związek można przyjąć na poziomie -5, związek neutralny wycenić na 0, a najsilniejszy, pozytywny związek na poziomie +5. W dalszej kolejności należy wyznaczyć sumy poszczególnych kolumn (U_j) i wierszy (W_i). Jeżeli wielkość U_j będzie zbliżona do maksymalnej (wyznaczonej jako iloczyn liczby celów i przyjętej skali – np. 5), realizacja j-tego celu traci sens. Wynika to z faktu, że realizacja pozostałych celów oznaczać będzie osiągnięcie w dużym stopniu także celu j. Odwrotna sytuacja występuje wówczas, gdy wielkość Uj oscyluje wokół zera. Cel ten jest wówczas konieczny do uwzględnienia, a przesądza o tym jego „oryginalność" w stosunku do pozostałych celów. W ustalaniu ważności celów pomocne jest natomiast uporządkowanie wskaźników W_i. Im wyższy bowiem poziom tego wskaźnika dla danego celu, tym większe jego znaczenie dla realizacji pozostałych celów.

Hierarchię realizowanych celów można przedstawić w różny sposób. Jednym z nich jest ich uszeregowanie od najważniejszych do mniej ważnych.

PRZYKŁAD 3.2.

Propozycje hierarchizacji zadań

Działalność władz gminy powinna być skoncentrowana na:

1. Promocji mającej na celu przyciągnięcie inwestycji turystycznych z ewentualną pomocą gminy w inwestycje infrastrukturalne;
2. Na komasacji osadnictwa. Niezbędna jest aktualizacja planu zagospodarowania przestrzennego gminy wyznaczająca obszary rozwoju osadnictwa i obszary przeznaczone do tzw. „śmierci technicznej";
3. Dalszej rozbudowie sieci wodociągów, kanalizacji i oczyszczalni w najbardziej atrakcyjnych turystycznie miejscowościach;
4. Selektywnej poprawie standardu dróg gminnych;
5. Poprawie estetyki Łukty i innych miejscowości m.in. drogą zaangażowania do tych działań mieszkańców (wyjaśnianie celu działań, zachęty np. przez dostarczenie farby, czy materiałów do naprawy chodników, ogrodzenia itp., ale także stosowanie kar za zaśmiecanie miejscowości);
6. Ufundowaniu kilku stypendiów dla najlepszych uczniów;
7. Kontynuacji starań o uzyskanie zasileń zewnętrznych ze środków pomocowych, funduszy ochrony środowiska itp.;
8. Kontynuacji działań na rzecz silniejszej integracji mieszkańców gminy i ich mobilizacji na rzecz wspólnych przedsięwzięć.

Źródło: Strategia rozwoju gminy Ukta.

Przy ustalaniu ważności celów można także zastosować inną metodę. W kryteriach kolejności realizacji można np. przyjąć, że:

A – oznacza zadania najpilniejsze,
B – oznacza zadania mniej pilne lub realizowane w dłuższym okresie,
C – oznacza zadnia realizowane w późniejszym terminie.

PRZYKŁAD 3.3.

Nazwa planowanego działania (lokalizacja)	Kryteria kolejności realizacji	Dokument umożliwiający realizację planowanej inwestycji	Etapy działania, czas realizacji (harmonogram)
Cel operacyjny: Poprawa jakości dróg i ulic na terenie Gminy i Miasta Susz			
Przebudowa drogi gminnej Piotrkowo – Strzykowo	A	dokumentacja techniczna	2004 – 2005
Przebudowa drogi gminnej Lubnowy Małe – Pachutki	C	dokumentacja techniczna	2006
Przebudowa drogi gminnej Babięty Wielkie – Ząbrowo – II etap	B	dokumentacja techniczna	2005

Źródło: *Plan Rozwoju Lokalnego GiM Susz.*

3.3. Rodzaje planów operacyjnych

3.3.1. Podział planów operacyjnych

Plan to dokument, który jest projektem przyszłości, jakiej pragniemy (wynik planowania), zawierający skuteczne środki do jej realizacji.

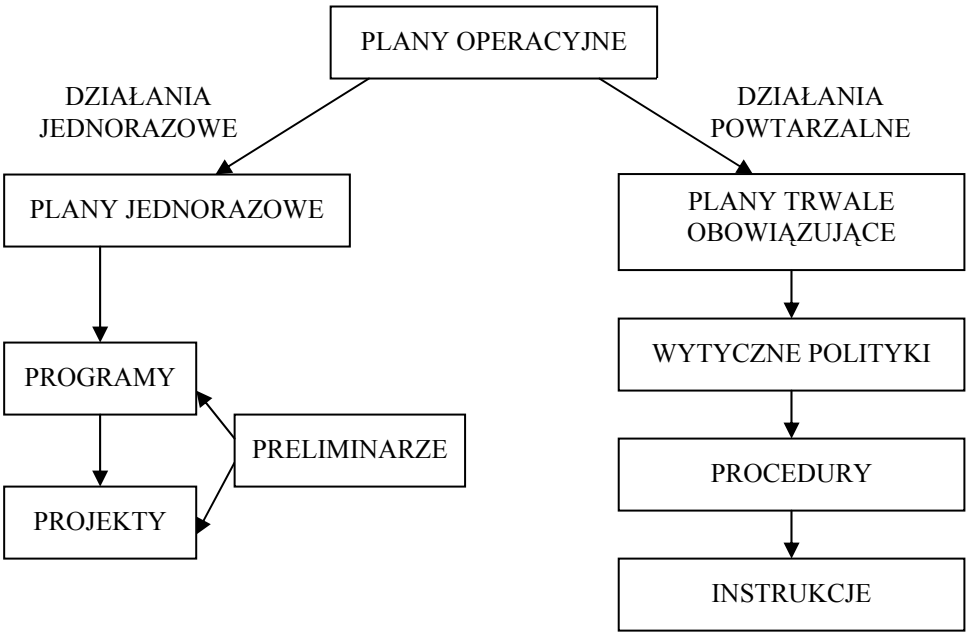
Podstawową cechą planu, także planu operacyjnego, jest jego celowość, gdyż plan formułowany jest dla zapewnienia sprawnej realizacji postawionego celu. Plany powinny przewidywać, jakie działania prowadzą do zamierzonego celu. Drugą z kolei ważną cechą jest: prymat planowania. Planowanie jest podstawą wszystkich innych funkcji zarządzania, gdyż bez planu nie ma dobrego organizowania, zarządzania zasobami ludzkimi i kontroli. Kolejną istotną cechą planowania jest jego kompletność. Oznacza to, że planowanie musi być funkcją każdego menedżera na każdym szczeblu zarządzania, wtedy dopiero staje się użytecznym narzędziem w osiąganiu celów. Plany tworzone na różnych szczeblach decyzyjnych w organizacji muszą być ze sobą zintegrowane, aby przyczyniły się do podejmowania trafnych decyzji, osiągania zamierzeń oraz bieżącej kontroli ich realizacji. Ostatnia zasada mówi, że plan musi być skuteczny we wdrożeniu. Staje się to wówczas, gdy realizując go osiąga się cel przy minimum niepożądanych konsekwencji i przy wynikach przewyższających nakłady.

JST opracowuje różne plany operacyjne, które mają pomóc w realizacji celów strategicznych i operacyjnych. Dwie najbardziej podstawowe formy planów operacyjnych to: plan ciągły oraz plan jednorazowy (Rysunek 3.3.). Plany ciągłe

to plany trwale obowiązujące, opracowane dla działań, które powtarzają się regularnie w pewnym okresie. Wśród nich można wyróżnić: wytyczne polityki, standardowe procedury działania oraz przepisy i regulaminy. Wytyczne polityki są planami ciągłymi, które określają ogólną reakcję gminy (powiatu) na pewien problem lub sytuację. Innym rodzajem planu ciągłego są standardowe procedury działań, które określają kroki, jakie należy podjąć w określonych okolicznościach. Plany ciągłe opisujące dokładnie sposób wykonania określonych czynności to przepisy i regulaminy (instrukcje).

RYSUNEK 3.3.

Rodzaje planów operacyjnych



Źródło: opracowanie własne.

Plany operacyjne jednorazowe opracowuje się do realizacji konkretnych celów. Można wyróżnić dwa rodzaje planów jednorazowych: programy i projekty. Są one przygotowane do realizacji działań, które w przyszłości nie będą powtarzane. Program to plan jednorazowy dla szerszego zestawu działań – określa: co?, kto?, kiedy?, gdzie?, jak? Program jako plan operacyjny to zbiór (lista) zadań/działań z określonym harmonogramem oraz sposobem ich realizacji. Takie rozumienie programu jest często "zawłaszczane" przez strategię, jeśli jest rozumiana jako plan działań opracowywany świadomie i celowo, wyznaczający sposób osiągania wyznaczonych celów przez sterowanie rozwojem. Te sposoby (programy) nazywa się często strategiami cząstkowymi (dziedzinowymi), np. strategia rozwoju turystyki w ramach strategii zrównoważonego rozwoju gminy. Projekt to plan jednorazowy o węższym zakresie i mniejszej złożoności niż pro-

gram. Projekt jest wydzieloną częścią programu. Preliminarze finansowe – budżety są określane w programach i projektach określonych przedsięwzięć.

Programy operacyjne, aby stanowiły dobre narzędzia kreowania rozwoju, muszą obejmować[148]:

1. Założenia rozwoju gospodarki lokalnej w dziedzinach, które należą do zadań własnych JST, w tym w zakresie:
   - gospodarki komunalnej (zaopatrzenia w wodę, kanalizacji i oczyszczania ścieków komunalnych, usuwania, składowania i utylizacji odpadów stałych, urządzeń sanitarnych, zaopatrzenia w energię cieplną);
   - drogownictwa (budowy, modernizacji i utrzymania dróg gminnych lub powiatowych) oraz organizacji ruchu drogowego i lokalnego transportu drogowego, ochrony zdrowia i pomocy społecznej;
   - placówek oświatowych (szkół, przedszkoli itp.); placówek upowszechniania kultury, kultury fizycznej, wypoczynku i rekreacji.
2. Założenia rozwoju gospodarki lokalnej w dziedzinach, które nie należą do zadań własnych JST, w tym w zakresie:
   - budownictwa mieszkaniowego;
   - rolnictwa i gospodarki żywnościowej.
3. Powiązania pomiędzy podmiotami gospodarczymi prowadzącymi działalność na terenie JST a gospodarką komunalną, która leży w gestii władz lokalnych.
4. Zamierzenia w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego.
5. Założenia poprawy funkcjonowania przedsiębiorstw jednostek komunalnych.
6. Zamierzenia w zakresie systemu zmian kwalifikacji zawodowych osób pozostających bez pracy.
7. Założenia instytucjonalnego wspierania lokalnej przedsiębiorczości, w tym:
   - uruchomienie ścieżek ułatwiających powoływanie nowych przedsiębiorstw;
   - kształtowanie otoczenia lokalnego pod kątem przyciągania kapitałów i przedsiębiorców.
8. Promocja gminy.
9. Instrumenty realizacji programów rozwoju, w tym:
   - zasady kształtowania budżetu gminy;
   - założenia polityki podatkowej gminy;
   - założenia lokalnej polityki przestrzennej i inwestycyjnej.
10. Uwarunkowania zewnętrzne realizacji programów wynikających z polityki regionalnej i gospodarczej kraju.

[148] K. Krukowski, *Zarządzanie rozwojem…,* op. cit., s. 114-115.

Przy formułowaniu planów operacyjnych władze JST oraz eksperci zewnętrzni je opracowujący powinni kierować się przy tym zasadami, które są podobne do zasad strategii przedsiębiorstw. Do nich należy zaliczyć[149]:

1. Odejście od jednostronnego i krótkowzrocznego myślenia w kategoriach wyniku na rzecz myślenia w kategoriach współzależności i osiągania powodzenia w horyzoncie czasowym strategii;
2. Nielekceważenie żadnej szansy do zdobycia przewagi konkurencyjnej, która mogłaby przynieść korzyść dla JST i jej mieszkańców;
3. Koncentrowanie się na mocnych stronach JST i unikanie rozproszenia na sfery, które dla gminy mogą przynieść nieznaczące korzyści;
4. Rozwijanie dobrze rozpoznanych dziedzin dla jeszcze lepszego wykorzystania możliwości. Nie należy jednak lekceważyć nowych możliwości rozwoju gminy (powiatu) w dziedzinach, w których do tej pory nie działała;
5. Rozwijanie współpracy z innymi JST w ramach związków gminnych oraz innych form współpracy;
6. Obserwowanie i analizowanie otoczenia JST i reagowanie na wszelkie zmiany, które mogą mieć na nią wpływ.

Plany operacyjne sporządzane przez JST mogą obejmować różne sfery ich aktywności. Najczęściej plany operacyjne dotyczą: rozwoju przedsiębiorczości, restrukturyzacji gospodarki gminnej, ochrony środowiska, rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej. W ramach aktywności samorządu terytorialnego warto zwrócić uwagę szczególnie na podejmowanie przez nie działań w zakresie rozwoju przedsiębiorczości polegającej m.in. na wspieraniu małych i średnich przedsiębiorstw (MSP). Wynika to między innymi z faktu, że oprócz zapewnienia podstawowych potrzeb mieszkańców, władze powinny osiągać także konkretne rezultaty m.in. w zakresie:

- rozwoju lokalnego i regionalnego,
- poprawy jakości życia miejscowej ludności,
- usprawnienia działań administracji samorządowej[150].

Pobudzanie aktywności lokalnych MSP mieści się w zasadzie w granicach wszystkich trzech wyżej wymienionych obszarów. Wspieranie przedsiębiorców z jednej strony przyczynia się do rozwoju jednostki samorządowej jako całości, z drugiej zaś skutkiem tej pomocy może być poprawa jakości życia mieszkańców, którym przedsiębiorcy mogą oferować swoje produkty i usługi. Wreszcie usprawnienie funkcjonowania systemu administracji publicznej, np. przez eliminowanie biurokracji, dostosowanie godzin pracy do potrzeb petentów itp., jest niezbędnym warunkiem ułatwienia prowadzenia przez nich działalności oraz redukcji ponoszonego przez nich czasu i kosztów. Nadto, wprowadzenie przejrzystości procedur administracyjnych pozwala ograniczyć niepewność co do warunków prowadzenia działalności gospodarczej w przyszłości, co sprzyja po-

[149] Ibidem, s. 114.
[150] *Zadania gmin i powiatów w państwie członkowskim Unii Europejskiej*, pr. zb. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2003, s. 20.

dejmowaniu inwestycji[151]. Wyróżnić można cztery rodzaje oddziaływań na rozwój jednostki terytorialnej, a mianowicie:

- bezpośredni wpływ: m.in. przez tworzenie nowych miejsc pracy, wzrost wpływów do budżetu z tytułu podatków, przyrost Inwestycji;
- pośredni wpływ: np. przez rozwiązywanie problemów zatrudnienia przedsiębiorczość przyczynia się do rozwiązania innych problemów, przeciwdziała patologiom, a także ma znaczenie w procesie budowy społeczeństwa obywatelskiego, przedsiębiorstwa są również źródłem postępu;
- efekt mnożnikowy, tzn. rozwój przedsiębiorczości generuje inne korzystne zdarzenia, np. napływ inwestycji, z kolei wzrost inwestycji powoduje wzrost zaangażowania lokalnych zasobów;
- zmiana postaw obywateli, tj. mieszkańcy stają się przedsiębiorcami, uczą się aktywności i samodzielnego rozwiązywania problemów.

Samorząd terytorialny dysponuje zróżnicowanym instrumentarium wsparcia MSP. W zależności od sfery działalności przedsiębiorstwa, której dotyczy pomoc, wyróżnić można instrumenty: badawcze i doradcze, finansowe, informacyjne, wspierania rozwoju i innowacyjności, edukacyjne i szkoleniowe, organizacyjne, technologiczne[152]. Szczególnie popularne jest podejście polegające na ich klasyfikowaniu na dochodowe i wydatkowe. Klasyfikacja ta jest szczególnie przydatna w stosunku do działalności gmin, gdyż to właśnie gminy mają możliwość zastosowania instrumentów dochodowych, przez udzielanie im różnego rodzaju zwolnień i ulg w podatkach i opłatach. W ramach instrumentów wydatkowych wyróżnić można przede wszystkim:

- inwestycje jednostek samorządu terytorialnego,
- wsparcie przedsięwzięć i instytucji służących rozwojowi gospodarczemu,
- instrumenty informacyjno-promocyjne.

Wielość instrumentów możliwych do wykorzystania przez samorząd terytorialny we wspieraniu sektora MSP powoduje konieczność ich spójnego wykorzystania. Niezbędne jest zatem opracowanie programów wspierania przedsiębiorczości. Niestety tylko niewielka liczba gmin ma przygotowane takie projekty.

3.3.2. Projekty w planowaniu operacyjnym

Projekt jest to ekonomicznie niepodzielna seria prac, spełniających ściśle określoną funkcję techniczną i posiadających jasno określone cele ogólne i bezpośrednie. Na projekt składają się określone zadania, w ramach, których wyko-

[151] *Kierunki i instrumenty oddziaływania samorządu terytorialnego*, [w:] W. Kosiedowski, *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego*, TNOiK, Toruń 2005, s. 114-115.
[152] A. Sudolska, *Ocena instrumentów wspierania innowacyjności przedsiębiorstw*, [w:] M. Haffer, *Innowacyjność i potrzeby proinnowacyjne przedsiębiorstw regionu kujawsko-pomorskiego*, Wyd. UMK, Toruń 2004, s. 118.

nywane są określone czynności, w zdefiniowanej sekwencji czasowej. Etap projektu jest technicznie i finansowo niezależny i cechuje się własną efektywnością.

Charakterystyczne dla zagadnień planowania regionalnego w planowaniu operacyjnym jest planowanie prowadzone przez projekty. Związane jest to z koniecznością realizacji przez JST przedsięwzięć, które posiadają charakter jednorazowy, są obwarowane terminem realizacji i wykazują znaczną złożoność zadań. Realizacja projektów ma służyć osiągnięciu konkretnych celów operacyjnych i związanych z nimi działań. Projekt jest zatem przedsięwzięciem prowadzącym do urzeczywistnienia określonych w planach operacyjnych zmian służących rozwojowi JST. Można wyróżnić następujące cechy projektu[153]:

- ma zdefiniowany cel,
- jest jednorazowy,
- można go podzielić na podprojekty,
- jest ograniczony terminem,
- jego realizacja wiąże się z ryzykiem,
- wymaga współpracy specjalistów z różnych dziedzin,
- wymaga kierowania.

Pierwszą cechę projektów podkreśla G. Oberlander[154] , który definiuje projekt jako działanie podejmowane dla spowodowania rezultatów oczekiwanych przez stronę zamawiającą. Jednorazowość projektów wiąże się z ich niepowtarzalnością. Strategor[155]podkreśla, że zadanie, któremu służą projekty, ma charakter niepowtarzalny zarówno w zakresie koncepcji, jak i realizacji oraz jest odpowiedzią na jakąś jednostkową potrzebę. Złożoność projektu wynika z faktu, że jest to działanie kompleksowe i wieloprzedmiotowe[156]. Istotną cechą projektów jest także ich określoność. Najczęściej oznacza to określoność w czasie, gdyż każdy z projektów jest działaniem z wyróżnionym początkiem rozpoczęcia i konkretnym czasem zakończenia. Istnieje także pojęcie grupy projektów – są to projekty, które spełniają następujące warunki: są ulokowane na tym samym obszarze lub usytuowane wzdłuż tego samego korytarza transportowego, wchodzą w skład ogólnego planu dla danego obszaru lub korytarza transportowego, są nadzorowane przez tę samą instytucję, która odpowiada za ich koordynację i monitorowanie. Należy zaznaczyć, że projekt jest przedsięwzięciem, które ze względu na swoje szczególne znaczenie, rozmiary finansowe lub ramy czasowe wymaga zaangażowania kilku jednostek lub osób funkcjonujących w różnych częściach organizacji, a tym samym właściwej koordynacji i nadzoru. Projektem nie można jednak nazwać pojedynczego zadania lub też zestawu niepowiązanych zadań. Wszystkie zadania wykonywane w projekcie muszą przyczyniać się do realizacji celów. Nie wolno w projekcie realizować zadań nie przyczyniają-

[153]W. Prusak, M. Wyrwicka, *Zarządzanie projektami*, Zachodnie Centrum Organizacji, Poznań 1997, s. 15.
[154]G.G. Oberlander, *Project Management for Engineering and Construction*, McGraw_Hill, Boston 2000, s. 4-5.
[155]Strategor, *Zarządzanie firmą*, PWE, Warszawa 1995, s. 365.
[156]R. Hammer, *Technika planów sieciowych*, Prace Naukowe Instytutu Organizacji i Zarządzania Politechniki Wrocławskiej 1978, nr 19, s. 81.

cych się do osiągnięcia celów, ponieważ zmniejsza to efektywność projektu. Projekty, które są nadrzędnymi wobec innych (np. w układzie projekt główny – projekty szczegółowe) nazywamy programami.

W praktyce występuje bardzo duża różnorodność projektów. Zasadniczo można je podzielić na trzy grupy:

- projekty organizacyjne – dotyczą one sposobu funkcjonowania systemu pracy, a zmierzają do poprawy efektywności w różnych obszarach działalności samorządu terytorialnego,
- projekty rozwojowe – dotyczące opracowania konkretnych rozwiązań umożliwiających rozwój JST,
- projekty inwestycyjne – polegające na projektowaniu od podstaw obiektów infrastruktury, które są najczęściej sporządzanymi przez JST projektami.

PRZYKŁAD 3.4.

PROJEKTY ROZWOJOWE	PROJEKTY INWESTYCYJNE
1. Utworzenie centrum aktywności lokalnej w M. Durąg, Ornowo i Ostróda. 2. Utworzenie plaż ogólnodostepnych w miejscowościach Kątno, Stare Jabłonki. 3. Adaptacja budynku koszar na obiekt użyteczności publicznej.	1. Modernizacja drogi gminnej nr 2645027. 2. Budowa kanalizacji sanitarnej Smykówko, Bałcyny, Lipowo, Marynowo. 3. Rozbudowa SPC w miejscowościach Wysoka wieś oraz SUW w Pietrzwałdzie.

Źródło: *Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Ostróda na lata 2008-2013.*

Należy jednak nadmienić, że podział ten ma charakter względny. Projekty infrastrukturalne poprawiając jakość życia mieszkańców, czy też tworząc lepsze warunki do inwestowania, przyczyniają się w dalszej perspektywie czasowej do rozwoju danego obszaru – mogą mieć zatem też charakter projektów rozwojowych.

Obszary problemowe zarządzania projektami są bardzo zróżnicowane ze względu na różny zakres i problematykę projektów. W ramach podstawowego podziału wyróżnia się następujące obszary problemowe[157]:

- funkcjonalnego zarządzania projektami,
- instytucjonalnego zarządzania projektami,
- personalnego zarządzania projektami,
- metod zarządzania projektami.

[157] M. Trocki, B. Grucza, K. Ogonek, *Zarządzanie projektami*, PWE, Warszawa 2003, s. 32-33.

Funkcjonalne zarządzanie projektami odpowiada na pytania:

- Co jest przedmiotem projektu?
- Jakie cele powinny być osiągnięte i jakie zadania w związku z tym wykonane?
- Kiedy i w jakiej kolejności powinny być wykonane zadania?
- Jakie zasoby powinny być zaangażowane do realizacji projektu i poszczególnych jego zadań?

Instytucjonalne zarządzanie projektem zajmuje się poszukiwaniem odpowiedzi na następujące pytania:

- Jak powinny być podzielone zadania, kompetencje i odpowiedzialność w ramach projektu?
- W jaki sposób realizacja projektu powinna być włączona do struktury organizacyjnej organizacji?
- Jaki powinien być obieg informacji między elementami struktury?

Personalne zarządzanie projektami poszukuje odpowiedzi na następujące pytania:

- Jakie wymagania odnośnie wiedzy, umiejętności i motywacji uczestników realizacji projektu wynikają z zadań projektu i kto może je spełnić?
- Jakie dodatkowe zadania z zakresu szkolenia, rozwoju i motywacji pracowników należy zrealizować?
- Jakie charakterystyczne wartości, style kierowania i wzory zachowań powinny obowiązywać przy realizacji projektu i jak mają się one do kultury organizacji?

Wykonywanie projektów związane jest z szeregiem działań o charakterze:

- operacyjnym (podstawowym),
- wspierającym (pomocniczym),
- kierowniczym (zarządczym).

Działania operacyjne związane są z powstawaniem przedmiotu projektu, czyli działaniami począwszy od identyfikacji problemów (potrzeb) do chwili zaspokojenia potrzeb (rozwiązania problemu). Mogą one mieć charakter projektowy (polegający na sporządzeniu opisu projektu) lub wykonawczy (polegający na realizacji projektu). Działania wspierające polegają na zapewnieniu prawidłowych warunków realizacji projektu. Do działań pomocniczych można zatem zaliczyć obsługę prawną, księgową, informatyczną, administracyjno-biurową realizacji projektów itp. Działania te mogą być realizowane przez własnych pracowników lub zlecane do wykonania przez firmy zewnętrzne. Działania kierownicze polegają na harmonizowaniu działań operacyjnych i pomocniczych. Obejmują one działania związane z funkcjami zarządzania, czyli: planowaniem, organizowaniem, motywowaniem i kontrolowaniem. Uwzględniając przedstawiony podział zadań, zarządzanie projektami można określić jako pewien zespół działań kierowniczych związanych z realizacją projektów oraz związany z nim zespół wykorzystywanych zasad, metod i środków. Szczegółową charakterystykę zarządzania projektami przedstawiono w Tabeli 3.3.

TABELA 3.3.

Charakterystyka zarządzania projektami

Cechy charakterystyczne projektów	Cechy charakterystyczne zarządzania projektami	Symptomy niewłaściwego zarządzania projektami
Wyjątkowość	Niepewność	Przekroczenie kosztów
Długotrwałość	Nieprzewidywalność	Odstępstwo od planu
Złożoność	Trudności realizacyjne	Niespełnienie wymagań technicznych
Znaczny udział wykonawców zewnętrznych	Uzależnienie od partnerów zewnętrznych	Problemy z egzekucją umów
Intensywne współdziałanie	Trudności w zakresie planowania	Zakłócenia komunikacyjne
Wielostronne zależności	Konieczność wirtualizacji	Trudności koordynacyjne
Wysokie ryzyko	Szczególna kontrola ze strony naczelnego kierownictwa	Krytyka ze strony opinii publicznej, niechęć do odważnych decyzji
Duże potencjalne korzyści	Szczególne zainteresowanie osób odpowiedzialnych	Możliwość kopiowania przez inne organizacje

Źródło: E. Turban, J.R. Meredith, *Fundamentals of Management Science*, Business Publications, Plano 1995, s. 320.

W zarządzaniu projektami obowiązuje zasada podejścia systemowego. Wynika ona z następujących przesłanek[158].

- jest to realizacja idei podejścia całościowego do projektowania, projekt traktowany jest jako wytwór wielowymiarowy określony przez determinanty m.in. ergonomiczne, konstrukcyjne;
- projekt traktuje się jako wytwór wielowymiarowy (określony przez determinanty konstrukcyjne, ergonomiczne, technologiczne, ekonomiczne, marketingowe oraz ekologiczne);
- zasada dąży do osiągnięcia oraz utrzymania spójności wszystkich części składowych projektu ze względu na cele;
- jest to także kształtowanie struktury oraz funkcji w taki sposób, żeby zyskać maksymalny efekt synergiczny.

Istnieją bardzo różne formy opisywania projektów. Każda z nich ma swoje wady i zalety. Poniżej przedstawione zostaną dwie z nich, najczęściej wykorzystywane przy tworzeniu projektów w JST.

[158] A. Stabryła, *Zarządzanie projektami ekonomicznymi i organizacyjnymi*, PWN, Warszawa 2006, s. 218.

Struktura dokumentu projektu wg FISE
(Fundacji Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych)

a) Tło:
   - istota projektu do rozwiązania;

b) Grupa, która ma skorzystać:
   - kto ma skorzystać bezpośrednio w wyniku realizacji projektu; jak grupa społeczna ma odnieść bezpośrednie lub pośrednie korzyści;
   - dokładne określenie, zidentyfikowanie grupy;

c) Cele:
   - wyrażenie pożądanego, końcowego rezultatu;

Cel długofalowy – na jaki szerszy i długofalowy cel jest ukierunkowany projekt;

Cel krótkofalowy – określa efekt, jaki ma być osiągnięty w czasie realizacji projektu lub zaraz po jego ukończeniu;

d) Mierniki:
   - sposoby pomiaru celów krótkookresowych i długookresowych, pozwalające odpowiedzieć na pytanie, czy projekt przyniósł zamierzone korzyści grupie docelowej;

e) Rezultaty:
   - powinny wynikać bezpośrednio z celu;
   - są konkretnie określone i weryfikowalne;
   - każdy rezultat prowadzi do celu;
   - należy uwzględniać wszystkie rezultaty, gdyż cel zwykle wymaga osiągnięcia wielu rezultatów;

f) Nakłady:
   - wymienić należy wszystkie potrzebne nakłady;
   - sprecyzować rodzaj, ilość lub wielkość, czas;
   - uwzględnić nakłady osobowe;
   - nakład musi w wyniku działalności zostać przekształcony w rezultat;

g) Założenia (ryzyko):
   - jasne określenie ryzyka projektu;

h) Obudowa (baza) instytucjonalna:
   - informacja o autorach projektu;
   - informacja o innych, którzy mają związek z projektem;
   - gdzie i przez kogo projekt będzie realizowany;
   - wyjaśnienie charakteru niezbędnej współpracy z innymi;
   - uzasadnienie.

PRZYKŁAD 3.5.

1. Tło projektu – opis problemu, zidentyfikowane potrzeby (dlaczego?)

Na terenie Miasta i Gminy Miłomłyn istnieją 3 trasy rowerowe. Wymagają one odbudowy i dokładniejszego oznakowania. Zadanie zakłada ponadto utworzenie nowej trasy rowerowej z ciągiem spacerowym przy Kanale Elbląskim – największej atrakcji turystycznej gminy.

2. Opis projektu – sposób realizacji projektu (co?) (gdzie?) (dlaczego?) – planowane działania (etapy i fazy)

Opracowanie dokumentacji technicznej
Przygotowanie studium wykonalności projektu
Procedura przetargowa
Budowa trasy
Jednolite oznakowanie wszystkich tras

3. Cele projektu (po co?)

Cel ogólny – globalny:
zwiększenie liczby osób korzystających z tras rowerowych
Cel szczegółowy:
zwiększenie długości i atrakcyjności tras rowerowych
Cel operacyjny:
budowa nowej trasy rowerowej
odbudowa 3 istniejących tras rowerowych

4. Wskaźniki celów

Mierniki produktu:
1 nowo powstała trasa rowerowa
3 odbudowane trasy rowerowe
Mierniki rezultatu:
95 km długości wszystkich tras rowerowych
Mierniki oddziaływania:
5000 turystów korzystających z tras rowerowych
5000 mieszkańców korzystających z tras rowerowych

5. Do kogo jest adresowany projekt – beneficjenci (dla kogo?)

końcowi – Miasto i Gmina Miłomłyn – samorząd gminy
ostateczni – mieszkańcy gminy oraz turyści

Źródło: *Plan rozwoju lokalnego MiG Miłomłyn.*

Struktura dokumentu projektu wg BLM (Belgia)

1. Zagadnienia strategiczne:
   .....
2. Nazwa projektu w planie operacyjnym:
   .....

1. ANALIZA OBECNEJ SYTUACJI

OPIS STANU FAKTYCZNEGO:
OPIS WARUNKÓW PSYCHOSPOŁECZNYCH:
JAKI JEST REALNY PROBLEM:

2. OPIS SYTUACJI DOCELOWEJ

STAN FAKTYCZNY:
WARUNKI PSYCHOSPOŁECZNE:
OPIS CELU:

3. ALTERNATYWNE ROZWIĄZANIA

OPCJE	KONSEKWENCJE	ZALECENIA

4. UZGODNIENIA WEWNĘTRZNE

DLACZEGO:
CO:
KIEDY:
ILE:
GDZIE:

5. UZGODNIENIA ZEWNĘTRZNE

Z KIM:
ILE PIENIĘDZY:
JAK:
CZEGO NIE ROBIMY:

6. HARMONOGRAM REALIZACJI PROJEKTU

3.4. Procedura planowania operacyjnego

3.4.1. Ogólna procedura planowania operacyjnego

Procedura tworzenia i wdrażania planów operacyjnych w JST ma charakter problemowo-czasowy i zwykle składa się z następujących etapów[159]:

1. Określenie celów operacyjnych, które muszą uwzględniać cele planów wyższych rzędów, czyli celów strategicznych.
2. Ocena sytuacji. Plan funkcjonalny powinien uwzględniać wszystkie ważniejsze uwarunkowania wpływające na jego realizację. Uwarunkowania te powinny być przedstawione w części strategii obejmującej analizę strategiczną JST.
3. Ustalenie procedury. Plan operacyjny ustala zadania do wykonania i metody ich realizacji oraz kolejność, w jakiej zadania te będą wykonane. Procedura opisuje proces zamiany zasobów w rezultaty, a jej każdy krok powinien zawierać: określenie tego, co ma być w strategii, należy opracować plan, który zawiera wszystkie działania, które mają zostać wykonane w celu wprowadzenia w życie przyjętej strategii. Plan taki opisuje, co musi zostać zrobione w celu realizacji strategii, kiedy należy to zrobić i kto to zrobi. Należy również odnotować realistyczne, szacunkowe koszty realizacji działań. Przy każdym działaniu należy uwzględnić: okres trwania oraz datę rozpoczęcia i zakończenia, osoby odpowiedzialne za realizację, inne strony zaangażowania, koszt.

Przez wyszczególnienie działań i wskazanie osób za nie odpowiedzialnych koordynuje je się tak, żeby nastąpiły we właściwej kolejności i we właściwym czasie.

1. Ustalenie harmonogramu pracy. Czas ma wpływ na wybór metod przy ustalaniu procedury, te zaś wpływają na terminy rozpoczęcia i zakończenia pracy.
2. Przypisanie odpowiedzialności. W każdym elemencie realizacji planu należy określić osobę (zespół) odpowiedzialną za rezultaty.
3. Sprawdzenie wykonalności planu i kosztów jego realizacji – dokonanie ostatecznego przeglądu planu przed przystąpieniem do jego realizacji.

Poszczególne programy funkcjonalne JST mogą być formułowane w kilku wariantach, zależnie od sposobu wykorzystania warunków zewnętrznych i zasobów wewnętrznych gminy (powiatu). Warianty te mogą mieć różny charakter: optymistyczny, najbardziej prawdopodobny, pesymistyczny. Powinny one zawierać strategiczny opis rozwoju, który łączyłby ważne dane strategiczne, jak: kierunki strategiczne, warunki realizacji strategii, środki przeznaczone na realizację strategii, zmiany organizacyjne w JST oraz programy działania.

W przypadku opracowywania różnego rodzaju planów o szczególnym znaczeniu dla rozwoju danej JST, niezależnie od tego, czy są to plany strategiczne,

[159] R. L Bittel, *Krotki kurs zarządzania*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 78-99.

czy operacyjne, zawsze pojawia się pytanie, czy tego rodzaju dokumenty należy przygotowywać samodzielnie, czy też przy pomocy ekspertów zewnętrznych. Każde z tych rozwiązań posiada swoje wady i zalety, które syntetycznie przedstawiono w Tabeli 3.4.

TABELA 3.4.

Wady i zalety modeli prowadzenia prac nad procesem planowania

Zlecenie przygotowania planu zespołowi eksperckiemu z zewnątrz	
Zalety	Wady
– eksperci bardzo dobrze znają zasady procesu planowania, – eksperci posiadają specjalistyczną wiedzę na temat wymagań Unii Europejskiej, – zatrudnienie eksperta ogranicza (przynajmniej częściowo) konieczność angażowania urzędnika w dodatkowe działania (poza codziennymi obowiązkami), – urząd nie ponosi kosztów szkolenia zespołu przygotowującego plan, – eksperci mogą poświęcić więcej czasu na pracę przy tworzeniu planu, przez co proces przebiega sprawniej (szybciej).	– zatrudnienie eksperta nie wyeliminuje całkowicie wkładu pracy własnego pracownika, – dobrze jest pamiętać o zasadzie, że 8 godzin pracy eksperta to co najmniej 1 godzina pracy współpracującego z nim urzędnika, – eksperci na ogół nie są zorientowani w warunkach miejscowych, potrzebują dużo czasu, aby przynajmniej pobieżnie te warunki poznać, – usługi eksperta są na ogół bardzo kosztowne, – brak współuczestniczenia przy tworzeniu planu bezpośrednio zainteresowanych pracowników jednostki może spowodować brak identyfikacji z planem, a w efekcie niechęć do jego realizacji (bierny opór).
Przygotowanie planu wdrożenia własnymi siłami przez zespół zadaniowy	
Zalety	Wady
– opracowanie planu z udziałem pracowników urzędu pozwala na wykorzystanie zjawiska współuczestniczenia (mam wpływ na proces przygotowania planu, jego ustalenia traktuję jak własne), – pracownicy urzędu posiadają informacje na temat własnej gminy/powiatu – pozwala to na uniknięcie czasochłonnego poszukiwania źródeł i zbierania danych, – wspólne planowanie pozwala nawiązać kontakt między członkami zespołu (urzędnicy, radni), – wiedza zdobyta podczas procesu planowania procentuje w następnych działaniach, – planowanie przy wykorzystaniu własnych zasobów ludzkich jest mniej kosztowne niż zatrudnianie ekspertów.	– członkowie zespołu mogą nie znać zasad procesu planowania, przez co praca może być nieefektywna i długotrwała, – członkowie zespołu mogą nie posiadać specjalistycznej wiedzy na temat wymagań Unii Europejskiej, – planowanie przy udziale pracowników samorządowych wymaga ich wcześniejszego przeszkolenia, – dla pracownika udział w zespole planującym dodatkowe obowiązki nierzadko kolidujące z obowiązkami zawodowymi, – w grupach nie będących zespołami ekspertów zauważa się spadek wydajności i obniżanie motywacji wraz z upływem czasu oraz generalnie mniejsze tempo pracy niż zespołów eksperckich.

Źródło: A. Hejda, B. Kozłowska, P. Szczęsny, *Gminny/powiatowy plan przygotowań do członkostwa Polski w Unii Europejskiej – planowanie wdrożenia standardów Unii na szczeblu lokalnym*, Warszawa 2002, s. 8.

Borkowski[160], cytując badania przeprowadzone przez jedną z firm doradczych – Spin.doc wskazuje, że w urzędach mających doświadczenie w pozyskiwaniu i zarządzaniu funduszami unijnymi rośnie zapotrzebowanie na profesjonalne doradztwo związane z monitorowaniem projektów, a także z przygotowaniem specjalistycznej dokumentacji niezbędnej do przygotowywania wniosków, spada natomiast zainteresowanie usługami związanymi bezpośrednio z przygotowywaniem wniosków. Inne zjawiska występują w gminach, które nie mają doświadczeń z funduszami europejskimi. Gminy te znacznie rzadziej sięgają po pomoc z zewnątrz, starając się przygotować stosunkowo proste projekty własnymi siłami, bardziej ambitne zadania pozostawiając na później.

Wspomniany autor przedstawił sposoby korzystania z funduszy unijnych przez gminy w Hiszpanii. Gminy w tym państwie, które od wielu lat korzysta ze środków UE, wypracowały dość podobny do stosowanego w polskich samorządach model struktury zajmującej się funduszami. W większości małych i średnich firm utworzono małe, stałe komórki. Jednak w odróżnieniu od polskich, w hiszpańskich samorządach tworzy się interdyscyplinarne, międzywydziałowe zespoły do zarządzania konkretnymi projektami. W gminach hiszpańskich najczęściej spotyka się komórki zajmujące się funduszami unijnymi jako zespoły włączone do większych wydziałów. Ich rola sprowadza się jednak do monitorowania funduszy – bardzo rzadko zajmują się ich realizacją.

Jeszcze jedną kwestią do zastanowienia jest to, czy w pracy zespołu planującego powinno uczestniczyć społeczeństwo. Tak jak w przypadku rozważania udziału ekspertów przy tworzeniu planu operacyjnego lub jego samodzielnego opracowywania należy rozważyć wady i zalety takich rozwiązań (Tabela 3.5).

TABELA 3.5.

Wady i zalety partycypacji społeczeństwa w procesie planowania operacyjnego

Zalety	Wady
– udział w planie szerokiego grona reprezentantów umożliwia analizowanie i planowanie z uwzględnieniem opinii wielu środowisk, – wspólne przygotowanie planu daje efekt współuczestnictwa i identyfikacji z planem, co sprzyja jego wdrażaniu, – społeczność lokalna czuje się doceniona i informowana oraz ma bezpośredni wpływ na ważne decyzje, które jej dotyczą.	– przedstawicielom społeczności lokalnej niekiedy trudno jest o szerszą perspektywę, myślenie w skali całego miasta lub gminy, – udział przedstawicieli społeczności zwiększa liczebność grup, co z kolei obniża efektywność jej pracy, – udział osób, które zwykle nie są – z racji swojej pracy zawodowej – dyspozycyjne w godzinach przedpołudniowych oraz nie mogą także poświęcić tak dużo czasu na pracę w zespole jak pracownicy urzędu oraz związanych z nim jednostek znacznie utrudnia (spowalnia) pracę grupy.

Źródło: opracowanie własne.

[160] T. Borkowski, *Skorzystać na Unii*, „Gazeta Bankowa" 12-18 marca 2007, s. 22-23.

Nie poddawana jest w tym miejscu w wątpliwość zasadność udziału i partycypacji społeczeństwa w opracowywaniu planów operacyjnych, lecz odpowiedź, czy najbardziej efektywną formą udziału jest włączenie przedstawicieli społeczeństwa jako członków zespołu zadaniowego. W tym konkretnym przypadku, gdzie z jednej strony pracuje się pod presją czasu (plany muszą powstać jak najszybciej, aby był jeszcze czas na ich realizację), a z drugiej strony specyfika działań wymaga dużej wiedzy merytorycznej, reprezentacja społeczności lokalnej w osobach radnych powinna być wystarczająca. Z drugiej strony wydaje się, że na tym etapie pracy nad planem udział radnych nie jest niezbędny. Po pierwsze, plan operacyjny będzie powstawał na bazie dokumentów takich jak strategia, które powstawały przy szerokim udziale społeczeństwa. Po drugie, przygotowany przez zespół zadaniowy plan powinien zostać formalnie przyjęty. Ponieważ może określać on pewne priorytety inwestycyjne na najbliższe lata i w pewnym zakresie proponować rozdział środków finansowych, powinien on być zaakceptowany przez organ stanowiący jednostki samorządowej. Tym samym stanie się on przedmiotem obrad komisji rady, a więc będzie podlegał konsultacji społecznej. Praktyczne rozwiązania zależą od rodzaju opracowywanego planu operacyjnego i przyjętego przez JST sposobu postępowania.

PRZYKŁAD 3.6.

Lokalna Grupa Działania Ziemia Lubawska jest stowarzyszeniem funkcjonującym na terenie 5 gmin wiejskich położonych w południowo-zachodniej części województwa warmińsko-mazurskiego. Obszar funkcjonalny obejmuje teren gmin wiejskich: Grodziczno, Kurzętnik, Lubawa, Nowe Miasto Lubawskie i Rybno. Stowarzyszenie jest dobrowolnym i samorządnym zrzeszeniem o celach niedochodowych. Samodzielnie określa swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwala akty wewnętrzne dotyczące jego działalności, opierając się na pracy społecznej członków. LGD Ziemia Lubawska jest organizacją apolityczną, której celem jest działalność na rzecz wspierania i upowszechniania zrównoważonego rozwoju, społeczeństwa obywatelskiego, rozwoju gospodarki opartej na wiedzy, budowania partnerstwa i dialogu oraz podejmowania działań na rzecz poprawy jakości życia mieszkańców obszarów wiejskich. LGD działając na rzecz rozwoju obszarów wiejskich uwzględnia ochronę oraz promocję środowiska przyrodniczego i wartości historyczno-kulturowych, a także rozwój turystyki oraz popularyzację i rozwój produkcji wyrobów regionalnych. Realizacja celów odbywa się m.in. poprzez opracowanie LSR i wspieranie działań na rzecz jej wykonania, propagowanie podejścia do rozwoju obszarów wiejskich opartego na zasadach stosowanych w programach wsparcia strukturalnego UE typu „LEADER"; promocję obszarów wiejskich, mobilizowanie ludności do aktywnego udziału w procesie rozwoju obszarów wiejskich oraz upowszechnienie i wymianę informacji o inicjatywach związanych z aktywnością ludności na tych obszarach.

Źródło: *Lokalna Strategia Rozwoju Lubawy.*

3.4.2. Procedura przygotowywania projektów

Przygotowanie odpowiednich dokumentów planistycznych związane jest z zastosowaniem odpowiednich metod i technik planowania. W 1992 roku Komisja Europejska zaadaptowała zestaw narzędzi do planowania i zarządzania projektami, nazwany Zarządzaniem Cyklem Życia Projektu (ang. *Project Cycle Management* – PCM; polski odpowiednik Zarządzanie Cyklem Projektu – ZCP). Od tego czasu PCM stał się oficjalną metodyką zarządzania projektami i programami realizowanymi z zaangażowaniem środków europejskich. W większości JST projekty przewidziane w planach operacyjnych są współfinansowane ze środków UE. Niezbędne jest zatem przedstawienie procedury ich opracowywania.

Zarządzanie cyklem projektu jest zestawem następujących zadań, koncepcji i technik:

- koncepcji cyklu życia projektu;
- analizy interesariuszy;
- narzędzi planowania (macierz logiczna);
- kluczowych czynników jakościowych;
- harmonogramów czynności i zasobów;
- standaryzowanych, spójnych struktur kluczowych dokumentów projektowych.

Główne fazy cyklu projektowego wg UE przedstawiono na Rysunku 3.4.

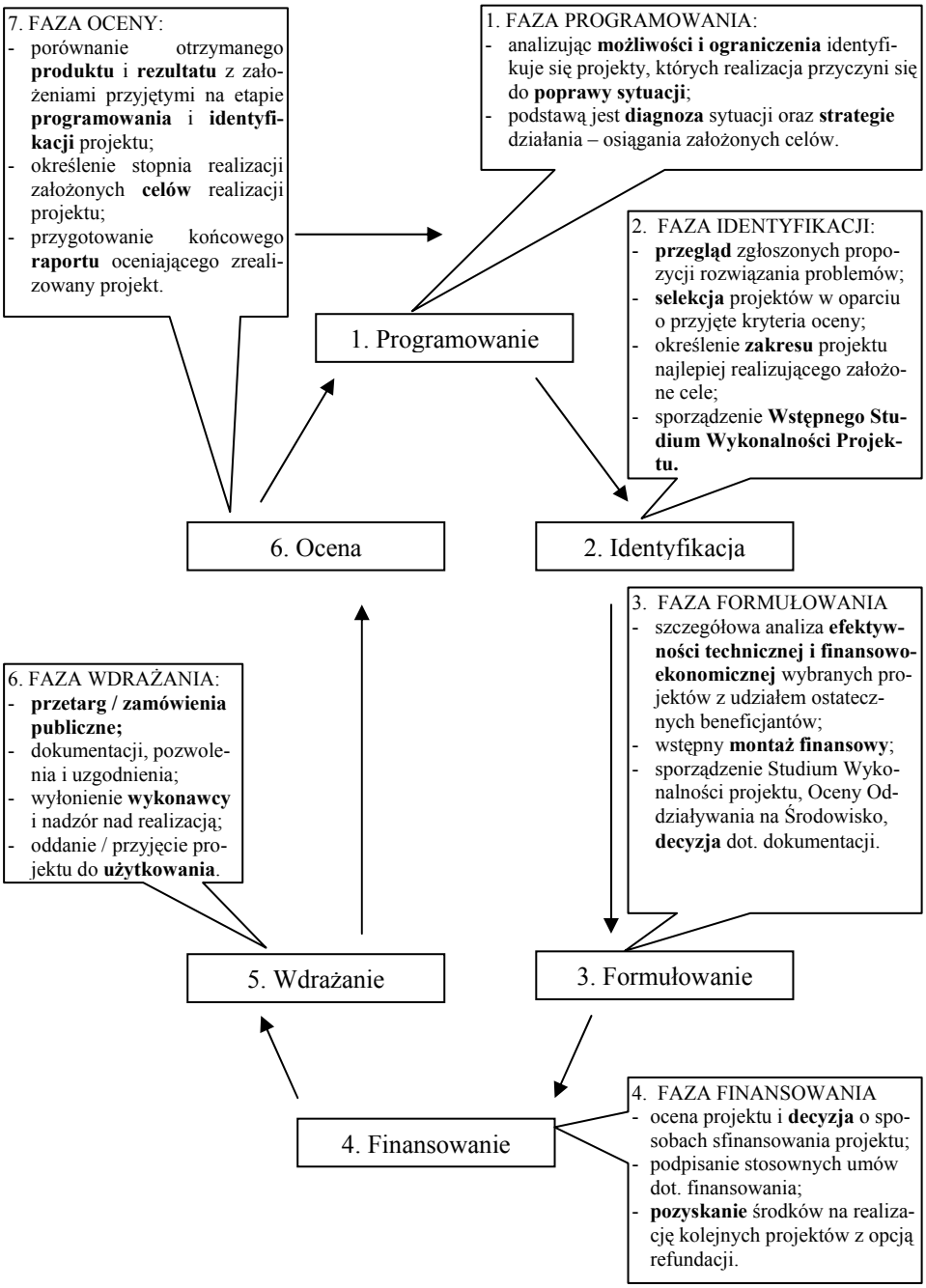
Programowanie. Programowanie jest punktem wyjścia w procesie realizacji projektu. Na podstawie analizy możliwości i zagrożeń identyfikuje się ogólne grupy projektów, których realizacja przyczyni się do poprawy sytuacji w jakimś zakresie na danym obszarze. Programowanie przeprowadza się w oparciu o:

- analizę priorytetów danej społeczności lokalnej,
- informacje zawarte w strategiach rozwoju (wojewódzkie, lokalne),
- dokumentach programowych państwa (np. NPR i programy operacyjne).

Istotne jest także określenie szans na współpracę pomiędzy zarządzającymi programami UE a aplikującymi o dofinansowanie. Końcowym rezultatem powinno być wstępne wyłonienie propozycji projektów, których wykonanie przyczyni się do zaspokojenia najpilniejszych potrzeb podmiotów zamierzających zrealizować projekt (np. samorządu, organizacji gospodarczej). Wybór projektów powinien przyczynić się do poprawy sytuacji – czyli pewnej zmiany społecznej.

RYSUNEK 3.4.

Główne fazy cyklu projektowego wg UE



Źródło: *Projekty rozwojowe według standardów UE w gospodarce regionalnej i lokalnej*, [w:] W. Kosiedowski, *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego*, TNOiK, Toruń 2005, s. 208.

Identyfikacja. Identyfikacja jest to przegląd zgłoszonych propozycji i przeprowadzenie ich preselekcji według przyjętych kryteriów. Weryfikacji projektów dokonuje się na podstawie ich przydatności i opłacalności. Następuje zatem ich selekcja zgodnie z przyjętymi kryteriami. Ważnym elementem tego etapu jest określenie zgodności realizowanych projektów z planami strategicznymi i operacyjnymi JST oraz wyższych szczebli. Efektem tych działań powinno być wskazanie tych projektów, dla których powinny zostać sporządzone dokładniejsze analizy i studia weryfikujące celowość ich realizacji. Ich celem jest uzyskanie odpowiedzi na takie np. pytania, czy w gminie konieczna jest budowa nowej oczyszczalni ścieków, czy wystarczy modernizować istniejące urządzenie itp. W tej fazie określa się też zakres projektu, czyli wszystkie działania, które muszą zostać zrealizowane, aby osiągnąć zakładane cele. Rezultatami w tym etapie powinno być: opracowanie wstępnego studium wykonalności projektu (*prefeasibility study*) i dokonanie wyboru optymalnego wariantu realizacji, dla którego zostanie sporządzona szczegółowa analiza w formie ostatecznego studium wykonalności projektu.

PRZYKŁAD 3.7.

Lp.	Tytuł projektu	Budowa amfiteatru i pomostu przy zatoce		
1.	Zadanie w ramach: kierunku Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Województwa Warmińsko-Mazurskiego	V. Rozwój turystyki	Zadanie prowadzi do osiągnięcia celu strategicznego	V. 1. Turystyka wiodącą dziedziną gospodarki Warmii i Mazur V.1.1. Maksymalne i dynamiczne wykorzystanie predyspozycji turystycznych regionu
2.	Nazwa celu kluczowego oraz nr zadania w Strategii Zrównoważonego Rozwoju MiG Miłomłyn	Cel kluczowy Nr 1. Wykorzystany i zwiększony potencjał turystyczny Cel operacyjny Nr 1.3. Dobrze rozwinięta infrastruktura turystyczna Zadanie Nr 1.3.1. Budowa amfiteatru i pomostu przy zatoce		
3.	Fundusz strukturalny finansujący zadanie	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego	Nr dziedziny interwencji Funduszy Strukturalnych	17. Turystyka 171. Inwestycje materialne (centra informacji, baza noclegowa, zaplecze gastronomiczne, punkty usługowe)
4.	Nazwa Programu i nr Priorytetu w Programie	ZPORR - Priorytet III. Rozwój Lokalny	Nr i nazwa działania we wskazanym priorytecie	3.1. Obszary wiejskie (w tym miasta do 20.000 mieszkańców)

Źródło: *Program Rozwoju Lokalnego MiG Miłomłyn.*

Formułowanie. Etap formułowania jest trzecią fazą PCM. Projekty, które zostały zidentyfikowane w poprzednim etapie, są szczegółowo analizowane pod kątem efektywności ich realizacji, w szczególności technicznej i finansowej. Na tym etapie sporządzany jest także wstępny montaż finansowy projektu. Rezultatami na etapie „Formułowanie" powinno być: ostateczne studium wykonalności projektu, ocena (raport) oddziaływania na środowisko, podjęcie decyzji o przygotowaniu wszystkich dokumentów niezbędnych do realizacji projektu, w tym w szczególności wypełnienie wstępnych wniosków o dofinansowanie (np. karta projektu) i przedłożenie ich do instytucji zarządzających programami i funduszami. Na etapie formułowanie następuje potwierdzenie wykonalności projektów i przygotowanie planów projektów oraz podejmuje się decyzję dotyczącą finansowania projektu. W fazie formułowania narzędziem priorytetowym stosowanym do sprawdzenia wykonalności wybranych opcji priorytetowych jest matryca logiczna. Wspiera ona przygotowanie odpowiedniego planu projektu za pomocą jasnych celów, mierzalnych rezultatów, strategii zarządzania ryzykiem i określonych poziomów odpowiedzialności zarządczych. Służy do planowania i uzasadnienia realizacji projektu oraz określenia potrzeb finansowych w trakcie realizacji. Etap ten występuje częściowo jako krótki przegląd celów i założeń, a następnie jest szczegółowo rozwijany. W ramach fazy należy wyodrębnić niewielki zespół, w którego skład będą wchodzić główni interesariusze. Zadaniem tego zespołu będzie tworzenie projektów.

Pierwszym zadaniem na etapie formułowania jest przeniesienie celów stworzonych w ramach opcji priorytetowych podczas poprzedniego etapu – identyfikacji. Użycie matrycy logicznej pozwoli na strukturyzację celów w formie hierarchii, zgodnie z którą weryfikowane będą założenia projektu oraz definiowane wskaźniki i dobierane właściwe źródła weryfikacji. Po sporządzeniu matrycy logicznej przygotowywany jest wniosek projektowy, a także harmonogram działań i budżet.

Kolejność działań w fazie formułowania jest następująca:

- przeniesienie celów do matrycy logicznej;
- rozwinięcie celów i założeń;
- ocena relacji między kolumnami matrycy i dostosowanie ich, jeżeli zajdzie taka potrzeba;
- przygotowanie wskaźników i źródeł weryfikacji;
- ocena kwestii środowiskowych, społecznych, płci, rasy oraz podsumowanie dotychczasowego postępu w budowaniu matrycy;
- ukończenie budowy matrycy logicznej, wpisanie działań, budżetu oraz innych danych wejściowych;
- przygotowanie budżetu;
- zebranie wszystkich efektów pracy uzyskanych w trakcie poprzednich etapów;
- przygotowanie raportu opisującego, w jaki sposób realizowany będzie projekt.

Na tym etapie przed przystąpieniem do przygotowania pełnej oferty należy sprawdzić dotychczasową wykonalność proponowanego projektu. Za ocenę wewnętrzną odpowiada zespół ds. projektu, a proces oceny może wymagać zebrania dodatkowych informacji oraz wprowadzenia zmian do projektu. Ocena jakości projektu umożliwi zidentyfikowanie niekonsekwencji logicznych, niepełnych informacji oraz innych ewentualnych problemów. Pod koniec etapu formułowania tworzy się plan budżetowy, który dostarcza informacji o wydatkach oraz o źródłach finansowania i warunkach przyznania funduszy. Zestawienie wydatków powinno umożliwiać alokację kosztów w zależności od źródła finansowania, tak aby każdy partner wiedział, jaki wkład jest od niego oczekiwany. Szacunki kosztów należy oprzeć na starannym planowaniu budżetowym.

Matryca logiczna jest w tej chwili standardowym narzędziem wykorzystywanym do przygotowywania, wdrażania, monitorowania i oceny projektów finansowanych z UE (Tabela 3.6.).

TABELA 3.6.

Matryca logiczna

	Logika interwencji	Wskaźniki	Źródła weryfikacji	Zagrożenia
Cel ogólny				
Cel bezpośredni				
Rezultaty				
Działania				

Matryca logiczna służy wypracowaniu celu ogólnego projektu, celu bezpośredniego rezultatów oraz działań. Podstawą matrycy logicznej są dwie logiki – logika pionowa i logika pozioma. Logika pionowa jest relacją między 1. a 4. kolumną matrycy. Relacja ta wygląda następująco:

1. Kiedy warunki wstępne są spełnione, działania mogą się rozpocząć.
2. Kiedy działania zostały rozpoczęte i jeżeli założenia na tym poziomie są prawdziwe, rezultaty zostaną osiągnięte.
3. Kiedy rezultaty i założenia są na tym poziomie spełnione, cel bezpośredni projektu zostanie spełniony.
4. Kiedy cel bezpośredni projektu jest osiągnięty i założenia na tym poziomie są spełnione, wkład do osiągnięcia ogólnych celów projektu jest przygotowany.

Logika pozioma polega na zmierzeniu efektów i zużytych zasobów przez specyfikację opisaną kluczowymi wskaźnikami i źródeł, na podstawie których będą weryfikowane.

PRZYKŁAD 3.8.

Matryca logiczna dla przedsięwzięcia I. *Ziemia lubawska aktywna gospodarczo*

Opis celu	Wskaźniki realizacji celów w ramach przedsięwzięcia I	Źródła weryfikacji wskaźników	Założenia i ryzyko (niezależne od LGD)
Cel ogólny 1: Dywersyfikacja i rozwój aktywności gospodarczej mieszkańców wsi	Wskaźniki oddziaływania: – do 2015 r. wzrośnie poziom przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, – do 2015 r. wzrośnie liczba produktów i usług opartych o zasoby lokalne.	Dokumentacja projektowa w siedzibie beneficjenta i LGD. Dane z badań ankietowych (w siedzibie LGD). Artykuły w prasie regionalnej. Strony internetowe LGD i beneficjentów.	Wzrost aktywności gospodarczej mieszkańców, poszukiwanie nowych, alternatywnych źródeł dochodu. Załamanie się koniunktury gospodarczej w kraju. Brak preferencji ekonomiczno-finansowych dla firm.
Cel szczegółowy 1.1. Wspieranie postaw przedsiębiorczych oraz innowacyjnych form aktywności gospodarczej	Wskaźniki rezultatu – do 2013 r. zostanie uruchomionych min. 6 mikroprzedsiębiorstw, – do 2013 r. zostanie założonych min. 5 podmiotów gospodarczych prowadzących działalność pozarolniczą, – do 2013 r. zostanie stworzonych min. 20 nowych miejsc pracy, – do 2013 r. zostaną podjęte min. 2 inicjatywy związane z produkcją żywności ekologicznej.	Dokumentacja projektowa w siedzibie LGD. Wpisy do ewidencji działalności gospodarczej w gminach, lista płac pracowników, umowy o pracę, deklaracja DRA do ZUS.	Niewystarczająca względem potrzeb dostępność środków zewnętrznych na inwestycje w innowacyjne przedsięwzięcia gospodarcze. Wydłużające się procedury administracyjne.
Cel szczegółowy 1.2. Sieciowanie lokalnych podmiotów gospodarczych (producentów, usługodawców i wytwórców produktów	Wskaźniki rezultatu: – do 2013 r. zostaną wprowadzone na rynek min. 4 produkty lub usługi oparte na wykorzystaniu zasobów lokalnych, – do 2014 r. zostanie opracowana wspólna oferta lokalnych produ-	Dokumentacja projektowa w siedzibie beneficjenta i LGD. Artykuły w prasie regionalnej. Strony internetowe LGD i beneficjentów.	Duże zainteresowanie mieszkańców produktami lokalnymi. Trudna sytuacja gospodarcza regionu. Trudne warunki dla produkcji rolnej. Wydłużające się procedury administracyjne. Niechęć producentów, usługo-

lokalnych)	centów i wytwórców, – do 2011 r. zostanie stworzona baza danych o producentach produktów lokalnych i usługodawcach, – do 2015 r. w bazie danych zarejestruje się min. 20 producentów produktów lokalnych i usługodawców, – do 2015 r. zostaną wypromowane min. 2 produkty lokalne, – do 2011 r. min. 1 obiekt zostanie zaadaptowany na cele promocji lokalnych produktów i usług.	Dokumenty odbioru wykonanych inwestycji znajdujące się w siedzibie LGD.	dawców do współpracy.

Źródło: *Lokalna Strategia Rozwoju Lubawy.*

Finansowanie projektów może odbywać się ze środków własnych, środków pozyskanych z zewnątrz lub w formie mieszanej. W tej fazie niezbędne jest określenie struktury finansowania projektu. W przypadku, gdy zakładane jest finansowanie zewnętrzne, niezbędne jest przedstawienie wstępnych wniosków, które są weryfikowane pod względem formalnym przez instytucje finansujące. W przypadku pozytywnego rozpatrzenia wnioskodawcy wypełniają wnioski główne (ostateczne). Następnie podejmowana jest decyzja dotycząca zakresu współfinansowania projektu ze strony instytucji udzielających wsparcia finansowego. W dalszej kolejności podpisywane są umowy oraz sporządzany jest końcowy montaż finansowy projektu. Rezultatami na etapie „Finansowanie" powinno być:

- sporządzenie wniosku głównego o dofinansowanie projektu,
- podjęcie przez instytucje finansujące decyzji co do współfinansowania projektu,
- „domknięcie" montażu finansowego (np. poprzez uzyskanie kredytu bankowego),
- zawarcie odpowiednich umów i porozumień.

PRZYKŁAD 3.9.

Zgodnie z zapisami PLANU, nie wszystkie realizowane działania będą posiadały dofinansowanie środków zewnętrznych, a przede wszystkim funduszy strukturalnych UE. Poniższe zestawienie prezentuje zakres finansowania

zadań, o dofinansowanie których będzie ubiegał się samorząd gminy bądź inne instytucje lub organizacje.

Lp.	Lata	Wielkość nakładów w tys. zł i potencjalne źródła finansowania				
		JTS	Budżet państwa	Fundusze UE	Inne	OGÓŁEM
1.	2004	3195	80	9442	340	13057
2.	2005	4535	989,5	14506,5	2071	22102
3.	2006	3911,5	1299,5	17931	4581	27723
4.	2007-2013	14369	2409	42924	8402	68104
5.	RAZEM	26010,5	4778	84803,5	15394	130986

Lp.	Lata	Wielkość nakładów w % i potencjalne źródła finansowania					
		UMiG	Sappard	ZPORR	SPO	Inne	OGÓŁEM
1.	2004	30	0	70	0	0	100
2.	2005	20	5	65	5	5	100
3.	2006	13	5	64	8	10	100
4.	2007-2013	22	3	63	2	10	100
5.	RAZEM	21	3	65	3	8	100

Źródło: Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Mikołajki.

Wdrożenie jest to uruchomienie procedur, w wyniku których projekt zostanie zakończony. W przypadku projektów inwestycyjnych wyróżnia się:

- wykonanie podkładów geodezyjnych,
- opracowanie dokumentacji technicznej,
- dokonanie wymaganych uzgodnień i uzyskanie wszystkich pozwoleń administracyjnych wymaganych prawem,
- przygotowanie dokumentacji przetargowej i przeprowadzenie przetargu na inżyniera projektu i wykonawcę projektu,
- wyłonienie inżyniera i wykonawcy projektu,
- nadzór nad wykonaniem,
- usługi i roboty realizacyjne,
- oddanie obiektu do użytkowania.

W trakcie wdrażania projektu prowadzony jest ciągły jego monitoring, czyli obserwacja, interpretacja i analiza wszystkich prowadzonych czynności, tak w aspekcie materialnym, jak finansowym. Celem monitoringu jest zakończenie wszystkich działań zgodnie z zatwierdzonym harmonogramem rzeczowo-finansowym projektu. Efektem monitoringu są raporty z postępu prac sporządzane w określonej sekwencji czasowej. Rezultatami na etapie „Wdrożenie" powinno być:

- sporządzenie specyfikacji istotnych warunków zamówienia;
- podpisanie umów z wykonawcami wyłonionymi w drodze postępowania przetargowego, w tym z inżynierem projektu;
- wykonanie przewidzianych w projekcie usług i robót;

- sporządzenie raportów okresowych.

Ocena. W tej fazie porównuje się zgodność otrzymanych rezultatów z założeniami przyjętymi na etapie programowania i identyfikacji oraz poziom osiągnięcia przewidywanych celów bezpośrednich i ogólnych projektu (ewaluacja *ex-post* – „obiektywna ocena zakończonego projektu lub programu"). Rezultatami na etapie „Ocena" powinny być:

- końcowy raport oceniający zrealizowany projekt,
- odbiór wykonanych prac.

Zastosowanie metodyki PCM w zarządzaniu projektami związane jest z szeregiem korzyści, wśród których można wymienić następujące:

1. Pomimo istnienia wielu metod zarządzania projektami, jest ona jedyną metodyką rekomendowaną przez Komisję Europejską.
2. Metodyka PCM jest metodyką bezpłatną i systematycznie aktualizowaną. Jej wykorzystanie przy opracowywaniu projektów nie wiąże się zatem z ponoszeniem kosztów licencji.
3. Metodyką PCM w pracy projektowej posługują się wszyscy, którzy przygotowują projekty, jak również ci, którzy je oceniają, monitorują i kontrolują.
4. Metodyka PCM jest nieskomplikowana i stosunkowo łatwa do zastosowania.
5. Metodyka PCM stanowi konkretny „język mowy o projekcie".
6. Struktura metodyki PCM odpowiada wnioskowi o dofinansowanie w ramach programów operacyjnych UE.
7. Metodyka stanowi zintegrowane podejście do projektu – od fazy konsultacji w ramach dokumentów UE do fazy realizacji projektu.
8. Praca z metodyką PCM jest inspiracją do powstawania nowych projektów w gminach i jednostkach zależnych.
9. Metodyka PCM pozwala nie tylko na identyfikację potencjalnych problemów w gminie, ale również pozwala na identyfikację obszarów ryzyka wewnętrznego i zewnętrznego.
10. Metodyka PCM stosowana jest w mniejszym lub większym stopniu przez wszystkie podmioty realizujące projekty we wszystkich krajach UE.

Rozdział 4. Metody planowania rozwoju lokalnego

4.1. Uwagi wprowadzające[161]

Podstawa planowania w jednostkach samorządu terytorialnego opiera się na zastosowaniu odpowiednich metod. Metody stosowane w procesie planowania rozwoju lokalnego spełniają dwa podstawowe zadania: diagnozują stan jednostki i jej otoczenia oraz dostarczają podstaw do wyznaczania na tej podstawie celów rozwojowych, np. gmin. Podstawową grupę metod stanowią metody analizy strategicznej, rozumianej jako zbiór działań diagnozujących organizację i jej otoczenie w zakresie umożliwiającym sformułowanie strategii oraz zbudowanie planu strategicznego[162]. W przypadku JST analiza strategiczna jest podstawą tworzenia wizji przyszłości gminy i sposobu jej urzeczywistnienia, przy uwzględnieniu zasobów będących w dyspozycji gminy oraz w jej otoczeniu (Rysunek 4.1.). Analizę strategiczną w minie można rozpatrywać jako[163]:

- zbiór działań diagnozujących gminę i jej otoczenie (ujęcie czynnościowe);
- zestaw metod analiz, które pozwalają na zbadanie, ocenę i przewidywanie przyszłych stanów wybranych elementów gminy z punktu widzenia jej rozwoju.

W przypadku gminy analiza strategiczna oznacza tworzenie wizji gminy i określenie sposobów jej urzeczywistnienia, przy uwzględnieniu zasobów będących w dyspozycji gminy oraz w jej otoczeniu.

Wyniki zastosowania metod analizy strategicznej powinny zostać poddane ocenie. Opiera się ona na następujących kryteriach[164]:

- porównawczym, wynikającym z odniesienia stanu istniejącego w danej gminie do innych gmin, powiatów, województw, kraju;
- funkcjonalnym, ukazującym stopień sprawności podsystemów funkcjonujących w gminie. Dotyczy to głównie infrastruktury technicznej oraz jakości obsługi mieszkańców gminy przez instytucje i urządzenia infrastruktury społecznej;

---

[161] W rozdziale wykorzystano fragmenty pochodzące z opracowań: K. Krukowski, *Strategie rozwoju gmin…,* op. cit. oraz K. Krukowski, *Zakres i metody analizy strategicznej gmin i powiatów*, [w:] W. Kosiedowski (red.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, TNOIK, Toruń 2005, s. 85-98.

[162] J. Penc, *Leksykon biznesu*, op. cit., s. 25.

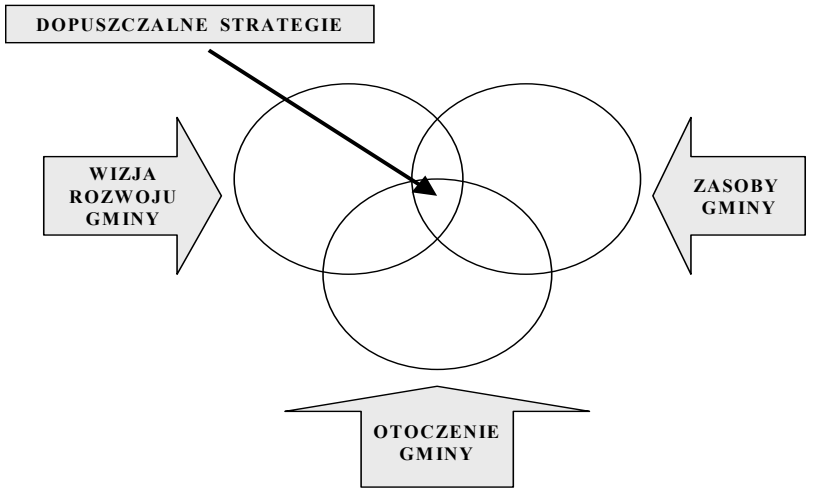
[163] G. Gierszewska, M. Romanowska, *Analiza strategiczne przedsiębiorstwa,* PWE, Warszawa 1995, s. 139-146.

[164] W. Gorzym-Wilkowski, A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Zarys ekonomiki…*, op. cit., s. 234; M. Ziółkowski, *Proces formułowania strategii rozwoju gminy (na prawach rękopisu),* Katedra Samorządu Terytorialnego i Gospodarki Lokalnej SGH w Warszawie, Warszawa 1998, s. 35-36.

– społecznym, obejmującym stopień zaspokojenia potrzeb mieszkańców gminy przez porównanie stanu faktycznego z oczekiwaniami i aspiracjami lokalnej społeczności.

RYSUNEK 4.1.

Zakres analizy strategicznej gminy



Źródło: opracowanie własne na podstawie R.A. Webber, *Zasady zarządzania organizacjami*, PWE, Warszawa 1996, s. 246.

Poprawnie przeprowadzona analiza strategiczna JST powinna charakteryzować się ujęciem:

– problemowym – powinna dotyczyć obszarów problemowych gminy;
– dynamicznym – powinna być procesem ciągłym, ponieważ niektóre elementy i zjawiska mogą się zmieniać w czasie;
– całościowym – powinna zawierać wszystkie istotne elementy życia społeczno-gospodarczego gminy i jej mieszkańców.

Ważne jest również, aby w czasie dokonywania analizy strategicznej na użytek planowania rozwoju lokalnego ująć sugestie lokalnych liderów, a jednocześnie, aby była opracowana w sposób profesjonalny, czyli przy udziale ekspertów niezależnych od środowisk lokalnych.

W planowaniu rozwoju gminy wykorzystywane są trzy grupy metod: metody analizy wnętrza jednostki (np. metoda bilansu strategicznego, kluczowe czynniki sukcesu, metody portfelowe, benchmarking), metody analizy otoczenia (np. analiza PEST, metody scenariuszowe) oraz metody zintegrowane, w których analizie poddaje się zarówno otoczenie, jak i samą organizację, np. analiza TOWS/SWOT, metoda strategicznej karty wyników.

4.2. Metody analizy otoczenia

Ważną rolę w procesie planowania rozwoju JST odgrywa analiza otoczenia. Metody stosowane przez gminy przy analizowaniu środowiska zewnętrznego mogą być takie sama dla przedsiębiorstw, jak i dla organizacji publicznej, w tym gminy[165]. Celem analizy strategicznej otoczenia jest identyfikacja szans i zagrożeń. Logika wszystkich metod analizy polega na badaniu i prognozowaniu kolejnych zjawisk w otoczeniu organizacji, a dopiero w dalszej kolejności określa się ich znaczenie w planowaniu, w tym strategicznym[166]. Wyróżnia się trzy następujące aspekty badania otoczenia:

a) zorientowanie na kształtowanie celów ogólnych JST – dążenie do doskonalenia zarządzania organizacją przez proste dostarczanie władzom JST informacji o głównych trendach pojawiających się w otoczeniu;
b) zorientowanie na planowanie strategiczne – doskonalenie zarządzania organizacją przez uświadamianie JST, że śledzenie zmian w otoczeniu daje szansę na zdobycie lepszej pozycji konkurencyjnej w stosunku do innych jednostek;
c) zorientowanie na zarządzanie operacyjne – doskonalenie zarządzania organizacją przez śledzenie tych zmian w otoczeniu, które dotyczą efektywnego kierowania specyficznymi funkcjami organizacji[167].

Najogólniej otoczenie JST można rozpatrywać w ujęciu szans i zagrożeń, czyli każdy z elementów (czynników) występujących w otoczeniu gminy może być potencjalną szansą lub zagrożeniem. Pojedyncze gminy, jak również powiaty nie mają praktycznie żadnego wpływu na kształtowanie się procesów społeczno-gospodarczych zachodzących w ich otoczeniu. Jednostki samorządu terytorialnego jedynie mogą wykorzystywać szanse płynące z otoczenia oraz w pewnym zakresie przeciwdziałać zagrożeniom. Z drugiej zaś strony, otoczenie gminy silnie wpływa na zarządzanie gminą, w tym szczególnie na planowanie.

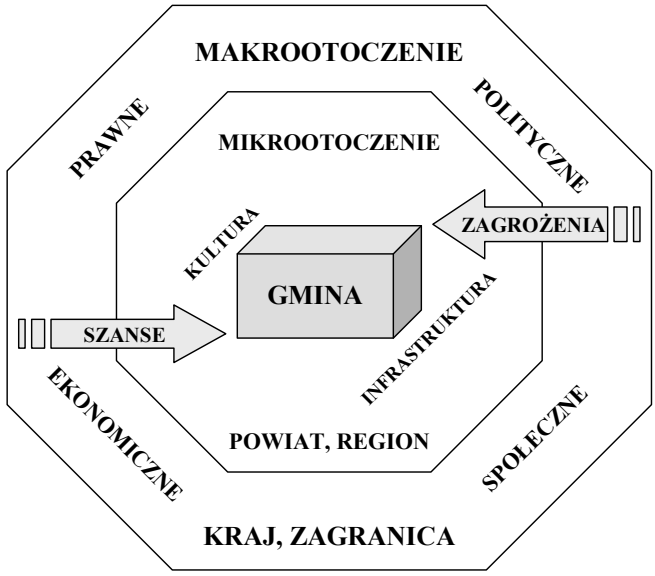
Analizując poszczególne obszary otoczenia gminy dzieli się je na otoczenie bliższe (zwane również mikro, bezpośrednim lub w nomenklaturze przedsiębiorstw konkurencyjnym) oraz na otoczenie dalsze (czyli makrootoczenie, pośrednie lub ogólne) (Rysunek 4.2.). Pomiędzy bliższym i dalszym otoczeniem gminy występują powiązania, które mogą wpływać na rozwój gminy i przez to wpływają również na proces planowania. Mogą to być powiązania na przykład polityczne, prawne, ekonomiczne i społeczne, np. relacje pomiędzy władzą wojewódzką i centralną mogą mieć (choć nie powinny) wpływ na przydział środków finansowych pochodzących ze środków rządowych. Analizując te elementy, należy pamiętać o trzech ważnych zależnościach pomiędzy polityką gospodarczą i regionalną kraju a lokalną polityką gospodarczą na poziomie gminy. Są

[165] L.G. Gordon, *Strategiczny plan dla gminy. Jak osiągnąć sukces?,* Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1998, s. 43.
[166] *Zarządzanie strategiczne*, praca zbiorowa, AE we Wrocławiu, Wrocław 1997.
[167] G. Gierszewska, M. Romanowska, *Analiza strategiczna…,* op. cit., s. 30.

to: (1) mechanizmy finansowe, które dla rządu stanowią instrumenty realizacji celów polityki ekonomicznej, a dla układu terytorialnego mogą być ograniczeniami, a nie tylko stymulatorami rozwoju, (2) instrumenty polityki regionalnej państwa, które powinny być brane pod uwagę przy kształtowaniu lokalnej strategii rozwoju, (3) instrumenty pobudzania rozwoju lokalnego, które zależą głównie od sytuacji makroekonomicznej oraz polityki państwa w stosunku do sektora małych i średnich przedsiębiorstw[168].

RYSUNEK 4.2.

Schemat ideowy powiązania gminy z otoczeniem



Źródło: opracowanie własne.

Funkcjonowanie gmin w układzie prawno-gospodarczym kraju daje teoretycznie wszystkim gminom takie same szanse i zagrożenia ich funkcjonowania. Pozornie jednak może się wydawać, że makrootoczenie jest jednakowe dla wszystkich gmin. Gdyby przyjąć tę obserwację za słuszną, wystarczyłoby opracować jedną wspólną analizę makrootoczenia wszystkich gmin w kraju. W rzeczywistości otoczenie gminy tworzą warunki niejednakowe zależne od położenia w obszarze województwa i kraju, odległości od granicy itp. Podstawowe elementy otoczenia gminy, które mogą wpływać na wybór i opracowanie planów rozwojowych, to: system regionalny kraju; środowisko przyrodnicze; poli-

[168] S.L. Bagdziński, *Lokalna polityka gospodarcza (w okresie transformacji systemowej)*, UMK, Toruń 1994, s. 89.

tyka gospodarcza państwa (wskaźniki makroekonomiczne); regulacje prawno-administracyjne[169].

Otoczenie „dalsze", czyli makrootoczenie obejmuje czynniki: polityczne, społeczno-demograficzne, prawno-administracyjne oraz makroekonomiczne. W ujęciu przestrzennym do tego otoczenia zaliczamy kraj i zagranicę. Otoczenie bliższe, czyli mikrootoczenie gminy, to w ujęciu przestrzennym województwo i powiat.

Podstawowymi metodami analizy otoczenia wykorzystywanymi w planowaniu rozwoju gminy są analizy **PEST (czynniki Polityczne, Ekonomiczne, Społeczne, Technologiczne)** oraz **metody scenariuszowe**. Analiza PEST stanowi podstawę dla prognozowania tendencji i trendów w otoczeniu (Tabela 4.1.). Czynniki i tendencje ich rozwoju wyróżnione w tej analizie wykorzystuje się również w budowaniu scenariuszy stanów otoczenia. Dodatkowo otoczenie dalsze można podzielić na sześć mniejszych segmentów: otoczenie ekonomiczne, technologiczne, społeczne, demograficzne, polityczne i prawne oraz międzynarodowe.

TABELA 4.1.

Czynniki analizowane w metodzie PEST

Czynniki polityczne	Czynniki społeczno-kulturowe
Ustawodawstwo antymonopolowe Przepisy o ochronie środowiska Polityka podatkowa Przepisy dotyczące handlu (zagranicznego) Prawo pracy Stabilność władzy Integracja europejska	Demografia ludności Rozłożenie dochodów Mobilność społeczna Zmiany stylu życia Poziom wykształcenia
Czynniki ekonomiczne	Czynniki technologiczne
Cykle koniunktury gospodarczej Tendencje w zakresie Produktu Krajowego Brutto Stopy procentowe Podaż pieniądza Inflacja Bezrobocie Dochód dyspozycyjny Dostępność i koszt nośników energii Cykle handlowe	Wydatki państwa na badania Nowe odkrycia/wydarzenia w technologii Szybkość transferu technologii Przestarzałość technologii

Źródło: D. Faulkner, C. Bowman, *Strategie konkurencji*, Gebethner&Ska, Warszawa 1996.

[169] K. Krukowski, *Zakres i metody analizy strategicznej gmin i powiatów*, [w:] W. Kosiedowski (red.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, TNOIK, Toruń 2005, s. 87.

Metody scenariuszowe powstały na początku lat 70. XX w. jako próba odpowiedzi na nieciągłość zmian w otoczeniu. Oczekiwano, że metody te zmniejszą poziom niepewności w podejmowaniu decyzji strategicznych i zwiększą elastyczność wariantów planów[170].

Wyróżnia się cztery zasadnicze grupy metod scenariuszowych:

- scenariusze możliwych zdarzeń – w których określa się wydarzenia możliwe w przyszłości oraz projektuje się odpowiednie do tych wydarzeń reakcje organizacji;
- scenariusze symulacyjne – służą dokonywaniu oceny wartości przyszłych wyborów strategicznych zależnie od zmian w otoczeniu;
- scenariusze stanów otoczenia – dokonuje się oceny potencjalnej siły wpływu poszczególnych procesów na organizację oraz oszacowuje prawdopodobieństwa wystąpienia tych procesów w określonej przyszłości (metoda ta zostanie poniżej przedstawiona bardziej szczegółowo);
- scenariusze procesów w otoczeniu – metoda ta polega na rozwinięciu i uszczegółowieniu scenariuszy stanów otoczenia.

Do najczęściej stosowanych należy metoda scenariuszy stanów otoczenia, która uwzględnia cztery podstawowe scenariusze: optymistyczny, pesymistyczny, niespodziankowy, najbardziej prawdopodobny. Procedura tworzenia tych scenariuszy składa się z następujących etapów[171]:

1. Identyfikacja makrootoczenia i mikrootoczenia oraz tych składników, które mają decydujący wpływ na funkcjonowanie organizacji.
2. Ocena zidentyfikowanych trendów w otoczeniu. Oceny tej dokonuje się pod względem siły i kierunku wpływu danego procesu na organizację (w skali od –5 do +5 punktów) oraz prawdopodobieństwa wystąpienia według trzech wariantów zmian: regresu, stagnacji lub wzrostu.
3. Uporządkowanie trendów według poszczególnych scenariuszy:
   - scenariusz optymistyczny – zawiera trendy, które mają największy pozytywny wpływ na gminę;
   - scenariusz pesymistyczny – zawiera trendy, które mają największy negatywny wpływ na gminę;
   - scenariusz najbardziej prawdopodobny – składa się z trendów, których prawdopodobieństwo wystąpienia jest największe, niezależnie od potencjalnej siły pozytywnego, czy negatywnego wpływu.
4. Wykonanie obliczeń rachunkowych i graficzne przedstawienie wyników.

[170] G. Gierszewska, M. Romanowska, *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa,* op. cit., s. 56.

[171] I. Kulas-Klimaszewska, *Analiza otoczenia przedsiębiorstwa,* [w:] *Zarządzanie strategiczne przewodnik do ćwiczeń,* UWM, Olsztyn 2000, s. 26.; K. Krukowski, I. Kulas-Klimaszewska, *Planowanie strategiczne – wybrane metody*, Wydawnictwo APIS, Olsztyn 2002, s. 45-48.

5. Podsumowanie i wyciągnięcie wniosków dotyczących stopnia uzależnienia gminy od zmian zachodzących w otoczeniu, przy czym:
   - im większa jest rozpiętość między scenariuszem optymistycznym a scenariuszem pesymistycznym w poszczególnych sferach, tym silniejsze jest uzależnienie organizacji od otoczenia;
   - im większa jest rozpiętość scenariusza najbardziej prawdopodobnego w poszczególnych sferach, tym bardziej niejednorodne i słabiej ustrukturalizowane będzie otoczenie.

4.3. Metody analizy zasobów gminy

Analiza stanu jednostki samorządowej powinna obejmować elementy i zjawiska związane z jej rozwojem. Przeprowadzając analizę gminy należy zacząć od określenia stanu obecnego takich elementów, które mogą mieć wpływ na uzyskanie przez gminę „przewagi konkurencyjnej" w stosunku do innych jednostek. Do tych elementów zaliczamy[172]:

1. Społeczeństwo: struktura wieku ludności, struktura społeczno-zawodowa, struktura według wykształcenia, struktura dochodów ludności, sytuacja mieszkaniowa rodzin, migracja, sieć osadnicza.
2. Rynek pracy, w którym najważniejszymi elementami są: sektorowa struktura zatrudnienia, wielkość bezrobocia, ruch zatrudnionych, przystosowanie wykształcenia mieszkańców do potrzeb lokalnego rynku pracy.
3. Gospodarka, w której ważną rolę odgrywa struktura sektorowa i własnościowa miejscowych przedsiębiorstw, nowoczesność stosowanych technik i technologii oraz procesy inwestycyjne. Pozostałe czynniki, które charakteryzują gospodarkę lokalną, to: zaplecze naukowo-badawcze, związki gospodarki lokalnej z nauką oraz powiązania krajowe i zagraniczne podmiotów gospodarczych.
4. Infrastruktura techniczna: sieć transportowa (drogi samochodowe i kolejowe), telekomunikacyjna, energetyczna, gazowa, wodociągowa, wysypiska odpadów stałych, sieć kanalizacyjna, oczyszczalnie ścieków. Informacje na ten temat powinny dotyczyć: stanu technicznego infrastruktury technicznej oraz danych o jej użytkownikach i właścicielach.
5. Zasoby naturalne: użytki rolne, wody, surowce mineralne, lasy i inne. Ważny jest również stan środowiska przyrodniczego oraz stan posiadanych urządzeń służących jego ochronie.
6. Położenie geograficzne i geopolityczne: położenie w skali kraju i kontynentu, oddalenie od morza, od granic państwa, stopień rozwoju państwa i regionów sąsiednich i in.

[172] K. Krukowski, *Strategie rozwoju gmin*..., op. cit.

7. Infrastruktura społeczna: szkolnictwo podstawowe, średnie i wyższe, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, kultura, wypoczynek i rekreacja. W tym punkcie diagnozy należy określić strukturę własnościową oraz charakterystykę jakościową poszczególnych elementów tej infrastruktury.
8. Instytucje obsługi biznesu: lokalne agencje rozwoju, inkubatory przedsiębiorczości, banki informacji o lokalnej przedsiębiorczości, giełdy rolno-towarowe, grupy producenckie itp. Diagnoza stanu gminy powinna zawierać informacje dotyczące działania instytucji, których celem jest rozwój lokalnej przedsiębiorczości.
9. Finanse gminne: źródła, rodzaje, wielkość i struktura dochodów oraz wydatków gminy.
10. Życie polityczne i społeczne na terenie gminy: działalność partii politycznych, związków zawodowe i innych organizacji społecznych i politycznych, tożsamość lokalna, stopień integracji lokalnej społeczności, cechy społeczeństwa obywatelskiego, działalność organizacji pozarządowych.
11. Lokalne media, które mogą wspierać rozwój lokalny poprzez upowszechnianie i promowanie działań prorozwojowych.

Wpływ powyższych elementów na procesy planowania w gminie może być zróżnicowany i zależy głównie od: zakresu oceny poszczególnych czynników i ich kompleksowego ujęcia. Ważną rolę odgrywają również wzajemne relacje i oddziaływania pomiędzy poszczególnymi elementami.

Przy analizie wnętrza gminy szczególnie należy zwrócić uwagę na czynniki wpływające na rozwój gospodarki lokalnej oraz warunki przyczyniające się do powstawania i rozwoju przedsiębiorstw. Przykładowe obszary, na które należy zwrócić szczególną uwagę w procesie planowania rozwoju, to: niska przedsiębiorczość społeczeństwa, brak instytucji wsparcia przedsiębiorczości, nieodpowiednie kwalifikacje ludności w stosunku do potrzeb rynku pracy, niedostateczna ilość terenów pod inwestycje gospodarcze, zły stan infrastruktury technicznej, brak aktywności społecznej na rzecz rozwoju lokalnego, niedostateczny marketing lokalny[173].

Jednym z kryteriów, według których powinna być przeprowadzona analiza potencjału gminy, jest konkurencyjność gminy. Najczęściej stosowane metody analizy zasobów gminy to bilans strategiczny oraz metoda kluczowych (krytycznych) czynników sukcesu. Tworząc bilans strategiczny gminy należy odpowiedzieć na następujące pytania:

- czy ukształtowany w wyniku dotychczasowego rozwoju gminy stan wszystkich materialnych oraz pozamaterialnych składników zasobów (umiejętności) gwarantuje jej dalszy efektywny rozwój?

[173] K. Krukowski, *Tworzenie strategii rozwoju gminy*, [w:] *Strategia rozwoju samorządów gminnych*, Wyższa Szkoła Biznesu w Pile, Piła 2000, s. 20-21.

- czy stan techniczny oraz ekonomiczny i będący jego wynikiem stan finansowy gminy pozwala na przeprowadzenie zmian rozwojowych?
- czy istniejąca w gminie struktura zasobów i umiejętności odpowiada złożonym celom rozwojowym?
- czy wykorzystane są wszystkie potencjalne możliwości wykorzystania zasobów gminy?
- czy aktualny system zarządzania, struktury organizacyjne i strategie są adekwatne do programu rozwoju gminy?

Procedura budowy bilansu strategicznego gminy zaproponowana w tym opracowaniu składa się z następujących etapów:

1. Określenie sfer (obszarów strategicznych), w których będą identyfikowane zasoby gminy. Stanowi to punkt wyjścia do identyfikacji zasobów. Przedmiotem analizy w tym etapie powinny być wszystkie zasoby gminy, należy też dokonać całościowej ich inwentaryzacji. Wyodrębnienie obszarów strategicznych może być oparte na różnych kryteriach, np. rodzaj zasobu (materialne, niematerialne), podsystemów występujących w gminie (np. społeczny, gospodarczy), funkcji, jakie ma do spełnienia gmina (np. infrastruktura techniczna, społeczna), jak również wykorzystywać mieszane kryteria.
2. Identyfikacja czynników (składników) w poszczególnych obszarach strategicznych. Składniki te powinny być charakterystyczne dla danej sfery oraz powinny ją kompleksowo opisywać. Identyfikując składniki potencjału strategicznego gminy należy brać pod uwagę tylko te czynniki, które przyczynią się do jej rozwoju i służą poprawie jej pozycji konkurencyjnej.
3. Ocena czynników w poszczególnych sferach. Do oceny składników można posłużyć się oceną punktową prostą lub ważoną. W przypadku oceny punktowej prostej każdemu ze składników przypisujemy punkty w określonym zakresie, np. od 1 do 6, gdzie ocena 1 oznacza bardzo mały wpływ składnika na rozwój gminy, a ocena 6 bardzo duży wpływ. W przypadku oceny punktowej ważonej należy przed przypisaniem punktów określić względną wartość poszczególnych składników (przypisać wagi). Z technicznego punktu widzenia spotkać można dwa sposoby ustalanie wag. Polegające na: przyjęciu za wagi liczb naturalnych z określonego przedziału, np. od 1 do 3, gdzie 1 oznacza najmniejszą wagę. Sposób ten jest stosowany w przypadku przyjęcia dużej liczby czynników opisujących każdy z wymiarów macierzy lub przyjęciu za wagi ułamków właściwych z przedziału od 0 do 1, tak aby suma ustalonych wag wynosiła 1.
4. Opracowanie profilu słabych i mocnych stron gminy w przekroju wyodrębnionych obszarów strategicznych.

Badania potencjału strategicznego gminy powinny prowadzić do następującej analizy zasobów: opracowanie profilu najważniejszych zasobów gminy w analizowanych obszarach strategicznych; identyfikacja kluczowych czynni-

ków rozwoju; porównanie profilu zasobów z podstawowymi warunkami powodzenia w celu ustalenia silnych stron, na których należy oprzeć strategie działania i słabych stron, które należy przezwyciężać, porównanie silnych i słabych obszarów w gminie i jej głównych konkurentów w celu identyfikacji zasobów i umiejętności wystarczających do uzyskania satysfakcjonującej pozycji konkurencyjnej.

PRZYKŁAD 4.1.[174]

Do określenia potencjału strategicznego badanych gmin wiejskich województwa warmińsko-mazurskiego podzielono potencjał strategiczny badanych gmin na dziewięć obszarów strategicznych (sfer): infrastruktura społeczna, potencjał środowiskowy, infrastruktura techniczna, potencjał branżowy przedsiębiorstw, potencjał gospodarczy, potencjał demograficzny, potencjał społeczny, potencjał rynku pracy, potencjał instytucjonalny. W każdej ze sfer wyodrębniono czynniki (składniki), które ją opisują. Do ich oceny zastosowano metodę ekspercką. Grupę ekspertów stanowili wójtowie 41 gmin wiejskich. Dokonali oni oceny za pomocą skali jednobiegunowej od 1 do 6, gdzie 1 oznaczał bardzo mały wpływ czynnika na rozwój gmin, a 6 bardzo duży.

Największą ocenę punktową otrzymał obszar strategiczny infrastruktura społeczna. Wśród składników tej sfery największe znaczenie dla rozwoju ma oddziaływanie szkół (gimnazja i podstawowe), najmniejsze zaś jest oddziaływanie ośrodków sportu i rekreacji, czyli że w tym obszarze występuje największa luka rozwojowa (Tabela 4.2.).

TABELA 4.2.

Ocena składników infrastruktury społecznej

Lp.	Składniki potencjału strategicznego	Ocena składników
1.	Gimnazja	4,7
2.	Szkoły podstawowe	4,6
3.	Ośrodki kultury	4,0
4.	Ośrodki zdrowia	4,0
5.	Ośrodki sportu i rekreacji	3,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

W przypadku potencjału środowiskowego składnikiem, który w najmniejszym stopniu decyduje o rozwoju gmin, są zasoby naturalne (2,7 pkt). Czynnikami wpływającymi najbardziej na rozwój gmin wiejskich regionu Warmii i Mazur są krajobraz oraz lasy (Tabela 4.3.).

[174] Przykład pochodzi z opracowania K. Krukowski, *Bilans strategiczny jako narzędzie oceny potencjału rozwojowego gminy wiejskiej*, Biuletyn KPZK PAN, Zeszyt 208/2003, s. 121-130.

TABELA 4.3.

Ocena składników potencjału środowiskowego

Lp.	Składniki potencjału strategicznego	Ocena punktowa
1.	Krajobraz	4,5
2.	Lasy	4,1
3.	Jeziora i rzeki	4,0
4.	Stan środowiska naturalnego	3,9
5.	Dostępność terenów (pod inwestycje)	3,8
6.	Położenie geograficzne	3,6
7.	Zasoby naturalne	2,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Do oceny potencjału infrastrukturalnego gmin wiejskich użyto dziewięciu składników (Tabela 4.4.).

TABELA 4.4.

Ocena składników potencjału infrastrukturalnego

Lp.	Składniki potencjału strategicznego	Ocena punktowa
1.	Sieć wodociągowa	4,9
2.	Sieć telefoniczna	4,6
3.	Sieć energetyczna	4,3
4.	Sieć kanalizacyjna	3,7
5.	Sieć dróg lokalnych	3,7
6.	Oczyszczalnie ścieków	3,4
7.	Sieć komunikacyjna PKS, PKP	3,4
8.	Wysypiska odpadów	2,9
9.	Sieć gazowa	2,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Biorąc pod uwagę, że ilość i stan infrastruktury jest postrzegany jako jeden z głównych czynników determinujących rozwój gmin wiejskich, należy analizie tej sfery poświęcić szczególne znaczenie. Z przeprowadzanej analizy w przypadku gmin wiejskich wynika, że największa luka rozwojowa występuje w przypadku sieci gazowej oraz wysypisk śmieci. Najlepsza sytuacja występuje w przypadku sieci wodociągowej, telefonicznej oraz energetycznej.

Potencjał instytucjonalny badanych gmin wiejskich jest jedną z najgorzej ocenionych sfer potencjału strategicznego (Tabela 4.5.). Tylko banki uzyskały ocenę, która świadczy o dostatecznym wpływie na rozwój, czyli luka w tym przypadku jest najmniejsza. Ocena pozostałych składniki potencjału instytucjonalnego wyraźnie odbiega od wartości maksymalnej, czyli sześciu punktów, a w przypadku lokalnych agencji rozwoju oraz inkubatorów przedsiębiorczości jest to ocena minimalna, czyli luka w tym wypadku jest największa.

TABELA 4.5.

Ocena składników potencjału instytucjonalnego

Lp.	Składniki potencjału strategicznego	Ocena punktowa
1.	Banki	3,0
2.	Organizacje społeczne w gminie	1,9
3.	Lokalne fundacje	1,3
4.	Związki zawodowe w gminie	1,1
5.	Lokalne agencje rozwoju	1,0
6.	Inkubatory przedsiębiorczości	1,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Potencjał gospodarczy opisano pięcioma składnikami (Tabela 4.6.). Największa luka występuje w przypadku struktury branżowej przedsiębiorstw działających na terenie gmin wiejskich. Wynika z tego, że ten czynnik jest najmniej korzystny w układzie realizacji rozwoju lokalnego na poziomie gminy wiejskiej. Najlepsza sytuacja występuje w przypadku liczby podmiotów gospodarczych w gminach. Ocena struktury własnościowej przedsiębiorstw świadczy o tym, że spadek liczby jednostek w sektorze publicznym oraz zwiększenie się liczby podmiotów w sektorze prywatnym zimniejszy lukę w tym obszarze.

TABELA 4.6.

Ocena składników potencjału gospodarczego

Lp.	Składniki potencjału strategicznego	Ocena punktowa
1.	Liczba podmiotów gospodarczych	4,0
2.	Struktura własności	3,0
3.	Powiązania krajowe i zagraniczne	2,2
4.	Stopień nowoczesności przedsiębiorstw	2,0
5.	Struktura branżowa	1,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Biorąc pod uwagę składniki potencjału branżowego, czyli rodzaj prowadzonej działalności, do oceny wyodrębniono osiem składników (Tabela 4.7.). Ocena zawiera się w przedziale od 2,5 dla takich rodzajów działalności jak transport i ekoturystyka do 3,9 w przypadku usług. Wynika z tego, że podmiotami gospodarczymi, na których powinien opierać się rozwój gmin wiejskich w regionie, są podmioty prowadzące działalność usługową oraz turystyczną. Podmioty z branży turystycznej i agroturystycznej mogły być tak wysoko ocenione ze względu na odbieranie województwa warmińsko-mazurskiego jako regionu turystycznego.

TABELA 4.7.

Ocena składników potencjału branżowego

Lp.	Składniki potencjału strategicznego	Ocena składników
1.	Usługi	3,9
2.	Agroturystyka	3,5
3.	Turystyka	3,2
4.	Rolnicze	3,1
5.	Przemysłowe	2,8
6.	Budownictwo	2,7
7.	Ekoturystyka	2,5
8.	Transport	2,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Nisko został oceniony potencjał lokalnych rynków pracy (Tabela 4.8.). Wszystkie ze składników opisujących tę sferę oceniono jako niedostateczne. Jest to potwierdzenie tezy, że jedną z głównych barier rozwoju obszarów wiejskich jest jakość zasobów pracy, a nie tylko wysoka stopa bezrobocia. Można więc wnioskować, że wraz z poprawą rynku pracy następować będzie zmniejszenie bezrobocia. Możliwości rozwoju gmin wiejskich województwa warmińsko-mazurskiego w dużej mierze zależą więc od poprawy (zmniejszenia luki rozwojowej) w obszarze rynku pracy.

TABELA 4.8.

Ocena składników potencjału rynku pracy

Lp.	Składniki potencjału strategicznego	Ocena składników
1.	Ilość zasobów pracy	2,1
2.	Wykształcenie	2,0
3.	Bezrobocie	1,3
4.	Ruch zatrudnionych	1,2
5.	Struktura działowo-gałęziowa	1,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Za główne bariery rozwoju gmin wiejskich bardzo często uważa się czynniki związane z uwarunkowaniami społecznymi i demograficznymi. Wskazuje się na strukturę wykształcenia oraz na sytuację materialną, jako ograniczające rozwój gmin wiejskich. W bilansie strategicznym czynniki składające się na sferę demograficzną, jak również społeczną uzyskały relatywnie niskie noty. Wśród składników potencjału demograficznego najniżej oceniona została migracja, najwyżej zaś struktura wieku (Tabela 4.9.).

TABELA 4.9.

Ocena składników potencjału demograficznego

Lp.	Składniki potencjału strategicznego	Ocena składników
1.	Struktura wieku ludności	3,1
2.	Struktura wykształcenia	3,0
3.	Sieć osadnicza	1,8
4.	Migracja	1,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Potencjał społeczny w przypadku analizowanych gmin wiejskich zaliczyć należy do czynników, które nie przyczyniają się do zwiększenia możliwości rozwoju. Wszystkie z poddanych analizie składników potencjału społecznego uzyskały oceny poniżej trzech punktów, świadczy to o występującej w tej sferze luce, która może stanowić utrudnienie w rozwoju gmin wiejskich.

TABELA 4.10.

Ocena potencjału społecznego

Lp.	Składniki potencjału strategicznego	Ocena składników
1.	Integracja mieszkańców	2,8
2.	Postawy i wartości	2,5
3.	Stosunek do przedsiębiorczości	2,3
4.	Dochody społeczeństwa	2,2
5.	Sytuacja materialna mieszkańców	2,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Spośród czynników potencjału społecznego największe znaczenie w rozwoju gmin wiejskich ma integracja mieszkańców. Jest ona szczególnie ważna w procesie budowy gminnych strategii rozwoju z udziałem społecznym. Czynniki społeczne, jak również demograficzne w gminach wiejskich województwa warmińsko-mazurskiego w ogólnej ocenie zaliczyć należy do elementów, które utrudniają rozwój.

Wyniki oceny potencjału metodą bilansu strategicznego mogą stanowić podstawę do przeprowadzenia **metody kluczowych czynników sukcesu (KCS).** Metoda ta jest jednym ze sposobów analizy zasobów strategicznych gminy. Zwana jest również krytycznymi czynnikami sukcesu. Kluczowe czynniki sukcesu są grupą kryteriów (kompetencji, zasobów, sił), które uważamy za najważniejsze w określeniu potencjału i strategii rozwojowych organizacji. W takim ujęciu KCS przed stworzeniem listy czynników należy odpowiedzieć na kilka pytań:

1. Jaką gminą chcemy być i jakie mamy cele rozwojowe?
2. Czy jesteśmy (i czy chcemy być) konkurencyjni pod jakimś względem w stosunku do innych jednostek, np. stawki podatku od nieruchomości?
3. Czy potrzebne są nam specjalne zasilenia z zewnątrz, np. dotacje?

4. W jaki sposób skompletujemy zespoły składające się z osób o wysokich kwalifikacjach i motywacji?
5. Czy poziom zasobów i możliwości inwestowania w gminie umożliwia osiągnięcie odpowiedniego poziomu jakości usług oferowanych dla mieszkańców i potencjalnych inwestorów?

Warunkiem, który jest konieczny do powodzenia analizy potencjału jednostki samorządu terytorialnego, jest ułożenie listy kluczowych czynników sukcesu. Określenie listy KCS jest jednym z najtrudniejszych i najważniejszych elementów analizy strategicznej. Czynniki te powinny wskazywać władzom samorządowym, w jakich dziedzinach gmina może odnieść sukces. Kluczowe czynniki oraz dziedziny, w których one występują, powinny być doskonalone i wykorzystywane w celu zdobycia przewagi przez gminę.

Przeprowadzenie analizy potencjału gminy metodą KCS wymaga zastosowania jednej z dwóch metod[175]. Pierwsza metoda polega na dwuetapowym przeprowadzeniu analizy. Etap pierwszy polega na analizie gminy według pełnej listy kryteriów we wszystkich obszarach funkcjonowania (np. opartej na metodzie bilansu strategicznego). Drugi etap polega na skoncentrowaniu uwagi na kluczowych czynnikach sukcesu i poddaniu ich wnikliwej ocenie. Druga metoda polega na ograniczeniu się do analizy kluczowych czynników sukcesu.

Bez względu na wybór metody, pomiar KCS zawiera te same etapy:

- określenie kryteriów pomiaru (wybór kluczowych czynników sukcesu);
- ocena wagowa wybranych kryteriów. Suma wag musi wynosić 1 (100%);
- ocena stopnia opanowania wybranych czynników. Za każdy czynnik przedsiębiorstwo może otrzymać od 1 do 5 punktów, gdzie 5 oznacza najwyższą ocenę, a 1 – najniższą;
- porównanie z osiągnięciami konkurentów;
- ocena zbiorcza, interpretacja wyników.

Opracowanie listy KCS i ich ocena daje możliwość zastosowania innych metod analizy i prezentacji pozycji strategicznej przedsiębiorstwa. Szczególnie pomocny w tej metodzie jest **benchmarking**. Metoda ta polega na analizowaniu gminy w zakresie danego czynnika sukcesu i poszukiwaniu takiej podstawy odniesienia, która umożliwiałaby znaczne jego poprawienie[176]. Przeprowadzenie benchmarkingu ułatwia znalezienie odpowiedzi na poniższe pytania:

- Jakie są główne czynniki determinujące sukces gminy?
- Jakie są główne źródła problemów?
- Jakie cechy gminy są najważniejsze w zaspokajaniu potrzeb mieszkańców?
- Jakie obszary funkcjonowania gminy oferują największe możliwości rozwoju gminy?

[175] G. Gierszewska, M. Romanowska, *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa,* op. cit., s. 147.
[176] Strategor, *Zarządzanie firmą. Strategie, struktury, decyzje, tożsamość*, PWE, Warszawa 1995, s. 69.

– Jakie są największe możliwości odróżnienia się od innych gmin w perspektywie inwestorów?

PRZYKŁAD 4.2.[177]

Dokonana ocena lokalnych czynników wspomagających rozwój gmin wiejskich w województwie warmińsko-mazurskim pozwala na zastosowanie metody kluczowych czynników sukcesu.

Wyodrębniając z kryteriów wspomagających rozwój gminy kluczowe czynniki sukcesu można posłużyć się metodą V. Pareto. Na podstawie tej metody stworzono listę kluczowych czynników sukcesu w rozwoju gmin wiejskich województwa warmińsko-mazurskiego (Tabela 4.11.).

TABELA 4.11.

Kluczowe czynniki w rozwoju gmin wiejskich

Lp.	Wyszczególnienie	% wskazań
1.	Krajobraz	85,3
2.	Sieć telefoniczna	80,6
3.	Sieć energetyczna	78,1
4.	Lasy	78,0
5.	Liczba podmiotów gospodarczych	75,6
6.	Firmy usługowe	73,2
7.	Jeziora i rzeki	70,7
8.	Gospodarstwa agroturystyczne	70,7
9.	Dostępność terenów (pod inwestycje)	68,4
10.	Stan środowiska naturalnego	68,3

Źródło: opracowanie własne.

Lista kluczowych czynników sukcesu w analizowanym przypadku składa się z dziesięciu elementów. Wszystkie z nich uznane zostały przez ponad 50% wójtów jako wspomagające rozwój gmin. Powinny one wskazywać władzom gmin wiejskich, na jakie dziedziny funkcjonowania gminy należy zwrócić uwagę, aby osiągnąć sukces. Czynniki te oraz dziedziny, w których one występują, powinny być doskonalone i wykorzystywane w celu umacniania potencjału rozwojowego oraz zdobycia trwałej przewagi konkurencyjnej przez gminę.

Określanie pozycji gminy w większym układzie przestrzennym wiąże się z oceną komparatywną gospodarki gminy w stosunku do innych gmin. W tym celu w analizie strategicznej wykorzystywany jest benchmarking. Określić go

[177] Przykład pochodzi z opracowania: K. Krukowski, *Lokalne czynniki wspomagające rozwój gmin wiejskich (na przykładzie wybranych gmin województwa warmińsko-mazurskiego*), Prace Naukowe AE we Wrocławiu, nr 1023, Wrocław 2004, s. 208-214.

można jako systematyczną metodę mierzenia oraz porównywania sposobów działania danej gminy w stosunku do najlepszych gmin, uwzględniając różne kryteria. Wynikiem benchmarkingu jest twórcza adaptacja najlepszych wzorów z innych gmin, poprawiająca efektywność działania. Metoda ta, zwana „twórczym kopiowaniem", pozwala władzom gminy określić, pod jakim względem, w jakich obszarach działania oraz w jakim stopniu ich gmina różni się od innych gmin. Pozwala również na porównanie kondycji gminy z najlepszymi; określenie w jaki sposób innym gminom udało się osiągnąć daną pozycję i wykorzystanie tej informacji do realizacji własnych celów, określenie i wdrożenie własnej strategii[178]. W tej metodzie wykorzystywane są najczęściej informacje ogólnodostępne, pochodzące z prasy i publikacji statystycznych. Wykorzystując je, należy zwrócić uwagę na możliwość występowania różnic metodologicznych przy obliczaniu podobnie nazwanych kategorii statystycznych[179]. Najbardziej popularna metoda benchmarkingu składa się z siedmiu etapów (Tabela 4.12.).

TABELA 4.12.

Siedmiostopniowy model benchmarkingu

ETAP	DZIAŁANIA
1. Planowanie	- wybór przedmiotu benchmarkingu - precyzowanie celu (-ów) - wybór zespołu - określenie zakresu prac - analiza procesu - sporządzenie graficznego schematu procesu
2. Ustalanie miar i wskaźników do analizy	- analiza schematu graficznego - ustalanie wskaźników - sprawdzanie zgodności wskaźników z celami
3. Wybór obiektu (firm) do benchmarkingu	- badanie ogólne - wybór rodzaju benchmarkingu
4. Zbieranie danych	- kwestionariusze - ankiety - wizyta w obiekcie benchmarkingu
5. Analiza danych i ustalanie rozbieżności	- analiza jakościowa - analiza ilościowa
6. Wybór celów i opracowanie harmonogramu wdrożenia	- określenie docelowego poziomu wskaźników - opracowanie harmonogramu działań
7. Monitorowanie nowego procesu	- obserwacja zmian - kształtowanie nawyku benchmarkingu

Źródło: E. Niedzielski (red.), *Zarządzanie strategiczne – przewodnik do ćwiczeń*, UWM, Olsztyn, 2000, s. 37.

[178] Na podstawie G. Aniszewska, *Benchmarking, czyli jak się uczyć i doskonalić*, „Marketing i Rynek", 4/95, s. 13.
[179] W. Gorzym-Wilkowski, A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Zarys ekonomiki…*, op. cit., s. 235.

Benchmarking może służyć jako element wzbogacający diagnozę stanu gminy oraz jako wstęp do dalszej analizy gminy metodą SWOT. Jedną z jego wad jest wykorzystywanie tylko wzorców istniejących, co może doprowadzić do zaniku kreatywności i innowacyjności w zarządzaniu gminą.

W analizie strategicznej gminy wykorzystywane są również metody macierzowe, pozwalające określić pozycję strategiczną gminy w regionie. Do oznaczenia tej pozycji wykorzystywana może być macierz dziewięciopolowa (Rysunek 4.3.)[180]. W macierzy tej pozycja konkurencyjna gminy wyznaczana jest przy użyciu dwóch zbiorów czynników: atrakcyjności regionu oraz pozycji konkurencyjnej gminy w regionie. Podstawową wadą tej metody jest trudność w prawidłowej interpretacji kryteriów, według których analizowana jest macierz.

RYSUNEK 4.3.

Schemat ideowy macierzy określającej pozycję gminy w regionie

		Pozycja gminy w regionie		
		niska	średnia	wysoka
Atrakcyjność regionu	duża	niska pozycja w atrakcyjnym regionie	średnia pozycja w atrakcyjnym regionie	wysoka pozycja w atrakcyjnym regionie
	średnia	niska pozycja w średnioatrakcyjnym regionie	średnia pozycja w średnioatrakcyjnym regionie	wysoka pozycja w średnioatrakcyjnym regionie
	mała	niska pozycja w małoatrakcyjnym regionie	średnia pozycja w małoatrakcyjnym regionie	wysoka pozycja w małoatrakcyjnym regionie

Źródło: E. Nowińska, *Strategia rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych,* AE w Poznaniu, Poznań 1997, s. 68.

4.4. Zintegrowane metody planowania rozwoju gmin

Najbardziej popularną metodą wykorzystywaną w planowaniu rozwoju jest **analiza SWOT.** Nazwa tej metody pochodzi od pierwszych liter słów: S*trengths* (mocne strony organizacji), W*eaknesses* (słabe strony), O*pportunities* (szanse występujące w otoczeniu), T*hreats* (zagrożenia występujące w otoczeniu). Zapoczątkowana została przez K. Lewina w latach 50. XX w.[181]. Polega na identy-

[180] E. Nowińska, *Strategia rozwoju gmin…,* op. cit., s. 68; M. Ziółkowski, *Planowanie strategiczne…*, op. cit., s. 31.
[181] G. Gierszewska, M. Romanowska, *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa,* op. cit., s. 174.

fikacji mocnych i słabych elementów wewnątrz organizacji oraz szans i zagrożeń w jej otoczeniu. Analiza SWOT prowadzona jest na dwóch płaszczyznach: zewnętrznej i wewnętrznej (Rysunek 4.4.).

Odmianą metody SWOT jest **metoda TOWS/SWOT**, która łączy dwa komplementarne względem siebie podejścia do organizacji „z zewnątrz do wewnątrz" (TOWS) oraz „od wewnątrz na zewnątrz" (SWOT). W macierzy TOWS chodzi o odpowiedź na pytania:

- Czy szanse potęgują mocne strony?
- Czy szanse pozwalają zwyciężyć słabe strony?
- Czy zagrożenia osłabiają mocne strony?
- Czy zagrożenia potęgują słabe strony?

RYSUNEK 4.4.

Analiza SWOT

		Czynniki, zjawiska i procesy	
		pozytywne	negatywne
Czynniki, zjawiska i procesy	w otoczeniu	SZANSE	ZAGROŻENIA
	w organizacji	SIŁY	SŁABOŚCI

Źródło: na podstawie M. Ziółkowski, *Proces formułowania strategii rozwoju gminy* (na prawach rękopisu), SGH, Warszawa 1998, s. 37.

Macierz SWOT pozwala odpowiedzieć na pytania:

- Czy siły pozwalają wykorzystać szanse?
- Czy siły pozwalają dać opór zagrożeniom?
- Czy słabości nie pozwalają wykorzystać szans?
- Czy słabości wzmacniają niekorzystne oddziaływanie zagrożeń?

W praktyce istnieje wiele procedur analizy TOWS/SWOT. Klasyczny tok postępowania opracowany przez H. Weihricha obejmuje[182]:

1) określenie profilu organizacji,
2) identyfikację i diagnozę otoczenia,
3) prognozę otoczenia,

[182] H. Weihrich, *The TOWS Matrix. A Tool for Situational Analysis*, "Long Range Planning", 1982, nr 2.

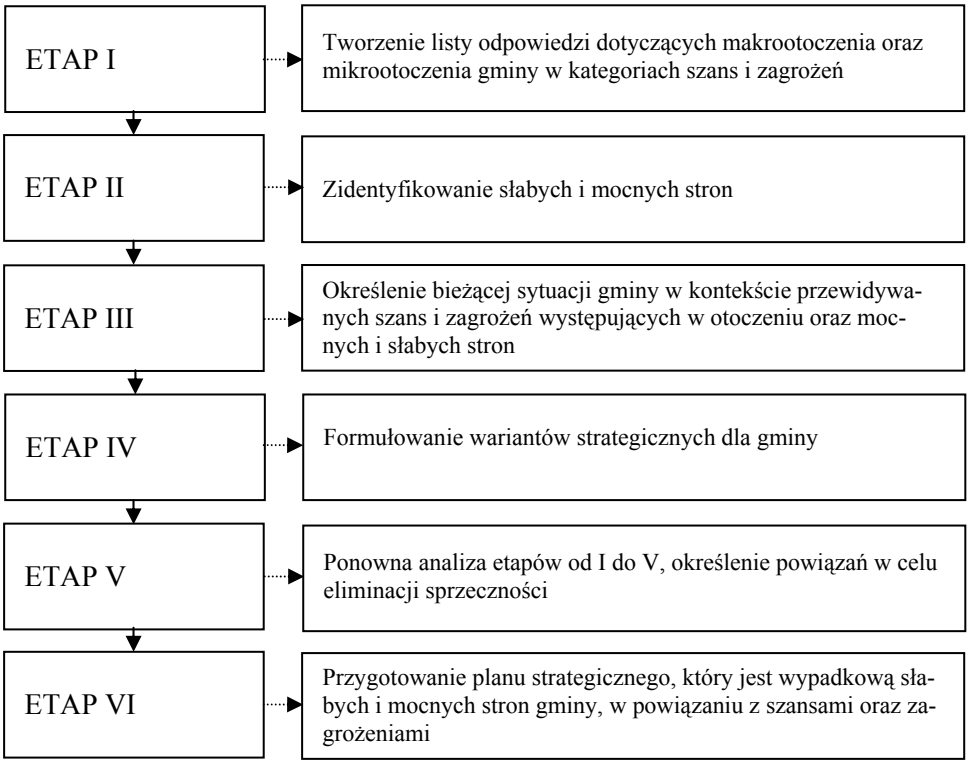
4) określenie mocnych i słabych stron organizacji,
5) sformułowanie wariantów strategii,
6) opracowanie planów taktycznych w sprzężeniu zwrotnym z poprzednimi etapami,
7) wybór wariantu planu strategicznego.

Inna procedura analizy SWOT zawiera cztery etapy[183]:

1) analiza dalszego i bliższego otoczenia, diagnoza stanu oraz ocena perspektyw w kategoriach szans i zagrożeń;
2) analiza i diagnoza gminy w celu określenia mocnych i słabych stron;
3) kojarzenie mocnych i słabych stron z szansami i zagrożeniami otoczenia w celu określenia szczegółowych celów i zadań gminy;
4) agregacja szczegółowych celów i zadań w strategie funkcjonalne i strategie ogólne gminy.

RYSUNEK 4.5.

Schemat ideowy analizy strategicznej gminy na podstawie analizy SWOT



Źródło: opracowanie własne.

[183] Na podstawie R. Krupski, *Zarządzanie strategiczne. Koncepcje. Metody*, AE we Wrocławiu, Wrocław 1998, s. 144.

W wypadku trudności w jednoznacznym zakwalifikowaniu danego zjawiska do mocnych lub słabych stron bądź do szans lub zagrożeń gminy, należy zweryfikować ocenę tego zjawiska wg dwóch kryteriów:

- z punktu widzenia pozytywnego lub negatywnego wpływu na gminę,
- z punktu widzenia możliwości wpływu samej gminy (władz, mieszkańców, instytucji) na występowanie i charakter danego zjawiska[184].

Według H. Weihricha, na podstawie analizy TOWS/SWOT można wyróżnić cztery modelowe sytuacje strategiczne w organizacji w zależności od przewagi czynników pozytywnych lub negatywnych wewnątrz niej i w jej otoczeniu oraz cztery modelowe typy strategii odpowiadające tym sytuacjom (Rysunek 4.6.).

RYSUNEK 4.6.

Cztery modelowe sytuacje wynikające z analizy TOWS/SWOT

		Otoczenie gminy	
		szanse (O)	zagrożenia (T)
Potencjał gminy	siły (S)	Sytuacja SO - strategia MAXI-MAXI odpowiada sytuacji, gdy wewnątrz przeważają mocna strony, w otoczeniu – szanse	Sytuacja ST - strategia MAXI-MINI jest charakterystyczna dla organizacji, w której wewnątrz przeważają mocne strony, a w otoczeniu – zagrożenia
	słabości (W)	Sytuacja WO - strategia MINI-MAXI, gdy wewnątrz przeważają słabe strony, w otoczeniu – szanse	Sytuacja WT - strategia MINI-MINI występuje w organizacjach, w których wewnątrz przeważają słabe strony, w otoczeniu – zagrożenia

Źródło: opracowanie własne.

Czterem sytuacjom modelowym organizacji odpowiadają cztery strategie modelowe dotyczące rozwoju gminy. Są to: strategie ofensywne, strategie umiarkowane, strategie zachowawcze, strategie defensywne (Rysunek 4.7.). Strategie ofensywne to strategie optymalnego spożytkowania pozytywnych sił i szans. Opierają się na budowie przewagi konkurencyjnej gminy poprzez synergię jej szans i słabości. Strategie umiarkowane polegają na wykorzystaniu mocnych stron gminy i unikaniu lub redukcji wpływu zagrożeń. Strategie zachowawcze polegają na wzmacnianiu słabych stron oraz wykorzystaniu szans. Strategie defensywne polegają na zapewnieniu przetrwania gminie w warunkach wzrostu zagrożeń płynących z otoczenia oraz pojawiających się słabości wewnątrz gminy.

[184] T. Domański, *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, FRDL, Warszawa 1999, s. 89.

RYSUNEK 4.7.

Cztery modelowe strategie rozwoju gminy, wynikające z analizy TOWS/SWOT

		Otoczenie gminy	
		szanse (O)	zagrożenia (T)
Potencjał gminy	siły (S)	STRATEGIE OFENSYWNE	STRATEGIE UMIARKOWANE
	słabości (W)	STRATEGIE ZACHOWAWCZE	STRATEGIE UMIARKOWANE

Źródło: opracowanie własne na podstawie: S. Korenik, *Zarządzanie rozwojem lokalnym (gminy),* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Uniwersytet Opolski, Opole 1998, s. 374.

W praktyce istnieją bardzo różne sposoby wykorzystania metody TOWS/SWOT w analizie strategicznej gminy często przypominające tę analizę tylko z nazwy, w innych przypadkach wykorzystujące jedynie wybrane fragmenty procedury. Najprostszym wariantem omawianej metody jest opis słabych i mocnych stron gminy oraz szans i zagrożeń związanych z jej otoczeniem. Sposób ten charakteryzuje się dowolnymi uogólnieniami i subiektywnymi sądami osób biorących udział w tej procedurze, co nie zawsze pozwala na osiągnięcie oczekiwanych efektów[185].

Wyeliminowanie wspomnianych wad wymaga prawidłowej identyfikacji czynników, które decydują o sile, słabości, szansach i zagrożeniach gminy oraz przeprowadzenia rankingu, czyli określenia różnic w sile oddziaływania tych czynników na sytuację gminy. Identyfikacji głównych czynników, przesądzających o sile lub słabości gminy, o jej szansach i zagrożeniach, powinny dokonać instytucje i osoby kompetentne, mające dostęp do informacji i dobre rozeznanie w sytuacji gminy[186]. Subiektywizm metody SWOT można wyeliminować poprzez zaangażowanie do tej procedury większej liczby osób o odpowiednich kwalifikacjach i kompetencjach[187]. Można przeprowadzić analizę SWOT na zasadzie „burzy mózgów" lub odwołać się do opinii mieszkańców, wykorzystując metody ankietowe.

[185] S. Korenik, *Zarządzanie rozwojem lokalnym (gminy),* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Uniwersytet Opolski, Opole 1998, s. 373.
[186] Na podstawie: T. Kramer, *Podstawy strategii rozwoju firmy*, „Marketing i Rynek", 12/96, s. 9.
[187] W. Potwora, *Wymiary analizy strategicznej a formułowanie strategii w marketingu regionalnym,* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Uniwersytet Opolski, Opole 1998, s. 448.

PRZYKŁAD 4.3.[188]

Formułowanie strategii gminy wiejskiej Działdowo przy pomocy analizy SWOT przeprowadzono metodą sondażu społecznego. Uzyskano następującą ocenę wewnętrznych i zewnętrznych warunków rozwoju gminy:

TABELA 4.13.

Mocne strony gminy Działdowo

Lp.	Wyszczególnienie	Wskazania %
1.	Telefonizacja	87,0
2.	Sieć energetyczna	79,4
3.	Funkcjonowanie Urzędu Gminy	73,9
4.	Władza w gminie	68,9
5.	Czyste środowisko naturalne	58,0
6.	Sieć wodociągowa	55,2
7.	Współpraca z innymi gminami	51,4
8.	Nakłady na oświatę	48,7
9.	Rola oświaty w rozwoju gminy	45,9
10.	Ochrona przyrody	40,9

TABELA 4.14.

Słabe strony gminy Działdowo

Lp.	Wyszczególnienie	Wskazania %
1.	Słaba sytuacja materialna mieszkańców	83,9
2.	Długotrwałe bezrobocie wśród mieszkańców gminy. Struktura wiekowa bezrobotnych.	72,8
3.	Baza kulturowa	70,2
4.	Niewystarczająca sieć kanalizacyjna i oczyszczalni ścieków	67,2
5.	Słaba integracja mieszkańców gminy	61,7
6.	Jakość dróg lokalnych	51,7
7.	Brak działań UG zmniejszających bezrobocie	38,9
8.	Poziom nakładów na oświatę	38,9
9.	Brak gazociągu	37,1
10.	Stan rolnictwa	36,6

[188] Przykład pochodzi z opracowania: *Strategia rozwoju gminy Działdowo woj. warmińsko-mazurskie*, Urząd Gminy w Działdowie, maszynopis, Działdowo 2000.

TABELA 4.15.

Szanse rozwoju gminy Działdowo

Lp.	Wyszczególnienie	Wskazania %
1.	Wzrost udziału własności prywatnej w strukturze własnościowej nieruchomości	60,0
2.	Czyste środowisko naturalne w rejonie Warmii i Mazur	58,9
3.	Wzrost gospodarczy kraju	50,6
4.	Wspieranie przedsiębiorczości	50,6
5.	Rozwój agroturystyki. Informacja turystyczna.	50,6
6.	Programy pomocowe dla gmin	50,6
7.	Współpraca gminy z instytucjami pozarządowymi	47,8
8.	Atrakcyjność turystyczna regionu	47,8
9.	Działania PUP w celu ograniczenia bezrobocia	45,0
10.	Zachęty systemowe dla inwestorów wewnętrznych i zewnętrznych	45,0

TABELA 4.16.

Zagrożenia rozwoju gminy Działdowo

Lp.	Wyszczególnienie	Wskazania %
1.	Wysoka stopa bezrobocia w kraju	75,6
2.	Długotrwałe bezrobocie	63,9
3.	Sytuacja materialna mieszkańców	52,8
4.	Struktura wiekowa bezrobotnych	47,2
5.	Sytuacja gospodarcza woj. warmińsko-mazurskiego	47,2
6.	Zadłużenie w celu zwiększenia inwestycji	38,9
7.	Brak wizji rozwoju rolnictwa	36,1
8.	Polityka informacyjna rządu	30,6
10.	Zasady finansowania zadań publicznych z budżetu państwa	27,8

Punktem wyjścia do powstania koncepcji **strategicznej karty wyników**[189] było badanie dotyczące pomiaru wyników w organizacji przyszłości, czyli organizacji, w której wiedza i informacja stanowią kluczową rolę. Jedno z pierwszych wdrożeń dotyczyło nowego podejścia do mierzenia zmian w procesie ciągłego doskonalenia i zostało zastosowane w firmie Analog Devices. Firma zastosowała kartę wyników zawierającą, obok tradycyjnych wskaźników finanso-

[189] Opis strategicznej karty wyników jako metody wykorzystywanej w procesie planowania w jednostkach samorządu terytorialnego pochodzi z opracowania K. Krukowski, K. Kamieniak, *Strategiczna karta wyników – narzędzie zarządzania strategicznego organizacjami publicznymi*, [w:] K. Krukowski (red.), *Zarządzanie organizacjami publicznymi*, UWM, Olsztyn 2006, s. 47-54.

wych, mierniki takie jak: terminowość dostaw, jakość i czas wytwarzania, efektywność rozwoju nowych produktów. Efektem tych działań było rozbudowanie karty wyników korporacji do postaci, którą określamy dziś jako strategiczna karta wyników (*Balanced Scorecard*). Obejmowała ona cztery perspektywy: finansową, klienta, procesów wewnętrznych oraz doskonalenia i wzrostu. Karta wyników odzwierciedlała równowagę pomiędzy celami krótko- i długookresowymi, miernikami finansowymi i niefinansowymi, wskaźnikami odnoszącymi się do przeszłości i do zdolności do osiągnięcia sukcesu w przyszłości, wewnętrzną i zewnętrzną oceną efektywności. Koncepcja rozwijała się w miarę jak kolejne firmy wdrażały prototypy karty wyników w różnych działach. We wnioskach z badania, pod koniec roku 1990, wskazano na realną możliwość zastosowania karty wyników i korzyści płynące z zastosowania „zrównoważonego" modelu zarządzania. Streszczenie z powyższych badań pojawiło się w 1992 roku na łamach „Harvard Business Review", w artykule pt. *Strategiczna Karta Wyników – mierniki, które prowadzą do sukcesu*[190]. Znaczenie wyboru mierników efektywności opartych na sukcesie strategicznym opisano w 1993 r. w kolejnym artykule na łamach „Harvard Business Review" pt. *Wdrażanie strategicznej karty wyników*[191]. Kolejnym krokiem w rozwoju karty wyników było jej zastosowanie w dużym projekcie restrukturyzacyjnym przy połączeniu firmy Renessaince Solutions. To doświadczenie udowodniło, w jaki sposób od 20 do 25 mierników, ujętych w czterech perspektywach, ułatwia komunikowanie i wdrażanie strategii. Praktyka pokazała, że menedżerowie wykorzystywali kartę wyników nie tylko w celu wyjaśniania i komunikowania strategii, ale również jako narzędzie zarządzania strategią. W rezultacie karta wyników przeszła ewolucję od udoskonalonego narzędzia mierzenia efektywności do podstawy zarządzania firmą. Przedsiębiorstwa zaczęły wykorzystywać strategiczną kartę wyników jako punkt odniesienia w kluczowych elementach zarządzania: indywidualnym i grupowym ustalaniu celów, motywowaniu i wynagradzaniu, alokacji zasobów, planowaniu i budżetowaniu, monitorowaniu realizacji strategii oraz procesie uczenia się organizacji[192]. Ten kierunek rozwoju karty wyników opisano w artykule opublikowanym na łamach „Harvard Business Review", pt. *Wykorzystanie strategicznej karty wyników jako strategicznego systemu zarządzania*[193].

Strategiczna karta wyników to nie tylko kolejne narzędzie zarządzania organizacją, to przede wszystkim filozofia tworzenia nowej formy organizacyjnej – „Organizacji zorientowanej na strategię". Filozofia ta przyczyniła się do rewolucji w zarządzaniu, a organizacje wykorzystujące strategiczną kartę wyników

[190] R. Kaplan, D. Norton, *The Balanced Scorecard – Measures That Drive Performance*, Harvard Business Review 1992, s. 71-79.
[191] R. Kaplan, D. Norton, *Putting the Balanced Scorecard to Work*, Harvard Business Review 1993.
[192] R. Kaplan, D. Norton, *Strategiczna karta wyników. Jak przełożyć strategię na działanie?*, PWN, Warszawa 2002, s. 19.
[193] R. Kaplan, D. Norton, *Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System*, Harvard Business Review 1996, s. 19.

obaliły przekonanie o małym prawdopodobieństwie skutecznej realizacji strategii[194].

Wdrażając karty wyników w organizacjach publicznych można zauważyć pewną prawidłowość: większość z nich podkreślała doskonałość operacyjną. Organizacje te często przyjmują za pewnik swoją obecną misję i próbują wykonywać swoją pracę bardziej efektywnie – redukować koszty, przyspieszać procesy, czy redukować ilość defektów. Trudno znaleźć organizację publiczną, ukierunkowaną na strategię, która mogłaby zostać nazwana strategią przywództwa produktu lub zażyłości z klientem[195].

Miasto Charlotte w Północnej Karolinie zdecydowało się na strategię zorientowaną na klienta, wybierając zbiór wzajemnie powiązanych tematów strategicznych w celu stworzenia wyjątkowej wartości dla swoich klientów. Innym przykładem jest organizacja The United Way of Southeastern New England, organizacja nie nastawiona na zysk, również wybrała strategię zażyłości z klientem. Inne organizacje, np. The May Institute, Inc. oraz New Profit, Inc. – zdecydowały się na strategię przywództwa produktu.

The May Institute korzysta z partnerskiej współpracy z uniwersytetami i instytucjami badawczymi, aby zapewnić opiekę rehabilitacyjną na jak najwyższym poziomie. New Profit wprowadza nowe procesy selekcji, monitorowania i zarządzania, będące czymś wyjątkowym w organizacjach nie nastawionych na zysk. Montefiore University Hospital stosuje połączenie przywództwa produktu z doskonałymi relacjami z klientami, aby zwiększyć udział w rynku na swoim terenie. A zatem organizacje sektora publicznego mogą realizować strategię i zdobywać przewagę konkurencyjną. Wyjście poza doskonalenie obecnych procesów i przejście do strategii jasno określającej, jakie procesy i działania są najważniejsze, wymaga jednak wizji i przywództwa.

Wdrażanie strategicznej karty wyników w przedsiębiorstwach opiera się przede wszystkim na perspektywie finansowej. Wszystkie działania mają swój początek w osiągnięciu sukcesu w ramach tej perspektywy. Jest to naturalne i wspólne dla wszystkich przedsiębiorstw. Dlatego w perspektywie finansowej każdego przedsiębiorstwa znajdują się cele finansowe związane z: polepszeniem struktury kosztów, lepszym wykorzystaniem posiadanych zasobów, wzrostem wydajności obsługiwanych klientów oraz cele związane z powiększeniem przychodów firmy. Inaczej jest w przypadku kart wyników dla organizacji publicznych. Są one znacznie bardziej zróżnicowane. Powodem jest to, że wspomniane organizacje nie istnieją po to, by osiągać sukces finansowy. Stąd wynika konieczność dopasowania budowy strategicznej karty wyników, zmieniając zależności przyczynowo-skutkowe pomiędzy podejmowanymi celami i działaniami. W tym przypadku klienci lub odbiorcy produktów lub usług tych organizacji znajdą się na szczycie hierarchii karty. Perspektywa finansowa zmieni się miejscami z perspektywą klienta i to właśnie perspektywa finansowa będzie działa-

[194] R. Kaplan, D. Norton, *Strategiczna karta wyników. Praktyka*, CIM, Warszawa 2001, s. 2-12.
[195] Ibidem, s. 143.

niem wspierającym na drodze do sukcesu w ramach perspektywy klienta (Tabela 4.17.).

TABELA 4.17.

Porównanie kart wyników organizacji publicznych oraz przedsiębiorstw

Cecha	Sektor prywatny	Sektor publiczny
Ogólne cele strategiczne	konkurencyjność, unikalność	sukces w realizacji misji
Perspektywa finansowa	zysk, wzrost udziału w rynku	efektywność działania, tworzenie wartości
Strategiczni kibice organizacji (*stakeholders*)	akcjonariusze, kupujący, menedżerowie	podatnicy, beneficjenci, ciała ustawodawcze
Pożądany rezultat	satysfakcja klienta	satysfakcja klienta

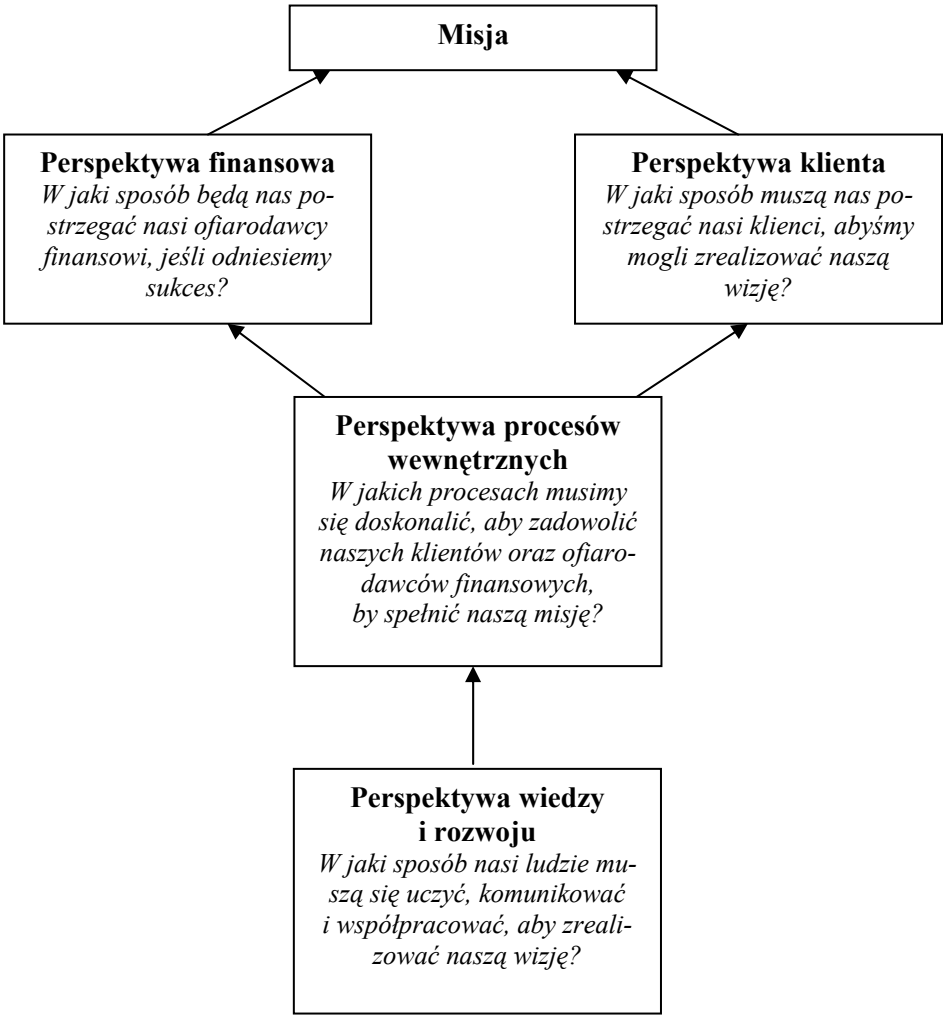
Źródło: P.A. Arveson, *Balance Scorecard for City and County Services*, Balance Scorecard Institute, Washington 2003, s. 14.

W transakcjach na rynku komercyjnym klient płaci za usługę i z niej korzysta. Te dwie role naturalnie się uzupełniają i są oczywiste. Jednakże w organizacji sektora publicznego przeważnie darczyńcy dostarczają środki finansowe, podczas gdy inna grupa, czyli odbiorcy, korzystają z usług organizacji. W tym przypadku można postawić pytanie: kto jest klientem organizacji publicznej? Osoba płacąca za usługę, czy korzystająca z niej? Jednym z rozwiązań tego dylematu, patrząc z perspektywy organizacji, jest umieszczenie obu perspektyw, zarówno darczyńcy, jak i właściwego odbiorcy usług na górze swoich kart wyników. Opracowuje się w tym przypadku cele w ramach powyższych perspektyw i powiązuje z nimi procesy wewnętrzne tak, by dostarczyć pożądaną wartość dla obu grup „klientów" (Rysunek 4.8.).

R. Kaplan i D. Norton radzą przy tworzeniu karty wyników umieścić na samej górze karty jeden cel o dużym zasięgu, będący celem długoterminowym. Może to być na przykład zmniejszenie ubóstwa lub bezdomności, czy też poprawa w zakresie ochrony zdrowia.

RYSUNEK 4.8.

Perspektywa finansowa i klienta w organizacjach publicznych



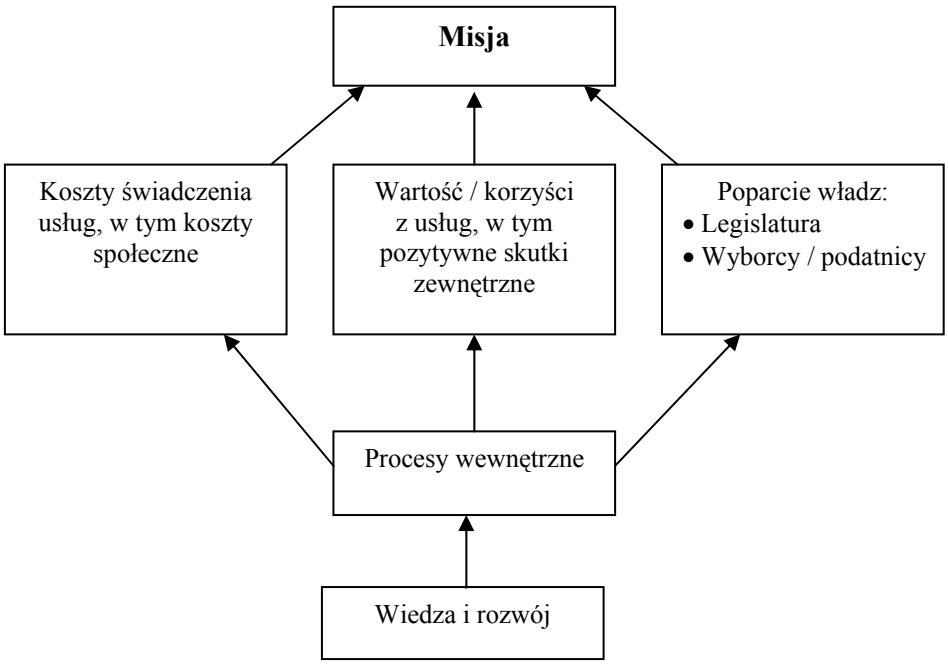
Źródło: R. Kaplan, D. Norton, *Strategiczna karta wyników. Praktyka,* CIM, Warszawa 2001, s. 145.

Cel ten wynika z misji organizacji i wydaje się być łatwy do określenia (Rysunek 4.9.). Wymaga jednak zdefiniowania przez organizację i wprowadza dyscyplinę w zakresie postrzegania roli organizacji. Następnie wszystkie cele zawarte w karcie wyników mogą być skierowane na realizację tego nadrzędnego celu. W przedsiębiorstwie miernik finansowy jest ostateczną formą rozliczenia przed właścicielami – akcjonariuszami. Dla organizacji sektora publicznego sukces nie jest mierzony za pomocą wskaźników finansowych, lecz tym, w jakim stopniu organizacja spełnia odpowiednie wskaźniki realizacji misji. Misja powinna być więc umieszczona na najwyższym poziomie karty. Nadaje to orga-

nizacji wyraźny kierunek działania i ułatwia komunikowanie jej roli otoczeniu. Zawsze można spytać: „W jakim stopniu dane działanie przyczyni się do realizacji naszej misji?". Organizacja zyskuje dzięki temu perspektywę strategiczną.

RYSUNEK 4.9.

Perspektywa finansowa i klienta w jednostkach administracji publicznej



Źródło: R. Kaplan, D. Norton, *Strategiczna karta wyników. Praktyka*, CIM, Warszawa 2001, s. 147.

Analizując przypadki wdrażania kart wyników w organizacjach publicznych Kaplan i Norton doszli do wniosku, że wspólne dla tych organizacji są trzy perspektywy[196]:

1. Ponoszone koszty. Perspektywa ta podkreśla doskonałość operacyjną, do której organizacja powinna dążyć. Mierzone koszty to nie tylko wydatki organizacji, ale i inne koszty, tzw. koszty społeczne ponoszone przez społeczeństwo w wyniku jej działalności. Na przykład instytucja zajmująca się jakimkolwiek nakładaniem kar na inne podmioty nie powinna przecież maksymalizować poziomu tych kar, ale również dążyć do tego, by nie musiała ich nakładać. Klientem tych organizacji jest całe społeczeństwo, a nie ci, na których kary są nakładane. Organizacje powinny zatem dążyć do zmniejszenia kosztów bezpośrednich własnej

[196] R. Kaplan, D. Norton, *Strategiczna karta wyników. Praktyka,* op. cit., s. 147.

działalności i kosztów społecznych koniecznych dla realizacji swojej misji.

2. Tworzona wartość. Ta perspektywa identyfikuje korzyści dla mieszkańców wynikające z działalności instytucji. Ta perspektywa jest wyjątkowo trudna do zmierzenia, bo jej wskaźniki trudno jest często przełożyć na skutki finansowe. Trudno jest bowiem zmierzyć podniesienie świadomości społeczeństwa dotyczącej zdrowego żywienia, czy podniesienie poziomu wykształcenia, zmniejszenie zanieczyszczenia lub zwiększenie bezpieczeństwa. W każdym razie strategiczna karta wyników wymusza na organizacjach nazwanie efektów w bardzo wyraźny sposób, przez co umożliwia identyfikację efektów prowadzonych działań i ich mierzenie. A więc zamiast mierzyć efekty w formie finansowej, możemy mierzyć je w postaci np.: procentu studentów zdobywających określone umiejętności, zmniejszenia śmiertelności w docelowych populacjach, czy wskaźników przestępczości. Dzięki temu mieszkańcy i ich reprezentanci – wybierani urzędnicy i ustawodawcy – będą mogli ocenić korzyści w porównaniu z kosztami.
3. Wsparcie. Ważnym „klientem" dla każdej instytucji będzie jej „ofiarodawca", czyli organizacja zapewniająca fundusze na jej działalność. Aby zapewnić fundusze, instytucja musi dążyć do tego, aby spełniać oczekiwania organizacji zapewniającej fundusze oraz oczekiwania mieszkańców i podatników.

Organizacja sektora publicznego musi, zamiast ustalenia celów maksymalizacji przychodów oraz zwiększania produktywności, po ustaleniu swojej misji jako racji istnienia, uzgodnić trzy nadrzędne cele, jakie musi osiągnąć, by efektywnie wypełnić misję: tworzyć wartość, minimalizować koszty funkcjonowania, zapewnić trwałe wsparcie władz przekazujących fundusze.

Po ustaleniu tych trzech nadrzędnych celów organizacja powinna zidentyfikować cele dotyczące perspektywy wewnętrznej, wiedzy i rozwoju, które umożliwią jej zrealizowanie celów nadrzędnych.

PRZYKŁAD 4.4.[197]

Podstawą do stworzenia strategicznej karty wyników jest zawsze strategia wynikająca z wizji, jaką mają osoby odpowiedzialne za zarządzanie organizacją. W analizowanym przypadku mapa strategii zbudowana została na podstawie „Sektorowej strategii rozwoju sektora MSP (małych i średnich przedsiębiorstw), rynku pracy oraz turystyki w Powiecie Nowomiejskim". Składa się ona z dwóch części:

1. Strategii rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju zatrudnienia.

[197] Przykład pochodzi z opracowania K. Krukowski, K. Kamieniak, *The Balanced Scorecard as a Tool for Designing the Strategy of a Public Sector Institution*, maszynopis, Olsztyn 2008.

2. Strategii sektorowej rozwoju turystyki w Powiecie Nowomiejskim.

Opracowując strategiczną kartę wyników opieramy się na misji i wizji organizacji oraz spójnych z nimi celach strategicznych i opisujemy realizację tych celów za pomocą przyczynowo-skutkowych zależności. Analizując cele strategiczne obu sektorowych strategii Powiatu Nowomiejskiego można znaleźć powiązania między nimi, które pozwalają zakwalifikować je do czterech głównych grup: przedsiębiorstwa, obywatele, turystyka, infrastruktura (Tabela 4.18.).

TABELA 4.18.

Klasyfikacja strategicznych celów Powiatu Nowomiejskiego

	Strategia rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju zatrudnienia	Strategia sektorowa rozwoju turystyki w Powiecie Nowomiejskim
Przedsiębiorstwa	CS nr 1: Zwiększenie liczby podmiotów gospodarczych CS nr 2: Stworzenie systemu instytucji wsparcia przedsiębiorczości w powiecie CS nr 7: Promocja inwestycyjna powiatu	
Obywatele	CS nr 3: Dostosowanie systemu i jakości kształcenia do potrzeb rynku pracy CS nr 6: Stymulowanie aktywności społecznej na rzecz rozwoju lokalnego	
Turystyka		CS nr 1: Aktywizacja społeczna na rzecz rozwoju turystyki CS nr 2: Rozwój sektora turystycznego
Infrastruktura	CS nr 4: Przygotowanie terenów pod inwestycje CS nr 5: Poprawa dostępności komunikacyjnej obszaru powiatu	CS nr 3: Poprawa ładu przestrzennego i infrastrukturalnego powiatu

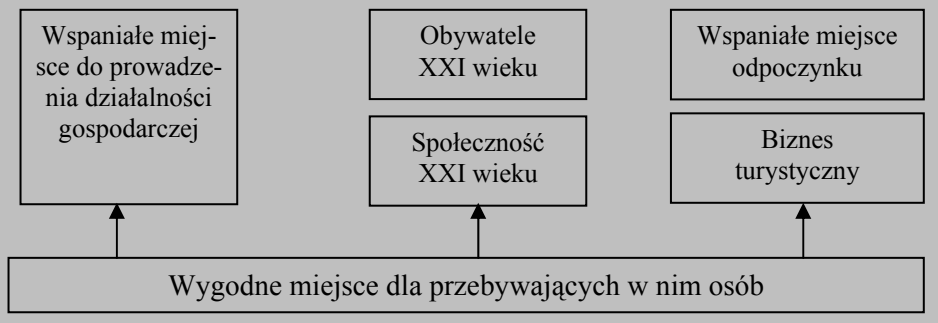
Źródło: opracowanie własne.

Analiza celów pod kątem ich przynależności do danej grupy pozwala na przedstawienie dwóch strategii w bardziej szczegółowy sposób, zamieniając 10 celów strategicznych na 4 grupy celów prowadzących do realizacji strategii. Ułatwia to znacznie zarówno myślenie o strategii, jak również prezentację strategii. Ponadto obie strategie mają cele w ramach obszaru „infrastruktura”,

więc obszar ten wspiera realizację obu strategii (Rysunek 4.10.). Warto mieć na uwadze jego znaczenie dla realizacji strategii i ewentualne synergiczne rozwiązania płynące z tego faktu. Pokazuje to, że sukces realizacji jednej strategii wpływa na sukces realizacji drugiej i ukazuje powiązania między nimi.

RYSUNEK 4.10.

Klasyfikacja celów Powiatu Nowomiejskiego



Źródło: opracowanie własne.

Tworząc mapę strategii organizacji, szczególnie organizacji sektora publicznego, ważna jest spójność elementów strategicznej karty wyników z misją lub wizją organizacji. Analizując strategiczne cele, pogrupowano je w cztery główne kategorie. Są one odzwierciedleniem tego, jak postrzega swoją rolę organizacja i w jakich obszarach zdecydowała się działać. Jednocześnie są na tyle ogólne, że umożliwiają sformułowanie wizji jednostki samorządu terytorialnego. Wizja analizowanej jednostki samorządu terytorialnego mogłaby brzmieć w następujący sposób:

Być wspaniałym miejscem do prowadzenia działalności gospodarczej (FIRMY), skupiającym i przyciągającym obywateli XXI wieku (OBYWATELE) oraz wspaniałym miejscem odpoczynku (TURYSTYKA), w którym wszyscy przebywający czują się wygodnie (INFRASTRUKTURA).

Przedstawione w nawiasach obszary pokazują, że zaprezentowana wizja powiatu obejmuje wszystkie tematy strategiczne. Znaczy to też, że wszystkie cele strategiczne zawierają się w tej definicji wizji.

Posiadając wizję lub misję oraz opis realizacji misji w postaci tematów strategicznych, organizacja może przejść na wyższy stopień uszczegółowienia swojej strategii. Posiadamy odpowiedź na pytanie: „Dlaczego organizacja istnieje i co organizacja chce osiągnąć?". Kolejnym krokiem jest stworzenie mapy strategii – graficznego przedstawienia realizacji strategii, czyli uzyskania odpowiedzi na pytanie, jak organizacja chce zrealizować swoje cele. Mapa strategii opisuje, za pomocą zależności przyczynowo-skutkowych, relacje pomiędzy czterema perspektywami: klienta, finansową, procesów wewnętrznych oraz wiedzy i rozwoju. Perspektywy finansowa, procesów wewnętrznych oraz wiedzy i rozwoju są perspektywami wspierającymi. Mówią one o tym, jak

powinna działać organizacja i jakich zasobów potrzebuje, by mogła osiągnąć cele w perspektywie klienta, czyli zrealizować swoją misję.

W analizowanej jednostce samorządu terytorialnego wyznaczono strategiczne tematy, których realizacja pozwoli na urzeczywistnienie misji organizacji. Tworząc perspektywę klienta powinniśmy zdefiniować, kto jest beneficjentem usług naszej organizacji. Przeprowadzona analiza pokazuje, że z działania naszej organizacji korzystają: przedsiębiorstwa, obywatele mieszkający w powiecie, organizacje rządowe i pozarządowe, turyści.

Każda z grup tych klientów korzysta z usług powiatu w różnym zakresie. Część usług, takich jak infrastruktura, przynosi korzyść wielu klientom. Analizując wizję oraz cele organizacji, moglibyśmy opisać wyszczególnione tematy strategiczne w następujący sposób:

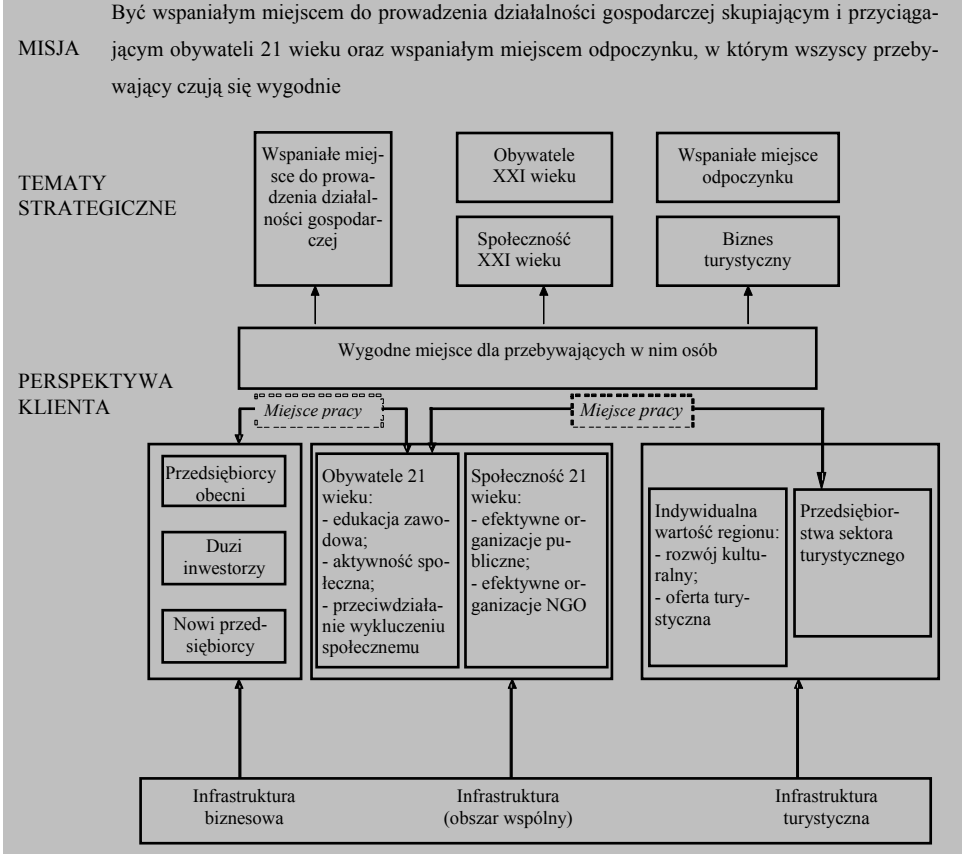
1. Wspaniałe miejsce do prowadzenia działalności gospodarczej. Realizacja tego celu odbywa się poprzez wychodzenie naprzeciw potrzebom firm już istniejących na rynku, w taki sposób, by się lepiej rozwijały i inwestowały w regionie, tworząc miejsca pracy. Zaspokojenie potrzeb nowych firm, odzwierciedlone w ich zwiększonej liczbie na terenie powiatu, stanowi kolejny ważny element strategii powiatu. Dzięki wspaniałym warunkom inwestowania w regionie powiat chce, by duzi inwestorzy – trzecia grupa klientów w ramach tego celu, inwestowali na terenie powiatu. Strategia przewiduje, że trzy powyższe grupy klientów, poprzez rozwój działalności w regionie, przyczynią się do tworzenia nowych miejsc pracy dla obywateli zamieszkujących nasz region.
2. Obywatele XXI wieku. Ten temat strategiczny obejmuje dostarczanie usług do indywidualnych obywateli, by potrafili sprostać wyzwaniom, jakie stawia XXI wiek, szczególnie w zakresie edukacji oraz kwalifikacji zawodowych. Obejmuje też stwarzanie warunków do rozwoju postaw obywatelskich oraz działania społeczne zapobiegające marginalizacji społecznej. Jest to obszar działań skierowanych na zaspokajanie bezpośrednich potrzeb obywateli. Drugim aspektem tworzenia społeczeństwa XXI wieku jest dostarczanie usług organizacjom działającym dla pożytku publicznego. Obejmuje to zarówno organizacje rządowe, jak i pozarządowe. Jest to działanie systemowe, na poziomie ogólnym, organizacyjnym, czyli wywieranie pośredniego wpływu na społeczność lokalną przez powiat.
3. Wspaniałe miejsce odpoczynku. Rozwój sektora turystycznego wiąże się zarówno z bezpośrednimi korzyściami osób przyjeżdżających do powiatu, jak również jest ważnym obszarem społeczno-gospodarczym dla obywateli mieszkających w powiecie, przyczyniającym się do wzrostu jego bogactwa i rozwoju kulturalnego. Dlatego ten obszar działania jest skutecznym obszarem pomocy obywatelom mieszkającym w powiecie. Wpływ powiatu na rozwój sektora turystycznego od-

bywać się będzie poprzez rozwój indywidualnej wartości regionu jako miejsca wypoczynku (rozwój kulturalny, organizacyjny, aktywizowanie społeczności lokalnej w ramach tego sektora) oraz rozwój przedsiębiorstw zajmujących się usługami turystycznymi. Rozwój tego sektora, wykorzystując potencjał atrakcyjności turystycznej regionu, jest szansą na stworzenie nowych miejsc pracy, co jest ważną częścią strategii powiatu.

4. Infrastruktura. Rozwój infrastruktury jest tematem strategicznym mającym wpływ na wszystkich klientów korzystających z działalności powiatu. Obszar ten, oprócz ogólnej infrastruktury, wspólnej dla wszystkich przebywających na terenie powiatu, uwzględnia specyficzne działania infrastrukturalne dla rozwoju turystyki lub np. potrzeb dużych inwestorów zagranicznych.

RYSUNEK 4.11.

Misja, tematy strategiczne oraz perspektywa klienta Powiatu Nowomiejskiego



Źródło: opracowanie własne.

Infrastruktura jest obszarem wspierającym, jednak na tyle istotnym, że została też uwzględniona w tej perspektywie. W perspektywie klienta ważna jest odpowiedź na pytanie: „Co musi się stać, by potrzeby klienta (w naszym przypadku np. obecnego przedsiębiorcy lub inwestora) były zaspokojone?". Innymi słowy: „Co musi się stać, żebyśmy mogli powiedzieć, że zrealizowaliśmy swoją misję?".

Ponieważ powiat służy wielu klientom, których można tak jak w przypadku firm pogrupować, zamiast określonych celów, mapa strategii przedstawia całościowe, systemowe rozwiązania dla grup klientów, np. pakiet dla dużych inwestorów.

Strategia Nowego Miasta Lubawskiego dotycząca firm obejmuje trzy główne grupy: obecnych przedsiębiorców, nowych przedsiębiorców oraz dużych inwestorów krajowych i zagranicznych. „Strategia rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju zatrudnienia" posiada trzy główne cele strategiczne:

- zwiększenie liczby podmiotów gospodarczych,
- stworzenie systemu instytucji wsparcia przedsiębiorczości w powiecie,
- promocja inwestycyjna powiatu.

Cele zawarte w perspektywie klienta, uwzględniając różne typy firm-klientów, powinny brzmieć następująco:

1. Co musimy zrobić, by istniejące firmy były zadowolone z usług powiatu i rozwijały się, tworząc miejsca pracy?
2. Co musi zrobić powiat, by obywatele zakładali więcej własnych firm i byli zadowolonymi klientami powiatu?
3. Co musimy zrobić, by duzi inwestorzy polscy i zagraniczni chcieli inwestować w powiecie i byli zadowoleni ze współpracy z powiatem?

Przedstawiona filozofia strategicznej karty wyników zawiera wszystkie trzy strategiczne cele zawarte w strategii, ale odpowiedź na powyższe pytania byłaby na pewno bardziej złożona. Zmusiłaby też twórców strategii do całościowego podejścia do obsługi danych grup klientów. Ponadto, zwiększenie liczby podmiotów gospodarczych jest rezultatem sukcesu obecnych przedsiębiorców oraz wejścia nowych graczy na rynek. Promocja inwestycyjna powiatu to tylko jeden z elementów przyciągania inwestorów oraz ich efektywnej obsługi. Perspektywa klienta strategicznej karty wyników odpowiadałaby na postawione trzy pytania w formie konkretnych celów.

Strategia Powiatu Nowomiejskiego zawierała cele szczegółowe, nazwane działaniami. Cele te można pogrupować w trzy pozostałe perspektywy strategicznej karty wyników (perspektywy finansowej, procesów wewnętrznych oraz wiedzy i rozwoju), które wspierają realizację celów zdefiniowanych w perspektywie klienta za pomocą przyczynowo-skutkowych zależności, uwzględniając synergiczne powiązania, gdy jeden cel w perspektywie niższej wspiera więcej celów w perspektywie wyższej. Strategia Powiatu Nowomiejskiego w ramach trzech głównych obszarów zawierała cele i działania przed-

stawione w Tabeli 4.19. Cele te stanowiły podstawę do zbudowania mapy strategii wyjaśniającej sposób osiągania celów przez powiat.

TABELA 4.19.

Cele i działania zawarte w strategii Powiatu Nowomiejskiego

Cele strategiczne	Działania
CEL STRATEGICZNY 1 Zwiększenie liczby podmiotów gospodarczych	Działanie 1.1. System ulg w podatkach lokalnych dla firm zatrudniających bezrobotnych Działanie 1.2. Rozwój usług specjalistycznych dla rolnictwa Działanie 1.3. Stworzenie bazy danych o pomocy finansowej dostępnej dla MSP Działanie 1.4. Stworzenie banku danych o firmach z terenu powiatu Działanie1.5. Inwentaryzacja terenów i stworzenie bazy danych o budynkach i terenach po byłych zakładach Działanie 1.6. Stworzenie systemu szkoleń dla podmiotów gospodarczych Działanie 1.7. Rozwijanie współpracy gospodarczej z zagranicą
CEL STRATEGICZNY 2 Stworzenie systemu instytucji wsparcia przedsiębiorczości w powiecie	Działanie 2.1. Powołanie lokalnego funduszu poręczeń kredytowych Działanie 2.2. Stworzenie instytucji wspierającej system MSP w powiecie Działanie 2.3. Stworzenie instytucji pożyczkowych Działanie 2.4. Wspieranie samorządów gospodarczych Działanie 2.5. Podnoszenie jakości kadr w urzędach Działania 2.6. Utworzenie jednostki działającej na rzecz współpracy zagranicznej powiatu
CEL STRATEGICZNY 7 Promocja inwestycyjna powiatu	Działanie 7.1. Opracowanie oferty inwestycyjnej powiatu Działanie 7.2. Opracowanie sytemu dystrybucji informacji inwestycyjnej powiatu Działanie 7.3. Lobbing na rzecz rozwoju powiatu Działanie 7.4. Promocja oferty inwestycyjnej za granicą.

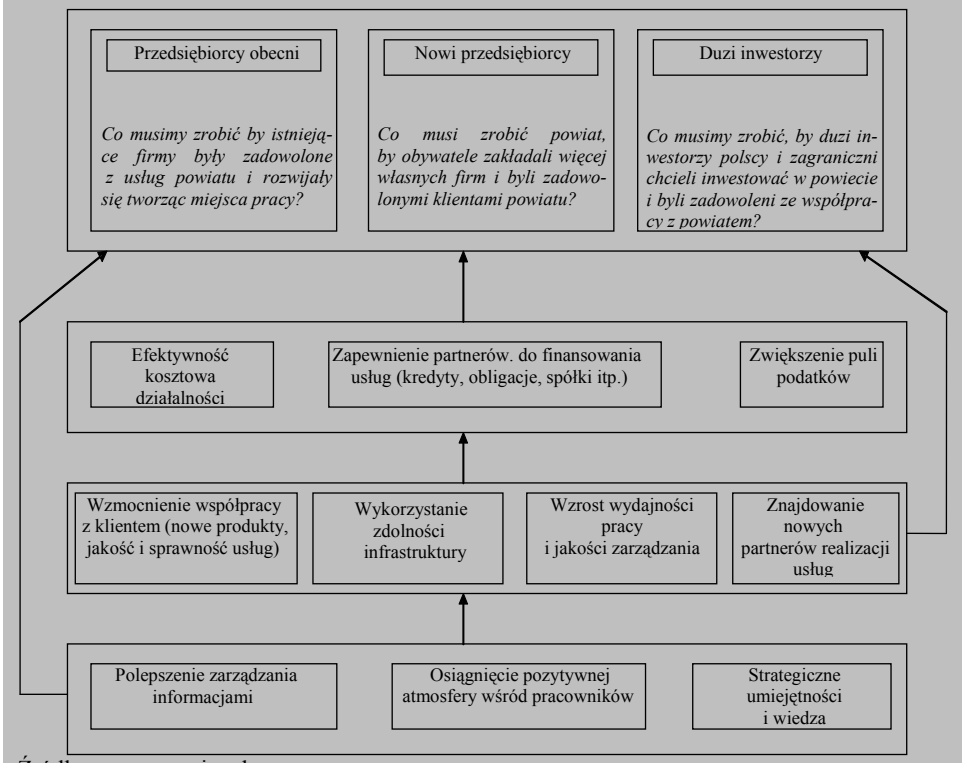
Źródło: *Sektorowa strategia rozwoju sektora MSP, rynku pracy oraz turystyki w Powiecie Nowomiejskim*, Nowe Miasto Lubawskie 2003.

Cele w perspektywie klienta są specyficznymi, określonymi powyżej celami powiatu. Rysunek 4.12. przedstawia podstawowe zależności w kartach wyników jednostek samorządu terytorialnego, bazując na celach Powiatu Nowomiejskiego w perspektywie klienta. Schemat jest zmodyfikowanym modelem map strategii, stosowanym w firmach. Co ciekawe, uwzględnia obowiązek organizacji do dostarczania usług po jak najniższym koszcie, co jest elementem perspektywy finansowej karty wyników. Wprowadza to znany z firm system wymuszający odpowiedzialność w zakresie zarządzania finansami. Obowiązkiem jednostki samorządu terytorialnego staje się nie tylko dostarczanie

jak najlepszych usług klientom, ale też w jak najefektywniejszy sposób. Ponadto perspektywa finansowa uwzględnia znalezienie źródeł finansowania do realizacji projektów z perspektywy klienta.

RYSUNEK 4.12.

Podstawowe cele perspektyw: finansowej, procesów wewnętrznych oraz wiedzy i rozwoju w jednostce samorządu terytorialnego



Źródło: opracowanie własne.

Perspektywa procesów wewnętrznych grupuje cele w ramach tworzenia jak najlepszego produktu, biorąc pod uwagę innowacyjne rozwiązania, sposób organizacji pracy i zarządzania, by sprzyjał efektywności pracy oraz zarządzanie zasobami nie tylko w zakresie ich racjonalnego użycia, ale również jak najlepszego wykorzystania.

Perspektywa wiedzy i rozwoju skupia się głównie na strategicznych kompetencjach personelu, na zarządzaniu wiedzą w organizacji oraz zapewnieniu przyjaznych warunków pracy, jak też pracy zespołowej.

Mapa strategii Powiatu Nowowiejskiego, w oparciu o cele opracowane przez tworzących strategię oraz uzupełniona o cele wynikające z filozofii strategicznej karty wyników, wspierające realizację obranej strategii, przedstawiona jest na Rysunku 4.13.

Stworzona karta wyników obrazowo przedstawia nam, w jaki sposób organizacja ma zamiar zaspokoić potrzeby swoich trzech głównych klientów: firm istniejących, nowych firm oraz dużych inwestorów. Przechodząc od perspektywy klienta, która mówi nam o konkretnych usługach, jakie powiat dostarczy klientom, przez perspektywę finansową informującą zarówno o sposobie finansowania celów z perspektywy klienta, jak również o tym, że organizacja chce dostarczać swoje usługi po jak najniższym koszcie. Kolejnym krokiem jest perspektywa procesów wewnętrznych, która ukazuje, jakie zmiany organizacyjne ma zamiar wprowadzić powiat, by być organizacją, która będzie w stanie zrealizować cele z perspektywy klienta. Ostatnim etapem jest perspektywa wiedzy i rozwoju, która ukazuje, jakie strategiczne umiejętności musi zdobyć personel, by móc sprostać wyzwaniom nowej organizacji pracy, by móc efektywnie realizować cele w perspektywie procesów wewnętrznych. Perspektywa wiedzy i rozwoju obejmuje też cele związane z zarządzaniem danymi, by organizacja mogła zachować zdolność do ciągłego uczenia się.

Patrząc na mapę strategii powiatu widzimy, że jednym z jej celów w perspektywie klienta jest cel mówiący o „zwiększeniu liczby podmiotów gospodarczych". Analizując sytuację gospodarczą regionu, powiat doszedł do wniosku, że jednym ze sposobów na realizację tego celu jest rozwój usług specjalistycznych dla rolnictwa. Żeby ten cel zrealizować, potrzebne są zasoby pieniężne, odpowiednie systemy w organizacji oraz odpowiednie umiejętności personelu. W jaki sposób powiat ma zamiar zrealizować ten cel? Jakich zasobów potrzebuje? Mapa strategii pokazuje nam, co musi się stać, by ten cel został osiągnięty. Istnieje możliwość finansowania tego celu ze środków UE, do wysokości 75% kwalifikującego się kosztu. W perspektywie finansowej znajdzie się więc cel związany z pozyskaniem środków z Unii Europejskiej. Ponieważ wiele programów pomocowych wymaga od organizacji posiadania partnerów zagranicznych, organizacja powinna rozwinąć swoją współpracę z zagranicą. Cel z tym związany znajdzie się w perspektywie procesów wewnętrznych organizacji. Znajdzie się tam też cel mówiący o stworzeniu jednostki działającej na rzecz współpracy zagranicznej powiatu.

Perspektywa wiedzy i rozwoju zawierać będzie cele związane z personelem i zarządzaniem wiedzą w organizacji. By móc stworzyć jednostkę efektywnie współpracującą z zagranicą, organizacja powinna mieć odpowiednie kompetencje. Celem w perspektywie rozwoju może być np. znajomość języków obcych wśród określonego procentu pracowników, znajomości prawa unijnego itp. Może tam się też znaleźć cel związany z tworzeniem bazy wiedzy na temat wniosków unijnych, by aktualne informacje były zawsze „pod ręką".

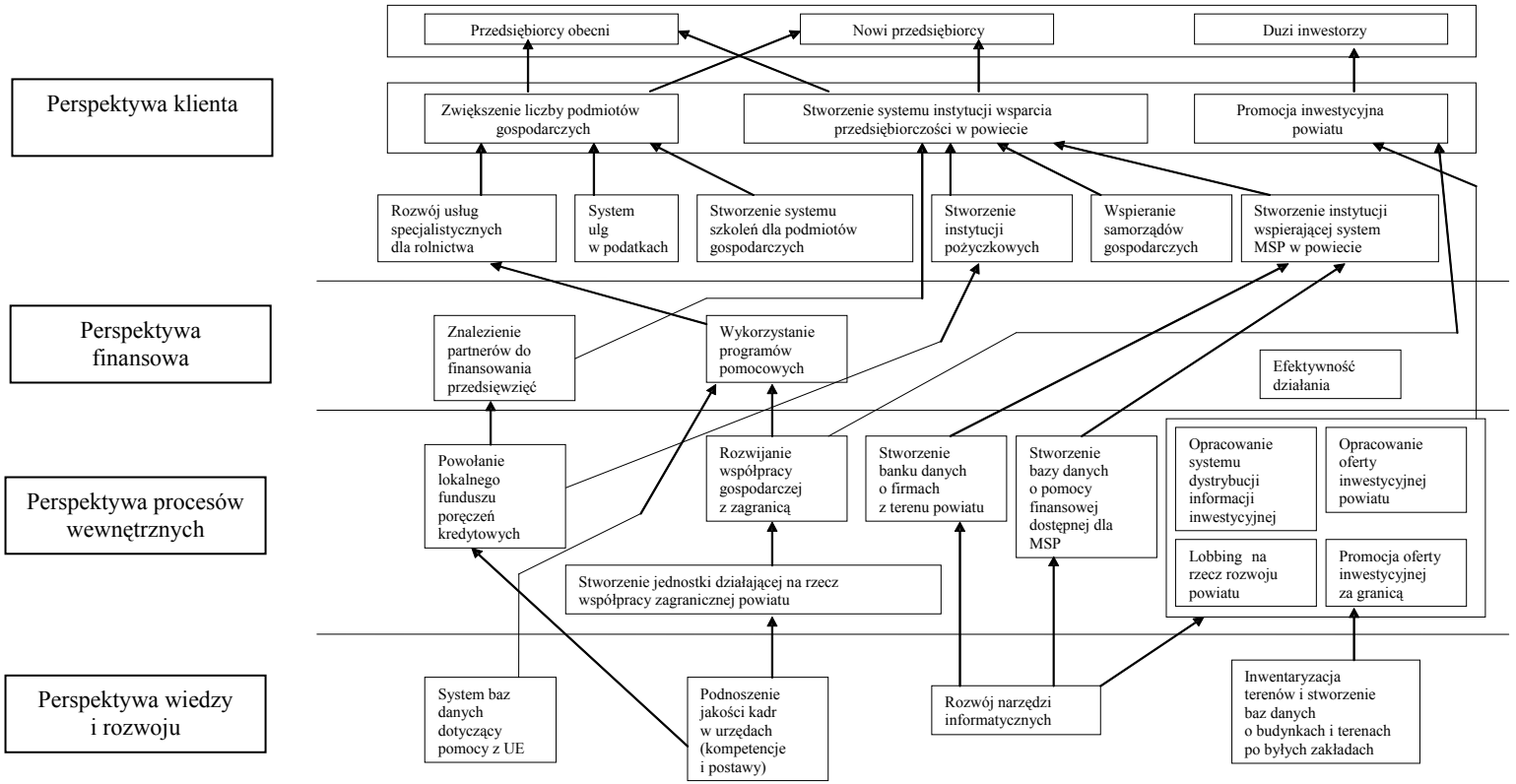
Kolejnym celem z perspektywy klienta jest stworzenie systemu instytucji wsparcia przedsiębiorczości w powiecie. Jednym z celów, będącym jednocześnie konkretną usługą świadczoną przez powiat, jest stworzenie instytucji wspierającej system MSP w powiecie. Perspektywa procesów wewnętrznych

mówi nam, że aby cel ten został zrealizowany, a organizacja ta jak najlepiej służyła klientom, powiat powinien stworzyć bank danych o firmach z terenu powiatu oraz bazę danych o pomocy finansowej. Żeby te systemy działały efektywnie, potrzebna jest infrastruktura techniczna, np. rozwój takiej usługi na stronie internetowej i kwalifikacje pracowników związane np. z aktualizowaniem danych w Internecie.

Żeby osiągnąć cel związany z inwestycjami, powiat musi wprowadzić szereg zmian. Jak widać na mapie strategii, cele z perspektywy procesów wewnętrznych związane z realizacją tego celu są wspólne z innymi celami. Jednocześnie uzasadnia to potrzebę stworzenia organizacji działającej na rzecz współpracy z zagranicą. Ponadto, poprzez ukazanie jej wpływu na strategiczne cele powiatu zdefiniowane zostają ramy działania takiej jednostki. Żeby inwestorzy zainteresowali się naszym regionem, potrzebna jest jego dobra promocja i dobra obsługa inwestora. Odpowiadając na pytanie: „Co musi się stać, by przyciągnąć inwestorów do powiatu?" organizacja zdefiniowała procesy wewnętrzne sprzyjające realizacji tego celu oraz strategiczne zasoby ludzkie i informacyjne, których potrzebuje. Organizacja doszła do wniosku, że musi rozwinąć swoją współpracę zagraniczną i wykorzystywać kontakty zagraniczne do promowania powiatu oraz do stworzenia systemu komunikacji z inwestorem oraz lobbingu na rzecz rozwoju powiatu. W perspektywie wiedzy i rozwoju znajdują się cele związane z kwalifikacjami personelu, systemami informacyjnymi w organizacji oraz cel dotyczący stworzenia bazy danych dotyczących informacji, które mogą być interesujące dla inwestora.

RYSUNEK 4.13.

Mapa strategii Powiatu Nowomiejskiego w ramach tematu strategicznego: „Być wspaniałym miejscem do inwestowania”



Źródło: opracowanie własne.

Przytoczone przykłady obrazują mechanizm działania strategicznej karty wyników i wyjaśniania strategii poprzez tworzenie map strategii i ciągów zdarzeń przyczynowo-skutkowych w czterech perspektywach. Strategiczna karta wyników pozwala stworzyć pakiety celów w perspektywach skupionych w ramach służenia określonym celom związanym z klientem. Wymusza to na organizacji dostosowanie swojej struktury i przedefiniowanie procesów w niej zachodzących. Analizując przykłady z zagranicy oraz przykład stworzenia mapy strategii na podstawie strategii Powiatu Nowomiejskiego, można sformułować następujące wnioski:

1. Istnieje możliwość skutecznego zastosowania strategicznej karty wyników w jednostce samorządu terytorialnego w Polsce.
2. Wdrożenie strategicznej karty wyników w jednostce samorządu terytorialnego wiąże się z następującymi korzyściami:
   a) zastosowanie w zarządzaniu jednostką publiczną bardzo wyraźnego zdefiniowania „klientów", stworzenie systemu analizy ich potrzeb i dostarczenie kompleksowych usług odpowiadających ich potrzebom;
   b) wprowadzenie rachunku ekonomicznego jako integralnego elementu realizacji strategii, wychodząc z założenia, że jednostka samorządu terytorialnego jest odpowiedzialna wobec podmiotów finansujących jej działalność;
   c) wprowadzenie systemu zarządzania zorientowanego na strategię, w którym rola każdego pracownika definiowana jest poprzez przyczynianie się do realizacji strategii;
   d) wprowadzenie łatwego i przejrzystego systemu prezentacji, komunikowania i kontroli strategii poprzez tworzenie map strategii.

Strategiczna karta wyników jest narzędziem wszechstronnym. Rosnące zainteresowanie ze strony organizacji niedochodowych na całym świecie, kolejne sukcesy w jej zastosowaniu i rosnący stan wiedzy na jej temat w Polsce pozwalają stwierdzić, że w ciągu następnych kilku lat strategiczna karta wyników będzie narzędziem, z którego będą korzystać także polskie jednostki samorządu terytorialnego.

Rozdział 5. Monitoring i ewaluacja planów rozwojowych w gminie

5.1. Istota prowadzenia oceny skuteczności planów rozwojowych w gminie

Monitoring i ewaluacja odgrywają znaczącą rolę w planowaniu i zarządzaniu programami w obszarze rozwoju społeczno-gospodarczego gminy. Ich podstawową rolą jest podnoszenie jakości i skuteczności programów publicznych[198]. W sektorze prywatnym skuteczność działań jest w prosty sposób weryfikowana przez mechanizmy rynkowe. Działania jednostek samorządu terytorialnego, choć często prowadzone w warunkach rynkowych, nie mogą być oceniane wyłącznie z perspektywy osiągniętego zysku[199]. Kryteria osądu wartości programów publicznych są zróżnicowane i zależne od wielu czynników, w tym od dominujących przekonań, czy aktualnych potrzeb społeczności. Monitoring i ewaluacja dostarczają kryteriów, metod i środków do oceny racjonalności działań publicznych, spełniając w sektorze publicznym rolę analogiczną do mechanizmu rynkowego w sektorze prywatnym[200]. Pozwalają one gromadzić wiedzę i informacje na temat stopnia realizacji strategii oraz szerszego oddziaływania polityki prowadzonej w tym zakresie.

Zadaniem monitoringu i ewaluacji jest także tworzenie podstaw do wprowadzania zmian i korekt w dokumentach planistycznych oraz wzmacnianie odpowiedzialności za inwestowanie środków publicznych. Dobrze funkcjonujący system monitoringu i ewaluacji w gminie jest narzędziem do podejmowania decyzji przez radę gminy w kwestiach zarządzania rozwojem, podstawą do dyskusji na temat koniecznych zmian w strategii. Ma skłaniać do częstszego zastanawiania się nad relacjami *„nasze działania – nasza strategia – nasza przyszłość”*.

Zasadność stosowania monitoringu i ewaluacji w programach finansowanych ze środków publicznych trafnie podkreślili Osborne i Gaebler:

- co da się zmierzyć, będzie zrobione;
- jeśli nie mierzysz efektów, nie odróżnisz sukcesu od porażki;
- jeśli nie możesz zaobserwować sukcesu, nie możesz go nagrodzić;
- jeśli nie możesz nagrodzić sukcesu, prawdopodobnie nagrodzisz porażkę;

[198] T. Kierzkowski, *Ocena (ewaluacja) programów i projektów o charakterze społeczno-gospodarczym w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej,* PARP, Warszawa 2002.
[199] J. Stewart, S. Ranson, *On the Unintended Consequences o Publishing Performance Data in the Public Sector*, „Public Sector Management. Theory, Practice and Critique”, London 1994.
[200] W. Shadish i in., *Foundations of Program Evaluation. Theories and Practice,* Newbury Park 1991.

- jeśli nie umiesz zaobserwować sukcesu, nie potrafisz wyciągnąć z niego nauki;
- jeśli nie możesz rozpoznać porażki, nie dasz rady jej skorygować;
- jeśli potrafisz zaprezentować efekty, możesz pozyskać poparcie społeczne[201].

Zasady organizacji monitoringu i ewaluacji powinny uwzględniać potrzebę zdobywania informacji o realizacji strategii w określonych odstępach czasu oraz określonych układach przestrzennych i tematycznych (odniesienia do poszczególnych celów strategii). Przyjmuje się zatem, że zasadniczo monitorowanie realizacji strategii rozwoju społeczno-gospodarczego danej gminy powinno odbywać się na bieżąco, zaś proces ewaluacji w połowie i po zakończeniu realizacji strategii. Nie można przy tym wykluczyć sytuacji szczególnych, w których konieczne natychmiastowe reakcje wymuszać będą wprowadzanie dodatkowych etapów ewaluacyjnych, tzw. operacyjnych (bieżących). Należy także zaznaczyć, że skuteczny system zarządzania programami rozwoju lokalnego zależy od umiejętnej koordynacji procesów monitorowania strategii z planami ewaluacji.

Wśród ekspertów zajmujących się profesjonalnie badaniami ewaluacyjnymi popularne jest twierdzenie, iż „dobry monitoring ułatwia dokonywanie ewaluacji dostarczając jej potrzebnych danych. Bez dobrego monitoringu ewaluacja staje się na ogół przedsięwzięciem kosztownym i kłopotliwym, o ograniczonych praktycznych aspektach”[202]. Związek, o którym mowa powyżej, uwzględnia zależność, w myśl której ewaluacja powinna dokonać podsumowania dostarczonych wyników (produktów) z analizy ilościowej oraz wyjaśnić przyczyny odchyleń od wartości planowanych i konsekwencji tych odchyleń dla oddziaływania strategii/programu/polityki. A zatem sama analiza ilościowa (monitorowanie), bez wyjaśnienia kontekstu osiągniętych wartości, rodzi duże zagrożenie dla instytucji zarządzających programami niepoprawnej interpretacji w zakresie przyczyn osiągniętego stanu i w efekcie przyczynić się może do podejmowania niesłusznych decyzji w zakresie korygowania interwencji lub jej przyszłości.

Na kwestię komplementarności procesów monitorowania i ewaluacji zwraca uwagę także Komisja Europejska[203]. Według jej zaleceń monitoring i ewaluacja są dwiema ściśle powiązanymi koncepcjami, w których wzajemnie wykorzystuje się i przetwarza informacje na temat postępów i efektów wdrażanego programu. Główne różnice dostrzega się w hierarchii celów strategicznych, do których adresowane są narzędzia stosowane przez specjalistów zajmujących się weryfikacją wdrażania polityki rozwoju.

---

[201] D. Osborne, T. Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Reading: Addison-Wesley.

[202] Por. S. Mazur (red.), *Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna,* Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2007, s. 18 i dalsze.

[203] Komisja Europejska, *Nowy okres programowania 2007-2013. Przewodnik po metodach ewaluacji: Wskaźniki monitoringu i ewaluacji,* Dokument roboczy nr 2, Bruksela 2006.

Ewaluatorów interesują przede wszystkim długoterminowe efekty danego programu lub projektu (oddziaływanie), jak również jego rezultaty. W dużo mniejszym stopniu przy ocenie (ewaluacji) zwraca się uwagę na dostarczone w ramach programu (projektu) produkty, co z kolei jest podstawowym obiektem zainteresowania dla kontrolerów oraz osób zajmujących się monitoringiem (w tym ostatnim przypadku można mówić także o zainteresowaniu rezultatami interwencji publicznej). Monitoring jest badaniem osiągniętych wyników w porównaniu do oczekiwań, a ewaluacja wiąże się z analizą informacji pochodzących z monitoringu i innych źródeł, mając na celu określenie i wytłumaczenie efektów inwestowania środków publicznych w rozwój lokalny danej gminy. Monitoring jest procesem ciągłym, odbywającym się przez cały okres wdrażania programu (strategii), prowadzącym do bieżącego wykrywania potencjalnych odchyleń i ich korygowania. Ma on przede wszystkim charakter opisowo-sprawozdawczy i informuje o postępach w realizacji strategii czy programu, podczas gdy ewaluacja nie przestaje na opisowym podsumowaniu wdrażania strategii lub jej etapu, lecz stawia pytania o związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy inwestowaniem środków publicznych a obserwowaną zmianą w środowisku lokalnym.

5.2. Funkcje, metody i narzędzia monitoringu dokumentów strategicznych

Monitoring jest to stała i ciągła obserwacja ilościowych oraz jakościowych zmian wybranych wielkości, mająca na celu zapewnienie informacji zwrotnych na temat skuteczności i wydajności systemu (strategii/programu), a także jego kontrolę i zmianę (tam, gdzie jest to konieczne). Monitoring służy badaniu i ocenie sposobu oraz efektywności dochodzenia do wyznaczonych celów, a także poziomu ich osiągania[204].

System monitorowania stanowi integralną część zarządzania rozwojem gminy. Jego celem jest dostarczenie informacji, na podstawie których zarządzający mogą zidentyfikować i rozwiązać problemy związane z wdrażaniem strategii, ocenić postęp w stosunku do pierwotnych planów. Głównym celem tworzenia systemu monitoringu w dokumentach strategicznych jest:

- **zapewnienie zgodności** realizacji projektów i programów z wcześniej zatwierdzonymi założeniami i celami;
- **zapewnienie prawidłowości** i wydajności wdrażania projektów, programów i strategii;
- **zarządzanie informacją** – wspomaganie procesu decyzyjnego m.in. poprzez podejmowanie przy udziale partnerów samorządowych, gospodarczych i społecznych decyzji o zmianach w strategii.

[204] J. Hausner (red.), *Programowanie rozwoju regionalnego*, PWN, Kraków 1999.

System monitorowania musi być wielopoziomowy, tzn. musi dostarczać szczegółowych informacji o stopniu zaawansowania realizacji poszczególnych planów operacyjnych, a także uogólnionych i zobiektywizowanych informacji o przebiegu całego procesu wdrażania strategii. Informacje te powinny być następnie wykorzystywane do aktualizacji samego dokumentu strategii.

Monitorowanie jest procesem systematycznym. Oznacza to, że przez cały okres realizacji programów strategicznych, czy też wdrażanych w ich ramach projektów w regularnych odstępach czasu (np. półrocznych, rocznych) dokonuje się zbierania informacji na temat tych programów lub projektów. Najpopularniejszą formą zbierania informacji jest raportowanie, czyli przygotowywanie sprawozdań dotyczących strategii według wcześniej określonego wzoru. Aby programy strategiczne mogły być skutecznie monitorowane, nie wystarczy jedynie zbieranie danych na temat realizowanych inicjatyw. Konieczna jest także analiza tych informacji, która w razie niezgodności pomiędzy założonymi i faktycznymi postępami programu pozwala na podjęcie odpowiednich działań naprawczych przez organy odpowiedzialne za podejmowanie decyzji strategicznych.

W procesie monitorowania strategii należy wyróżnić dwa zasadnicze etapy: planowanie systemu monitoringu oraz etap jego właściwego prowadzenia. Celowe jest wyodrębnienie na etapie planowania trzech zasadniczych subetapów: identyfikacji i wyboru kluczowych obszarów monitorowania, projektowania celów i narzędzi oraz organizacji prac. Mają one bowiem podstawowe znaczenie dla właściwego ukształtowania i prowadzenia monitoringu.

Identyfikacja i wybór kluczowych obszarów monitorowania. Zasadnicze pytanie na tym etapie brzmi, jakie dziedziny będziemy monitorować i w jakim zakresie? Odpowiedź będzie zróżnicowana w zależności od funkcji stawianych przed procesem monitoringu. I tak w przypadku:

- monitorowania poziomu postępów rozwoju gminy – będą to podstawowe obszary życia społeczno-gospodarczego,
- monitoringu strategii rozwoju gminy – będzie to z jednej strony poziom osiągania przyjętych celów strategicznych, z drugiej zaś realizacji programów operacyjnych (planów działań) i projektów będących narzędziem wdrażania strategii.

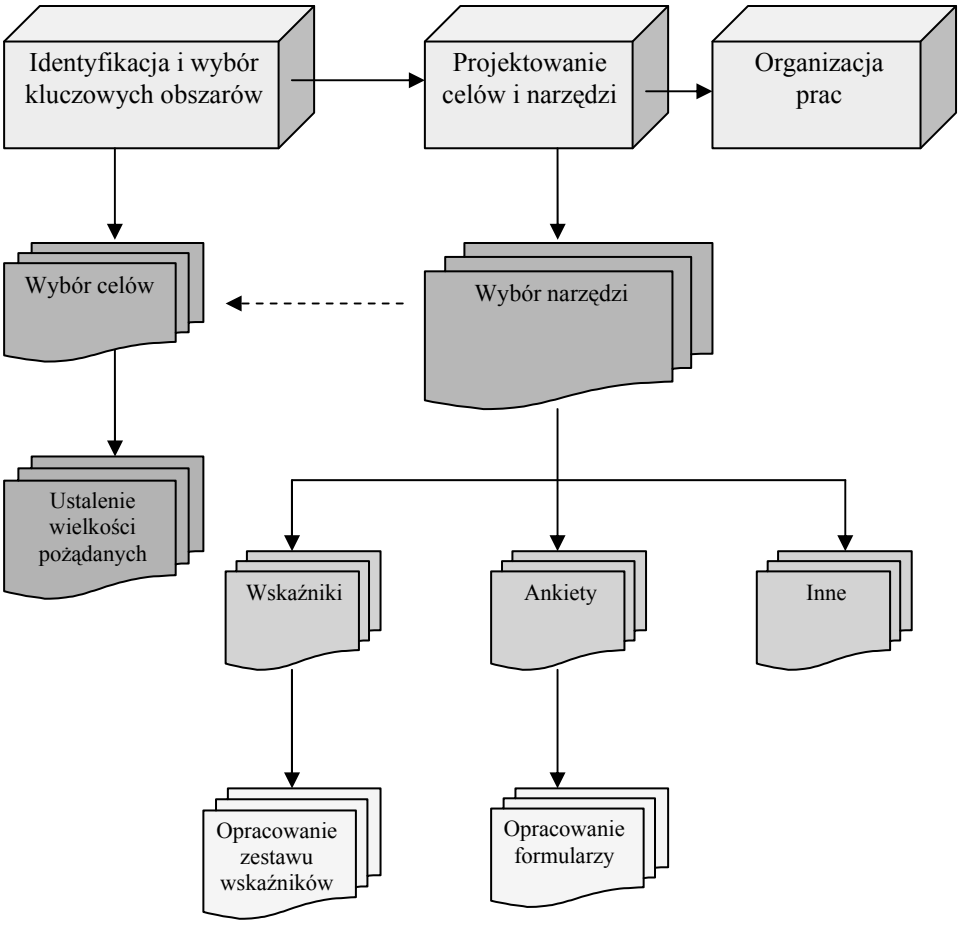
Zgodnie z wcześniej opisywanymi zasadami programowania, w strukturze dokumentów planistycznych określa się kilka poziomów celów i priorytetów, które powinny zostać osiągnięte po zakończeniu realizacji. Proces systematycznego monitorowania obejmuje każdy z tych poziomów, przy założeniu, że cele zdefiniowane na wyższym poziomie (cel główny strategii) mogą zostać osiągnięte dzięki realizacji celów z niższego poziomu (celów operacyjnych). Systemy monitorowania polegają na kaskadowym zbieraniu danych i sumowaniu ich na poszczególnych poziomach. Suma osiągniętych celów na niższym poziomie jest podstawą monitorowania celów na wyższym poziomie.

W praktyce projektowanie systemu monitorowania przebiega równolegle z procesem analizowania i budowania celów strategii/programu. Wykorzystując

układ logiczny (hierarchę celów w logicznej matrycy strategii), określa się poziomy monitorowania (poziomy agregowania danych), a następnie przypisuje się im weryfikowalne i obiektywne wskaźniki monitorowania. Schemat prac w pierwszym subetapie prezentuje Rysunek 5.1.

RYSUNEK 5.1.

Schemat procesów w pierwszym etapie tworzenie systemu monitorowania



Źródło: opracowanie własne.

Projektowanie narzędzi monitorowania. Badanie związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy podejmowanymi działaniami w ramach wdrażania strategii a ich efektami – wymaga zaprojektowania obiektywnych i weryfikowanych wskaźników, stanowiących podstawowe narzędzie monitorowania. Wskaźniki pozwalają ocenić stan wdrożenia strategii i stwierdzić, czy jej cele zostaną osiągnięte, a ona sama zakończy się sukcesem. Jako najbardziej efektywne narzędzie monitorowania, wskaźniki – są istotną częścią raportów i sprawozdań z postępów wdrażania dokumentów planistycznych. Wskaźniki służą

diagnozie, programowaniu oraz ewaluacji programów: są narzędziem umożliwiającym pomiar stanu przed wdrożeniem działań, pozwalają na określenie skali zjawisk problemowych i ich związku z innymi wymiarami kontekstu, umożliwiają jasną prezentację celów operacyjnych działania, a także pomiar efektów działań, co warunkuje ocenę podmiotów za nie odpowiedzialnych. Dobrze skonstruowane wskaźniki umożliwiają wreszcie eliminację działań nieskutecznych lub nieefektywnych – ułatwiają społeczne uczenie się. Należy jednak pamiętać, że dobór wskaźników jest raczej konsekwencją wstępnego identyfikowania i konceptualizacji problemów lub wyzwań niż sposobem na ich odkrycie.

W związku z przyjętą zasadą kwantyfikacji celów na poszczególnych składowych (priorytetach i działaniach) strategii, wskaźniki odnoszą się zazwyczaj do trzech poziomów operacyjnych: produktu, rezultatu i oddziaływania. Produktami są wszelkie rzeczy materialne i usługi, które otrzymuje się w trakcie wdrażania strategii dzięki zaangażowaniu środków finansowych, ludzkich i organizacyjnych. Wskaźniki na poziomie produktu są przedstawiane w jednostkach fizycznych, np. liczba kilometrów zmodernizowanych dróg, liczba udzielonych dotacji lub zorganizowanych szkoleń. Pod pojęciem rezultatu rozumie się bezpośrednie (dotyczące bezpośrednio beneficjentów realizacji strategii) i natychmiastowe zmiany (pojawiające się od razu po zakończeniu wdrażania celów szczegółowych), jakie nastąpiły w wyniku wdrożenia programu operacyjnego u bezpośrednich odbiorców po dostarczeniu im produktów. Wskaźniki przypisane do rezultatów mogą mieć formę wskaźników fizycznych lub finansowych. Jeśli w danej gminie zmodernizowano 15 km dróg (co jest wskaźnikiem produktu), rezultatem takiego działania może być skrócenie czasu podróży (efekt pojawia się natychmiast po oddaniu dróg do użytku i dotyczy bezpośrednich odbiorców, czyli użytkowników tych dróg). Na najwyższym poziomie efektów strategii znajduje się oddziaływanie. Z jednej strony termin ten odnosi się do bezpośrednich efektów danej strategii, które pojawiają się w jakiś czas po dostarczeniu produktów i pojawieniu się rezultatów (np. liczba nowych firm, które ulokowały się w pobliżu zmodernizowanych dróg). Z drugiej strony można również wyróżnić oddziaływanie wykraczające poza bezpośrednich odbiorców wdrażania strategii, które w mniejszym bądź większym stopniu zależy od realizacji danej strategii. Przykładem wskaźnika mierzącego oddziaływanie szersze jest zwiększenie w gminie liczby miejsc pracy, które było między innymi efektem wdrożenia programu modernizacji dróg. Dzięki modernizacji dróg powstały nowe miejsca pracy w firmach, które ulokowały się w pobliżu zmodernizowanych dróg.

Każdy ze wskaźników powinien spełniać zasady reguły SMART. Nazwa tej metody jest akronimem utworzonym od angielskich słów: ***S****pecific* (specyficzny, konkretny), ***M****easurable* (mierzalny), ***A****ccessible* (dostępny), ***R****ealistic* (realistyczny), oraz ***T****ime-bound* (określony w czasie). Dobry wskaźnik zgodnie z metodologią SMART powinien być:

- **konkretny** – szczegółowo opisany i powiązany z konkretnymi problemami oraz prosto skonstruowany;

- **mierzalny** – możliwy do pomiaru przy użyciu odpowiednich do tego narzędzi;
- **dostępny** – informacje potrzebne do pomiaru wskaźnika są lub będą dostępne podczas wdrażania strategii po akceptowalnym koszcie;
- **realistyczny** – możliwy do wykonania lub urzeczywistnienia przy dostępnych zasobach;
- **określony w czasie** – powinien zostać określony termin, w jakim zostanie osiągnięta założona w strategii wartość wskaźnika, jak również częstotliwość jego pomiaru[205].

Zastosowanie powyższej metody daje pewność, że zdefiniowane wskaźniki będą narzędziem oceny jakościowej i ilościowej postępów wdrażania strategii. Inaczej bowiem mierzy się cel zdefiniowany jako *„zmniejszenie stopy bezrobocia w gminie X”,* inaczej natomiast cel przedstawiony w następującej postaci: *„zmniejszenie stopy bezrobocia w gminie X do 14% do roku 2012”*. Przykładowy zestaw wskaźników monitoringowych zdefiniowanych zgodnie z metodą SMART i korespondujących z poszczególnymi celami strategii prezentuje Tabela 5.1.

TABELA 5.1.

Struktura celów strategii wraz z przypisanymi wskaźnikami monitorowania

Cele		Wskaźniki	Typ wskaźnika
Cel strategiczny			
Wzrost konkurencyjności gminy		– Zwiększenie PKB na 1 pracującego o 2% do roku 2011	Oddziaływania
Cele operacyjne			
1.	Wzrost konkurencyjności firm	– Zwiększenie wartości sprzedaży na jednego pracującego o 10% do roku 2011	Rezultatu
2.	Skuteczny system pozyskiwania inwestorów zewnętrznych	– Zwiększenie liczby inwestorów zagranicznych korzystających z systemu o 10% do roku 2011	Rezultatu
8.	Tworzenie społeczeństwa informacyjnego	– Zwiększenie o 1000 gospodarstw domowych, instytucji i przedsiębiorstw korzystających z Internetu do roku 2011	Rezultatu
9.	Doskonalenie administracji	– Uzyskanie 80% ludności wysoko oceniającej działalność gminy do roku 2011 – Zmniejszenie o 30% uchylanych decyzji przez Samorządowe Kolegia Odwoławcze do roku 2011	Rezultatu

Źródło: opracowanie własne.

[205] T. Kierzkowski, *Ocena (ewaluacja) programów…*, op. cit.

Zakładając, że w strategii znajduje się informacja na temat aktualnej wielkości stopy bezrobocia w gminie X (przyjmijmy, że wynosi ona 18%), to przed urzędem gminy stoi zadanie takiego przygotowania, a następnie wdrożenia strategii, aby w 2012 r. stopa bezrobocia zmniejszyła się o cztery punkty procentowe. Jakość strategii z tak zdefiniowanym celem będzie oceniana pod kątem pozytywnych osiągnięć w zakresie ograniczania problemu bezrobocia, poprzez porównanie efektów założonych (zmniejszenie stopy bezrobocia do 14%) z rzeczywistymi (idealnie, gdy faktyczna stopa bezrobocia wynosi 14% lub nawet mniej). Gdyby zastosować cel bez kwantyfikacji – zmniejszenie stopy bezrobocia – w sytuacji rzeczywistego spadku stopy bezrobocia, trudno byłoby ocenić skuteczność strategii. Jak bowiem ocenić strategię, gdy rzeczywista stopa bezrobocia wyniesie 17%, a jak gdy jej wartość kształtuje się na poziomie 15%. Faktycznej wartości wskaźnika w momencie zakończenia wdrażania strategii nie można odnieść do celu (wartości bazowej) założonego w trakcie przygotowywania strategii do realizacji.

W przypadku braku możliwości ilościowego określenia celu, należy określić wielkości optymalne dla poszczególnych celów, bądź badać dynamikę zjawisk opisujących kształtowanie się danego celu.

Dobór wskaźników monitorowania powinien także uwzględniać ich weryfikację z punktu widzenia praktycznego wykorzystania i statystycznej wiarygodności. Najbardziej pragmatyczną kwestią jest dostępność danych, gdyż nawet najlepszy merytorycznie system wskaźników zda się na nic, jeżeli nie będziemy mieć adekwatnych źródeł danych. Jeżeli dane muszą być wygenerowane w procesie badań, należy oszacować koszt ich pozyskania i podjąć decyzję o tym, czy zakwalifikować do systemu poszczególne wskaźniki. Najtaniej jest wtedy, gdy wskaźniki opierają się na danych gromadzonych w toku obowiązkowej sprawozdawczości lub danych zbieranych przez instytucje do innych celów (Wojewódzki Urząd Statystyczny).

Organizacja procesów monitorowania. Do właściwego przebiegu monitoringu konieczne jest wyłonienie sprawnej struktury organizacyjnej i określenie reguł jej funkcjonowania (przypisanie kompetencji zarówno w regulaminie organizacyjnym urzędu, jak i zakresach czynności poszczególnych pracowników). W przypadku gminy taką funkcję może pełnić wyodrębnione stanowisko w referacie rozwoju lokalnego. Do głównych zadań stanowiska należeć będzie: współpraca w zakresie planowania systemu monitoringu na etapie budowania strategii, zbieranie, analiza danych, przygotowanie raportów oraz przygotowywanie rekomendacji dla rady gminy. Wymagania kompetencyjne na specjalistycznych stanowiskach monitorowania strategii obejmują:

- umiejętność interpretacji logiki dokumentów strategicznych,
- zdolności do skutecznego definiowania wskaźników, rozumiane przez umiejętność ich opisu, interpretacji, analizy, wyjaśniania odstępstw i inne,
- zdolności statystyczne, w tym w zakresie wykorzystania współczesnych technik statystycznych,

- umiejętność wykorzystania danych z systemu monitorowania – rozumianą jako zdolności do zarządzania wiedzą,
- umiejętność przygotowywania profesjonalnych raportów z badań, w tym znajomość technik wizualizacji danych i prezentacji.

W celu zapewnienia udziału partnerów społecznych w procesie podejmowania decyzji o zmianach w programach na podstawie wyników z monitoringu, powoływane są także zespoły ds. monitorowania lub komitety monitorujące. Są to struktury partnerskie, których zadaniem jest czuwanie nad właściwym przebiegiem procesu monitoringu oraz oceny strategii i planów operacyjnych. W skład komitetu wchodzą najczęściej pracownicy urzędu, pracujący nad strategią i planami operacyjnymi oraz partnerzy społeczno-gospodarczy (organizacje pozarządowe, organizacje parowników i pracodawców). Komitet powołany jest przez organ wykonawczy danej jednostki samorządu terytorialnego. W uchwale określany jest skład osobowy komitetu oraz kluczowe kompetencje. Prace komitetu uruchamiane są wraz z zakończeniem procesu programowania. Na pierwszym posiedzeniu przyjmowany jest przez członków Komitetu system monitorowania – określane jest zapotrzebowanie informacyjne dotyczące danych związanych ze stopniem realizacji strategii i planów operacyjnych (układ wskaźników, sposób ich zbierania i agregowania). Na podstawie tych danych prowadzony jest monitoring strategii i planów operacyjnych. Komitet wskazuje również komórki odpowiedzialne za pozyskiwanie informacji oraz sposób i częstotliwość raportowania. W zależności od złożoności strategii i systemów monitorowania angażowani są zewnętrzni konsultanci, którzy udzielają pomocy przy określeniu listy zapotrzebowania informacyjnego oraz procedury raportowania. Przy czym główną zasadą monitorowania, którą warto przestrzegać, jest definiowanie małej liczby wskaźników, które można łatwo pozyskiwać i weryfikować.

Komitet dokonuje także analizy porównawczej osiągniętych rezultatów z założeniami. Dokonywana jest ocena rozbieżności pomiędzy założeniami a osiągniętymi rezultatami. Wyniki zostają przedstawione kierownictwu urzędu oraz upowszechniane opinii publicznej. W przypadku, gdy monitoring wykazał rozbieżności między założeniami a osiągniętymi wynikami realizacji strategii, dokonuje się analizy przyczyn odchyleń oraz następuje planowanie korekty. Komitet monitorujący wspólnie z kierownictwem urzędu poszukuje i określa przyczyny istniejących odchyleń. Określony zostaje sposób oraz instrumenty niezbędnej interwencji. W razie zaistnienia takiej konieczności, podejmuje się decyzję o aktualizacji strategii i planów operacyjnych.

Monitorowanie właściwe. Właściwe zaprojektowanie monitoringu stanowi podstawę do jego podjęcia i daje gwarancje uzyskania rzetelnych informacji zwrotnych we właściwym czasie. Zbiorcze zestawienie zadań na szczeblu gminy prezentuje Tabela 5.2. oraz Rysunek 5.2.

TABELA 5.2.

Procesy związane z monitorowaniem strategii rozwoju gminy

Lp.	Etap	Zadanie do wykonania	Wynik procesu	Odpowiedzialni za realizację
1.	Zbieranie danych i informacji	Zbieranie danych liczbowych z poszczególnych jednostek organizacyjnych gminy. Terminowe przekazywanie zebranego materiału do referatu rozwoju lokalnego.	Rzetelny materiał empiryczny stanowiący podstawę do analiz i ocen.	Etatowi pracownicy urzędu gminy i jednostek podległych
2.	Analiza danych i informacji	Uporządkowanie, przetwarzanie i analiza danych empirycznych oraz ich archiwizacja.	Materiał służący przygotowaniu raportów. Powstanie ciągłego wartościowego zespołu informacji .	Referat rozwoju lokalnego
3.	Przygotowanie raportów	Zestawienie otrzymanych informacji (wskaźników) w czytelne raporty, zwierające ich interpretację.	Raporty przekazywane poszczególnym grupom odbiorców. Materiały do wykorzystania w procesie informowania społeczności lokalnej.	Referat rozwoju lokalnego
4.	Ocena wyników	Analiza porównawcza osiągniętych rezultatów z założeniami. Prezentacja rezultatów na forum rady gminy Przekazanie informacji mieszkańcom.	Określenie stopnia wykonania przyjętych założeń oraz tempa ich osiągania. Zapoznanie organów wykonawczych i stanowiących z bieżącą sytuacją w zakresie monitorowania strategii. Upowszechnianie informacji dotyczącej monitorowania strategii.	Wójt, burmistrz prezydent, przy udziale referatu rozwoju lokalnego Rada gminy Referat promocji gminy Komitet monitorujący
5.	Identyfikacja odchyleń	Ocena rozbieżności pomiędzy założeniami a osiągniętymi rezultatami.	Przygotowanie materiału wyjściowego dla dalszych działań.	Wójt, burmistrz, prezydent Komitet monitorujący
6.	Analiza przyczyn odchyleń	Poszukiwanie i określenie przyczyn zaistniałej sytuacji.	Identyfikacja obszarów i zjawisk wymagających podjęcia działań interwencyjnych.	Wójt, burmistrz, prezydent Komitet monitorujący

Lp.	Etap	Zadanie do wykonania	Wynik procesu	Odpowiedzialni za realizację
7.	Planowanie korekty	Określenie sposobu i instrumentów interwencji . Prezentacja rezultatów na forum rady gminy Podjęcie decyzji.	Określenie i akceptacja działań naprawczych.	Wójt, burmistrz, prezydent, we współpracy z referatami Rada gminy Komitet Monitorujący
8.	Wdrożenie korekty	Przeprowadzenie zaplanowanych działań naprawczych.	Eliminacja bądź marginalizacja odchyleń.	Wójt, burmistrz, prezydent

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Hausner (red.), *Programowanie rozwoju regionalnego*, PWN, Kraków 1999.

Proces monitorowania strategii gminy zazwyczaj prowadzony jest w dwóch horyzontach: długofalowym i bieżącym. W perspektywie długofalowej obserwować będziemy postęp (dynamikę) realizacji celów strategii oraz zachodzące zmiany strukturalne. Wyniki obserwacji i analizy prowadzone w perspektywie bieżącej dadzą nam natomiast obraz postępu w realizacji poszczególnych przedsięwzięć w ujęciu rzeczowym i finansowym (postęp rzeczowy i finansowy). Planując długofalową płaszczyznę monitoringu należy:

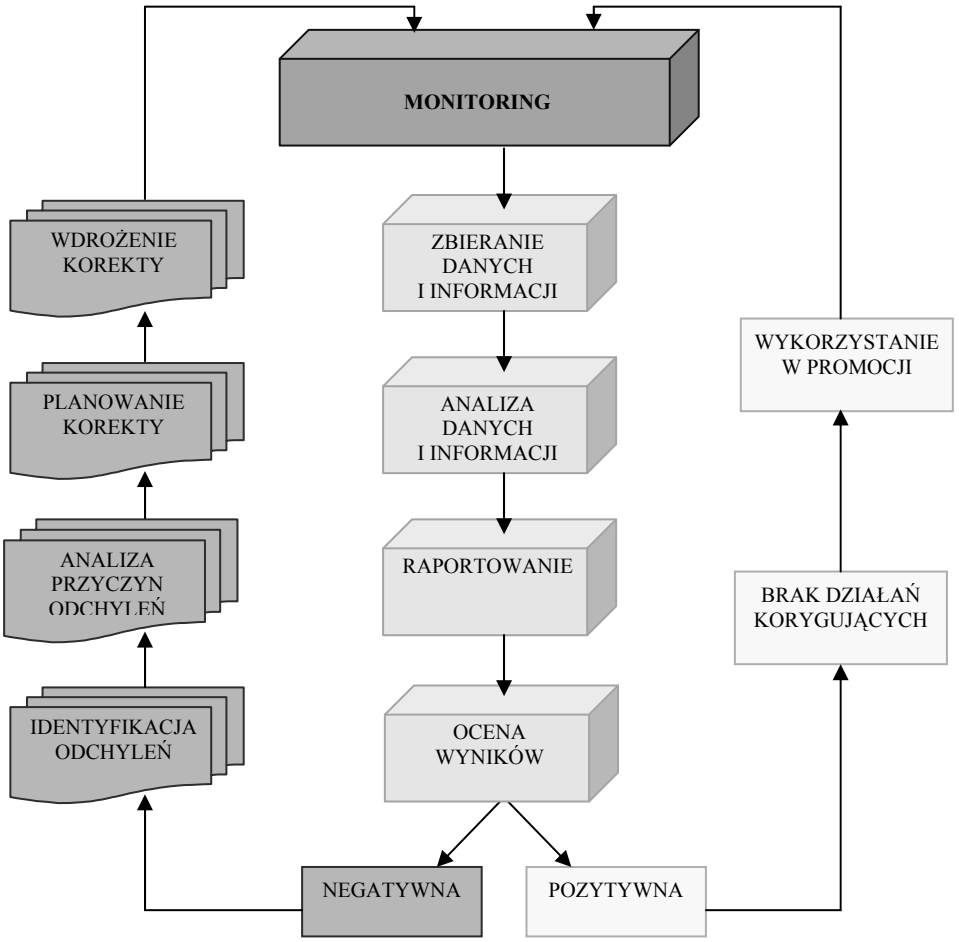
- określić zestaw wskaźników dla poszczególnych celów strategicznych, zgodnie z wcześniej prezentowaną metodologią. Zestaw ten obrazować powinien dynamikę oraz strukturę zjawisk objętych poszczególnymi celami;
- zbudować na tej postawie wskaźnik(i) syntetyczny(e) obrazujący(e) poziom osiągania celów strategicznych;
- prowadzić obserwacje kształtowania się zaprojektowanych wskaźników w określonych przedziałach czasowych, wynikających z ich specyfiki.

Programując wskaźniki należy uwzględnić możliwości ich obserwacji w skali przestrzennej, przy uwzględnieniu dezagregacji na jednostki organizacyjne oraz strefy funkcjonalne gminy.

Dane analizowane na bieżąco pozwolą na rozpoznanie trudności i ewentualnych opóźnień w realizacji konkretnych przedsięwzięć oraz ocenę zaangażowania poszczególnych ogniw odpowiedzialnych za ich wykonanie. Pomocne w tym zakresie może być narzędzie, które przedstawia Rysunek 5.2. i Tabela 5.3.

RYSUNEK 5.2.

Schemat procesu monitorowania właściwego



Źródło: opracowanie własne.

TABELA 5.3.

Arkusz wykonania działań strategii

Działania strategii	Proponowany termin wdrożenia	Rzeczywisty termin	Realizacja wskaźnika
1.1.1			
1.1.2			
…..			
Realizacja celu 1 strategii		Termin:	% wykonania

Źródło: opracowanie własne.

Realizację wskaźnika przedstawia się w wartościach procentowych, na podstawie danych zebranych systemu monitorowania projektów. Zestawiając postęp rzeczowy z postępem finansowym oraz harmonogramem realizacji strategii/programu otrzymujemy obraz wykonania założeń w danym okresie sprawozdawczym. Jeżeli dane odbiegają od założeń, uruchamiana jest procedura, która może zakończyć się wdrożeniem korekt (Rysunek 5.2.).

Przedstawione powyżej założenia monitoringu strategii kładą nacisk na oceny ilościowe. Do pełnego monitoringu konieczne jest ich uzupełnianie przez prowadzenie obserwacji zmian jakościowych. Najlepszą metodą do takich obserwacji będzie zastosowanie badań ankietowych różnych grup społecznych. Celowym jest więc opracowanie formularza ankiety, która pozwoli na: sprawdzenie postrzegania przez środowisko opiniotwórcze i reprezentatywne grupy mieszkańców zarówno wdrażanej strategii, jak i zmian zachodzących w gminie oraz ciągłe badanie ich postaw i preferencji.

Praktyczne zalecenia w zakresie monitorowania strategii rozwoju gminy:

1. Monitoring strategii rozpoczyna się na etapie programowania, a nie realizacji. Zbieraj wszelkie istotne informacje w fazie projektowania, co zapewni punkt wyjścia do monitoringu realizacji.
2. Rozważ i ustal przynajmniej trzy wymagane wielkości bazowe (dbając o to, by były one pomocne w monitoringu względem wielkości docelowych).
3. Rozważnie wybierz najistotniejsze i najbardziej odpowiednie wskaźniki (ponownie pamiętając o tym, że mają one umożliwiać monitorowanie postępów na drodze do osiągnięcia celów).
4. System monitorowania dokumentów strategicznych informuje:
   - co będzie monitorowane;
   - jak będzie prowadzony monitoring;
   - kto będzie go prowadził (role i zakresy odpowiedzialności); oraz
   - kiedy należy prowadzić monitoring i gromadzić dane (biorąc być może pod uwagę punkty etapowe).
5. Współpracuj i wprowadzaj rozwiązania zbierania danych z partnerami – nieprofesjonalne jest oczekiwanie, że instytucje będą odpowiadać na regularne i być może obszerne prośby o przesłanie danych, jeżeli nie będą znać wcześniej twoich wymagań.
6. Przeanalizuj konieczne koszty i potrzebne systemy, np. nowe systemy informatyczne, nowe systemy archiwizacji, wszelkie dane, które nabywa się odpłatnie, czas personelu itp.
7. Zadbaj o to, by zarządzający wdrażaniem poszczególnych priorytetów strategii byli zachęcani do postrzegania monitoringu jako korzystnego i użytecznego narzędzia.
8. Weź pod uwagę i promuj różne metody monitoringu, w tym niezależne i „zewnętrzne" informacje zwrotne poprzez wykorzystanie wywiadów i organizację grup *fokusowych*.

5.3. Funkcje, metody i narzędzia ewaluacji dokumentów strategicznych

Ewaluacja w administracji jest najczęściej rozumiana jako badanie zorientowane na ocenę polityk i programów podejmowanych przez władze publiczne pod kątem osiągniętych wyników, które może być wykorzystywane przez decydentów na różnych poziomach zarządzania do weryfikowania efektywności działania sektora publicznego[206].

Dobrze funkcjonujący system ewaluacji w jednostkach samorządu terytorialnego pozwala gromadzić wiedzę i dostarcza informacji na temat efektów oraz szerszego oddziaływania polityk prowadzonych w zakresie rozwoju społecznego-gospodarczego. Jest elementem wspomagania procesu decyzyjnego. Poprzez szacowanie efektywności podejmowanych działań umożliwia bardziej ekonomiczne gospodarowanie zasobami oraz udoskonalanie struktur i sposobu wdrażania strategii poprzez zmiany instytucjonalne. W przypadku, gdy ewaluacja realizowana jest przed rozpoczęciem wdrażania strategii, jej celem jest zaplanowanie priorytetów, zweryfikowanie trafności doboru celów w kontekście zdiagnozowanych potrzeb oraz trafność doboru instrumentów i zasobów, które zapewnią realizację celów strategii.

Ewaluacja przeprowadzana jest również w celu realizacji zasady partnerstwa. Włączenie w proces oceny aktorów zaangażowanych we wdrażanie strategii lub zainteresowanych jej efektami pozwala na zwiększenie stopnia odpowiedzialności za wyniki i stanowi istotny instrument motywacyjny. W ten sposób ewaluacja przyczynia się również do zwiększenia transparentności procesu wydatkowania środków publicznych oraz promowania oddolnych inicjatyw lokalnych. Jeśli dany program staje się przedmiotem ewaluacji, należy założyć, iż wyniki ewaluacji zostaną przedstawione nie tylko podmiotom zaangażowanym w jego wdrażanie, lecz również szerszym kręgom społeczeństwa. Poprzez powszechną dostępność do raportów ewaluacyjnych opinia publiczna ma możliwość zapoznania się z efektami programów finansowanych ze środków publicznych i w ten sposób ocenić działania podejmowane w ich imieniu przez władze. Ewaluacja staje się zatem jednym z elementów procesu demokratycznego, w którym władze publiczne są odpowiedzialne przed mieszkańcami za podejmowane w ich imieniu decyzje. Kontrola społeczna procesu podejmowania decyzji winna przekładać się na lepsze zarządzanie środkami publicznymi.

Ewaluacja stanowi zatem jedno z bardziej skutecznych narzędzi ulepszania programów realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Raporty ewaluacyjne są źródłem rekomendacji – konkretnych działań pozwalających na lepsze wykorzystanie środków w kolejnych okresach programowania. Reasumując, cele prowadzenia ewaluacji można ująć w czterech zasadniczych punktach:

[206] K. Ekiert, *Ewaluacja w administracji publicznej. Funkcje, standardy i warunki stosowania*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2004.

1. Kontrola nad działaniem władz publicznych oraz zwiększanie przejrzystości tych działań.
2. Zwiększanie skuteczności i efektywności projektów i programów podejmowanych przez sektor publiczny.
3. Kształtowanie kierunków i priorytetów działalności sektora publicznego.
4. Poznawanie mechanizmów programów i projektów[207].

Dotychczasowy, ponad trzydziestoletni, dorobek ewaluacji obejmuje różne podejścia. Najpopularniejsze z nich wyodrębnia ewaluację *ex-ante,* bieżącą i *ex-post,* różniące się czasem prowadzenia działań ewaluacyjnych:

- w przypadku ewaluacji *ex-ante* działania prowadzone są przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia; ten typ ewaluacji najczęściej wykorzystywany jest do: weryfikacji potrzeb/problemów; sprawdzenia trafności strategii; kwantyfikacji celów; weryfikacji struktury proponowanych rozwiązań; oceny prawdopodobieństwa realizacji założonych celów;
- ewaluacja bieżąca ma charakter strategiczny lub operacyjny i prowadzona jest w trakcie realizacji przedsięwzięcia; ten typ ewaluacji najczęściej wykorzystywany jest do: analizy skuteczności realizacji przedsięwzięć; opisania stopnia realizacji przyjętych celów; poprawy realizacji obecnych i udoskonalenia przyszłych przedsięwzięć; wspomożenia monitoringu programu (wsparcie ewentualnego procesu modyfikacji programu w trakcie jego realizacji);
- ewaluację *ex-post* prowadzona jest po zakończeniu przedsięwzięcia i najczęściej wykorzystywana jest do: podsumowania przedsięwzięcia i oceny jego długookresowych efektów (rodzaj, zakres i trwałość oddziaływania), zarówno tych oczekiwanych, jak i nieprzewidzianych[208].

W zależności od sposobu organizacji badania wyróżniamy ewaluację wewnętrzną – prowadzoną przez własnych pracowników i zewnętrzną – zlecaną ekspertom/organizacjom spoza własnej instytucji. Zaletą pierwszego sposobu prowadzenia ewaluacji są niższe koszty przedsięwzięcia, dobra znajomość charakteru ocenianego dokumentu strategicznego, a także łatwiejszy dostęp do źródeł informacji. Główne wady ewaluacji wewnętrznej to brak odpowiedniej specjalistycznej kadry do analiz, a przede wszystkim zagrożenie, że wyniki ewaluacji mogą być nieobiektywne z uwagi na niski poziom niezależności ewaluatora zaangażowanego bezpośrednio we wdrażanie strategii bądź programu operacyjnego. Z tego względu w administracji publicznej praktykuje się przede wszystkim model ewaluacji zewnętrznej. Jest to metoda bardziej kosztowna od ewaluacji wewnętrznej, ale zapewnia wysoki poziom obiektywności wyników oraz umożliwia zastosowanie specjalistycznej wiedzy (zgodnie z wymogami określonymi w zamówieniu).

Stworzenie odpowiedniego potencjału do realizacji procesów ewaluacji zewnętrznej będzie wymagało zdefiniowania sprawnej struktury organizacyjnej

[207] K. Olejniczak, *Ewaluacja jako narzędzie zarządzania w sektorze publicznym*, [w:] G. Gorzelak, A. Tucholska (red.), *Rozwój, Region, Przestrzeń,* MRR, EUROREG, Warszawa 2007.
[208] Ibidem.

i określenia reguł jej funkcjonowania (przypisanie kompetencji zarówno w regulaminie organizacyjnym urzędu, jak i zakresach czynności poszczególnych pracowników). W przypadku gminy taką funkcję może pełnić wyodrębnione stanowisko w referacie rozwoju lokalnego. Do głównych zadań stanowiska ds. ewaluacji (i monitoringu) należeć będzie: współpraca w zakresie planowania systemu ewaluacji na etapie budowania strategii, tworzenie planów ewaluacyjnych, planowanie, zlecanie i monitorowanie wdrażania wyników ewaluacji. Wymagania kompetencyjne na specjalistycznych stanowiskach ds. ewaluacji obejmują znajomość:

- interpretacji logiki dokumentów strategicznych;
- definiowania wskaźników, rozumianą jako umiejętność ich opisu, interpretacji, analizy, wyjaśniania odstępstw i inne;
- zasad programowania rozwoju regionalnego;
- zasad wdrażania projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych;
- monitorowania i ewaluacji na poziomie projektów i Programu;
- przepisów prawa, w tym prawa zamówień publicznych;
- zasad funkcjonowania administracji publicznej;
- znajomości metod zarządzania oraz organizacji pracy.

Ponadto, osoba zatrudniona na stanowisku ds. ewaluacji powinna posiadać umiejętności i predyspozycje w zakresie:

- pracy w grupie,
- gotowości uczenia się,
- sprawnego komunikowania się i nawiązywania kontaktów,
- analitycznego myślenia i syntetycznego formułowania opinii,
- kreatywności.

Standardowy proces ewaluacyjny prowadzenia ewaluacji w modelu zewnętrznym składa się z kilku etapów. Rozpoczyna się on od podjęcia decyzji o przeprowadzeniu ewaluacji, a kończy na wdrożeniu rekomendacji zawartych w raporcie ewaluacyjnym. Między tymi skrajnymi etapami przygotowuje się zakres zadań (specyfikację) dla ewaluacji, dokonuje się wyboru wykonawcy, nadzoruje się proces przeprowadzenia ewaluacji przez grupę ekspertów, dokonuje się odbioru raportu końcowego.

Planowanie ewaluacji. Punktem wyjścia planowania ewaluacji jest decyzja o tym, jakich informacji organizacja lub poszczególni interesariusze potrzebują i dlaczego ich potrzebują. Podstawowe pytania, jakie urząd musi sobie postawić na tym etapie, to:

- Jakich informacji poszukujemy?
- Dlaczego potrzebne są nam te informacje?
- Kim są kluczowi odbiorcy wyników ewaluacji?
- Czy będziemy w stanie wykorzystać wnioski i rekomendacje płynące z ewaluacji?

Duża część ewaluacji planowana jest w oparciu o przedmiot badania – punktem wyjścia jest w takim przypadku pytanie: co zbadać? Może to być projekt lub ich grupa wdrażających strategię, cały priorytet bądź kilka priorytetów. Na przedmiot badania można także spojrzeć pod kątem tematyki lub obszaru, w jakim podejmowana jest interwencja publiczna, np. infrastruktura transportowa, rozwój przedsiębiorczości, rynek pracy, edukacja, wykluczenie społeczne. Ewaluacja może więc posłużyć zbadaniu osiągniętych wyników. Z drugiej strony ewaluacja może także dotyczyć procesu realizacji – w jaki sposób można usprawnić system wdrażania lub jego elementy, takie jak system wyboru projektów, system monitorowania, przepływy finansowe itp. Alternatywą wobec podejścia przedmiotowego jest zadanie pytania: Jaki mamy problem do zbadania/rozwiązania? To pozwoli następnie określić zakres przedmiotowy badania, będzie on jednak wtórny do zidentyfikowanej potrzeby badawczej. Podejście podmiotowe stosowane jest najczęściej w celu doprecyzowania (doprogramowania) strategii, tj. znalezienia najlepszych metod osiągania celów strategii.

Przygotowanie założeń do badania ewaluacyjnego. Na tym etapie wybierane są kryteria i pytania priorytetowe, na które odpowiedzi ma poszukiwać ewaluacja. W praktyce każde z pytań ewaluacyjnych powiązane jest z jednym z pięciu kryteriów ewaluacyjnych, tj. skuteczności, trafności, użyteczności, wydajności oraz trwałości. Zastosowanie kryterium **skuteczności** pozwala na uzyskanie odpowiedzi, w jakim stopniu zakładane cele strategii zostały zrealizowane. Typowe pytania ewaluacyjne w ramach tego kryterium można sformułować w następujący sposób: Czy zastosowane działania strategii pozwoliły na ograniczenie problemu bezrobocia długoterminowego? Które z tych instrumentów były najbardziej skuteczne (najpełniej przyczyniły się do realizacji celu)? W jaki sposób budowa oczyszczalni ścieków wpłynęła na rozwój turystyki? Dzięki użyciu kryterium **trafności** możemy ocenić właściwy dobór strategii/programu oraz instrumentów ich realizacji do zidentyfikowanych potrzeb społeczno-gospodarczych. Nawiązując do użytych powyżej przykładów, mogłyby pojawić się następujące pytania: Czy program budowy oczyszczalni ścieków jest najlepszym instrumentem do rozwoju sektora turystyki w danym regionie? W jaki sposób w dokumentach programowych uwzględnia się problem bezrobocia długoterminowego?

Kryterium **użyteczności** jest swoistym powtórzeniem kryterium trafności. Stawia bowiem analogiczne pytania, tyle że w innym momencie czasowym (w trakcie lub po zamknięciu wdrażania programu). **Wydajność** koncentruje analizę na relacjach między nakładami, kosztami, zasobami (finansowymi, ludzkimi, administracyjnymi) a osiągniętymi efektami wdrażania strategii. Wykorzystując przykłady pytań dotyczących kryterium skuteczności, podobne pytania odnoszące się do kryterium efektywności mogłyby brzmieć w następujący sposób: Czy stworzone miejsca pracy dla długotrwale bezrobotnych można było stworzyć przy wykorzystaniu mniejszych nakładów finansowych? Czy podobne efekty gospodarcze (rozwój turystyki) w gminie można było osiągnąć przy wykorzystaniu innych instrumentów lub przy niższych nakładach? Stosując ostatnie

kryterium **trwałości** stawiamy pytania o ciągłość efektów w perspektywie średnio- i długoterminowej. Chodzi zwłaszcza o zachowanie trwałości pozytywnych efektów programu lub projektu po zakończeniu jego finansowania. Przykłady pytań ewaluacyjnych kwalifikujących się do kryterium długotrwałości można byłoby zdefiniować w następujący sposób: Czy bezrobotni długoterminowi zatrudniani w wyniku realizacji programu zachowają pracę? Czy technologie stosowane w oczyszczalniach ścieków zapewnią trwały, pozytywny wpływ na środowisko?

Kryteria ewaluacyjne pomagają porządkować badanie, tworząc swego rodzaju bloki zagadnień (pytań), poddawanych analizie. Ich celem jest także uwypuklenie pewnych elementów ocen, umożliwiając spojrzenie na analizowany program przez pewien przyjęty punkt widzenia. W końcu ich wykorzystanie umożliwia zweryfikowanie przystawalności pytań do cyklu zarządzania strategiami/programami publicznymi. Na potrzeby każdej ewaluacji, w szczególności obszaru o dużej specyfice, możliwe jest zdefiniowanie innego katalogu kryteriów lub też dołączenie kryteriów dodatkowych. Przykładem takiego kryterium dodatkowego jest obszar lokalnej współpracy i partnerstwa w odniesieniu do badania efektów wdrażania danej strategii. Stosując standardowe kryteria ewaluacji można dla każdej strategii bądź programu ustalić współczynniki wydajności i skuteczności. Sposób ich obliczania ilustruje Tabela 5.4.

TABELA 5.4.

Współczynniki wydajności i skuteczności dla produktów, wyników i wpływów

Wskaźnik	Współczynnik wydajności	Współczynnik skuteczności
Produkt (finansowy lub materialny)	Nakłady/jednostkę produktu	Produkt rzeczywisty w porównaniu do planowanego
Rezultat	Nakłady/rezultat	Wynik rzeczywisty w porównaniu do planowanego
Oddziaływanie	Nakłady/oddziaływanie	Wpływ rzeczywisty w porównaniu do planowanego

Źródło: S. Mazur (red.), *Zarządzanie projektem*, Wydawnictwo Małopolskiej Szkoły Pedagogicznej, Kraków 2004.

Współczynniki wydajności i skuteczności dostarczają zarządzającym programem/strategią, finansującym i oceniającym informacji koniecznych do podejmowania decyzji dotyczących ewentualnych korekt projektu/strategii. W celu przedstawienia praktycznych możliwości zastosowania wyżej wymienionych wskaźników, posłużymy się przykładem.

Załóżmy, że ludność gminy zwiększa się, zarówno ogólnie, jak i pod względem liczby dzieci i młodzieży w wielu szkolnym. Prognozy mówią, że wzrost ten utrzyma się także w przyszłości. W chwili obecnej szkoły są przeładowane, średnia wielkość klasy przekracza o 20% obowiązujące standardy.

Gmina w strategii rozwoju określa działania polegające na zbudowaniu trzech nowych szkół, z których każda będzie stanowić osobny projekt. Przed rozpoczęciem programu należy opracować ramową strukturę procesu oceny programu, zarówno w toku jego realizacji, jak i po jego zakończeniu.

Cel programowy (wskaźnik monitorowania): Ukończyć budowę trzech nowych szkół w przeciągu pięciu lat, co doprowadzi do wzrostu liczby miejsc w klasach o 30% w celu rozwiązania bieżącego problemu zbyt licznych klas i spodziewanego przyrostu liczby uczniów w przeciągu najbliższych pięciu lat.

Przykładowa struktura oceny (ułożona w pytania dla poszczególnych kryteriów) dla tego scenariusza zaprezentowana została poniżej.

***Istotność*:**

- W jakim stopniu cele programu budowy szkół odpowiadają zmieniającym się potrzebom i priorytetom gminy?
- Czy na terenie gminy klasy rzeczywiście są zbyt liczne?
- Czy populacja dzieci i młodzieży w wieku szkolnym nadal wzrasta (w jakim tempie), czy też ustabilizowała się?
- Czy rozwiązanie problemu zbyt licznych klas nadal stanowi priorytet dla gminy?

***Użyteczność*:**

- Czy program wywarł zaplanowany wpływ na docelową grupę beneficjentów w odniesieniu do ich potrzeb?
- Czy program budowy doprowadził do zmniejszenia liczebności klas w szkołach?
- Czy wielkość, układ pomieszczeń i lokalizacja wybudowanych szkół odpowiada preferencjom docelowej populacji uczniów i rodziców?
- Czy wyposażenie nowych szkół zawiera elementy, których można oczekiwać w nowych placówkach tego rodzaju?

***Trwałość*:**

- Czy zmiany lub korzyści będą miały charakter trwały i utrzymają się po zakończeniu programu?
- Jaka jest szacowana trwałość nowo wybudowanych budynków szkolnych?

***Wskaźniki monitorowania*:**

- Ocenić jakość i istotność wykorzystywanych wskaźników monitorowania.
- Czy wskaźniki opracowane dla projektu umożliwiają monitorowanie i ocenę wyników działań w odniesieniu do celów w sposób łatwy i precyzyjny?
- Czy dostarczają informacji istotnych z punktu widzenia celów programu?

***Wydajność*:**

- Jaka jest wydajność w przekształcaniu nakładów w: 1) produkty, 2) wyniki oraz 3) wpływy?

- Czy podobne efekty można było osiągnąć przy wykorzystaniu innych instrumentów?
- Czy podobne efekty można było osiągnąć przy wykorzystaniu niższych nakładów finansowych?

***Skuteczność*:**

- Porównanie zaplanowanych wskaźników z rzeczywiście osiągniętymi: 1) produktami, 2) wynikami oraz/lub 3) wpływem.

Przykładowe współczynniki wydajności i skuteczności dla programu budowy szkół przedstawia Tabela 5.5.

TABELA 5.5.

Przykładowe współczynniki wydajności i skuteczności

Wskaźnik	Współczynnik wydajności	Współczynnik skuteczności
Produkt (finansowy lub materialny)	Koszt wybudowania jednej szkoły; koszt powstania miejsca dla jednego ucznia.	Liczba szkół rzeczywiście wybudowanych w porównaniu do zaplanowanej liczby szkół do wybudowania w pięcioletnim okresie obowiązywania programu. Liczba zaplanowanych miejsc dla uczniów w porównaniu z rzeczywistą liczbą nowo powstałych miejsc.
Rezultat	Koszt projektu w przeliczeniu na procentowy wzrost średniej ocen uczniów.	Planowany procentowy wzrost średniej ocen uczniów w porównaniu z rzeczywistym procentowym wzrostem średniej.
Oddziaływanie	Koszt w przeliczeniu na procentowy wzrost liczby osób znajdujących pracę do sześciu miesięcy po ukończeniu studiów.	Planowany poziom zmian w odsetku osób znajdujących pracę w terminie do sześciu miesięcy po ukończeniu studiów w porównaniu z poziomem rzeczywistym.

Źródło: S. Mazur (red.), *Zarządzanie projektem*, Wydawnictwo Małopolskiej Szkoły Pedagogicznej, Kraków 2004.

Wyliczając poszczególne wskaźniki po przeprowadzeniu ewaluacji oraz dysponując wskaźnikami bazowymi można odpowiedzieć sobie na kilka kluczowych pytań:

- Czy podobne efekty można było osiągnąć przy wykorzystaniu innych instrumentów?

- Czy podobne efekty można było osiągnąć przy wykorzystaniu niższych nakładów finansowych?
- Czy system zarządzania i wdrażania programem okazał się skuteczny?
- Czy cele interwencji publicznej zdefiniowane na etapie programowania zostały osiągnięte?
- Czy wybrane instrumenty i rozwiązania okazały się odpowiednie do zidentyfikowanych problemów?

W przypadku ewaluacji bieżącej wybierane pytania koncentrują się wokół kwestii wsparcia procesu wdrażania strategii (wyjaśnienia bieżących blokad i problemów zarządzania), bieżącej weryfikacji racjonalności działań (sugestie korekt strategii, przenoszenie środków między priorytetami), czy szacowanie wstępnych efektów programu.

W ramach projektowania ewaluacji precyzuje się także oczekiwania co do metodologii badania. Zlecający planując pytania ewaluacyjne powinien określić swoje oczekiwania co do metod, jakimi te pytania miałyby być realizowane (choćby po to, by uniknąć sytuacji, w której strategia jest analizowana zza biurka – bez badań terenowych), np. określić, czy oczekuje się ankiet, wizyt terenowych, analiz statystycznych. Do standardowych metod ewaluacji (dobrze znanych z badań społecznych) należą m.in.:

- mapy oddziaływania (określenie oczekiwanych, długoterminowych efektów strategii oraz identyfikacja potencjalnych i faktycznych jej skutków);
- modele logiczne; znanym przykładem modelu logicznego jest matryca logiczna stosowana do identyfikacji oczekiwanych efektów strategii/programów/projektów na poziomie produktu, rezultatu, oddziaływania i przyporządkowania każdemu z tych poziomów wskaźników osiągnięć, dokumentów weryfikujących te wskaźniki oraz założeń warunkujących osiągniecie celów);
- studia możliwości przeprowadzenia ewaluacji (przegląd spójności i logiki interwencji, dostępności danych oraz możliwości wykorzystania wyników ewaluacji w celu określenia: na ile dana interwencja poddaje się ewaluacji i jakie są bariery jej przeprowadzenia w sposób efektywny i skuteczny);
- wywiady, kwestionariusze i zogniskowane wywiady grupowe (badania terenowe, w których bierze udział kilka lub kilkanaście osób zgromadzonych w jednym miejscu, prowadzących dyskusję na temat zadany przez moderatora/ewaluatora);
- techniki obserwacyjne (bezpośrednia obserwacja przez ewaluatora określonej sytuacji w miejscu realizacji przedsięwzięcia, co stwarza możliwość uzyskania wiedzy o przebiegu realizacji danego działania, lepszego zrozumienia kontekstu, w jakim podejmowana jest interwencja, czy też dotarcia do informacji, o których uczestnicy danego przedsięwzięcia z różnych względów nie wypowiadają się w formie ustnej lub pisemnej);

- studia przypadku (próba identyfikacji i interpretacji, na przykładzie konkretnego odbiorcy, mechanizmów i procesów, które charakteryzują efekty danego typu interwencji);
- wykorzystanie danych administracyjnych (dane z systemu monitoringu interwencji publicznej);
- schematy eksperymentalne i quasi-eksperymentalne (rodzaj badań ewaluacyjnych ustrukturyzowanych, głównie ilościowych);
- analizy kosztów/korzyści, nakładów/produktów itp.;
- modele ekonometryczne[209].

Oczywiście w zakresie ustalania zadań ewaluacji nie opisuje się tych metod w sposób bardzo szczegółowy nie zamykając jednocześnie realizatorom badania możliwości skorzystania z innych metod. W tej część zakresu zadań należy przedstawić pewne minimum, jakie zgodnie z najlepszą wiedzą zlecających badanie wykonawca winien zrealizować, aby możliwe stało się udzielenie odpowiedzi na postawione pytania ewaluacyjne. Przy opisie metod proponowanych do wykorzystania przy realizacji ewaluacji powinniśmy zwrócić szczególną uwagę na koszty zastosowania poszczególnych technik ewaluacyjnych, odpowiedniość pod kątem zrealizowania celu ewaluacyjnego oraz harmonogram ich realizacji.

Wreszcie ostatnią kwestą na tym etapie jest opracowanie zarysu strategii użycia ewaluacji, czyli sprecyzowanie, w jaki sposób wyniki ewaluacji będą rozpowszechniane wśród jej odbiorców (konferencja podsumowująca, publikacja raportów, *on-line* i *e-mailowa* wysyłka wyników).

Wybór wykonawcy badania i zasady współpracy. Decyzja o podmiocie dokonującym oceny oraz w przypadku zamówień publicznych trybie wyboru wykonawcy ma kluczowe znaczenie nie tylko dla jakości produktu końcowego, ale również dla przyszłej współpracy z wykonawcą. W przypadku gdy konieczne jest uruchomienie wykonawcy zgodnie z Prawem Zamówień Publicznych, przygotowywana jest Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia wraz z załącznikiem Szczegółowy Opis Przedmiotu Zamówienia, zawierającym kluczowe zagadnienia wypracowane w fazie planowania.

PRZYKŁAD 5.1.

Propozycja struktury Szczegółowego Opisu Przedmiotu Zamówienia

Rozdział I. Przedmiot / problem i zakres badawczy (obszar strategii, który będzie oceniany, problem, który ma być rozwiązany)
Rozdział II. Cel badania (po co chcemy badać dane zjawisko i co chcemy osiągnąć)

[209] A. Rogut i in., *Ewaluacja interwencji publicznej służącej podnoszeniu efektywności Regionalnych Systemów Innowacji. Praktyczny przewodnik dla zamawiających badania ewaluacyjne,* SWSPiZ, Łódź 2008.

Rozdział III. Odbiorcy (użytkownicy) ewaluacji (grupa osób, do których skierowane są wyniki ewaluacji)
Rozdział IV. Pytania / obszar problemowy (doprecyzowanie celu badania)
Rozdział V. Kryteria ewaluacyjne (trafność, spójność, skuteczność, efektywność, oddziaływanie, trwałość)
Rozdział VI. Wymagane metody/techniki badawcze (podstawowe oczekiwania dotyczące metodologii planowanego badania, np. wizyty terenowe, analiza dokumentów, grupy fokusowe)
Rozdział VII. Harmonogram realizacji (moment, w którym chcemy otrzymać raport końcowy z ewaluacji)
Rozdział VIII. Wymogi dotyczące prezentacji wyników (informacje nt. sposobu prezentacji raportu końcowego, np. strona internetowa, konferencja końcowa, druk itp.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeglądu SIWZ.

Najbardziej odpowiedni dla badań ewaluacyjnych jest dwustopniowy tryb wyboru wykonawcy, w szczególności dotyczy to negocjacji określonych w Prawie Zamówień Publicznych[210]. Jednak bez względu na wybrany tryb postępowania istotne jest, aby cena nie była jedynym kryterium wyboru ofert. Pozostałymi kryteriami powinna być koncepcja badania oraz proponowane metody i techniki badawcze. Przykładowo oceniać można:

- adekwatność metod i narzędzi badawczych do sformułowanych celów badania oraz logikę zaproponowanej metodologii (do X pkt);
- adekwatność metod i narzędzi badawczych do pytań badawczych (do XX pkt);
- trafność dodatkowych pytań badawczych w kontekście celów badania (do Y pkt);
- zaproponowany sposób doboru prób badawczych oraz wielkość prób (do Z pkt);
- sposób prezentacji danych i wyników badania, metodologicznego i końcowego raportu ewaluacyjnego (do XY pkt);
- rozplanowanie zadań w harmonogramie badania, wraz z ich podziałem między członków zespołu badawczego (do ZZ pkt)[211].

W przypadku zamówień nie przekraczających progu ustawy PZP, rekomenduje się stosowanie zarówno powyższych kryteriów merytorycznych, jak i wykorzystywanie elementów negocjacji przy wyborze ofert. Sprawdzoną metodą jest zaproszenie na bilateralne rozmowy wykonawców, którzy przedstawili najciekawsze oferty i przedyskutowanie ich propozycji. Warto wtedy wyjaśnić

[210] Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Badanie metaewaluacyjne dotyczące oceny stopnia wdrażania rekomendacji przez instytucje zaangażowane w realizację SPO RZL i PIW EQUAL*, Warszawa 2008.
[211] Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Ewaluacja krok po kroku – czyli zalecenia IZ w zakresie prowadzenia ewaluacji w ramach PO KL,* Warszawa 2008.

wątpliwości, wskazać na nieścisłości lub potencjalne zagrożenia, przedstawić informacje na temat zakresu pomocy wykonawcy ze strony zamawiającego. Organizacja takich spotkań umożliwia poznanie zespołów badawczych, szybkie zorientowanie się, która z ofert w najlepszy sposób odpowie na potrzeby zamawiającego, a które są jedynie komercyjnym produktem. Po wybraniu najkorzystniejszej oferty niezmiernie istotne jest dopilnowanie prawidłowego podpisywania umowy. W szczególności ważne jest, aby osoby podpisujące umowę miały odpowiednie i ważne do tego pełnomocnictwo.

Kolejnym istotnym zagadnieniem przy podpisywaniu umowy jest wskazanie osób do kontaktów roboczych, zarówno po stronie zamawiającego, jak i wykonawcy. Jest to ogromnym ułatwieniem i przyczynia się do usprawnienia komunikacji i współpracy. W miarę możliwości warto także zadbać o to, aby osoby te prowadziły projekt od początku do końca, gdyż zmiany koordynatorów bardzo często negatywnie odbijają się na sprawności i terminowości realizacji badania.

Realizacja badania ewaluacyjnego. Szczególnie ważny jest początkowy etap realizacji badania, kiedy konstruowane są narzędzia badawcze. Przed rozpoczęciem badań terenowych powinniśmy wspólnie z wykonawcą badania ostatecznie zweryfikować nie tylko poprawność tych narzędzi, ale także to, czy na ich podstawie możliwe będzie udzielenie odpowiedzi na wszystkie pytania zawarte w założeniach. Od momentu ostatecznego uzgodnienia metodologii ewaluacji (przesłanie raportu metodologicznego) nasza rola jest drugoplanowa i sprowadza się głównie do kontroli postępu prac, koordynacji wewnątrz instytucji oraz zapewnienia wsparcia organizacyjnego wykonawcy. Może to być ułatwienie wykonawcy kontaktu z kluczowymi dla badania osobami (respondentami) – zazwyczaj dotyczy to decydentów, do których dostęp dla osób z zewnątrz jest często bardzo utrudniony. Mamy tu często większe możliwości i powinniśmy je wykorzystać, jeśli otrzymamy taki sygnał od wykonawcy. Problem stanowi także dostęp do danych, które (mimo iż nie powinno to mieć miejsca) czasami udostępniane są bardzo niechętnie i tylko na wyraźną prośbę instytucji zlecającej badanie. Należy tu podkreślić konieczność zachowania niezależności wykonawcy badania w formułowaniu wniosków i zaleceń oraz zabezpieczeniu się przez próbami wpływania przez interesariuszy na zawartość produktów cząstkowych lub wstępnych wersji raportu końcowego. Zleceniodawca i wykonawca powinni stać na straży niezależności i obiektywności badania, a wszelkie dyskusje na temat raportów oraz wniosków i rekomendacji w nich zawartych powinny być sprowadzane wyłącznie do faktów.

Odbiór raportu końcowego i wdrażanie rekomendacji. Produkt końcowy, jakim jest raport, powinien przede wszystkim dostarczać spójną diagnozę problemów oraz ich rozwiązania, bądź wskazywać kierunki działań, które powinny być podjęte w celu osiągnięcia optymalizacji działań i celów określonej polityki. Zarówno diagnoza stanu, jak i propozycje rozwiązań powinny być zawsze przedstawione na podstawie wyników badań oraz niezależnej analizy i oceny ewaluatora.

Raport wysokiej jakości to taki, który z jednej strony: 1) odpowiada na nasze potrzeby informacyjne, 2) zawiera interpretacje, a nie tylko opis, 3) jasno, logicznie, wyczerpująco, czytelnie prezentuje wnioski i rekomendacje oraz wskazuje źródła i rodzaje informacji, jakie posłużyły do wyciągnięcia wniosków wraz z oceną ich znaczenia dowodowego, 4) zawiera odpowiedni dobór przykładów, cytatów (zwłaszcza przy badaniach jakościowych), z drugiej zaś jest 5) dostosowany do czytelnika pod względem języka, treści i zapewnia „komfort użytkowania" przez przejrzystość, estetykę oraz dobre streszczenie[212].

Po zaakceptowaniu raportu ewaluacyjnego, zamawiający staje przed perspektywą wykorzystania wyników ewaluacji. Raport jest najczęściej przekazywany instytucjom zaangażowanym w proces wdrażania strategii lub szczególnie zainteresowanym jego wynikami. Często przygotowuje się streszczenie zadania ewaluacyjnego, które skupia się przede wszystkim na głównych wynikach oceny ewaluacji. Dzięki temu cele i rezultaty oceny ewaluacji mogą dotrzeć do znacznie szerszego kręgu odbiorców, dla których zapoznanie się z całym raportem mogłoby okazać się zadaniem mało atrakcyjnym. W erze zalewu informacjami, starając się dotrzeć do odbiorców musimy nie tylko zadbać o skondensowanie i zaprezentowanie informacji (wniosków i rekomendacji), ale również dostosować je do możliwości absorpcji odbiorcy[213].

Dystrybucja wyników ewaluacji nie oznacza jeszcze wykorzystania wyników ewaluacji w celu poprawy lub dokonania zmian w funkcjonowaniu systemu wdrażania dokumentów strategicznych. Upowszechniając informacje ewaluacji wypełnia się jedynie postulat otwartości działań podejmowanych przez instytucje publiczne. Najistotniejsze bowiem pytanie, jakie można postawić w końcowym etapie procesu ewaluacyjnego brzmi: czy i w jaki sposób wykorzystać informacje zawarte w raporcie ewaluacyjnym? Czy wyniki oceny (ewaluacji) zostaną w pożyteczny sposób wykorzystane do bardziej efektywnego przygotowywania i wdrażania programów? Odpowiadając na to ostatnie pytanie, należy zdecydowanie przychylić się do utylitarnego podejścia do oceny ewaluacji. Wynika to zresztą z samego charakteru oceny ewaluacji, która została wprowadzona do praktyki zarządzania publicznego właśnie w celu usprawniania i zwiększania jakości działań podejmowanych ze środków publicznych[214].

W jaki sposób w praktyce wyglądać może wykorzystanie wyników ewaluacji? Zależy to przede wszystkim od czterech podstawowych grup podmiotów: zamawiającego, wykonawcy, decydentów oraz podmiotów, których dotyczą rekomendacje określone w raporcie ewaluacyjnym.

Przy ewaluacji zorientowanej na praktyczne wykorzystanie, już na etapie przygotowywania zakresu zadania ewaluacyjnego planujemy każdy etap procesu

[212] A. Haber, *Zarządzanie badaniem ewaluacyjnym – perspektywa zlecającego*, [w:] K. Olejniczak, M. Kozak, B. Lendzion (red.), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych*, PAN, Warszawa 2008.
[213] A. Haber, *Proces ewaluacji ex-post – konceptualizacja, operacjonalizacja badania ewaluacyjnego*, [w:] A. Haber (red.), *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, PARP, Warszawa 2007.
[214] T. Kierzkowski, *Ocena (ewaluacja) programów…*, op. cit.

ewaluacyjnego pod kątem jak najszerszego spożytkowania rezultatów prac członków zespołu ewaluacyjnego. Do projektu ewaluacyjnego najlepiej jest zaangażować przedstawicieli referatów zaangażowanych we wdrażanie strategii, przedstawicieli jednostek organizacyjnych oraz organizacji pozarządowych. Dotyczy to definiowania przedmiotu i celu badania, stosowanych metod, standardu raportów itp. Już na tym etapie zyskujemy zrozumienie potencjalnych odbiorców ewaluacji oraz identyfikujemy ich potrzeby odnośnie celów oraz wykorzystania ewaluacji strategii. Tworzenie szerokiego partnerstwa (włączenie zainteresowanych tematem osób i instytucji) w procesie ewaluacji zwiększa w znaczący sposób jakość ewaluacji oraz ułatwia późniejsze wprowadzanie w życie rekomendacji zawartych w raporcie ewaluacyjnym.

Załóżmy, iż w przemyślany sposób sformułowaliśmy cel zadania ewaluacyjnego i oczekujemy od ewaluatora precyzyjnych wniosków na temat szeroko rozumianej efektywności ocenianego programu. Jeśli zespół ewaluacyjny sprosta wymaganiom zamawiającego i dostarczy produkt wysokiej jakości – raport ewaluacyjny, zawierający między innymi nowe informacje na temat samego programu (realizuje zatem cel poznawczy ewaluacji) oraz rekomendacje związane z ocenianym programem (cel instrumentalny ewaluacji), spełniony jest pierwszy warunek wykorzystania wyników ewaluacji – bardzo dobry raport ewaluacyjny, zawierający prawidłowe wnioski wraz z przyporządkowanymi im rekomendacjami.

Drugi warunek właściwego spożytkowania rezultatów zadania ewaluacyjnego to nasza postawa. Jeśli traktujemy ewaluację schematycznie, wyłącznie jako niechciany obowiązek związany z wypełnianiem zobowiązań nałożonych przez prawodawstwo, wówczas maleją szanse pełnego skorzystania z ewaluacji. Proces ewaluacji kończy się dla nas wraz z zaakceptowaniem ostatecznej wersji raportu ewaluacyjnego. Wykonawca otrzymuje wynagrodzenie za realizację ewaluacji (i w tym momencie kończy się jego udział w procesie ewaluacyjnym), my mamy natomiast poczucie wypełnienia obowiązku ustawowego (o ile ustawa lub inny akt prawny nie precyzuje wykorzystania rezultatów oceny).

Ewaluacja zorientowana na wykorzystanie wymaga jednak od nas zupełnie innego nastawienia. Jeśli od początku docenimy rolę ewaluacji jako narzędzia poprawiającego zarządzanie i skuteczność programów, wówczas pełne wykorzystanie rezultatów ewaluacji w dużej części zależy od dwóch pozostałych grup podmiotów: decydentów oraz podmiotów, których dotyczą rekomendacje zawarte w raporcie ewaluacyjnym.

Aby możliwe stało się wdrożenie rozwiązań zaproponowanych przez zespół ewaluacyjny i zaakceptowanych przez zamawiającego, konieczne jest dotarcie z ich treścią do podmiotów decyzyjnych, zdolnych do wprowadzenia zmian zasygnalizowanych w raporcie ewaluacyjnym. Decydenci muszą zrozumieć wnioski i rekomendacje zawarte w raporcie oraz pozytywnie ustosunkować się do konieczności ich wprowadzenia.

Narzędziem pomocnym w zakresie wdrażania zaleceń ewaluacyjnych może być opracowanie karty monitorowania zaleceń ewaluacyjnych. Ma ona formę

tabeli, w której poszczególnym zaleceniom przypisuje się sposób ich wdrożenia, adresata oraz termin realizacji. Aby poprawnie opracować kartę, konieczne jest zaangażowanie w proces tworzenia dokumentu osób i instytucji objętych ewaluacją – szczegółowe działania umożliwiające wdrożenie rekomendacji muszą zostać szeroko przedyskutowane i skonsultowane ze wszystkimi adresatami rekomendacji, w zależności od tematyki badania.

Na zakończenie warto raz jeszcze podkreślić potrzebę jak najszerszego udziału partnerów, w tym instytucji odpowiedzialnych za przygotowanie lub wdrażanie ocenianych programów, w opracowaniu zakresu zadań i nadzorze nad realizacją ewaluacji. Aktywny udział tych podmiotów w procesie ewaluacyjnym ma później znaczący wpływ na możliwość wprowadzania rekomendacji w życie i usprawnianie polityki rozwoju społeczno-gospodarczego.

Praktyczne zalecenia w zakresie ewaluacji strategii rozwoju gminy:

- Na każdym etapie planowania i wdrażania ewaluacji włączaj zainteresowanych partnerów – potencjalnych adresatów zaleceń ewaluacyjnych.
- Wykorzystuj metody zarządzania cyklem programowania do definiowania celów ewaluacyjnych.
- Określ jasno korzyści, jakie przyniesie dla poszczególnych interesariuszy zdobycie nowej wiedzy o zarządzaniu daną strategią, czy programem operacyjnym.
- Zadbaj o to, aby sposób prezentacji raportów ewaluacyjnych był ciekawy, zrozumiały, przejrzysty i użyteczny dla odbiorcy.
- Zwracaj uwagę na kryteria wyboru wykonawcy zlecenia ewaluacyjnego.
- Zadbaj o upublicznienie i promocję wyników ewaluacji.
- Ustal procedury pozwalające wdrożyć rekomendacje, a następnie – co ważniejsze – śledź ich wykonanie.
- Zadbaj o to, by zarządzający wdrażaniem poszczególnych priorytetów strategii byli zachęcani do postrzegania ewaluacji jako korzystnego i użytecznego narzędzia (buduj potencjał ewaluacyjny).

Wykaz polecanej literatury

1. Ackoff R.L., *Zasady planowania w korporacjach*, PWE, Warszawa 1993.
2. Aniszewska G., *Benchmarking, czyli jak się uczyć i doskonalić*, „Marketing i Rynek", 4/95.
3. Arveson P., *A Balance Scorecard for City and County Services*, Balance Scorecard Institute, Washington 2003.
4. *Badanie metaewaluacyjne dotyczące oceny stopnia wdrażania rekomendacji przez instytucje zaangażowane w realizację SPO RZL i PIW EQUAL*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.
5. Bagdziński S., *Lokalna polityka gospodarcza (w okresie transformacji systemowej)*, UMK, Toruń 1994.
6. Bartkowska-Nowak D., Nowak J., Webb J., *Zarządzanie w gminie*, FRDL, Warszawa 1998.
7. Bauman Z., *Globalizacja. I co z tego dla ludzi wynika*, Wydawnictwo PIW, Warszawa 2000 (przełożył E. Klekot).
8. Borkowski T., *Skorzystać na Unii*, „Gazeta Bankowa" 12-18 marca 2007.
9. Brol R. (red.), *Zarządzanie rozwojem lokalnym*, AE, Wrocław 1998.
10. Budner W., *Lokalizacja przedsiębiorstw. Aspekty ekonomiczno-przestrzenne i środowiskowe*, Wyd. Akademia Ekonomiczna, Poznań 2004.
11. Buksiński T., *Współczesne filozofie polityki*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Filozofii, Poznań 2006.
12. Castells M., *Społeczeństwo sieci*, PWN, Warszawa 2007.
13. Domański R., *Gospodarka przestrzenna*, PWN, Warszawa 1990.
14. Domański R., *Zasady geografii społeczno-ekonomicznej*, PWN, Warszawa-Poznań 1995.
15. Domański T., *Strategia rozwoju gminy*, Wyd. Hamal Books, Warszawa 1997.
16. Dylewski M., *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele*, Difin, Warszawa 2007.
17. Dylus A., *Globalizacja. Refleksje etyczne*, Wyd. Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków 2005.
18. Dziemianowicz W., Swianiewicz D., *Atrakcyjność inwestycyjna miast*, „Transformacja Gospodarki", IBnGR, Warszawa 1998.
19. Ekiert K., *Ewaluacja w administracji publicznej. Funkcje, standardy i warunki stosowania*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2004.
20. *Ewaluacja krok po kroku – czyli zalecenia IZ w zakresie prowadzenia ewaluacji w ramach PO KL*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.
21. Faulkner D., Bowman C., *Strategie konkurencji*, Gebethner&Ska, Warszawa 1996.

22. Fukuyama F., *Wielki wstrząs. Natura ludzka a odbudowa porządku społecznego*, Wyd. Politeja, Warszawa 2000.
23. Fukuyama F., *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1997.
24. Gaczek W.M., *Innowacyjność jako czynnik podnoszenia konkurencyjności gospodarki regionu*, [w:] Gaczek W.M. (red.), *Innowacje w rozwoju regionu*, Wyd. Akademia Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005.
25. Gawlikowska-Hueckel K., *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej, Konwergencja czy polaryzacja?*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2002.
26. Gierszewska G., Romanowska M., *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 1998.
27. Gordon L.G., *Strategiczny plan dla gminy. Jak osiągnąć sukces?*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1998.
28. Gorzelak G., *Bieda i zamożność regionów. Założenia, hipotezy, przykłady*, „Studia Regionalne i Lokalne", nr 1(11) 2003.
29. Gorzym-Wilkowski W., Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., *Zarys ekonomiki gminy*, Norbertinum, Lublin 1999.
30. Grabowska E., *Liberalizm a ethos gospodarczy. Relacje w perspektywie historii myśli ekonomicznej*, praca magisterska pod kierunkiem D. Waldzińskiego, Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie (planowany egzamin dyplomowy: przełom czerwca i lipca 2009 r.).
31. Grosse T.G., *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne", nr 1(8) 2002.
32. Gruchman B., *Rozwój regionalny Polski w perspektywie członkostwa w unii gospodarczo-walutowe*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologicznych", Zeszyt 2/2006.
33. Grzeszczak J., *Bieguny wzrostu a formy przestrzeni spolaryzowanej. Prace geograficzne*, Nr 173, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im St. Leszczyńskiego, PAN, Warszawa 1999.
34. Haber A., *Proces ewaluacji ex-post – konceptualizacja, operacjonalizacja badania ewaluacyjnego*, [w:] Haber A. (red.), *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, PARP, Warszawa 2007.
35. Haber A., *Zarządzanie badaniem ewaluacyjnym – perspektywa zlecającego*, [w:] Olejniczak K., Kozak M., Lendzion B. (red.), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych*, PAN, Warszawa 2008.
36. Hammer R., *Technika planów sieciowych*, Prace Naukowe Instytutu Organizacji i Zarządzania Politechniki Wrocławskiej 1978, nr 19.
37. Hausner J. (red)., *Programowanie rozwoju regionalnego*, PWN, Kraków 1999.
38. Inglehart R., Welzel C., *How Development Leads to Democracy. What We Know About Modernization*, „Foreign Affairs", March/April 2009.

39. Jewtuchowicz A. (red.), *Strategiczne problemy rozwoju miast i regionów*, Wyd. Uniwersytet Łódzki, Łódź 2000.
40. Jewtuchowicz A., Pietrzyk I., *Rozwój terytorialny – teoria a polska rzeczywistość (przykład regionu łódzkiego)*, [w:] Klasik A. (red.), *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym w kontekście integracji europejskiej*, „Biuletyn KPZK PAN", z. 208/2003.
41. Kaplan R., Norton D., *The Balanced Scorecard – Measures That Drive Performance*, „Harvard Business Review", 1992.
42. Kaplan R., Norton D., *Putting the Balanced Scorecard to Work*, „Harvard Business Review", 1993
43. Kaplan R., Norton D., *Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System*, „Harvard Business Review", 1996.
44. Kaplan R., Norton D., *Strategiczna karta wyników. Praktyka*, CIM, Warszawa 2001.
45. Kaplan R., Norton D., *Strategiczna karta wyników. Jak przełożyć strategię na działanie?*, PWN, Warszawa 2002.
46. Kapuściński R. (w rozmowie z A. Domosławskim), *Ciszej z tymi werblami*, „Gazeta Świąteczna" z 24-26 grudnia 2002.
47. *Kierunki i instrumenty oddziaływania samorządu terytorialnego*, [w:] Kosiedowski W., *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego*, TNOiK, Toruń 2005.
48. Kierzkowski T., *Ocena (ewaluacja) programów i projektów o charakterze społeczno-gospodarczym w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, PARP, Warszawa 2002.
49. Klasik A., Kuźnik F., *Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Uniwersytet Opolski, Opole 1998.
50. Klasik A., *Strategie regionalne. Formułowanie i wprowadzanie w życie*, AE, Katowice 2002.
51. Komisja Europejska, *Nowy okres programowania 2007-2013. Przewodnik po metodach ewaluacji: Wskaźniki monitoringu i ewaluacji*, Dokument roboczy nr 2, Bruksela 2006.
52. Korenik S., *Zarządzanie rozwojem lokalnym (gminy)*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Uniwersytet Opolski, Opole 1998.
53. Kosiedowski W. (red.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, TNOiK, Toruń 2005.
54. Kosiedowski W. (red.), *Strategie i polityka rozwoju lokalnego (na przykładzie Polski północno-wschodniej)*, Wszechnica Mazurska, Olecko 2001.
55. Kosiedowski W. (red.), *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*, TNOiK, Toruń 2001.
56. Kożuch B., Kożuch A., Plawgo B., *Podstawy zarządzania organizacjami*, FWZ, Kraków 2005.
57. Kramer T., *Podstawy strategii rozwoju firmy*, „Marketing i Rynek", 12/96.

58. Kreikebaum H., *Strategiczne planowanie w przedsiębiorstwie*, PWN, Warszawa 1997.
59. Krukowski K., *Bilans strategiczny jako narzędzie oceny potencjału rozwojowego gminy wiejskiej*, Biuletyn KPZK PAN, Zeszyt 208/2003.
60. Krukowski K., Kamieniak K., *Strategiczne karta wyników – narzędzie zarządzania strategicznego organizacjami publicznymi*, [w:] Krukowski K. (red.), *Zarządzanie organizacjami publicznymi*, UWM, Olsztyn 2006.
61. Krukowski K., Kamieniak K., *The Balanced Scorecard as a tool for designing the strategy of a public sector institution*, maszynopis, Olsztyn 2008.
62. Krukowski K., Kulas-Klimaszewska I., *Planowanie strategiczne – wybrane metody*, Wydawnictwo APIS, Olsztyn 2002.
63. Krukowski K., *Lokalne czynniki wspomagające rozwój gmin wiejskich (na przykładzie wybranych gmin województwa warmińsko-mazurskiego*), Prace Naukowe AE we Wrocławiu, nr 1023, 2004.
64. Krukowski K., *Strategie rozwoju gmin wiejskich województwa warmińsko-mazurskieg*o, Ośrodek Badań Naukowych w Olsztynie, Olsztyn 2007.
65. Krukowski K., *Tworzenie strategii rozwoju gminy*, [w:] *Strategia rozwoju samorządów gminnych*, Wyższa Szkoła Biznesu w Pile, Piła 2000.
66. Krukowski K., *Zakres i metody analizy strategicznej gmin i powiatów*, [w:] Kosiedowski W. (red.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, TNOIK, Toruń 2005.
67. Krukowski K., *Zarządzanie rozwojem jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Kosiedowski W., *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego*, TNOiK, Toruń 2005.
68. Krupski R., *Zarządzanie strategiczne. Koncepcje. Metody*, AE we Wrocławiu, Wrocław 1998.
69. Kuciński K., *Geografia ekonomiczna. Zarys teoretyczny*, Wyd. SGH, Warszawa 1994.
70. Kudłacz T., *Programowanie rozwoju regionalnego i lokalnego*, [w:] Strzelecki Z., *Gospodarka regionalna i lokalna*, PWN, Warszawa 2008.
71. Kulas-Klimaszewska I., *Analiza otoczenia przedsiębiorstwa*, [w:] *Zarządzanie strategiczne przewodnik do ćwiczeń*, UWM, Olsztyn 2000.
72. Landes D.S., *Bogactwo i nędza narodów. Dlaczego jedni są tak bogaci, a inni tak ubodzy*, Wyd. MUZA, Warszawa 2005.
73. Majchrzak M., Zalewski A. (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Monografie i Opracowania nr 483, SGH, Warszawa 2000.
74. *Mała Encyklopedia Ekonomiczna*, PWE, Warszawa 1961.
75. Marchesnay M., *Zarządzanie strategiczne. Geneza i rozwój*, Wyd. Poltekst, Warszawa 1994.
76. Mazur S. (red.), *Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2007.
77. Mazur S. (red.), *Zarządzanie projektem*, Wydawnictwo Małopolskiej Szkoły Pedagogicznej, Kraków 2004.

78. Nasiłowski M., *System rynkowy. Podstawy mikro i makroekonomii*, Wyd. Key Text, Warszawa 1998.
79. Niedzielski E. (red.), *Zarządzanie strategiczne – przewodnik do ćwiczeń*, UWM, Olsztyn 2000.
80. Nowińska E., *Strategia rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 1997.
81. Oberlander G.G., *Project Management for Engineering and Construction*, McGraw_Hill, Boston 2000.
82. Obrębalski M. (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 1998.
83. Olejniczak K., *Apetyt na grona? Koncepcja gron oraz koncepcje bliskoznaczne w teorii i praktyce rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne", nr 2 (12) 2003.
84. Olejniczak K., *Ewaluacja jako narzędzie zarządzania w sektorze publicznym*, [w:] Gorzelak G., Tucholska A. (red.), *Rozwój, Region, Przestrzeń*, MRR, EUROREG, Warszawa 2007.
85. Osborne D., Gaebler T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Reading: Addison-Wesley, 1992.
86. Parysek J.J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 1997.
87. Penc J., *Leksykon Biznesu*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 1997.
88. Pietrzyk I., *Sterowanie rozwojem regionalnym we Francji*, „Studia KPZK PAN", t. XCIV Warszawa 1992.
89. Pike A., Rodriguez-Pose A., Tomaney J., *Local and Regional Development*, Routledge, Taylor &Francis Group, London and New York 2006.
90. *Planowanie i zarządzanie strategiczne. Poradnik dla menedżerów miast w samorządach terytorialnych*, Wydawnictwo Samorządowe FRDL, Warszawa 1997.
91. Potwora W., *Wymiary analizy strategicznej a formułowanie strategii w marketingu regionalnym*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Uniwersytet Opolski, Opole 1998.
92. Prusak W., Wyrwicka M., *Zarządzanie projektami*, Zachodnie Centrum Organizacji, Poznań 1997.
93. Purgat A., Reszel R., *Zarządzanie gminą w teorii i praktyce*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa-Poznań, Zielona Góra 1997.
94. Putnam R.D., *Demokracja w działaniu*, Wyd. Znak, Kraków 1995.
95. Reichel M., *Istota i czynniki rozwoju regionalnego*, [w:] Fudaliński J. (red.), *Wybrane zagadnienia rozwoju regionalnego i zarządzania organizacjami*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, Nowy Sącz 2003.
96. Rogut A. i in., *Ewaluacja interwencji publicznej służącej podnoszeniu efektywności Regionalnych Systemów Innowacji. Praktyczny przewodnik dla zamawiających badania ewaluacyjne*, SWSPiZ, Łódź 2008.
97. Romański T., *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, FRDL, Warszawa 1999.

98. Shadish W. i in., *Foundations of Program Evaluation. Theories and Practice*, Newbury Park 1991.
99. Smid W., *Leksykon menedżera*, PBS, Kraków 2000.
100. Stabryła A., *Zarządzanie projektami ekonomicznymi i organizacyjnymi*, PWN, Warszawa 2006.
101. Stewart J., Ranson S., *On the Unintended Consequences o Publishing Performance Data in the Public Sector*, „Public Sector Management. Theory, Practice and Critique", London 1994.
102. *Strategia rozwoju gminy Działdowo woj. warmińsko-mazurskie*, Urząd Gminy w Działdowie, maszynopis, Działdowo 2000.
103. Strategor, *Zarządzanie firmą*, PWE, Warszawa 1995.
104. Strategor, *Zarządzanie firmą. Strategie, struktury, decyzje, tożsamość*, PWE, Warszawa 1995.
105. Stróżewski W., *O wielkości. Szkice z filozofii człowieka*, Wyd. Znak, Kraków 2002.
106. Strzelecki Z. (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, PWN, Warszawa 2008.
107. Sudolska A., *Ocena instrumentów wspierania innowacyjności przedsiębiorstw*, [w:] Haffer M., *Innowacyjność i potrzeby proinnowacyjne przedsiębiorstw regionu kujawsko-pomorskiego*, Wyd. UMK, Toruń 2004.
108. Szymala Z., *Determinanty rozwoju regionalnego*, Wyd. Akademia Ekonomiczna w Krakowie i Zakład Ossolińskich, Wrocław 2000.
109. Szymala Z., *Regionalne uwarunkowania rozwoju przemysłu*, Wyd. Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Ossolineum, Kraków 1994.
110. Trocki M., Grucza B., Ogonek K., *Zarządzanie projektami*, PWE, Warszawa 2003.
111. Tubielewicz K., *Atrakcyjność inwestycyjna w aspekcie decyzji lokalizacji działalności*, [w:] Tubielewicz A. (red.), *Problemy zarządzania*, Wydawnictwo PG, Gdańsk 2004.
112. Tubielewicz K., *Znaczenie portów morskich dla rozwoju regionalnego na przykładzie województwa pomorskiego*, rozprawa doktorska pod kierunkiem D. Waldzińskiego, Wydział Zarządzania i Ekonomii Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 2008.
113. Waldziński D., Chodkowska E., *Kultura i sztuka. Gospodarka i kultura w kontekście regionalnym*, [w:] Plawgo B. (red.), *Potencjał rozwoju regionalnego – województwo podlaskie*, Wyd. Białostocka Fundacja Kształcenia Kadr, Białystok 2007.
114. Waldziński D., *Ekonomiczno-kulturowe znaczenie współczesnych ośrodków portowych w świetle koncepcji trajektorii rozwoju regionalnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego", Nr 491/2008, „Ekonomiczne Problemy Usług", Nr 15, *Transport morski i lotniczy w obsłudze ruchu pasażerskiego. Implikacje dla regionów*.

115. Waldziński D., *Ethos integracji europejskiej i duch kapitalizmu w warunkach globalnego kryzysu gospodarczego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, maszynopis, Olsztyn 2009.
116. Waldziński D., Juchniewicz M., Śledź D., *Katalog mechanizmów prorozwojowych – koncepcja zarządzania zmianą społeczno-gospodarczą w regionie*, [w:] Śledź D., Waldziński D. (red.), *Analiza aktualnej sytuacji, trendów rozwojowych i prognoza zmian społeczno-gospodarczych w województwie lubelskim*, Wyd. Instytut Badań i Analiz OSB, Lublin 2009.
117. Waldziński D., *Koncepcja trajektorii rozwoju jako przykład metaekonomicznego ujęcia problematyki regionalnej*, [w:] Jóźwik B., Ponikowski H. (red.), *Międzynarodowe uwarunkowania rozwoju regionalnego*, Wyd. KUL, Lublin 2008.
118. Waldziński D., *Miejsce i rola samorządów lokalnych w polskiej polityce morskiej*, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 1999.
119. Waldziński D., *Polityka regionalna w Polsce w procesie przemian kulturowo-cywilizacyjnych. Zarys problemu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2005.
120. Waldziński D., *Rozwój lokalny i regionalny we współczesnej myśli ekonomicznej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego", Nr 489/2008. „Ekonomiczne Problemy Usług", Nr 14, *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie.*
121. Waldziński D., *Skazani na lokalność? Społeczności lokalne wobec ekonomicznych konsekwencji współczesnych przemian kulturowo-cywilizacyjnych*, „Problemy Zarządzania" 2006, nr 3 (13).
122. Waldziński D., *Wprowadzenie teoretyczne do problematyki badawczej*, [w:] Śledź D., Waldziński D. (red.), *Analiza aktualnej sytuacji, trendów rozwojowych i prognoza zmian społeczno-gospodarczych w województwie lubelskim*, Wyd. Instytut Badań i Analiz OSB, Lublin 2009.
123. Webber R.A., *Zasady zarządzania organizacjami*, PWE, Warszawa 1996.
124. Weihrich T., *The TOWS Matrix. A Tool for Situational Analysis*, „Long Range Planning", 1982, nr 2.
125. *Zadania gmin i powiatów w państwie członkowskim Unii Europejskiej*, pr. zb. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2003.
126. Zalewski A. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa 2007.
127. *Zarządzanie strategiczne*, praca zbiorowa, Wyd. AE, Wrocław 1997.
128. Ziółkowski M., *Planowanie strategiczne rozwoju gminy*, SGH, Warszawa 1995.
129. Ziółkowski M., *Proces formułowania strategii rozwoju gminy (na prawach rękopisu)*, Katedra Samorządu Terytorialnego i Gospodarki Lokalnej SGH w Warszawie, Warszawa 1998.