

Tadeusz KUDŁACZ

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

**PROGRAMOWANIE STRATEGICZNE NA SZCZEBLU
TERYTORIALNYM W POLSCE.
SPOSTRZEŻENIA DOTYCZĄCE PRAKTYKI W KONTEKŚCIE
WARTOŚCI INSTRUMENTALNYCH DLA POLITYKI ROZWOJU**

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest prezentacja autorskiej oceny praktyki planowania regionalnego w Polsce. Główna uwaga koncentruje się na wybranych ogniwach programowania strategicznego. Intencją Autora jest omówienie tych elementów procesu programowania, które mogą być w różny (odmienny) sposób rozstrzygane, a które jednocześnie decydują o jakości programów. Dotyczy to zarówno etapu badań diagnostycznych, jak i wyborów strategicznych oraz systemu wdrażania. Zagadnienia te poprzedzone zostały krótką charakterystyką podstaw prawnych funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce oraz ich aktywności planistycznej.

Słowa kluczowe: programowanie rozwoju regionalnego, planowanie strategiczne, praktyka programowania rozwoju regionalnego i lokalnego w Polsce.

**STRATEGIC PROGRAMMING AT THE TERRITORIAL LEVEL IN POLAND.
OBSERVATIONS CONCERNING THE PRACTICE IN THE CONTEXT OF
INSTRUMENTAL VALUES FOR DEVELOPMENT POLICY**

Summary

The object of this article is to present author's estimate of practice of regional and local planning in Poland. Main note is concentrated on chosen links of strategic programming. Intention of author is to discuss those of elements of programming process, which can be settled to different manner, but which simultaneously decide about quality of program. It concerns stage of diagnostic research, as well as strategic choice and system of implementation. These questions have been preceded short characteristic of legal background of functioning Polish local governments and its planning activities.

Key words: regional planning, regional policy, strategic planning, practice of programming in Poland.

1. Cel i zakres opracowania oraz przyjęta terminologia

Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie kluczowych problemów praktyki programowania rozwoju jednostek terytorialnych w Polsce z koncentracją na pozytywnych i negatywnych stronach procesu planistycznego. Strategia rozwoju jest głównym instrumentem polityki prowadzonej przez samorządy terytorialne wszystkich poziomów. Zakres spełniania funkcji instrumentalnej zależy jednak od szeregu właściwości przygotowanej i wdrażanej strategii. Omówienie tych właściwości było ważną wytyczną w doborze prezentowanych dalej treści. Zasygnalizowane to zostało w tytule artykułu: *Programowanie strategiczne na szczeblu terytorialnym w Polsce. Spostrzeżenia dotyczące praktyki w kontekście wartości instrumentalnych dla polityki rozwoju.*

Podstawą opinii są doświadczenia Autora, wynikające ze współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego, dotyczące procesu programowania rozwoju poziomu regionalnego oraz lokalnego¹. Nie bez znaczenia są również przemyślenia prezentowane w publikacjach Autora, poświęconych programowaniu rozwoju jednostek terytorialnych (m.in.: Kudłacz, 1999; Kudłacz, Woźniak, 2010). Problematyka strategii rozwoju samorządowych jednostek terytorialnych w Polsce ma bardzo bogatą literaturę. Ograniczając się jedynie do przykładów, wskazać można: A. Klasik (2002); A. Noworól (2007); J. Szlachta, W. Dziemianowicz, P. Nowicka (2012); J. Szlachta, J. Zaleski, (2011).

Zakres przeprowadzanych analiz i ocen dostosowany jest z konieczności do artykułowej formuły opracowania. Rozważaniami objęte zostaną jedynie wybrane zagadnienia praktyki programowania.

Wskazać można dwa kryteria porządkujące i selekcjonujące przedstawiane rozważania, a mianowicie:

- 1) Główne etapy procesu programowania.
- 2) Zgodność podejmowanych przedsięwzięć planistycznych z przyjętymi standardami procesu budowy programów rozwoju.

Należy zauważyć, że zarówno etapy programowania, jak i standardy procesu budowy programów każdorazowo są wynikiem autorskich rozstrzygnięć zespołów przygotowujących, co będzie przedmiotem prezentacji w dalszej części artykułu.

Wskazać należy jeszcze na trzy zagadnienia rzutujące na zakres przedstawianych charakterystyk:

- 1) Określenie „programowanie rozwoju jednostek terytorialnych” odnoszone jest do jednostek upodmiotowionych, a więc zarządzanych przez władze samorządowe.
- 2) Podstawą formułowanych ocen procesu programowania będą uogólnione spostrzeżenia odnoszące się do wszystkich poziomów terytorialnych upodmiotowionych jednostek.
- 3) Przedmiot rozważań ograniczony został do programów strategicznych, a więc – w skrócie ujmując – takich:
 - a) które proces interwencji selektywnie odnoszą do głównych sił motorycznych rozwoju danej jednostki terytorialnej, projektując jednocześnie główne kierunki interwencji,
 - b) które formułują długookresowe projekcje rozwoju,
 - c) których założenia i główne ustalenia są przedmiotem szerokich konsultacji w grupie miejscowych elit politycznych i środowisku gospodarczym,
 - d) które są podstawą bardziej szczegółowych programów operacyjnych dla rozwoju społeczno-gospodarczego, ekologicznego oraz przestrzennego.

Wyjaśnienia wymaga kilka kwestii związanych z przyjętą terminologią. Po pierwsze, biorąc pod uwagę naszą praktykę planistyczną, w zasadzie nie rozróżniamy pojęć „programowanie” i „planowanie”. Stąd też określenia te stosowane mogą być zamiennie. Po drugie, w miejsce „strategiczny program (plan) rozwoju” stosowane może być krótsze określenie – „strategia rozwoju”. Po trzecie, ograniczony zakres opracowania nie pozwala na formułowanie spostrzeżeń dotyczących programowania rozwoju odrębnie dla jednostek poziomu regionalnego i lokalnego. Z tego też względu pojawiać się będzie ogólniejsze określenie, a mianowicie „jednostka terytorialna” lub nawet „jednostka”. Po czwarte, przyjmujemy, że program rozwoju jest integralną częścią

¹ M.in. udział w procesie przygotowywania strategii rozwoju Nowego Sącza (2015); Krakowa (2005); Polski Zachodniej (2013/2014).

polityki rozwoju. Będąc jej instrumentem, stanowi potwierdzenie, że polityka rozwoju jest mechanizmem interwencji antycypującej (wyprzedzającej). Oznacza to, że podejmowane decyzje interwencyjne nakierowane są na osiągnięcie, zaprojektowanych wcześniej, pożądaných stanów w przyszłości.

2. Ustrojowe i prawne podstawy programowania rozwoju w układach terytorialnych w Polsce

W polskim modelu samorządu terytorialnego jednostki poziomu niższego są niezależne administracyjne od jednostek poziomu wyższego. Prowadzą politykę we własnym imieniu i na własny rachunek. Ramy prawne polityki rozwoju, w tym programowania, stanowią głównie ustawy o samorządzie, jako oddzielne akty dla: gminy, powiatu i województwa. Formułują one kompetencje i zadania odpowiednich organów, zakreślając tym samym obszary problemowe rekomendowane do prowadzenia aktywnej polityki rozwoju. W zasadzie nie wymuszają dysponowania programami rozwoju, w tym także o strategicznym charakterze. Formułują jednak zobowiązanie do prowadzenia skutecznej polityki rozwoju, nie specyfikując jej instrumentów.

Drugim, ważnym rodzajem aktu prawnego, mającym duże znaczenie dla modelu programowania rozwoju jednostek terytorialnych, jest ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. W jej ramach sprecyzowane zostały zobowiązania adresowane do szczebla krajowego, w tym dotyczące aktywności planistycznej. W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego formułowane są raczej zalecenia rekomendujące rodzaje programów oraz międzyszczeblową współpracę. Sprecyzowane także zostały zasady zewnętrznego wsparcia finansowego przedsięwzięć wpisujących się w priorytety poziomów wyższych.

Bardzo istotne znaczenie dla problematyki programowania rozwoju jednostek terytorialnych ma Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Jej podmiotem jest rząd i on też jest bezpośrednio zobowiązany do określonych działań. Niemniej jednak, Strategia jest ważną podstawą dla konstruowania programów rozwoju jednostek poziomów terytorialnych. Definiując rządowe priorytety rozwoju regionalnego i zasady wspierania poziomów terytorialnych, w tym zwłaszcza wspierania finansowego, jej ustalenia stają się ważną wytyczną „gry o sukces”.

3. Dominacja podejścia tradycyjnego w programowaniu rozwoju

Budowa strategicznego programu rozwoju opierać się może na jednym z dwóch podejść metodycznych², a mianowicie:

- tradycyjnym;
- wzorca idealnego.

Pierwsze z nich jest wynikiem wnioskowania odwołującego się do możliwości „ulepszania” współczesności. W ogólnym zarysie, budowa strategii polega wtedy na dokładnej analizie procesów rozwoju w okresie retrospektywy, aby na tej podstawie zaprojektować konieczny, ale i możliwy do przeprowadzenia zakres interwencji. W tym wypadku etap diagnozy ma znaczenie przesądzające w projektowaniu kierunków rozwoju. Dominującą czynnością jest poszukiwanie trwałych czynników sprawczych obserwowanych procesów rozwoju, a następnie analizowanie możliwości wzmocnienia siły oddziaływania stymulujących i ograniczenia siły wpływu czynników ograniczających (barier). W drugim natomiast podejściu metodycznym punktem wyjścia nie jest analiza systemu istniejącego, lecz budowa pożądanego obrazu badanej rzeczywistości (czyli układu odpowiednich celów), który mógłby zaistnieć w warunkach idealnych (tj. w sytuacji

² W praktyce prawie zawsze mamy do czynienia z modelem mieszanym, chociaż najczęściej z przewagą jednego lub drugiego podejścia.

niewystępowania żadnych ograniczeń wewnętrznych ani zewnętrznych). W kolejnym etapie następuje uchylenie najbardziej idealizujących założeń modelu (programu) do postaci, w której realne są zakładane do osiągnięcia cele w odpowiednio zdefiniowanych, sprzyjających uwarunkowaniach. Główną treścią procesu budowy programu jest tu kolejno wydłużany łańcuch wnioskowań warunkowych, typu: „... jest możliwe, pod warunkiem, że...”, gdzie następuje precyzowanie warunków, jakie muszą zaistnieć, aby możliwe było pojawienie się rozważanego przejawu rozwoju. W każdym etapie (ogniwie łańcucha wnioskowania) dochodzi do oceny realności zaistnienia wskazywanych warunków. W postępowaniu tym następuje zatem stopniowe przybliżanie się od obrazu modelu-wzorca do obrazu odzwierciedlającego obecnie istniejące realia danej jednostki terytorialnej.

Rezygnując z szerszej charakterystyki podniesionych zagadnień, w tym także omawiania zalet i wad obydwóch podejść metodycznych, w tym miejscu warto jedynie zwrócić uwagę na powszechność stosowania w praktyce pierwszej z wymienionych wyżej metodyk. Ważniejszymi powodami tego są:

- W pierwszym podejściu metodycznym łatwiejsza jest argumentacja zakładanych celów rozwoju i projektowanych obszarów interwencji; odwołujemy się bowiem do obserwowanych faktów (procesów rozwoju), rozpoznawanych w diagnozie. Jest to ważne dla podmiotu odpowiedzialnego za proces przygotowania projektu strategii (organ wykonawczy samorządu) z uwagi na konieczność konsultowania przyjmowanych założeń w różnych grupach interesariuszy o rozbieżnych często preferencjach, dotyczących przyszłych kierunków rozwoju.
- Metodyka wzorca idealnego wymaga, obok wiedzy dotyczącej procesów rozwoju danej jednostki terytorialnej i wiedzy na temat warsztatu programowania, także odwagi, a nawet fantazji ze strony podmiotu czynności planistycznych w prezentowaniu „rewolucyjnych” na ogół propozycji kierunków rozwoju (nowe jakości). W takiej sytuacji o wiele łatwiej przedkładane założenia rozwoju kontestować, podważając najczęściej ich realność. Warto przy okazji zauważyć, że ważnym walorem tego podejścia metodycznego jest możliwość przyjmowania bardziej ambitnej wizji rozwoju, odcinającej się od dotychczas obserwowanych trendów rozwoju, zwłaszcza w sytuacji wyraźniejszej ich stagnacji. Nie można w nieskończoność opierać strategii na udoskonalaniu dotychczasowych mechanizmów (sił motorycznych rozwoju).

Nie negując w niczym ważnych walorów metodyki wzorca idealnego, w dalszych rozważaniach ograniczymy się jednak do charakterystyki nawiązującej do pierwszego ujęcia. Wynika to z powszechnego w Polsce stosowania w praktyce modelu programowania z wyraźną przewagą podejścia określonego jako tradycyjne. Oznacza on, że pierwszym etapem i merytoryczną podstawą konstruowania strategii jest diagnoza stanu rozwoju danej jednostki terytorialnej.

4. Proces budowy strategicznego programu rozwoju

Omówienie procesu budowy strategicznego programu rozwoju przedstawione zostanie w ujęciu czterech następujących etapów:

- a) etap diagnozowania;
- b) etap wyborów strategicznych;
- c) etap konsultacji środowiskowych;
- d) etap projektowania systemu implementacji.

4.1. Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej, ekologicznej i przestrzennej

Główną funkcją diagnozowania jest objaśnianie obserwowanej rzeczywistości. Diagnozowanie traktowane jest często jako jedna z łatwiejszych faz procesu programowania. Wynika to choćby z faktu, że analizy dotyczą zjawisk już istniejących (obecnie lub w przeszłości), stąd też są one na ogół możliwe do w miarę precyzyjnej identyfikacji. Z diagnozą wiąże się jednak szereg niebezpieczeństw w świetle funkcji, jaką pełni ona w całym procesie programowania. Inaczej ujmując, dla celów, jakim ma służyć diagnoza, przyjąć ona musi określoną formę i odpowiadać określonym cechom. Przede wszystkim diagnoza musi mieć charakter ukierunkowany, tzn. koncentrować się na tych fragmentach analizowanej rzeczywistości, których rozpoznawanie jest ważne w kontekście dokonywanych projekcji na przyszłość (o zasadzie selekcji nieco więcej poniżej).

Diagnoza stanowi punkt wyjścia w budowie programu rozwoju jednostki terytorialnej. Prowadzić ona powinna do rozpoznania uwarunkowań i czynników rozwoju (determinant), a także ważniejszych procesów przemian ujawniających określone prawidłowości. Pełni ona wyraźnie służebną rolę wobec następnych ogniw programu, w tym głównie projekcji celów i obszarów interwencji. Warto tu podnieść kilka ważnych kwestii, rzutujących na przydatność diagnozy w projektowaniu kierunków rozwoju:

- 1) Wśród ogółu determinant istnieje bezwzględna konieczność rozróżniania uwarunkowań oraz czynników rozwoju. Podstawą tego jest stopień sterowalności determinant z pozycji głównego podmiotu polityki rozwoju danej jednostki terytorialnej, który jest jednocześnie podmiotem budowanej strategii rozwoju. Warunki rozwoju to determinanty niesterowalne z pozycji tego podmiotu, podczas gdy czynniki sterowalnością taką się cechują. Należy zauważyć ponadto, że o „sterowalności” („niesterowalności”) dodatkowo przesądza jeszcze horyzont czasu, w którym podmiot polityki (regionalnej czy lokalnej) podejmuje się dokonywać określonych interwencji. Posiłkując się przykładem, wskazać można, że to, co jest sterowalne (możliwe do zmiany) w perspektywie długookresowej, nie musi być sterowalne w krótkookresowym ujęciu (np. zagospodarowanie przestrzenne³). Konieczność rozróżniania czynników i uwarunkowań⁴ wiąże się z tym, że budowany program rozwoju wymaga przede wszystkim zaprojektowania **obszarów interwencji**⁵. To właśnie poprzez czynniki podmiot programu może ingerować w przebieg procesów rozwoju (obszary interwencji). Uwarunkowania tworzą z kolei ograniczenia brzegowe tej interwencji i przesądzają o zakresie („głębokości”, „sile”) oddziaływania.
- 2) Diagnoza przeprowadzana na użytek budowanego programu rozwoju posiadać musi odpowiednie właściwości, ujęte ogólnym określeniem „diagnoza strategiczna”. Oznacza to, że:
 - a) Po pierwsze, konieczna jest selekcja dziedzin diagnozowania. Często popełnianym błędem – zauważanym nawet w programach poziomu krajowego – jest brak dostatecznej refleksji nad celami przeprowadzanego rozpoznawania. Prawie natychmiast prowadzi to do niespójności pomiędzy diagnozą a następnymi

³ Istotne, zauważalne zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym są możliwe do osiągnięcia w dłuższym czasie. W krótkich okresach zagospodarowanie to musi być traktowane jako uwarunkowanie skuteczności interwencji krótkookresowych.

⁴ W przedstawionym rozróżnieniu nie została *explicitie* ujęta kategoria: *bariery rozwoju*. Należy jednak zauważyć, że bariera może mieć charakter zarówno uwarunkowania, jak i czynnika rozwoju. To też uzasadnia, że jej oddzielne ujmowanie nie jest bezwzględnie konieczne (choć pojawia się w niektórych dalszych fragmentach niniejszego opracowania).

⁵ W użytym znaczeniu obszar interwencji to zobowiązania, które można wypełnić przy podjęciu określonych działań interwencyjnych.

ogniwami programu. Rozpoznawanie powinno się odnosić do uprzednio wyselekcjonowanych dziedzin. W programach strategicznych dotyczy to głównych sił motorycznych rozwoju, a więc tych, na których dotychczas opierał się rozwój danej jednostki terytorialnej, albo które powinny zostać uaktywnione w zakładanym horyzoncie programu.

- b) Po drugie, diagnoza koncentrować się powinna na rozpoznawaniu prawidłowości i procesów rozwoju. Te bowiem tylko mogą być pomocne w projektowaniu koniecznych oraz dopuszczalnych obszarów i zakresów interwencji. Statyczny opis jedynie stanu istniejącego znacznie obniża użyteczność diagnozy.
- c) Po trzecie, diagnoza strategiczna oznacza także uwzględnienie tzw. rozpoznania prognostycznego⁶. Mając ustalone dotychczasowe prawidłowości rozwoju w poszczególnych, odpowiednio wyselekcjonowanych, dziedzinach, konieczne wydaje się rozważenie następstw dalszego przebiegu procesów rozwoju według dotychczas obserwowanych prawidłowości. Rozpoznanie prognostyczne jest zatem zbiorem hipotez formułujących odpowiedź na pytania, „co by było, gdyby w zbliżonych uwarunkowaniach w zakładanej perspektywie nic nie robić (interweniować) ponad to, co dotychczas”. Mocnego wyeksponowania wymaga fakt, że odpowiedź na tak postawione pytanie przesądza o możliwości odpowiedzi na elementarne pytania każdego programu: „co należy robić (obszary interwencji), aby osiągnąć zakładane cele”. Bez rozpoznania prognostycznego programowanie rozwoju staje się „poszukiwaniem w ciemno” właściwych kierunków rozwoju. Z rozpoznania prognostycznego może wynikać, że żadna dodatkowa interwencja nie jest potrzebna. Ma to miejsce wówczas, gdy z analiz ekstrapolacyjnych wynikają pozytywne wnioski spodziewanego rozwoju.

Osobnego omówienia wymaga analiza SWOT. Jej istota jest powszechnie znana, zatem zwrócimy uwagę jedynie na niektóre właściwości analizy, szczególnie akcentując te, które w praktyce często nie są respektowane. Analiza SWOT w charakteryzowanym podejściu metodycznym programowania spełnia niezwykle ważną funkcję – jest łącznikiem między częścią diagnostyczną a częścią projekcyjną programu. Zaistnieć jednak muszą po temu trzy ważne warunki:

- 1) Zapisy analizy SWOT muszą mieć swoją argumentację w przedstawianych charakterystykach (opisach) diagnostycznych⁷.
- 2) Formuła zapisów analizy SWOT klarownie wskazywać musi ograniczenia brzegowe rozwoju (a więc ważniejsze uwarunkowania) oraz potencjalne obszary interwencji (czyli ważniejsze czynniki).
- 3) Analiza SWOT sugerować musi, przynajmniej w zarysie, hierarchię ważności uwarunkowań oraz czynników.

Często popełnianym błędem w zestawieniach analizy SWOT jest też:

- 1) Brak umiejętnej selekcji wskazywanych stron mocnych i słabych oraz szans i zagrożeń. Analiza SWOT w żadnym przypadku nie może być inwentaryzacją wszystkiego, co dotyczy charakteryzowanej jednostki terytorialnej.

⁶ Rozpoznanie prognostyczne: stwierdzenie faktu wynikającego z nieuchronnych trendów albo z braku przeciwstawnej polityki (prosta ekstrapolacja).

⁷ Analiza SWOT powinna stanowić generalizację opisów diagnostycznych. Jest natomiast możliwe, że odwoływać się może do opisów diagnostycznych robionych na użytek celów innych niż budowany program rozwoju. Wówczas z konieczności ujawniane powinno zostać źródło wiedzy, prowadzące do określonego zapisu analizy.

- 2) Mieszanie stron mocnych z szansami rozwoju oraz stron słabych z zagrożeniami. Jak dowodzi obserwacja, najczęstszą tego przyczyną jest brak jasnego zdefiniowania kryteriów klasyfikacji. Kryteria te powinny pozwalać na jednoznaczne odróżnianie cech jednostki terytorialnej kwalifikowanych jako szanse od tego, co jest stroną mocną oraz kwalifikowanych jako zagrożenia od tego, co stanowi jej słabą stronę. Powszechnie stosowane kryterium opiera się na rozróżnieniu uwarunkowań wewnętrznych badanej jednostki oraz uwarunkowań (właściwości) otoczenia. Pierwsze prowadzi do ustalania stron mocnych i słabych, a drugie szans i zagrożeń.

4.2. Etap wyborów strategicznych

Strategia rozwoju – w przeciwieństwie do wielu innych projekcji indykatywnych – pomyślana jest najczęściej jako narzędzie zarządzania rozwojem jednostki terytorialnej (gminy, powiatu, województwa). Wiąże się z tym przynajmniej dwie zasadnicze właściwości takiego programu:

- 1) Obok zakładanych (pożądanych) celów rozwoju jasno muszą zostać zdefiniowane przedsięwzięcia zabezpieczające osiągnięcie zakładanych celów.
- 2) Jednoznacznie wskazany musi być podmiot programu: podmiot wyposażony w instrumentarium adekwatne do przyjętych w programie wyzwań i jednocześnie zdolny do podejmowania skutecznych oraz efektywnych działań interwencyjnych.

Z powyższego wynikają ważne następstwa dla struktury programu i wzajemnych relacji między jego elementami:

- 1) Pojawiają się „**cele rozwoju**”, które stanowią pożądany, i najczęściej warunkowo możliwy do osiągnięcia, obraz rozważanej rzeczywistości w danej perspektywie czasowej. W najbardziej ogólnym ujęciu zwykło się to określać nazwą „**wizja rozwoju**”⁸. Ten najbardziej ogólny obraz dezagregowany może być na nieco bardziej szczegółowo ujęte cele rozwoju, które w projekcjach strategicznych zwykle koncentrować się powinny na odpowiednio wyselekcjonowanych filarach rozwoju (siłach motorycznych tego rozwoju), występując pod nazwą „**cele strategiczne rozwoju**”. Z przedstawionymi określeniami związane jest też inne, często używane, pojęcie – „**kierunki rozwoju**”. To ostatnie wyraźniej podkreśla dynamikę procesu. Można też wskazać na określenie „**priorytety rozwoju**”. Stosowanie tego pojęcia powinno jednak zostać poprzedzone wyraźnie ujętą hierarchią ważności zidentyfikowanych celów rozwoju. Ponadto, cele rozwoju muszą być rozważane w strukturze hierarchicznej, odwzorowywanej przez drzewo celów⁹:

wizja rozwoju ⇒ *cele strategiczne* ⇒ ewentualnie dalsze poziomy uszczegóławiające

⁸ Wizja rozwoju to sformułowany w sposób najbardziej zwięzły obraz rozwoju danej jednostki terytorialnej, akcentujący pożądane i najważniejsze charakterystyki jej rozwoju.

⁹ Drzewo celów jest graficzną ilustracją struktury celów rozwoju lub obszarów interwencji, w której kolejne poziomy hierarchiczne powstają przez odpowiednią dezagregację (rozpisywanie) celów (obszarów interwencji) poziomu wyższego.

Kompletność rozważań nad elementami programu wymaga przynajmniej wspomnienia o prognostycznym rozpoznaniu prawdopodobnych scenariuszy rozwoju sytuacji w perspektywie długookresowej (istota problemu jest identyczna, jak wcześniej opisywana w odniesieniu do diagnozy strategicznej). Odpowiedniego wyeksponowania wymagają zwłaszcza uwarunkowania zewnętrzne: już rozpoznane, istniejące i potencjalnie możliwe do zaistnienia w horyzoncie budowanego programu. To one, łącznie z oceną bieżącej sytuacji społeczno-gospodarczej, przesądzać powinny o wyborze wspomnianych wcześniej celów rozwoju jednostki terytorialnej.

- 2) Logicznym następstwem zakładanych „celów rozwoju” muszą być obszary interwencji, rozumiane jako podejmowane działania zapewniające osiągnięcie określonych celów. Różna jest terminologia stosowana na oznaczenie tych podstawowych elementów każdego przedsięwzięcia interwencyjnego. Najbardziej uniwersalne znaczenie wydaje się mieć: „**obszary interwencji**”, czasem także „**cele polityki**”¹⁰, w sensie opisu aktywnej postawy jej podmiotu. Również w odniesieniu do tej grupy elementów dokumentu planistycznego ma zastosowanie struktura drzewa celów. Na jego szczycie znajduje się najbardziej ogólnie sformułowana deklaracja działań, która często określana jest mianem: „**misja rozwoju**”¹¹. Dalej uszczegóławiane jest to w zbiór „**celów strategicznych polityki**”, a te z kolei w „**cele operacyjne**”.

Kolejnym podstawowym elementem, który ujmować musi dokument planistyczny, są narzędzia realizacji programu. Ich interpretacja może być niezwykle szeroka, w tym również taka, że bardziej szczegółowo projektowane zadania (niższy poziom drzewa celów) pełnią funkcje instrumentalne względem bardziej zagregowanych przedsięwzięć. Mocnego podkreślenia wymaga jednak fakt, że podmioty władzy bezpośrednio swoimi siłami realizować mogą co najwyżej tylko część zakładanych priorytetów. Stąd też dysponować one muszą narzędziami „skłaniania” innych podmiotów do zachowań zgodnych z ich priorytetami. To również stanowić powinno główne kryterium identyfikacji odpowiednich „instrumentów”. Istnieje zatem kategoria zjawisk, występująca w strategiach rozwoju jednostek terytorialnych, mających wyłącznie instrumentalne funkcje. Dotyczy to: środków finansowych, oprzyrządowania instytucjonalnego, ram prawnych, także i oddziaływania inwestycyjnego.

Sumując, strategia rozwoju w swej części projekcyjnej (formowania celów i ich implementacji) rozstrzygać powinna następujące, ogólne, grupy zagadnień:

- a) Odpowiednio zhierarchizowane i najważniejsze cele: wskazujące, co system, dla którego program jest budowany, powinien osiągnąć w zakładanej perspektywie (strategicznosc programu wymusza respektowanie zasady selekcji).
- b) Priorytety: oznaczające wyselekcjonowane i sparametryzowane pod względem ważności (pilności) kierunki działań, na których podmioty planu zamierzają koncentrować swoją uwagę w realizacji założonych celów rozwoju.

¹⁰ Warto w tym miejscu zauważyć, że „cele rozwoju” to osiąganie kolejnych, odpowiednio dezagregowanych, składowych wizji rozwoju. Poszczególne poziomy drzewa celów, dekomponujące wizję rozwoju, wskazują na zakładane „parametry” przyszłego obrazu danej jednostki terytorialnej. „Cele polityki rozwoju” ukazuje z kolei drzewo celów rozpisujące (dezagregujące) misję rozwoju. Pierwsze wiąże się z rozwojem, a więc sferą procesów realnych, podczas gdy drugie z polityką rozwoju, a zatem ze sferą procesów regulacji.

¹¹ Pojęcie to ściśle koresponduje z terminem „wizja rozwoju”. Bardzo często są one nawet stosowane zamiennie, wprowadzając tym samym szereg niejasności. Biorąc to pod uwagę, warto podkreślić, że zgodnie z etymologicznym znaczeniem słowa „misja”, interpretowane określenie powinno być odnoszone do odpowiedniego podmiotu władzy. Przedstawiana w planie rozwoju *misja* ujmować powinna zatem rolę, jaką podejmuje się odegrać główny podmiot programu – samorząd terytorialny – w realizacji celów rozwojowych danej jednostki.

- c) Instrumenty: ukazujące, za pomocą czego (ewentualnie poprzez co) zamierza się osiągać cele.
- d) Podmioty: dotyczy to jasnej odpowiedzi na pytanie, kto jest odpowiedzialny za podejmowanie działań w ramach ustalonych priorytetów, a ogólniej – kogo należy identyfikować w ocenie skuteczności realizowanego programu.

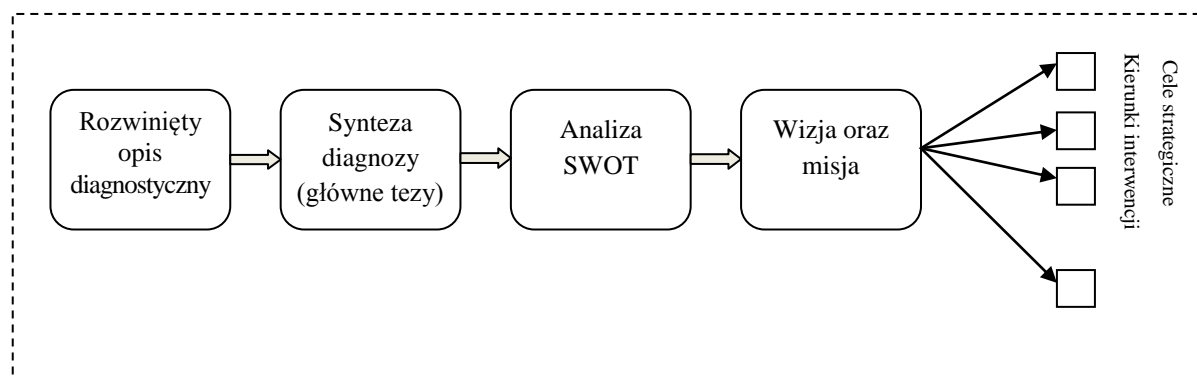
W omawianym etapie wyborów strategicznych nierzadko popełnianymi mankamentami są:

- 1) Zlecenie zewnętrznym zespołom eksperckim całości prac omawianego etapu. Wybory strategiczne z definicji są wyborami politycznymi, które dokonywać musi dana władza samorządowa w odpowiedniej konsultacji środowiskowej. Nieprawidłowością nie jest zatem to, że zespoły zewnętrzne przygotowują jedynie merytoryczne podstawy do podejmowania właściwych decyzji. Co prawda coraz rzadziej, ale nadal zdarzają się niestety w jednostkach poziomu lokalnego przypadki zlecenia na zewnątrz całości prac nad strategiami rozwoju.
- 2) Daleko idąca detalizacja w strukturze celów rozwoju, podważająca w efekcie strategiczność „produktu”. Jest to wynikiem presji otoczenia w kierunku wprowadzania przedsięwzięć wychodzących naprzeciw oczekiwaniom różnych grup społecznych czy też lobbujących organizacji. Przyczyny tego mogą być różnorakie, np. chęć przypodobania się wszystkim i wynikające z tego założenie ograniczonej roli konstruowanej strategii, także słabe osadzenie władzy w strukturach politycznych danej jednostki terytorialnej czy też ograniczone umiejętności negocjacyjne zespołów przygotowujących odpowiednie projekty.
- 3) Niedostateczna spójność struktury zakładanych celów rozwoju z wynikami analiz diagnostycznych. W szczególności dotyczy to związku pomiędzy ustaleniami analizy SWOT a deklarowanymi kierunkami rozwoju.
- 4) Znacznie bardziej poważnym niedociągnięciem, a właściwie błędem, jest mieszanie elementów ze struktury celów rozwoju z elementami celów polityki rozwoju. Pierwsza grupa wiąże się z procesami realnymi, podczas gdy druga dotyczy procesów regulacji. Jest to najczęściej widoczne w prezentowanym w danym dokumencie schemacie drzewa celów, gdy na danym poziomie hierarchicznym występują elementy obydwóch grup.
- 5) Brak dostatecznej spójności pomiędzy zakładanymi stanami pożądanymi a dokumentowanymi możliwościami. Zwłaszcza w strategiach poziomu lokalnego obserwowana jest dysproporcja pomiędzy tym, co dana jednostka chciałaby osiągnąć, a uzasadnieniem, że leży to w jej możliwościach.

Następstwem przedstawionych niedociągnięć jest niska użyteczność strategii jako narzędzia zarządzania rozwojem. Często jest to niestety efektem z góry przyjmowanego założenia. Odpowiedni podmiot władzy potrzebuje, przykładowo, dokumentu strategii jako podstawy starań o zewnętrzne środki finansowe. Wówczas może zaistnieć postawa, że nie jakość i użyteczność, a szybkość sporządzania i pewnego rodzaju „wygodnictwo” stają się wyznacznikami działań.

4.3. Konsultacje społeczne i negocjacje w zespołach partnerskich

Omawiane wcześniej prace nad strategią rozwoju jednostki terytorialnej ująć można w kilka etapów, których efektem jest zaprojektowana wizja wraz z pakietem celów strategicznych oraz misja wraz z kierunkami interwencji. Ilustruje to poniższy schemat.



Rysunek 1. Założenia do strategii rozwoju.

Źródło: opracowanie własne.

W ujęciu syntetycznym prace te scharakteryzować można następująco:

- 1) Diagnoza będąca pierwszym etapem prac nad strategią rozwoju danej jednostki terytorialnej. Jest to najczęściej rozbudowany opis analityczny, naświetlający w miarę wyczerpująco wcześniej wyselekcjonowane obszary bazy ekonomicznej jednostki. Była o tym mowa wcześniej.
- 2) Na podstawie opisu diagnostycznego przygotowywana jest jej synteza, formułowana w postaci tez i spostrzeżeń listujących uwarunkowania i czynniki kluczowe dla średnio- i długookresowego rozwoju jednostki, a także ujmująca warunki ich aktywizacji. Na ogół synteza przygotowywana jest na potrzeby dokumentu strategii, stanowiąc jego wyodrębnioną część.
- 3) Dwa poprzednie etapy stanowią podstawę do sporządzenia analizy SWOT, która jest łącznikiem pomiędzy częścią diagnostyczną i projekcyjną strategii. Tę drugą tworzą wizja oraz misja wraz z odpowiednią strukturą celów rozwoju i przedsięwzięć interwencyjnych.

W nawiązaniu do powyższego, warte uwagi jest spostrzeżenie, że rozpoznanie diagnostyczne sugeruje najczęściej wiele możliwych wariantów struktury celów strategicznych, a także kierunków interwencji. Prosta refleksja prowadzi do wniosku, że wybierany powinien być wariant, który najlepiej odzwierciedla z jednej strony „to, co jednostka ma”, z drugiej zaś „to, co jednostka może i powinna osiągać” w długiej perspektywie czasu. Nie jest to niestety wystarczająca podstawa wyboru. Wyraźnego podkreślenia wymaga bowiem fakt, że wynikające z diagnozy propozycje celów strategicznych są jedynie hipotezami. Mają one, co prawda, oparcie w istniejącym stanie rozwoju, ale wymagają jednak akceptacji politycznej. Akceptacji tej dokonać musi miejscowa władza samorządowa. Obok sugestii wynikających z przeprowadzonej diagnozy, wybory polityczne uwzględniać muszą preferencje podmiotów, których działalność jest ważna dla rozwoju danej jednostki terytorialnej (np. organizacje gospodarcze, jednostki samorządu terytorialnego niższych poziomów). Nie zawsze dążenia tych podmiotów muszą być zbieżne z priorytetami rozwoju całej jednostki.

Zaproponowany w trakcie prac diagnostycznych pakiet celów strategicznych traktowany więc musi być jedynie jako punkt wyjścia do szerszych dyskusji w trakcie procedowania części projekcyjnej strategii. Tworzą one ważny dla jakości całego przedsięwzięcia etap konsultacji oraz negocjacji. Problem negocjacji wynika wprost z cech systemu hierarchicznie niepodporządkowanego – a z takim mamy do czynienia. Władza samorządowa jednostki terytorialnej, która przystępuje do budowy strategii rozwoju, nie może w sposób decyzyjny sterować działaniami innych podmiotów. W systemie hierarchicznie niepodporządkowanym konsultacje i negocjacje są głównym elementem

mechanizmu wiążącego ogólnie formułowane cele rozwoju jednostki terytorialnej z bardziej operacyjnymi celami organizacji gospodarczych oraz celami jednostek terytorialnych szczebla niższego. Głównym źródłem obserwowanego w praktyce małego zakresu wykorzystywania negocjacji w procesie kierowania rozwojem jednostek terytorialnych jest ciągle niedocenianie tzw. „miękkich” instrumentów oddziaływania, w tym głównie przepływów informacji. Negocjacje w szerokim i najprostszym ujęciu są procesem specyficznej wymiany informacji. Efektem niedoceniania negocjacji jako formy i instrumentu kierowania rozwojem w układach terytorialnych jest niski stopień koordynowalności działań w ramach regionalnego (lokalnego) układu podmiotowego (partnerskiego), prowadzący m.in. do małej skuteczności uchwalanych programów, czyli osiągnięcia zakładanych celów.

4.4. Etap projektowania systemu implementacji

Relatywnie często występujące słabości budowanych strategii rozwoju dotyczą szczególnie części wdrożeniowej. Wynika to z kilku okoliczności, ale głównym powodem wydaje się być brak dostatecznej determinacji do konsekwentnego realizowania zaplanowanych przedsięwzięć. Nierzadko jest to następstwem z góry zakładanych, ograniczonych funkcji programu. Przykładowo, budowa strategicznego programu podporządkowywana może być staraniom o zewnętrzne źródła finansowania rozwoju, o czym już wspomiano. Może także być podejmowana z myślą o poprawie wizerunku jednostki względem otoczenia zewnętrznego albo wizerunku władzy wobec wyborców. W tego rodzaju przypadkach strategia pełnić może przypisywane jej role, ale w krótkim jedynie czasie. Niepodejmowanie koniecznych działań realizacyjnych prowadzi bowiem do szybkiej dezaktualizacji uchwalanych wizji i wynikających z nich zobowiązań.

W odniesieniu do charakteryzowanego etapu podniesione zostaną dwa zagadnienia, a mianowicie: dotyczące systemu monitoringu i instytucjonalno-organizacyjnych form zarządzania realizacją strategii.

Istotą **monitoringu** jest proces systematycznego zbierania i analizowania wiarygodnych informacji dotyczących postępów we wdrażaniu projektów przewidywanych w ramach danego programu rozwoju jednostki terytorialnej. Jego celem głównym jest śledzenie zgodności realizacji programu z wcześniej zatwierdzonymi założeniami. Nietrudno zauważyć, że bez odpowiednio zaprojektowanego systemu śledzenia postępów w realizacji zakładanych celów nie jest możliwe zachowanie aktualności ustaleń programu. Tym samym związane z jego budową – mniej lub bardziej – kosztowne przedsięwzięcie staje się szybko bezużyteczne. Monitoring jest zatem nieodzownym elementem omawianego mechanizmu realizacji przyjmowanych ustaleń. W węższym ujęciu, monitorowaniu podlegają postępy w realizacji zakładanych zadań; w ujęciu zaś szerszym (postulowanym), odpowiednie oceny obejmują dodatkowo również prognostyczne rozpoznawanie zewnętrznych uwarunkowań. Oznacza to, że dla efektywnego zarządzania wdrażaniem strategii, w tym zarządzania programami operacyjnymi strategii, konieczne jest odpowiednio zaprojektowane: zbieranie, uaktualnianie, analiza i ocena danych dotyczących wdrażanych przedsięwzięć. Jest to niezbędne dla:

- dokonania przeglądu realizowanej strategii, w tym zaplanowania nowych bądź uzupełniających kierunków działań;
- podjęcia działań naprawczych względem projektu, którego realizacja nie przebiega w sposób właściwy, czy w ostateczności podjęcia decyzji o zaprzestaniu realizacji projektu, którego realizacja nie rokuje pomyślnego zakończenia;
- sporządzenia raportu z realizowanych lub zakończonych projektów.

Sprawne funkcjonowanie mechanizmu realizacyjnego warunkowane jest również działaniem elementów **instytucjonalno-organizacyjnych** programu rozwoju. Dotyczy to przede wszystkim odpowiednio zorganizowanego zaplecza logistycznego obsługi procesu programowania¹². Wiąże się to z odpowiednio zorganizowanym systemem zarządzania realizacją programu. Jednym z możliwych i zalecanych rozwiązań w programach strategicznych jest istotny udział w procesie zarządzania wyspecjalizowanej, profesjonalnie działającej instytucji, np. fundacji rozwoju na rzecz danej jednostki terytorialnej. Oddanie w ręce tego rodzaju instytucji ważnych zadań zarządczych wynika z takich przesłanek¹³ jak:

- 1) Profesjonalnego zabezpieczenia działań podejmowanych w procesie realizacji strategii. Dotyczy to m.in.: monitorowania postępów w realizacji, ciągłego ponawiania rozpoznania prognostycznego, przygotowywania projektów zmian ustaleń programu stosownie do wyników monitorowania i rozpoznania prognostycznego, także podtrzymywania kontaktów w ramach układu partnerskiego oraz organizowania konsultacji i negocjacji. Władza samorządowa powinna natomiast zapewnić sobie istotny wpływ na kierunki aktywności takiej instytucji, stając się np. głównym fundatorem (udziałowcem).
- 2) Uniknięcia negatywnych efektów kadencyjności władz samorządowych. Ważnym przejawem demokratycznie działających władz samorządowych jest oczywiście ich kadencyjność. Obserwacja dowodzi jednak, że może to mieć destrukcyjny wpływ na konsekwentność realizacji ustaleń programu przez samorząd terytorialny. Zauważalnym przejawem tego jest przywiązywanie większego znaczenia do kalendarza wyborczego niż do wynikającego z programu harmonogramu porządkowaniu aktywności władz samorządowych, a także ciągłe ponawianie prac nad strategią rozwoju z chwilą wyboru nowego politycznie składu organów samorządu terytorialnego, z jednoczesnym zanegowaniem najczęściej słuszności założeń strategii istniejącej (zastanej).
- 3) Tego rodzaju instytucja stać się może niezwykle ważną platformą integrowania układu partnerskiego na rzecz realizacji ustaleń programu. Staje się to wtedy, gdy główni partnerzy samorządu terytorialnego stają się fundatorami (udziałowcami) charakteryzowanej instytucji.

Wskazane powyżej przesłanki stają się aktualne jedynie w przypadku, gdy strategiczny program rozwoju danej jednostki terytorialnej jest konsensusem politycznym w gronie lokalnych (regionalnych) elit. W przeciwnym razie – tzn. gdy strategia jest „wymysłem” jedynie opcji rządzącej w danym czasie – przedstawiane uzasadnienie traci oczywiście swoje znaczenie.

¹² Dodatkowo wskazać należałoby na funkcjonowanie sieci informacji w ramach układu partnerskiego strategii. Szczęólnego znaczenia nabierają sieci współdziałania w następujących grupach instytucji:

- a) pozarządowe i parapubliczne organizacje środowiska biznesowego, głównie agencje i fundacje rozwoju działające w skali regionalnej lub lokalnej regionu;
- b) instytucje procesów innowacji: ośrodki badawczo-rozwojowe, wyższe uczelnie, a także instytucje pośrednictwa w transferach technologii;
- c) pożądane, aczkolwiek trudne w obecnych warunkach do wykreowania, instytucje finansowe, jak regionalne fundusze gwarancyjne, fundusze inwestycyjne;
- d) na poziomie regionalnym także odpowiednie komitety (sterujący, ewaluacji).

¹³ Nie oznacza to przesunięcia odpowiedzialności za zakładany w strategii sukces na charakteryzowaną dalej instytucję. Podmiotem strategii jest nadal władza samorządowa i ona odpowiada za rozwój jednostki terytorialnej. Wspominana instytucja jest jedynie elementem logistycznego oprzyrządowania w zarządzaniu rozwojem.

Podsumowanie

Polskie samorządy terytorialne zgromadziły spore już doświadczenie w zakresie programowania rozwoju, zwłaszcza strategicznego. Coraz bardziej powszechne jest także przekonanie władz samorządu terytorialnego o konieczności dysponowania przez nie długookresowymi projekcjami rozwoju. Zrozumienie to nie zawsze jednak materializuje się w postaci dobrej, a przede wszystkim realizowanej strategii rozwoju. Nie zawsze uświadamiany jest fakt, że samo dysponowanie zapisami strategii jest dalece niewystarczające dla osiągnięcia sukcesu i że problemem głównym jest konsekwentna, w wymiarze długookresowym, mobilizacja sił oraz koncentrowanie się na realizacji podjętych ustaleń. Przyjęcie strategii musi być bowiem traktowane jako wyraz samodyscyplinowania się jej podmiotów w bieżąco dokonywanych wyborach i ciągłym ich podporządkowywaniu zidentyfikowanym wyzwaniom przyszłości. Obserwacja dowodzi, że najczęstszym źródłem szeregu słabości strategii rozwoju są świadomie zakładane, ograniczone funkcje budowanych programów, sprowadzające je do roli instrumentów kreujących pozytywny wizerunek jednostki, w tym także jako podstawa pozyskiwania środków finansowych.

Bibliografia

- Klasik, A. (2002). *Strategie regionalne. Formułowanie i wprowadzanie w życie*. Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie. M.P. 2011, nr 36, poz. 423.
- Kudłacz, T. (1999). *Programowanie rozwoju regionalnego*. Warszawa: PWN.
- Kudłacz, T., Woźniak, D. (eds.). (2013). *Programming Regional Development in Poland. Theory and Practice*. Polish Academy of Sciences Committee for Spatial Economy and Regional Planning. *Studia Regionalia*, 35.
- Noworól, A. (2007). *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Szlachta, J., Dziemianowicz, W., Nowicka, P. (2012). *Założenia Strategii Rozwoju Polski Zachodniej*. Warszawa: GEOPROFIT.
- Szlachta, J., Zaleski, J. (2011). Programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego w układach makroregionalnych. *Gospodarka Narodowa*, 7-8, 21-46.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2006 r., Nr 227, poz. 1658).