

# Działanie praktyczne, a myślenie strategiczne. Głos w dyskusji nad rozwojem lokalnym

**Łukasz Dymek**

Politechnika Opolska, Polska

---

## Streszczenie

*Artykuł prezentuje słowo w dyskusji nad realizacją dokumentów strategicznych na rzecz rozwoju lokalnego. Celem opracowania jest zwrócenie uwagi na problemy związane z tworzeniem i wdrażaniem strategii. Przyczyną powstania tekstu są badania i analizy prowadzone w regionie nad programowaniem i planowaniem rozwoju. Wstępne obserwacje wskazują, że dokumentacja strategiczna obowiązująca w gminach jest nieadekwatna do ich potrzeb, a co za tym idzie, jednostki samorządu terytorialnego nie do końca wiedzą i chcą z nich korzystać.*

**Słowa kluczowe:** rozwój lokalny, strategia, planowanie strategiczne, programowanie rozwoju

## Wstęp

Reforma samorządowa z roku 1990<sup>1</sup> odtwarzająca samorządność w Polsce jak również reforma administracyjna z roku 1999<sup>2</sup> wyznaczyły właściwy kierunek rozwoju społeczności lokalnych. Niemniej dopiero niedaleka perspektywa włączenia Polski do struktur Unii Europejskiej zmusiła do działań planistycznych. Wiązało się to z możliwością aplikowania o środki przedakcesyjne: PHARE, SAPARD, ISPA.<sup>3</sup> Możliwość uzyskania środków z tego ostatniego programu zmusiła samorządy do formalizacji planów rozwojowych. „Prymus” w tym zakresie miał udowodnić, że jego działania nie mają charakteru incydentalnego, ale są przemyślane i zaprogramowane zgodnie z przyjętą ścieżką rozwoju. Jednostka chcąc aplikować o środki pomocowe musiała udowodnić, że konieczność przeprowadzenia inwestycji znajduje odzwierciedlenie jej w dokumentach strategicznych i jest spójne z szerszym kontekstem strategicznym rozwoju. Tym samym rozpoczął się intensywny proces tworzenia dokumentacji strategicznej. Należy przyznać, że tworzenie dokumentacji na poziomie regionów przebiegało w miarę poprawnie. Zupełnie inaczej wyglądała sytuacja na najniższym poziomie czyli w gminach. Tworzenie dokumentacji strategicznej stanowiło i wydaje się, że wciąż stanowi duży problem dla wielu małych i średnich gmin. Przeprowadzone analizy koncentrują problematykę wokół trzech tez:

- dokumenty strategiczne gminy są podobne do siebie ponieważ są podporządkowane tym samym wytycznym opisywanym przez nadrzędne dokumenty strategiczne (poziomu regionu/kraju/wspólnoty),

---

1. Zob. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym. DzU z 1990 r. nr 16 poz. 95.

2. W ramach reformy administracyjnej wprowadzono trzy szczeble administracji samorządowej gmina, powiat i województwo. Do roku 1999 jednostką samorządową była tylko gmina (na mocy ustawy z 1990 r.). Szczegółowe regulacje znajdują odzwierciedlenie następujących aktach prawnych: Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 maja 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie powiatowym. DzU z 2016 r. poz. 814; Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie województwa. DzU z 2016 r. poz. 486.

3. PHARE — Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies [Program Pomocy Polsce i Węgom w Restrukturyzacji Gospodarki], SAPARD — Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development [Specjalny Program Akcesyjny dla Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich], ISPA — Instrument for Structural Policies for Pre-Accession [Przedakcesyjny Instrument Polityki Strukturalnej].

- wykorzystanie szansy związanej z realizacją projektów finansowanych ze środków pomocowych pociąga za sobą konieczność szybkiego reagowania pomimo braku spójności projektu z zapisami strategicznymi występującymi w gminie,
- występowanie zapisów o charakterze ogólnym, które nie odnoszą się do unikatowego charakteru gminy.

W związku z powyższym należy szczegółowo przyjrzeć się spójności realizacji działań rozwojowych z zapisami dokumentacji strategicznej. Pragmatyka podejścia do rozwoju wskazuje, że zapisy ujęte w strategii mogą być z jednej strony przepustką, a z drugiej strony poważnym obciążeniem w przypadku szans pojawiających się okazjonalnie, a podporządkowanych nagłym decyzjom rozwojowym.

## 1. Strategiczny ekosystem

Punktem wyjścia do prowadzonej analizy jest ustalenie znaczenia programowania i planowania rozwoju oraz ustalenia systemu powiązań poszczególnych dokumentów ze sobą. W tym przypadku należy mieć na uwadze nie tyle bezpośrednie powołanie na poszczególne dokumenty ale na merytoryczną spójność celów zawartych w tych dokumentach. Programowanie rozwoju to całościowe podejście do planowania (Stoner i inni 2001, s. 25) na różnym poziomie szczegółowości (Kudłacz 1999; Szlachta 1997, s. 5). Do głównych elementów programowania zaliczyć należy proces budowania m.in.: strategii, programów operacyjnych, planów działań i projektów rozwojowych (Brandenburg 2003, s. 38–39). Tym samym planowanie jest częścią systemu określania spójnych celów, czyli programowania rozwoju. Na poziomie gminy identyfikuje się zatem system zależności dokumentacji strategicznej (rys. 1), który ma charakter modelowy. Nie wskazano zależności jakie występują pomiędzy dokumentacją strategiczną reprezentowaną tu przez programy operacyjne UE oraz pozostałymi formami strategii rozwoju.<sup>4</sup>

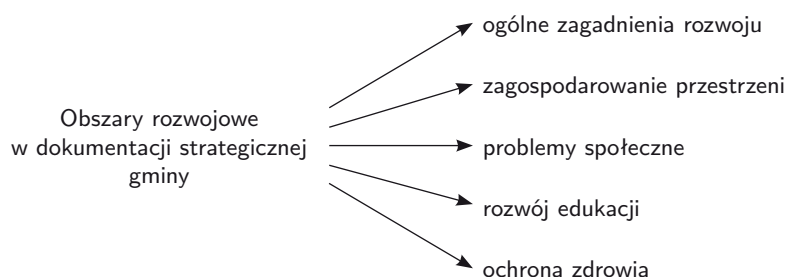


Rys. 1. Zależność dokumentacji strategicznej na poziomie gminy

Formalnie żaden z aktów prawnych nie narzuca konieczności opracowania określonego zestawu dokumentów strategicznych, a ustawy samorządowe obligują jedynie samorząd regionalny do opracowania strategii rozwoju regionu. Pośrednio jednak ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wskazuje, że odpowiedzialnymi podmiotami są także powiaty i gminy.<sup>5</sup> Głównym obszarem, gdzie gminna strategia rozwoju powinna być zbieżna z pozostałą dokumentacją strategiczną jest spójność celów. W tym zakresie przyjmuje się, że część lub nawet wszystkie cele ustanowione w strategii rozwoju gminy muszą być spójne z zapisami, do których odnoszą się cele szerszego dokumentu strategicznego. Strategia w gminie stanowi zatem kluczowy element łączący wszelkiego typu dokumenty rozwojowe tego terytorium (rys. 2). Powoduje to trudność operacyjną utrzymania spójności zapisów całości dokumentacji strategicznej przy równoczesnej aktualności dokumentu.

4. Spójność tych dokumentów przyjmuje się jako element nieodzowny prawidłowo uchwalonego dokumentu strategicznego obowiązującego w kraju stowarzyszonym, niemniej wydaje się, że nie zawsze udaje się osiągnąć w tym zakresie prawidłową zbieżność.

5. Zob. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. DzU z 2016 r. nr 227 poz. 1658.



Rys. 2. Problematyka dokumentacji strategicznej opracowanej na poziomie gminy

Problematycznym zagadnieniem jest również fakt, że swoboda w konstruowaniu dokumentacji strategicznej na poziomie lokalnym sprawia, że katalog tych dokumentów jest niejednorodny. Oznacza to nie tylko różne nazwy dokumentów regulujących daną sferę problemową w dwóch różnych gminach, ale pozwala gminom określać własną hierarchię i zależność pomiędzy tworzonymi strategiami. Powoduje to spore zamieszanie nie tylko w warstwie terminologicznej ale także podczas prac nad monitorowaniem i ewaluacją określonych obszarów strategii w różnych gminach. Trudnym jest zatem porównywanie dokumentacji strategicznej i wnioskowanie na tej podstawie o stanie ich realizacji.

## 2. Podobieństwo strategii

Dokonując pobieżnego przeglądu strategii na poziomie lokalnym zauważalnym staje się istotne podobieństwo jakie występuje pomiędzy dokumentami strategicznymi często różnych od siebie gmin. Nie chodzi tu w tym przypadku o podobieństwo struktury dokumentu, bo ta powinna być podobna, ale o podobieństwo sfery postulatywnej. Przyjmując, że każdy dokument planistyczny składa się z części diagnostycznej, analitycznej i postulatywnej, to różne części diagnostyczne i analityczne powinny prowadzić do różnych części postulatywnych. Niestety w bardzo wielu przypadkach części postulatywne są bardzo do siebie podobne. Dla przykładu w gminie Baborów do celów strategicznych zaliczamy:

- stworzenie warunków do zwiększenia liczby mieszkańców gminy,
- wspieranie lokalnej aktywności gospodarczej,
- poprawa estetyki obszaru gminy Baborów,
- wypromowanie marki „Gmina Baborów”.<sup>6</sup>

Dla porównania w gminie Biała ustanowiono następującą wiązkę celów strategicznych:

- stworzenie warunków do zwiększenia liczby mieszkańców gminy,
- wspieranie lokalnej aktywności gospodarczej i społecznej,
- rozwój przestrzeni publicznych gminy biała,
- wypromowanie marki „Gmina Biała”.<sup>7</sup>

Oczywiście wskazany przypadek jest skrajnym przykładem podobieństwa. Niemniej analizując specyfikę wspomnianych gmin nie można oprzeć się wrażeniu, że przyjęte cele nie mają charakteru indywidualnego i w przynajmniej jednym przypadku nie pochodzą w prostej linii z analiz strategicznych danej gminy. Porównując cele strategiczne pozostałych gmin można łatwo zauważyć, że koncentrują się na pewnej wąskiej grupie celów pośrednio lub bezpośrednio związanych z gospodarką, edukacją, problemami społecznymi, ochroną środowiska, ochroną zdrowia.

6. Zob. Strategia rozwoju lokalnego na lata 2014–2020. Marzec 2014 r. Oprac.: D. Duchnowska, T. Golec, M. Janus, M. Ofiera, T. Duchnowski, M. Prześlakiewicz, I. Kopaniecka, [@:] <http://www.baborow.pl/74/strategia-rozwoju-gminy-baborow.html>.

7. Zob. Strategia rozwoju gminy Biała na lata 2014–2020 z perspektywą do roku 2025. Załącznik do Uchwały Nr XXXIV.387.2014 Rady Miejskiej w Białej z dnia 14.11.2014 r. [@:] <http://bip.biala.gmina.pl/download/attachment/11242/uchwala-nr-xxxiv3872014-rady-miejskiej-w-bialej-z-dnia-14-listopada-2014-r-w-sprawie-przyjecia-strategii-rozwoju-gminy-biala-na-lata-2014-2020-z-perspektywa-do-roku-2025.pdf>.

Poszukując dalszych przyczyn leżących u podstaw problemu „podobieństwa” należy przyrzeć się zapisom dokumentów strategicznych, w tym wypadku regionalnej strategii rozwoju.<sup>8</sup> Katalog postulatów przewidzianych do osiągnięcia jest na tyle kompletny, że konsumuje znakomitą większość celów rozwojowych dla poszczególnych gmin. W odniesieniu do opisanych powyżej gmin w strategiach rozwoju regionalnego (SRWO) znajdujemy następujące sformułowania:

- zapobieganie i przeciwdziałanie procesom depopulacji (wyzwanie horyzontalne),
- konkurencyjna gospodarka oparta na innowacyjności i współpracy z nauką (wyzwanie tematyczne nr 2);
- atrakcyjne obszary do zamieszkania, inwestowania i wypoczynku (wyzwanie tematyczne nr 3).<sup>9</sup>

Okazuje się zatem, że wspomniane elementy w sposób niemal idealny wpisują się w wyzwania stawiane w strategii rozwoju dla regionu, w którym się znajdują. Jak należy przypuszczać jest to podyktowane chęcią spełnienia założeń rozwojowych jakie stawia przed sobą region. Szukając powodu takiego zjawiska można wskazać prawdopodobne przyczyny. W pierwszym przypadku należy przyjąć, że gminy rzeczywiście są do siebie podobne ze względu na charakter problemów. Oznacza to zatem, że cele identyfikowane na poziomie poszczególnych gmin są i będą podobne, a co za tym idzie skumulowanie problemów na poziomie regionu sprawi, że wyzwania przed jakimi stoi region, są bezpośrednio pochodną problemów gmin (zgodnie z konstruowaniem strategii od dołu do góry „bottom-up”). Odmianą przyczyną może być jednak adaptacja konkretnych celów strategii regionalnej w strategii gminnej. Taki zabieg zwiększa szanse na spójność strategiczną dokumentów, a tym samym na uzyskanie środków z funduszy pomocowych. W opracowaniu analityczno-badawczym Opolskiego Obserwatorium Terytorialnego podejmującego tematykę zbieżności zapisów strategii lokalnych ze strategią rozwoju regionu czytamy, że w dużej części cele rozwojowe gmin są zbieżne z celami rozwojowymi regionu.<sup>10</sup> W prezentowanej analizie jedna z gmin na 12 celów rozwojowych zawartych w strategii w sposób bezpośredni nawiązała do celów rozwoju regionu aż w 11 punktach. W innym z opisanych przypadków wszystkie z zapisanych celów są zbieżne w sposób bezpośredni z zapisami regionalnej strategii. Autorzy raportu wskazują jednak, że „nie wszystkie cele strategiczne ukierunkowane na realizację wyzwań sformułowanych w SRWO 2020 są uwzględniane w strategiach lokalnych”.<sup>11</sup> Równocześnie wskazują, że „nie ma konieczności, aby zachowywana była pełna spójność pomiędzy dokumentami na poziomie, gminnym, powiatowym i regionalnym”.<sup>12</sup> Niemniej czytając opracowania poszczególnych strategii oraz prezentowanego raportu wydaje się, że strategie lokalne są bezpośrednim odzwierciedleniem zapisów strategii regionalnej. Przegląd dokumentacji strategicznej pozwala wnioskować, że pomimo odmiennych zapisów części diagnostycznej i analitycznej strategii, część postulatywna pozostaje relatywnie zbieżna zarówno ze sobą jak również z szerszą strategią rozwoju, w analizowanym przypadku regionalną strategią rozwoju.

### 3. Okazja na rozwój

Głównym problemem związanym z podporządkowaniem zapisów dokumentacji strategicznej gminy zapisom zawartym w szerszych dokumentach strategicznych jest to, że tracona jest unikatowość podejścia do problematyki dotyczącej określonej gminy. Wydaje się, że strategia rozwoju gminy powinna być zbieżna z strategią rozwoju powiatu czy regionu, niemniej zbieżność celów nie powinna wypaczyć istoty programowania. Przypuśćmy, że gmina w znaczący sposób odbiega od szablonu, który opisywany jest w szerszej strategii rozwoju. Czy odmienność charakterystyki danej gminy eliminuje ją z możliwości realizowania własnego programu rozwoju gdyż bezwzględnie

8. Zob. Strategia rozwoju województwa opolskiego do 2020 r. Załącznik do Uchwały Nr XXV/325/2012 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 28 grudnia 2012 r. [@:] [http://strateg.stat.gov.pl/strategie\\_pliki/opolskie\\_2012.pdf](http://strateg.stat.gov.pl/strategie_pliki/opolskie_2012.pdf).

9. Tamże.

10. Zob. Analiza strategii lokalnych funkcjonujących w województwie opolskim oraz ocena postępów realizacji Strategii Rozwoju Województwa Opolskiego do 2020 r. Raport końcowy w ramach projektu pn. Opolskie Obserwatorium Terytorialne — Wzmocnienie systemu monitorowania polityk publicznych (Poddziałanie 5.2.1 PO KL). Opole, grudzień 2014 r., s. 23, [@:] [http://www.rot.opolskie.pl/b\\_i\\_a/raport\\_2014.pdf](http://www.rot.opolskie.pl/b_i_a/raport_2014.pdf).

11. Tamże.

12. Tamże.

musi być spójna z szerszą strategią rozwoju? Może się okazać, że niestety tak. Konsekwencja indywidualizacji celów i sposobów realizacji własnej ścieżki rozwoju wpływa na szanse i możliwości jej realizacji ze środków zewnętrznych. Praktycznie nie zdarza się, że środki jakimi dysponuje gmina pozwalają na zaspokojenie wszystkich pilnych potrzeb jej mieszkańców. W związku z powyższym podstawowym problemem rozwoju jest poszukiwanie pozabudżetowych źródeł finansowania. Pojawienie się środków w ramach funduszy pomocowych nie tylko wymusiło na samorządach lokalnych konieczność opracowania strategii, ale również stworzyło sposobność na realizację śmiałych przedsięwzięć rozwojowych. Jednak czy wszystkie realizacje znajdują odzwierciedlenie w realnych potrzebach społeczności lokalnej? Mając na uwadze fakt, że nie wszystkie potrzeby są zaspakajane we właściwej kolejności, co zostało zaprezentowane powyżej, należy zastanowić się czy prowadzone działania, które nie znajdują odzwierciedlenia w dokumentacji strategicznej są próbą naprawienia powstałej rozbieżności, czy raczej chęcią zdobycia funduszy na jakąkolwiek aktywność uznawaną jako działalność rozwojowa?

Analizując występującą w gminach dokumentację strategiczną w konfrontacji ze zrealizowanymi projektami niezwykle trudno ustalić, czy podejmowane działanie było planowane, czy zostało zrealizowane w sposób spontaniczny. Jest to konsekwencją wielu elementów, a w szczególności:

- charakteru zapisu celów i zadań, które są często bardzo pojemne,
- braku hierarchizowania zadań, czyli kolejności ich wykonania wraz z określeniem rangi przedsięwzięcia w rozwoju jednostki,
- braku wskazania terminów i/lub zasobów opisujących realizację celów lub zadań.

W zależności od podejścia planistycznego budowanie dokumentu odbywa się od dołu do góry lub od góry do dołu. Uwzględnienie w strategii gminy wszystkich potrzeb jest niemożliwe. Konsekwencją tego jest albo uogólnienie zapisów do poziomu mało operacyjnego albo pominięcie zagadnień istotnych dla niektórych uczestników. Każde z proponowanych podejść jest złe. Uogólnienie powoduje brak przyłożenia uwagi tam gdzie jest to potrzebne i powoduje istotne rozmycie problemu. Przykładem w tym zakresie jest nagminnie występujący w dokumentacji cel: „poprawa jakości życia mieszkańców”.<sup>13</sup> Trudno znaleźć jednak strategię, która świadomie dążyłaby do obniżenia jakości życia swojej społeczności. Okazuje się zatem, że pozostawienie bardzo szerokiego celu stanowi furtkę do realizacji niemal dowolnego przedsięwzięcia. Możliwość sfinansowania budowy aquaparku doskonale spełnia zapisy wskazane w tak zdefiniowanym celu pomimo braku szczegółowych zapisów zawartych w części dotyczącej rozwoju sportu i rekreacji.

Powszechnym wydaje się zatem konstruowanie celów, a także zadań w taki sposób aby cel był w stanie pomieścić dowolne przedsięwzięcie inwestycyjne. Tym samym pojawia się tu kolejne spostrzeżenie wskazujące, że często trudno jest rozgraniczyć co stanowi cel, a co jest zadaniem (działaniem) pozwalającym osiągnąć założony cel (tab. 1). Poziom ogólności zapisów sprawia, że trudno jest właściwie rozgraniczyć co jest uszczegółowieniem czego. Cel szczegółowy wydaje się być sformułowany bardziej ogólnie jak cel strategiczny.

Odmiernym zjawiskiem jest brak zhierarchizowania celów i zadań. Podstawą jakiegokolwiek celowego działania rozwojowego jest określenie nie tylko tego jaki jest pożądaný stan w przyszłości, ale ustalenie ważności i kolejności w jakiej dane stany zostaną osiągnięte. Innymi słowy ważnym jest określenie stopnia ważności i pilności poszczególnych celów i zadań. Mając jednak na uwadze, że środki na finansowanie działań inwestycyjnych ze funduszy UE pojawiają się często okazjonalnie wiele gmin nie wprowadziło terminów realizacji przedsięwzięć jak również nie uszeregowało celów i zadań z punktu widzenia hierarchii ważności. Konsekwencją tego jest jednak zaburzenie naturalnego rytmu prowadzenia działań rozwojowych. Brak określenia hierarchii ważności, wagi danego celu, działania oraz określenie konkretnego terminu jego realizacji sprawia, że strategia staje się dokumentem nieużytecznym. Dobra strategia wymaga nieustannego monitorowania zarówno z zakresu realizowanych działań, jak również obserwacji zmian w otoczeniu (zachodzących zmian społecznych, gospodarczych, itd.), oraz sposobu organizowania i wykorzystywania zasobów (monitorowanie wydatkowania środków w ramach realizacji strategii) (Haber i Szałaj 2010, s. 67).

13. W takiej lub zbliżonej formie zapisu można odnaleźć cele strategiczne ustanowione w następujących gminnych strategiach rozwoju (woj. opolskie): Dąbrowa, Głogówek, Głubczyce, Jemielnica, Krapkowitz



Tab. 1. Zestawienie wybranych celów i celów szczegółowych w wybranej strategii

Cel strategiczny	Cel szczegółowy
Wysoka jakość środowiska naturalnego	<ul style="list-style-type: none"> <li>• uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej</li> <li>• poprawa jakości wód powierzchniowych i podziemnych</li> <li>• zmniejszenie ilości odpadów i uporządkowanie gospodarki odpadami (m.in. poprzez wprowadzenie segregacji odpadów)</li> <li>• ochrona dziedzictwa przyrodniczego</li> </ul>
Rozwój i poprawa systemu komunikacyjnego	<ul style="list-style-type: none"> <li>• poprawa i rozwój układu sieci drogowej</li> <li>• poprawa systemu transportu publicznego w przemieszczaniu osób</li> </ul>
Rozwój społeczeństwa informacyjnego	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zapewnienie powszechnego, szerokopasmowego i bezpiecznego dostępu do Internetu</li> <li>• wzrost liczby usług publicznych świadczonych drogą elektroniczną</li> </ul>
Rewitalizacja zdegradowanych obszarów oraz rozwój mieszkalnictwa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• rewitalizacja obszarów i obiektów zdegradowanych na cele społeczne, gospodarcze, turystyczne, kulturalne i edukacyjne</li> <li>• poprawa dostępu i standardu zasobów mieszkaniowych</li> </ul>
Poprawa kwalifikacjach zawodowych i wykształcenia mieszkańców oraz zmniejszenie bezrobocia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• poprawa warunków i jakości kształcenia</li> <li>• wzrost dostępności do edukacji</li> <li>• stworzenie możliwości do reorientacji zawodowej oraz przekwalifikowania bezrobotnych</li> <li>• aktywizacja zawodowa osób pozostających bez pracy</li> </ul>
Poprawa stanu zdrowia mieszkańców regionu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• poprawa warunków i jakości oraz wzrost dostępności do usług medycznych</li> <li>• poprawa warunków aktywnego spędzania czasu wolnego</li> </ul>
Wzrost znaczenia kultury w rozwoju gminy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zachowanie dziedzictwa kulturowego dla przyszłych pokoleń</li> <li>• stworzenie i rozwój lokalnych produktów kulturalnych</li> <li>• zwiększenie dostępu do informacji kulturalnej</li> <li>• stworzenie i promocja oferty kulturalnej gminy</li> </ul>
Zapewnienie poczucia bezpieczeństwa mieszkańcom gminy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zmniejszenie przestępczości i wykroczeń</li> </ul>
Wzrost konkurencyjności gospodarki lokalnej i przedsiębiorczości	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wzrost wartości bezpośrednich inwestycji w gminie</li> <li>• wzrost konkurencyjności lokalnych przedsiębiorstw</li> <li>• stworzenie warunków do rozwoju przedsiębiorczości</li> <li>• poprawa bazy instytucji otoczenia biznesu</li> <li>• wspomaganie rozwoju drobnej przedsiębiorczości oraz tworzenie warunków do powstawania nowych miejsc pracy</li> <li>• aktywizacja, integracja i wspomaganie przedsiębiorczości mieszkańców</li> </ul>
Zwiększenie efektywności i różnorodności produkcji rolnej	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wspieranie rozwoju produkcji i przetwórstwa rolnego</li> <li>• poprawa bazy instytucji otoczenia rolnictwa</li> <li>• poprawa konkurencyjności rolnictwa i dostosowanie go do wymagań rynku</li> <li>• restrukturyzacja rolnictwa i poprawa stanu struktury agrarnej</li> </ul>
Rozwój usług turystycznych i promocja turystyczna gminy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• poprawa jakości infrastruktury turystycznej</li> <li>• zwiększenie dostępu do informacji turystycznej</li> <li>• stworzenie i promocja oferty turystycznej gminy</li> <li>• rozwój agroturystyki w gminie</li> </ul>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentu Strategia rozwoju gminy Branice do roku 2013. Branice 2007, [@:] <http://branice.pl/download/attachment/543/sr-gminybranice2013.pdf>

W analizowanym zakresie okazuje się, że na 68 gmin województwa opolskiego poddanych badaniu tylko 40 deklaruje, że monitoruje strategię, a 28 jawnie wskazuje, iż takich czynności nie prowadzi. W przypadku działań ewaluacyjnych okazuje się, że działania w tym zakresie prowadzi zaledwie 23 gminy a 45 tego nie robi.<sup>14</sup> Cytowane powyżej wyniki odnoszą się do wyników *desk research* w sytuacji, gdzie dokument strategiczny zawierał odniesienie do stosownego procesu (monitorowania lub ewaluacji). Analizując powstałe zapisy o monitorowaniu i ewaluacji brakuje szczegółowych dowodów na prowadzenie systematycznych działań w tym zakresie. Należy przez to przyjąć, że realna wielkość monitorowanych i ewaluowanych strategii może być znacznie mniejsza.

14. Zob. Analiza strategii lokalnych funkcjonujących..., dz. cyt., s. 28.

Podobieństwo zapisów celów poszczególnych strategii oraz ich dość ogólny charakter nie są jedynym problemem. Zdarza się, że dokument o charakterze ogólnym szczegółowo reguluje problematykę rozwoju w danej dziedzinie, a często dwa lub więcej dokumentów odnosi się do tego samego obszaru lub dziedziny rozwoju. Przykładem w tym zakresie było równoczesne występowanie Planów Rozwoju Lokalnego i Strategii Rozwoju Gminy. Powodowane było to z jednej strony wymaganiami stawianymi przez obowiązujący program operacyjny,<sup>15</sup> a z drugiej strony chęcią opracowania pełnego dokumentu strategicznego. Możliwość aplikowania o środki potrzebne do rozwoju musiały być poparte posiadaniem Planu Rozwoju Lokalnego. Ze względu na szeroki zakres unormowań jaki obejmował ten dokument w wielu gminach był niemal tożsamy ze Strategią Rozwoju. Na porządku dziennym zaczęły funkcjonować obok siebie dwa dokumenty strategiczne regulujące te same obszary.

Gminy tym samym nie radzą sobie z ilością i skalą programowania strategicznego. Często opracowywanie dokumentacji zlecają zaangażowanemu podmiotowi zewnętrznemu zlecając kompleksowe zadanie. Najczęściej decydenci zachowują dla siebie tylko zdanie akceptujące. W wyniku tego powstaje opracowanie, które najczęściej jest bliźniaczo podobne do opracowania już „gdzieś” występującego. Niemniej pokusa wykorzystania sprawdzonego i pewnego wzorca, który jest zgodny ze strategią rozwoju regionu, jest większa. Powstają często takie strategie, w których występują odniesienia do innych nieadekwatnych regionów.<sup>16</sup> Powstałe dokumenty strategiczne w konsekwencji nie odpowiadają zarówno treścią, charakterem jak również skalą gminie dla której powstały. W przypadku wielu dokumentów strategicznych pojawia się również problem umiejętnego nadzoru nad zapisami. Powstała znaczna ilość dokumentów utrudnia właściwe aktualizowanie zapisów tam zawartych. Gminy nie potrafią operacyjnie wykorzystywać zawartych w nich zapisów i podporządkowywać bieżącą działalność zadaniom tam zapisanym.

## Podsumowanie

Gminy niestety mają problem z dokumentacją strategiczną i traktują te dokumenty jako „zło konieczne”. Decydenci w gminach wiedzą, że dokumentacja strategiczna jest przepustką do pozyskania środków zewnętrznych na rozwój, ale w znakomitej większości nie są w stanie właściwie wykorzystać tych dokumentów. Opracowanie strategii jest przedsięwzięciem najczęściej jednorazowym, do którego powstania angażuje się najczęściej podmiot zewnętrzny, który wkomponowuje dostępny szablon do potrzeb i specyfiki danej gminy. Problem polega jednak na tym, że nie zawsze jest to możliwe i brak zaangażowania społeczności lokalnej powoduje powstanie bezużytecznego opracowania. W odniesieniu do środków pomocowych należy wskazać, że środki te z jednej strony stały się powodem powstania wielu dokumentów strategicznych jednak sprawiły, że zagubione zostały często indywidualne cechy, dzięki którym gmina mogła się rozwijać. Ilość i wielość regulacji oraz ogólny charakter sprawiają, że stosunkowo rzadko prowadzone są właściwe i adekwatne prace monitorujące, nie wspominając o pracach ewaluacyjnych. Dla wielu gmin należy przeprowadzić audyt dokumentacji strategicznej, bo istnieją istotne przesłanki do tego, że gminy podchodzą do działań rozwojowych pragmatycznie, nie koniecznie zwracając uwagę na obowiązującą strategię. Należy bardziej szczegółowo przyjrzeć się zatem zasadności tworzenia dokumentacji strategicznej w gminach, bo występuje duże prawdopodobieństwo, że w znakomitej większości to rzeczywistość kształtuje strategię, a nie strategia rzeczywistość.

## Literatura

- BRANDENBURG H. (2003): *Zarządzanie lokalnymi projektami rozwojowymi*. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.
- HABER A., SZAŁAJ M. (2010): *Ewaluacja organizacji a zarządzanie strategiczne*. [w:] A. Haber i M. Szałaj (red.): *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, Warszawa, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.

15. W tym przypadku mowa jest o zapisach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego na lata 2004–2006 w Województwie Opolskim.

16. Zob. Strategia rozwoju gminy Turawa na lata 2007–2015 uchwalona przez Radę Gminy Turawa 19 października 2007 r., [a:] <http://bip.turawa.pl/485/strategia-rozwoju-gminy-turawa-na-lata-2007-2015.html>.

- KUDŁACZ T. (1999): *Programowanie rozwoju regionalnego*. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.
- STONER J.A.F., FREEMAN R.E., GILBERT D.R. (2001): *Kierowanie*. A. Ehrlich (tłum.), Warszawa, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- SZLACHTA J. (1997): *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*. Studia/Polska Akademia Nauk Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, t. 105, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.