

**Strategia rozwoju gminy.
Sprawdzona procedura
przygotowania i wdrażania
+ wzory do pobrania**

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Rozdział I. Podstawowe pojęcia

1. Cel planowania strategicznego

Każde społeczeństwo, niezależnie od panującego w nim systemu politycznego, nieustannie przechodzi od przeszłości, która kształtuje jego pamięć, do wizji przyszłości, która stanowi inspirację dla jego ewolucji. Na tej drodze niezbędne jest przywództwo: trzeba podejmować decyzje, pozyskiwać zaufanie, dochowywać obietnic, proponować drogę naprzód¹.

Opracowujemy strategię ponieważ rozwijamy się i chcemy realizować kolejne marzenia, chcemy formułować wizję świata, do którego dążymy. Ma ona stanowić wspólny, przedyskutowany i zaakceptowany pomysł na miejsce, w którym żyjemy i chcemy żyć w przyszłości.

Planowanie strategiczne nabiera szczególnego znaczenia obecnie, gdy świat stał się tak bardzo złożony i współzależny, w okresie, który można określić jako przejściowy. Nie wiemy, co przyniesie przyszłość, ale widzimy, że na pewno coś nowego, ponieważ otaczający nas świat dynamicznie się zmienia. Rację ma *Henry Kissinger* pisząc, że przywództwo jest najbardziej niezbędne właśnie w takich czasach. Jego zdaniem trzeba sobie wtedy odpowiedzieć na pytania: jakie są źródła dobrostanu społeczeństwa, a jakie prowadzą do jego upadku, którą spuściznę przeszłości należy zachować, a którą dostosować lub porzucić. I wreszcie – jakie cele zasługują na to, by się w nie zaangażować, a które perspektywy należy odrzucić, choćby były niesłychanie kuszące².

Planujemy również po to, by móc inspirować społeczność. Celem jest wskazanie dokąd będziemy wspólnie zmierzać, co wiąże się z obawami i niechęcią otwarcia się na zmiany. Dlatego ważnym elementem planowania strategicznego jest edukacja i komunikacja. Należy tłumaczyć dlaczego zostały wybrane konkretne cele, jakie są powody zerwania z przeszłością i stawiania na niepewną przyszłość.

Wreszcie warto pamiętać, że wspólnota samorządowa funkcjonuje w warunkach niedoborów. Dysponuje ograniczonymi zasobami i środkami, gdyż jej potencjał ma granice

¹ *H. Kissinger*, *Przywództwo. Sześć studiów z zakresu światowej strategii*, Warszawa 2024, s. 31.

² Tamże, s. 32–33.

wyznaczone – jak słusznie zauważa *Henry Kissinger* – demografią i gospodarką. Ważną zatem częścią planowania strategicznego będzie analiza posiadanych potencjałów i ich granic, i w tym kontekście – dokonywanie wyborów, które cele możemy zrealizować, pamiętając równocześnie, że zaważają one na przyszłości danej społeczności.

Dzisiaj bez dobrej strategii opisującej wizję świata, do którego chce się zmierzać, osiągnięcie zamierzonych celów bywa trudne. Taki proces może wiązać się z poniesieniem wielu niepotrzebnych kosztów, zarówno ekonomicznych, jak i społecznych. Jest to szczególnie istotne w sytuacji wyczerpywania się głównego źródła finansowania rozwoju, jakim do tej pory były środki unijne. Gminy będą musiały skupić się na wykorzystaniu potencjałów wewnętrznych (endogennych).

Po ponad 30 latach funkcjonowania w systemie demokratycznym, Polacy chcą uczestniczyć w procesie formułowania wizji rozwoju ich lokalnych ojczyzn. Trzeba pamiętać, że ich indywidualne wybory będą składać się na sukces lub porażkę gminy. Wspólnotowe opracowanie strategii pomaga wyobrazić sobie wyzwania i określić powody, dla których warto walczyć o jej realizację.

Strategia to także długofalowy plan określający generalny kierunek działania jednostki samorządu terytorialnego oraz metody i narzędzia jej wdrażania. Stanowi ona punkt odniesienia dla decyzji podejmowanych przez władzę samorządową, zarówno tych organizacyjnych, finansowych, jak i kreacyjnych.

Opracowujemy strategię również po to, żeby ocenić na ile plan jest realny, a aspiracje możliwe do zrealizowania. W końcu jest to dokument, w którym prezentujemy kim chcemy być jako społeczność i dlaczego warto być z nami.

Podsumowując, na początku należy sformułować główne cele, do których zmierzamy, a także określić kierunki działań, metody i narzędzia, za pomocą których owe cele mają być osiągnięte.

2. Rola planowania strategicznego

Planowanie strategiczne to planowanie długookresowe dla osiągnięcia głównych strategicznych celów rozwoju. Opiera się na określeniu zasobów i przewidywaniu działań oraz ich modyfikacji, dostosowanych do zachodzących zmian planowanego systemu (gminy, regionu) i jego otoczenia. Z zasady obejmuje planowanie społeczno-gospodarcze³.

Istotę planowania strategicznego można sprowadzić do dwóch zagadnień. Po pierwsze, jego rolą jest ustalenie celów dla jednostki samorządu terytorialnego. Po drugie – przełożenie strategii na działanie, poprzez opracowanie szczegółowych programów operacyjnych oraz zapewnienie warunków do ich realizacji. Często mówi się, że planowanie strategiczne to po prostu sformalizowana procedura podejmowania decyzji dotyczących ustalenia głównych kierunków rozwoju gminy.

³ E. Arvay-Podhalańska, I. Batkowska i in., *Gospodarka przestrzenna gmin. Poradnik*. Tom III, Kraków 1998, Brytyjski Fundusz Współpracy Know-How, s. 289.

W literaturze przedmiotu autorzy zwracają uwagę na takie kwestie jak: kompleksowe podejście, kreatywność, innowacyjność, adaptacyjność, ukierunkowanie na zewnątrz (spełnianie potrzeb i oczekiwań społeczeństwa) czy konkurencyjność wobec otoczenia.

Russell L. Ackoff ujmuje istotę planowania strategicznego, wskazując cztery charakterystyczne cechy tego procesu: podejmowanie trwałych decyzji o trudno odwracalnych skutkach, długi okres realizacji działań, wskazanie sposobów osiągnięcia celów strategicznych, obejmowanie szerokiego zakresu funkcji organizacji⁴.

Na bazie założeń pierwszego dokumentu określającego politykę miejską w Polsce⁵ można stwierdzić, że dobrze przygotowana strategia musi poruszać co najmniej sześć kluczowych zagadnień, określonych hasłami: ludzie (zagadnienia społeczne), życie (zagadnienia związane z jakością życia), zarządzanie (zagadnienia zarządcze), mobilność (zagadnienia transportowe), środowisko (zagadnienia środowiskowe, a obecnie również klimatyczne) oraz gospodarka (zagadnienia gospodarcze)⁶.

Strategia rozwoju gminy to przede wszystkim wyraz oczekiwań wspólnoty jej mieszkańców. Należy zatem po pierwsze szukać rozwiązań, które zapewnią partnerskie relacje z obywatelami, pozwolą na informowanie o planowanych w gminie przedsięwzięciach i konsultowanie projektów, rozwiną partycypację (zaproszą mieszkańców do uczestniczenia w rozwijaniu gminy poprzez wspólne decydowanie o kierunkach i/lub wspólne realizowanie zadań), a na koniec pozwolą na delegowanie (powierzenie grupom mieszkańców wybranych zadań w duchu wzajemnego zaufania i poczucia współodpowiedzialności za gminę). Nadrzędnym celem jest więc stworzenie obywatelskiej gminy.

Po drugie, rolą planowania strategicznego jest stwarzanie w gminie warunków do życia na wysokim poziomie. Należy szukać rozwiązań umożliwiających dbanie o bezpieczeństwo mieszkańców, szeroką i odpowiadającą ich potrzebom ofertę kulturalną i edukacyjną, a także łatwy dostęp do opieki zdrowotnej. Chodzi również o przemyślaną politykę demograficzną, dbającą o społeczną substancję gminy. Wreszcie – o rewitalizację obszarów gminy, które tego wymagają, dzięki czemu stają się one bardziej estetyczne i funkcjonalne. Planowanie strategiczne ma zatem służyć tworzeniu gminy przyjaznej do życia.

Po trzecie, planowanie strategiczne ma na celu poszukiwanie mechanizmów pozwalających na efektywne i transparentne zarządzanie gminą w sposób zapewniający mieszkańcom dostęp do informacji na temat planów, przebiegu i rezultatów prac w sferze publicznej oraz możliwość aktywnego wpływu na kształt dokumentów i kierunki rozwoju gminy. Poszukuje się rozwiązań pozwalających obniżyć koszty funkcjonowania urzędu, jak również podnieść standardy usług komunalnych, poprzez np. wprowadzanie (tam gdzie to możliwe) szerokiego dostępu do e-administracji i e-usług. Chodzi także o szukanie sposobów pozwalających na zrównoważone kształtowanie przestrzeni gminy poprzez wdrażanie planów miejscowych i polityk inwestycyjnych.

⁴ M. Lisiński, *Metody planowania strategicznego*, Warszawa 2004, s. 12–13.

⁵ Krajowa Polityka Miejska 2023, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2015, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/74967/Krajowa_Polityka_Miejska_2023.pdf, dostęp: 9.6.2025 r.

⁶ J. Jeżak, R. Garpiel (red.), *Strategia Rozwoju Miasta Zakopane na lata 2017–2026*, <https://bip.zakopane.eu/strategia-rozwoju-miasta-zakopane-na-lata-2017-2026>, dostęp: 9.6.2025 r.

Rola planowania strategicznego polega również na koordynacji planowanych zamierzeń, szczególnie w obszarze mobilności. Należy szukać optymalizacji w zakresie poruszania się w przestrzeni, koncentrując się na zapewnieniu zrównoważonego systemu transportu na terenie gminy i jej obszarze funkcjonalnego oraz łączącego ją z innymi ośrodkami, a także stymulowaniu mobilności mieszkańców z korzyścią dla nich samych. Właściwe planowanie oznacza zadbanie o zapewnienie adekwatnych rozwiązań dla różnych kategorii użytkowników dróg: pieszych (wśród nich także osób o szczególnych potrzebach), rowerzystów, kierowców samochodów i motocykli oraz osób korzystających z transportu zbiorowego. Chodzi o to, aby gmina była dobrze skomunikowana, a wydawane na to środki były optymalnie wykorzystywane.

Planowanie strategiczne ma także na celu dbałość o przyszłe pokolenia i środowisko przyrodnicze, z uwzględnieniem zachodzących zmian klimatycznych. Poszukuje się rozwiązań pozwalających na odpowiedzialne gospodarowanie zasobami naturalnymi, w szczególności zgodne z ideą gospodarki o obiegu zamkniętym, aktywną ochronę środowiska, a także podejmowanie wyzwań związanych z podnoszeniem efektywności energetycznej i dbałością o niskoemisyjność lokalnej gospodarki (ograniczanie emisji, likwidacja uciążliwości funkcjonowania zakładów przemysłowych na terenie gminy, ograniczanie poziomu zanieczyszczeń komunikacyjnych, zmiany struktury zlokalizowanych przedsiębiorstw celem zwiększenia udziału przedsiębiorstw niezwiązanych z negatywnym oddziaływaniem na środowisko). Należy zapewnić mieszkańcom dostęp do zielonych terenów rekreacyjnych z możliwością aktywnego ich kształtowania, aby mogli żyć w czystej gminie.

Ponadto rolą planowania strategicznego jest stworzenie warunków do rozwoju lokalnej gospodarki. Punkt to niezwykle ważny, ponieważ poszukiwane rozwiązania mają pozwolić na sfinansowanie wypracowanej wizji rozwoju. Celem jest stworzenie zrównoważonej i odpornej na wewnętrzne i zewnętrzne wstrząsy gospodarki gminy, zapewniającej stabilny rynek pracy.

3. Proces strategiczny – kluczowe pytania

W trakcie opracowywania strategii zdobywamy wiedzę, budujemy relacje, odkrywamy nowe możliwości, ale przede wszystkim poszukujemy odpowiedzi na kluczowe pytanie – jak chcemy żeby wyglądała gmina po jej wdrożeniu.

W całym procesie strategicznym stawiane pytania i uzyskiwane odpowiedzi mają służyć do zrozumienia, co należy zrobić, żeby rozwój był możliwy oraz w jaki sposób wyobrażenia o przyszłości przekuć w rzeczywistość. Inne pytania stawia się na etapie opracowywania diagnozy strategicznej, a inne w trakcie prowadzenia dyskursu nad kierunkami rozwoju. Pytań może być więcej lub mniej, mogą być bardziej szczegółowe lub bardziej ogólne, ale zawsze mają służyć lepszemu zrozumieniu sytuacji gminy i potencjalnego kierunku jej rozwoju.

3.1. Opracowanie diagnozy strategicznej

Opracowanie dobrej strategii można porównać do procesu leczenia pacjenta. Najpierw należy postawić diagnozę, następnie zalecić terapię, by w efekcie móc obserwować jej skutki. **Podstawowa kwestia do ustalenia na tym etapie dotyczy poziomu rozwoju danej gminy. Należy zbudować wiarygodny obraz zastanej rzeczywistości, zadając pytania dotyczące aktualnej sytuacji.**

Analizę zjawisk społecznych należy rozpocząć od określenia kto mieszka w danej gminie, jaka jest jej struktura demograficzna i jak będzie się zmieniać w perspektywie wdrażania strategii. Musimy wiedzieć dla kogo rozwijamy gminę, czy będą to młodzi czy starsi, osoby zajmujące się gospodarką rolną, czy może duża grupa specjalistów w zakresie IT.

Kolejne pytanie powinno dotyczyć podmiotów rozwijających biznes w gminie. Kto może być partnerem w jej rozwoju i jaki jest poziom przedsiębiorczości mieszkańców? Warto mieć również rozeznanie, jakie organizacje funkcjonują na terenie gminy i mogłyby wspierać jej rozwój, czy są silne i proaktywne. Ponadto ważne jest ustalenie, czy działają tu rady, np. osiedli, seniorów, młodzieży, i jaki jest ich potencjał. Wreszcie, istotną informacją może być czy wśród mieszkańców gminy są ludzie kultury i sztuki, którzy z uwagi na nieszablonowe spojrzenie na rzeczywistość, mogliby wspomóc tworzenie strategii za pomocą inspiracji, pomysłów, wizji rozwoju niewynikających wprost z istniejących potencjałów.

3.1.1. Relacje samorządu z mieszkańcami

Podstawowe pytanie, jakie warto sobie zadać, dotyczy komunikacji na linii samorząd–otoczenie. Kluczowe jest ustalenie, jak gmina informuje mieszkańców o planowanych działaniach, jak konsultuje z nimi podejmowane decyzje i zamierzenia.

Warto poszukać odpowiedzi na pytanie, na ile mieszkańcy mają realny wpływ na podejmowane przez samorząd decyzje oraz w jakim zakresie mogą być współrealizatorami planowanych działań. Współpraca oznacza zaangażowanie stron, warto zatem zapytać, czy mieszkańcy chcą uczestniczyć w dialogu z władzami i korzystać z możliwości, które daje partycypacja obywatelska oraz sprawdzić, jaki jest poziom aktywności obywatelskiej w gminie.

Cenne będzie ustalenie, jakie narzędzia dialogu z mieszkańcami są wykorzystywane i co o nich myślą mieszkańcy, czy są otwarci na nowe formy komunikacji, czy preferują te tradycyjne. Poza tym warto zbadać, czy prowadzone są jakieś badania ewaluacyjne, pozwalające na ocenę jakości współpracy, czy istnieją mechanizmy, które będą stymulowały podnoszenie współpracy na wyższy poziom. I ostatnia kwestia, dopełniająca całości obrazu: czy gmina utrzymuje partnerskie relacje wykraczające poza jej terytorium, zarówno z innymi samorządami, jak i na linii władza lokalna–obywatele?

3.1.2. Jakość życia w gminie

Poziom życia w gminie jest jednym z najważniejszych kryteriów określających atrakcyjność osiedleńczą gminy. Z uwagi na olbrzymi problem mieszkaniowy w Polsce, należy zadać pytanie o dostępność mieszkań, tudzież rezerw terenów pod zabudowę mieszka-

niową. Kluczowe jest określenie długości listy oczekujących na mieszkania komunalne oraz wielkości zasobu pustostanów wymagających remontu.

Następnie warto zapytać o sytuację finansową rodzin, która może być wyrażona siłą nabywczą oraz o dominujące problemy, z którymi zmagają się lokalna społeczność. Cenna będzie odpowiedź na pytanie o rynek pracy w gminie, a także o poziom bezpieczeństwa na jej terenie oraz potencjalne problemy z asymilacją i integracją cudzoziemców.

Kluczowy charakter mają pytania dotyczące dostępności i adekwatności usług publicznych, takich jak opieka zdrowotna, jak również oferta rekreacyjna, sportowa, edukacyjna i kulturalna. Warto pytać o liczbę miejsc w przedszkolach, parków, dróg rowerowych itp. Istotne jest wskazanie obecnych standardów dostępu do usług publicznych, zarówno w wymiarze ilościowym (np. jak daleko zlokalizowane są usługi od miejsca zamieszkania), jak i jakościowym (np. ile metrów kwadratowych parku przypada na mieszkańca w zasięgu dościa pieszego). Warto zapytać o poziom nauczania w szkołach i ofertę zajęć dodatkowych.

Cenne będą informacje na temat powierzchni terenów i budynków niezagospodarowanych i nieużytkowanych przez właścicieli oraz powodów ich wyłączenia z użytkowania, jak również stopnia pokrycia terenu gminy planami miejscowymi, a w przypadku niskiego poziomu – wyjaśnienie z czego wynika taka sytuacja. Ważne jest także zadanie pytania o stan zasobów dziedzictwa kulturowego oraz obszary zdegradowane, wymagające podjęcia działań rewitalizacyjnych, ewentualnie wdrożenia dedykowanych narzędzi chroniących i eksponujących te zasoby.

Wreszcie warto zapytać, szczególnie w miastach, o proces odpływu mieszkańców do gmin ościennych i wyludnianie się centrum gminy.

Odpowiedzi na wyżej postawione pytania należy szukać w aktywności samorządu w ostatnich latach, ale przede wszystkim w trakcie bezpośrednich spotkań z mieszkańcami i/lub w przeznaczony dla nich, dedykowany procesowi diagnostycznemu ankiecie badawczej.

3.1.3. Zarządzanie

Jak wspomniano wcześniej, zarządzanie to obszar niedoceniany, a niezwykle ważny. Wiele pytań powinno paść w trakcie audytu urzędu gminy. Kluczowe pytanie, jakie powinniśmy sobie zadać, dotyczy zdolności instytucjonalnej do podjęcia działań rozwojowych. Warto też pytać o podstawy finansowania gminy, jego budżet, bazę podatkową i dostrzegalne zmiany w tym zakresie.

Kluczowe znaczenie ma potencjał kadrowy, w tym szczególnie kadra kierownicza. Warto sprawdzić, czy gmina posiada wystarczający zespół pracowników, zarówno jeśli chodzi o ich liczbę, jak i kompetencje. W tym kontekście warto również zapytać o stopień wykorzystywania usług e-administracji.

Istotną kwestią będzie ocena jakości usług oferowanych przez urząd gminy oraz poziomu obsługi mieszkańców przez urzędników. Należy odpowiedzieć na pytanie, na ile udało się wdrożyć zintegrowany model funkcjonowania urzędu gminy, a na ile wciąż dominuje struktura branżowa (silosowa).

Warto zapytać, czy pracownicy urzędu stosują instrumenty/polityki publiczne dedykowane określonemu terytorium (terytorializacja działań) oraz czy udostępniane są informacje na ich temat, np. liczba osób zamieszkujących obszar rewitalizacji, liczba zatrudnionych w granicach strefy gospodarczej.

Kolejną kwestią, którą trzeba się zająć jest dostępność w urzędzie aktualnych danych o sytuacji w gminie, w tym w szczególności danych przestrzennych. Bezwzględnie należy ustalić, czy gmina posiada system budowy, monitorowania i aktualizacji polityk publicznych, a jeśli tak, to jak on wygląda i czy uwzględnia podejście scenariuszowe przy ich powstawaniu.

Natomiast w miastach warto zapytać o to, jak wygląda współpraca w zakresie zarządzania obszarem funkcjonalnym, czy istnieją podstawy prawne i organizacyjne do efektywnego prowadzenia działań.

3.1.4. Środowisko i klimat

Podstawowe pytanie, jakie warto zadać w tym obszarze, to w jakim środowisku funkcjonujemy w gminie. Czy posiadamy jakieś zasoby przyrodnicze – te oczywiste i nieoczywiste – które chronimy lub powinniśmy zacząć chronić, traktując je jako potencjalny katalizator rozwoju?

Kluczowa będzie odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu gmina przygotowana jest na zachodzące zmiany klimatu. Od wielu lat ważną kwestię stanowi jakość powietrza i mimo podejmowanych w tym obszarze działań, problem ten w wielu gminach wciąż pozostaje aktualny. Warto również odpowiedzieć na pytanie, jak wygląda struktura urządzeń służących do ogrzewania budynków w gminie i jaka jest ich efektywność energetyczna.

Nie bez znaczenia pozostaje kwestia jakości klimatu akustycznego – zepchnięta na drugi plan, a niezwykle istotna dla naszego zdrowia. W wielu gminach warto ponadto zapytać o naturalne zagrożenia, które mogą stanowić barierę rozwojową, np. osuwiska czy tereny zagrożone zalaniem.

Coraz większym wyzwaniem dla gmin staje się gospodarka odpadami. Dlatego trzeba sprawdzić, jak ten system działa w danej gminie i jaki jest poziom odzyskiwania odpadów (poziom recyklingu).

3.1.5. Mobilność

Podstawowe pytanie w tym obszarze dotyczy sposobów przemieszczania się w gminie oraz komunikacji poza nią, w tym transportu towarów. W jakim stopniu wykorzystywane są środki komunikacji publicznej, a jeśli w niewielkim, to co stanowi przyczynę tego stanu rzeczy? Czy istnieją zintegrowane węzły różnych środków transportu?

Warto ustalić podstawowe kwestie dotyczące generatorów ruchu, odpowiadając sobie na pytanie, jak rozmieszczeni są mieszkańcy względem miejsc pracy, usług i rekreacji. Jaka jest dostępność do przystanków transportu zbiorowego, czy występują obszary wykluczenia transportowego? Jak wygląda sytuacja w zakresie transportu zbiorowego na peryferiach, a jak w centrum gminy? Czy siatka połączeń komunikacji publicznej do-

stosowana jest do potrzeb mieszkańców? Czy komunikacja publiczna jest konkurencyjna w stosunku do samochodu?

Na ile bezpiecznie można poruszać się po drogach, ścieżkach rowerowych, chodnikach w gminie? Czy sieć dróg rowerowych jest funkcjonalna, czy służy rekreacji, czy również dojazdom do pracy? Jak rozkłada się natężenie ruchu drogowego, a tym samym, czy występują miejsca, w których tworzą się zatory? Gdzie przebiega ruch tranzytowy i czy jest uciążliwy dla gminy?

Ważnym zagadnieniem będą kwestie dotyczące możliwości parkowania, szczególnie w dużych miastach. Z tego powodu warto zadać pytanie, jak wygląda system parkowania w gminie, czy występują obszary, gdzie zapotrzebowanie na miejsca parkingowe przewyższa dostępną przestrzeń parkingową.

Nie można zapomnieć również o przygotowaniu systemu transportowego na prognozowany wzrost liczby osób o ograniczonej zdolności w poruszaniu się. Warto też zapytać, czy w przypadku posiadania przez gminę obszaru funkcjonalnego, istnieje w jego granicach zintegrowany system transportu publicznego.

3.1.6. Gospodarka

Podstawowe pytanie związane z gospodarką dotyczy tego, co stanowi lokomotywę rozwojową gminy, jej podstawowe źródło dochodów oraz co zapewnia miejsca pracy dla lokalnej społeczności. Należy ustalić, jakie są atuty gminy dające szansę na rozwój gospodarczy. Niezbędna jest ocena struktury działalności gospodarczej i wskazanie, czy występują jakieś specjalizacje. Jaki jest profil gospodarczy gminy?

Jedno z podstawowych pytań powinno dotyczyć określenia poziomu inwestycji oraz dochodów podatkowych. Ważną kwestią jest powierzchnia posiadanych przez gminę wolnych terenów inwestycyjnych.

Warto ocenić, jaki jest średni poziom wynagrodzeń w gminie i średnia siła nabywczą mieszkańców. Czy mieszkańcy są przedsiębiorczy i jak to się przekłada na poziom bezrobocia w gminie? Z uwagi na zachodzące procesy społeczno-gospodarcze warto zapytać, czy gmina jest uzależniona od jakiejś branży, zakładu pracy oraz jak wpłynie na bazę podatkową kryzys w tej branży lub drastyczny ubytek liczby mieszkańców.

W przypadku posiadania obszaru funkcjonalnego przez gminę, trzeba ustalić, jaką rolę pełnią podmioty gospodarcze zlokalizowane w jego centrum w stosunku do podmiotów zlokalizowanych na pozostałej części obszaru funkcjonalnego. Ponadto gminy turystyczne powinny odpowiedzieć na inne ważne pytanie: czy istnieje zintegrowana oferta turystyczna obszaru funkcjonalnego?

3.2. Opracowanie kierunków rozwoju

Podstawowe pytanie wynikające z diagnozy strategicznej powinno dotyczyć terytorium, dla którego ma być opracowana strategia: gminy czy jej obszaru funkcjonalnego (strategia ponadlokalna).

Z organizacyjnego punktu widzenia należy zdecydować, czy strategia powstanie we współpracy z ekspertami, z mieszkańcami, czy w formule mieszanej. Fundamentalne pytanie będzie dotyczyć tego, w jakim czasie ma zostać opracowana oraz kiedy będzie wdrażana (horyzont strategii). Ważna jest decyzja z kim chcemy opracować strategię, do kogo ją adresować, a także z kim ją wdrażać. Niezbędne będzie też ustalenie, jak chcemy komunikować nasze działania, jak zorganizować proces partycypacji.

Rozpoczynając pracę warto zadać sobie również pytanie, co może przyczynić się do opracowania dobrej strategii. Wysoka jakość, dobry merytorycznie zespół, partycypacyjny charakter strategii, a może jeszcze coś innego? Czy chcemy opracować strategię, która zadowoli wszystkich, ale nie rozwiąże żadnych problemów, czy też strategię skoncentrowaną na konkretnych wyzwaniach?

Istotnym będzie pytanie na temat przyjmowanych założeń, które paradygmaty będą akceptowane i broniące, a które wręcz przeciwnie – kontestowane lub obalane. Co uczestnicy procesu muszą uznać za element stały, niezmienny, ramę procesu wnioskowania, a co za element ulegający modyfikacji, podlegający procesowi dostosowywania?

W trakcie całego procesu strategicznego na pewno zadać trzeba pytanie, które problemy wskazane na etapie diagnozy strategicznej stanowią kluczowe wyzwanie oraz które potencjały mogą stać się istotnymi katalizatorami zmian. Poszukiwać bowiem należy *game changerów*, czyli czynników, które mogą okazać się kluczowymi elementami strategii rozwoju.

Niezbędne jest wskazanie obszarów istotnych przy budowaniu polityki rozwojowej, celów strategicznego rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym, przestrzennym i klimatyczno-środowiskowym.

W wymiarze przestrzennym warto zadać sobie pytanie, które elementy strategii, poza wynikającymi z przepisów, zostaną przeniesione do modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej i będą komunikowane na zewnątrz (np. gmina jest otwarta na OZE, uruchamia nowe tereny inwestycyjne, rozwija unikalne tereny rekreacyjne itp.). Kształt opracowanego modelu to odpowiedź na pytanie, w jaki sposób rozumiana jest strategia rozwoju oraz czy istnieje realny pomysł na rozwój gminy.

Następnie należy również wskazać, jakie zasady będą obowiązywały w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie, w szczególności w obszarach wskazanych w art. 10e SamGminU. Z uwagi na koncentrację problemów czy występujące wyjątkowe potencjały, ważna będzie także odpowiedź na pytanie, czy nie trzeba wyznaczyć strategicznych obszarów interwencji poza tymi, które wynikają z dokumentów nadrzędnych lub przepisów prawa. W przypadku ich wyznaczenia konieczne będzie ustalenie, jak skoncentrować zasoby w celu podjęcia interwencji.

Niewątpliwie powinno się poszukać odpowiedzi na jedno z bardziej kluczowych pytań, kto poza samorządem będzie realizował wizję rozwojową i z jakich źródeł finansowane będą działania, które mają tę wizję zmaterializować. Jakie są oczekiwane rezultaty po wdrożeniu strategii, w tym w wymiarze przestrzennym oraz za pomocą jakich wskaźników będą mierzone osiągnięcia?

Wreszcie trzeba będzie zadać pytanie, i to w sformalizowany sposób (ewaluacja *ex ante*), czy strategia odpowiada na postawione w diagnozie strategicznej wyzwania i czy jest wykonalna.

4. Zasady towarzyszące opracowaniu strategii

Podjmując pracę nad strategią należy oprzeć się na zestawie kluczowych zasad, które stanowią będą gwarancją jakości i skuteczności opracowywanego dokumentu.

Mając na uwadze mnogość podmiotów zaangażowanych w realizację strategii rozwoju, warto w niej zawrzeć katalog podstawowych zasad, reprezentujących kluczowe dla samorządu gminy wartości, którymi będzie kierować się podejmując działania na rzecz osiągnięcia celów w niej zapisanych oraz określających charakter relacji między poszczególnymi podmiotami zaangażowanymi w ten proces.

Opisane w tym rozdziale zasady stanowią autorski zestaw zasad, którymi warto kierować się opracowując strategię rozwoju. Nie należy ich mylić z założeniami do strategii. **Zasady określają bowiem sposób, zwyczaj postępowania uznany za dobry i warty stosowania, natomiast założenia stanowią będą podstawę, punkt początkowy dla dalszych prac nad strategią, stanowiąc element niepodlegający zmianie.**

4.1. Partnerstwo

Warunkiem podstawowym inkluzywności strategii będzie przeprowadzenie procesu strategicznego z szerokim udziałem przedstawicieli lokalnej społeczności. Czas opracowania strategii to ważny moment do budowania partnerstwa na linii samorząd–społeczność lokalna. Partnerstwo można zdefiniować jako równe traktowanie siebie nawzajem. Obywatele posiadają przywileje, ale muszą liczyć się z podjęciem zobowiązań. Partnerstwo oznacza, że strona społeczna nie będzie jedynie recenzowała procesu strategicznego – a finalnie dokumentu strategii – ale aktywnie włączy się w pozyskanie informacji o stanie gminy, będzie interpretować zestawione dane i wyciągać wnioski dla przyszłości gminy.

W procesie partycypacyjnym wyrażane opinie powinny bazować na zdobytej wiedzy, a nie na emocjach i zasłyszanych plotkach. Formułowanie celów czy ich zmiana odbywać się będzie w sposób konstruktywny poprzez zaproponowanie rozwiązań alternatywnych. Partnerstwo zakłada budowanie koalicji podmiotów społecznych, obywateli, biznesu czy grup mieszkańców do realizacji celów. Projekty realizowane będą z uwzględnieniem różnych perspektyw i różnych użytkowników. Celem partnerstwa ma być wykorzystanie potencjału synergii, a także w wielu przypadkach – skorzystanie z efektu skali.

4.2. Wiarygodność

Aby strategia była inspirująca dla społeczności lokalnej, **proces jej sporządzenia powinien być transparentny.** Oznacza to, że jej uczestnicy powinni mieć możliwość wy-

rażania opinii, wpływania na decyzje, udziału w realizacji zadań publicznych, a przede wszystkim dostęp do informacji o stanie gminy.

Opracowanie wiarygodnego dokumentu, umacniać będzie stojących za tym procesem liderów politycznych, dając im silny społeczny mandat do realizacji strategii.

4.3. Wrażliwość społeczna i sprawczość

Zgodnie z zasadą rozwoju społecznie odpowiedzialnego beneficjentami procesów rozwojowych zachodzących w gminie będą wszyscy jej mieszkańcy, a działania podejmowane na rzecz realizacji strategii będą umacniać poczucie przynależności oraz więzi w ramach lokalnej społeczności, nie faworyzując żadnej grupy społecznej oraz służąc ograniczaniu wykluczenia społecznego.

Richard P. Rumelt wskazuje na wielką wagę sprawczości w realizacji strategii rozwojowych. Jego zdaniem jednym z najpotężniejszych narzędzi lidera jest wskazanie dobrego najbliższego celu – takiego, który jest na tyle bliski, że można go zrealizować. Cel ten ma być trudny, ale osiągalny⁷.

Opracowana strategia musi być tak zaplanowana, by wskazana wizja przyszłości mogła się krok po kroku materializować. Cele powinny być tak sformułowane, by można było wykazać na koniec każdego roku progres i zbliżenie się do wskazanej w strategii wizji.

Jak pokazują doświadczenia ostatnich lat, społeczeństwo nagradza sprawczych liderów, a boleśnie każe tych, którzy formułują nierealistyczne strategie rozwojowe. Waga koncepcji najbliższego celu jest tym ważniejsza, że w przypadku sektora publicznego należy brać pod uwagę stosunkowo krótką kadencję wójta, burmistrza, prezydenta. Skoro osiągnięcie wizji wymaga czasu, opracowujący strategię musi posiadać argumenty przekonujące społeczność lokalną, biznes oraz jego własny zespół, że sukcesywnie przybliżają się do założonej wizji.

4.4. Proaktywność

Proaktywny – to termin z zakresu psychologii opisujący człowieka, który bierze odpowiedzialność za swoje życie⁸. Zasadą generalną powinno być, że społeczność lokalna bierze odpowiedzialność za rozwój gminy, nie czekając biernie na rozwój wypadków, ale aktywnie starając się wpływać na zachodzące w swoim otoczeniu zjawiska.

Ważne

Strategia będzie zatem proaktywna w sytuacji, gdy nie powiela standardowych rozwiązań i celów, a dzięki niej społeczność lokalna będzie chciała wpływać na rzeczywistość, być sprawcza. Efektem realizacji takiej strategii musi być zatem zmiana.

⁷ R.P. Rumelt, *Dobra strategia zła strategia. Czym się różnią i jakie ma to znaczenie*, Warszawa 2017, s. 6.

⁸ <https://sjp.pwn.pl/poradnia/haslo/proaktywny;17875.html>, dostęp: 5.1.2025 r.

4.5. Zmiana perspektywy

Zdaniem *Richarda P. Rumelta* istotnym i naturalnym źródłem przewagi jest tworzenie nowych przewag poprzez drobne zmiany perspektywy. Wnikliwe spojrzenie na sytuację z nieco innego punktu widzenia może stworzyć całkiem nowe układy silnych i słabych stron. Najwspanialsze strategie są wynikiem właśnie takiego nowego oglądu sytuacji⁹.

Zmiana perspektywy oznaczać będzie spojrzenie na pewne zagadnienia w nowym ujęciu, np. transport publiczny jako kluczowy element rozwoju obszaru funkcjonalnego, a nie jedynie sposób przemieszczania się mieszkańców. Innym przykładem może być postrzeganie seniorów nie jako grupy społecznej wymagającej wsparcia i dużych nakładów na dedykowaną im infrastrukturę, ale jako zasób rynku pracy i klientów kreujących powstanie nowych usług, nowych rynków zbytu.

4.6. Innowacyjność

Innowacyjność, czyli zdolność do wprowadzenia czegoś nowego, to niezwykle ważny element, stanowiący klucz do uzyskania istotnej zmiany. Innowacyjne mogą być: diagnoza strategiczna (połączenie kilku diagnoz do opracowywanych dokumentów strategicznych w jeden spójny dokument), strategia (w ujęciu tematów), sposób jej prowadzenia (w ramach procesu partycypacji), ale też pomysł na jej wdrożenie.

Im większa część procesu ma innowacyjny charakter, tym większa szansa na uzyskanie rzeczywistej zmiany i osiągnięcie zamierzonego sukcesu. Innowacyjność będzie jednak wiązała się z ryzykiem porażki.

Gminy, które są pionierami określonych rozwiązań zyskują przewagę. Dobrym przykładem mogą być tu wspólne zakupy. Pojedyncza gmina ma niewielką siłę negocjacyjną, jej możliwości są ograniczone, ale związek gmin może narzucać warunki dostaw.

4.7. Antycypacja ryzyka

Strategia rozwoju to przedsięwzięcie, którego wynik z założenia jest niepewny. Formułując jej kształt powinniśmy uwzględnić ryzyko niepowodzenia i zaplanować możliwe reakcje niwelujące wystąpienie negatywnych zdarzeń. W tym celu należy podjąć próbę identyfikacji i kwantyfikacji ryzyk, by móc nimi świadomie zarządzać.

Z założenia przewidywanie przyszłości i budowanie wizji powinno być wsparte jakimś narzędziem, służącym sformułowaniu możliwych scenariuszy rozwoju typu *foresight*, np. analiza PESTEL (opisana szczegółowo w rozdziale III, podrozdziale 3.).

4.8. Bazowanie na faktach

Zgodnie z zasadą bazowania na faktach gmina podejmuje działania na podstawie dowodów. Tym samym opiera się na przeświadczeniu, zgodnie z którym politykom publicz-

⁹ R.P. Rumelt, *Dobra strategia...*, s. 18.

nym, zarówno na etapie ich planowania, jak i wdrażania, powinna towarzyszyć wnikliwa i obiektywna ocena ich wpływu na rozwój gminy w wymiarze społecznym, gospodarczym, przestrzennym i klimatyczno-środowiskowym.

Richard Rumelt twierdzi, że na początku należy zrozumieć całą sytuację danej organizacji, aby dokonać diagnozy sytuacji i określić kluczowe wyzwanie, jakie w tym momencie stoi przed naszą organizacją. „To może być przeszkoda, jak i szansa. Docierasz do jednej, dwóch zasadniczych kwestii, na których będziesz musiał koncentrować działania, siły, zasoby, energię, aby rozwiązać problem. Bez diagnozy, czyli bez określenia, co jest problemem, trudno jest ten problem przezwyciężyć. To tak jak leczenie bez określenia co jest chorobą”¹⁰. *Rumelt* dodaje, że trzeba odejść od szablonu myślenia strategicznego (wizja, misja, wartości, strategia) na rzecz podejścia, którego metaforą jest strategia leczenia: diagnoza – terapia – zalecenia kliniczne.

W tak ujętej filozofii prac nad strategią rozwoju fundamentem staje się dobra diagnoza strategiczna oparta na faktach.

4.9. Logiczna struktura

Wiele dokumentów strategicznych, przygotowanych przez polskie gminy, opracowano według poprawnego schematu. Zawierają one wszystkie niezbędne elementy, a mimo to nie spełniają pokładanych w nich nadziei. Jednym z powodów może być brak wewnętrznej spójności. Zdaniem *Rumelta* dobra strategia nie tylko wykorzystuje już istniejące silne strony, ale tworzy nową siłę poprzez wewnętrzną spójność wszystkich elementów¹¹.

Większość gmin, bez względu na wielkość, nie ma takiej strategii. W większości lokalnych strategii formułuje się nadmierną liczbę celów, które nie są ze sobą w żaden sposób powiązane. Bywa i tak, że sformułowane cele wykluczają się.

Rumelt słusznie zwraca uwagę na fakt, że dobra strategia musi być spójna, koordynować zaplanowane działania, zasady i zasoby, aby umożliwić osiągnięcie ważnego celu. Do osiągnięcia postępu nie wystarczy lista życzeń i symboliczne hasła. Potrzebny jest spójny plan działania. Dobra strategia wymaga liderów, którzy są w stanie powiedzieć „nie” wielu różnym działaniom i interesom. Co najmniej w równym stopniu dotyczy to tego, czego nie należy robić, jak tego, co trzeba zrobić¹².

4.10. Terytorializacja wyzwań

Zasada zintegrowanego podejścia terytorialnego zakłada przygotowanie i wdrażanie kompleksowej interwencji publicznej, łączącej w sobie zróżnicowane typy działań (infrastrukturalne i tzw. miękkie) oraz integrującej wymiary społeczny, gospodarczy, klimatyczno-środowiskowy i przestrzenny rozwoju gminy, dzięki czemu możliwe będzie skuteczniejsze wykorzystanie jej potencjałów rozwojowych.

¹⁰ R.P. *Rumelt*, Dobra strategia..., s. 5

¹¹ R.P. *Rumelt*, Dobra strategia..., s. 18.

¹² Tamże, s. 30.

Terytorialny paradygmat rozwoju to rozwój oparty na endogenicznych zasobach, zintegrowanym zarządzaniu z aktywnym udziałem kapitału społecznego¹³.

Reforma systemu zarządzania rozwojem zakłada, że strategia rozwoju gminy składać się będzie z treści tekstowych oraz graficznych, które zakotwiczać będą sformułowane cele rozwojowe w przestrzeni gminy oraz przypisywać określone polityki do wybranego terytorium.

Wynika z tego, że w strategii należy – tam gdzie jest to konieczne (przepisy) lub zasadne (chęć dedykowania polityki jedynie dla części gminy) – wskazać zasięg terytorium, dla którego taka polityka zostaje uruchomiona.

Trudno wskazać model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy bez podjęcia choćby podstawowej decyzji, które tereny będą zabudowywane, a które chronione przed zabudową. Nie sposób precyzyjnie wskazać ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie, jeśli nie odniesiemy ich do konkretnego terytorium (chyba że regulacje mają obowiązywać na terenie całej gminy). Większość obszarów wskazanych w art. 10e pkt 3 SamGminU dotyczy konkretnych zagadnień występujących zazwyczaj na wybranym obszarze gminy. Terytorializacja polityk będzie zatem wymagała wskazania np. obszarów, na których dopuszcza się lokalizację obiektów handlu wielkopowierzchniowego, czy też lokalizację urządzeń wytwarzających energię o mocy zainstalowanej przekraczającej 500 kW.

Potwierdzeniem tego założenia jest przewidziany w SamGminU szczególny instrument – obszar strategicznej interwencji. Jest to określony w strategii rozwoju obszar o zidentyfikowanych lub potencjalnych powiązaniach funkcjonalnych lub o szczególnych warunkach społecznych, gospodarczych lub przestrzennych, decydujących o występowaniu barier rozwoju lub trwałych, możliwych do aktywowania, potencjałów rozwojowych, do którego jest kierowana interwencja publiczna łącząca inwestycje (w szczególności gospodarcze, infrastrukturalne lub w zasoby ludzkie), finansowane z różnych źródeł, lub rozwiązania regulacyjne.

Ustawodawca obligatoryjnie wymaga wskazania w strategii rozwoju gminy obszarów tego typu ujętych w strategii rozwoju województwa, dając również gminie możliwość ich wyznaczenia.

Im silniej w strategii wybrzmi wymiar terytorialny, tym większa jest szansa na efektywną komunikację z interesariuszami procesu. Grafiki stanowią tutaj o wiele efektywniejszy środek komunikacji od sformułowań zawartych w tekście.

4.11. Koncentracja tematyczna

Każdy, kto przystępuje do opracowania strategii rozwoju, ma świadomość ograniczonej środków na jej realizację, a mimo to na ogół opracowuje strategię, która rozprasza zasoby na różne cele i nie wyznacza kluczowych zadań.

¹³ E. Szafranek, Terytorializacja polityki rozwoju: wdrażanie Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w obszarze funkcjonowania miast w Polsce, Opole 2019, s. 26.

„Warto przytoczyć tutaj historię firmy Apple. W 1997 roku Steve Jobs stworzył strategię, która oparła biznes na czterech typach komputerów i ograniczeniu liczby kanałów dystrybucji. Jobs odkrył szanse i bariery i skoncentrował cały wysiłek na ograniczonej liczbie celów, co uratowało firmę i pozwoliło na dalszy rozwój. Taka koncentracja daje strategii siłę. To podejście jest trudne, gdyż musimy pokonać skłonność naszego umysłu do proponowania wielu celów i wielu inicjatyw, co prowadzi do rozproszenia”¹⁴.

Ważną zasadą, która powinna towarzyszyć opracowywaniu strategii rozwoju, będzie zatem koncentracja na priorytetowych celach/zadaniach, ukierunkowująca interwencję publiczną opisaną w strategii rozwoju na działania w największym stopniu przyczyniające się do podniesienia jakości życia mieszkańców oraz konkurencyjności gospodarki gminy.

4.12. Minimalizowanie strat

Zachodzące w Polsce zmiany społeczno-gospodarcze wskazują, że nie każda gmina będzie miała szansę na rozwój. Zapewne w perspektywie kolejnych dziesięcioleci, o ile nie zdarzy się coś nadzwyczajnego, gminy muszą się liczyć z pogarszaniem sytuacji demograficznej, a w efekcie ze stagnacją lub kryzysem.

W tym kontekście należy pamiętać, że ważną zasadą dla samorządów będzie ograniczanie strat w tych obszarach, gdzie szans na rozwój nie ma. Redukowanie i osłabianie negatywnych trendów oraz występujących w ich wyniku problemów stanowić może ważny element strategii. Skoro bowiem nie ma chwilowo możliwości na dynamiczny rozwój, to warto stworzyć warunki umożliwiające przeczekaanie niekorzystnego dla gminy okresu, w nadziei na zmianę kluczowych czynników rozwojowych, pojawienie się jakiejś epokowej zmiany technologicznej czy nowych trendów społeczno-gospodarczych.

4.13. Zrównoważony rozwój i spójność

Przyjmując zasadę zrównoważonego rozwoju gmina zakłada, że rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, będzie odbywać się z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb społeczności lokalnej, tak obecnej, jak i przyszłych pokoleń.

Zasada spójności natomiast zakłada zgodność strategii rozwoju gminy z dokumentami strategiczno-programowymi wyższego rzędu, w szczególności ze strategią rozwoju województwa oraz strategią rozwoju ponadlokalnego (jeżeli takowa została wcześniej uchwalona).

¹⁴R.P. Rumelt, Dobra strategia..., s. 6.

[Przejdź do księgarni →](#)

ksiegarnia.beck.pl