

**Teresa Szot-Gabryś, Mariusz  
Wiktor Sienkiewicz**

---

**Planowanie strategiczne jako czynnik  
rozwoju gminy : aspekt partycypacji  
społecznej**

---

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 10,  
123-132

---

2003

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

TERESA SZOT-GABRYŚ, MARIUSZ WIKTOR SIENKIEWICZ

*Planowanie strategiczne jako czynnik rozwoju gminy.  
Aspekt partycypacji społecznej*

---

Strategic planning as a factor in the gmina's development.  
An aspect of social participation

WPROWADZENIE

Efektywne zarządzanie każdą jednostką wymaga jednoznacznego określenia celów. Wynikają one z pewnej misji i wizji, i wyznaczane są pierwotnie na poziomie strategicznym (cele długookresowe), następnie wyodrębnia się cele do realizacji w bliższym okresie czasu (1–2 lata), tzn. takie, które mają charakter krótkookresowych celów operacyjnych. Cele operacyjne winny mieć przełożenie na konkretne zadania do wykonania, do których przyporządkowuje się termin realizacji, zasoby rzeczowe, finansowe i ludzkie oraz osoby odpowiedzialne za realizację tych zadań. Wydawać by się mogło, że powyższe wprowadzenie dotyczy przedsiębiorstw, gdzie szeroko stosowane są metody zarządzania strategicznego.<sup>1</sup> Zarządzanie strategiczne realizowane jest także przez wiele jednostek samorządu terytorialnego z wykorzystaniem narzędzia, takiego jak strategia rozwoju.<sup>2</sup> Podstawowym zadaniem władzy lokalnej jest zaspokajanie potrzeb i dostarczanie usług, co nie zawsze zgadza się z postulatami zysku, wzrostu czy rozwoju społecznego i gospodarczego. Jeśli nawet nie ma tu sprzeczności, to niewątpliwie różna może być hierarchia celów, sposób wykorzystania zasobów, stawiane czy akceptowane ograniczenia. Władza lokalna jest

---

<sup>1</sup> Szerzej: Kreikebaum Hartmut, *Strategiczne planowanie w przedsiębiorstwie*, PWN, Warszawa 1999.

<sup>2</sup> A. K. Koźmiński, W. Piotrowski, *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 163.

zwykle zainteresowana wzrostem gospodarczym o tyle, o ile realizowane są w ten sposób inne cele lub zadania, za które ona odpowiada. Dlatego jednak raczej nie powinniśmy, pomimo szeregu zbieżności konstrukcyjnych, utożsamiać strategii rozwoju lokalnego ze strategią przedsiębiorstwa. Strategia przedsiębiorstwa może bazować bowiem na takim przeznaczeniu własnych zasobów, które pozwoli osiągnąć zamierzony efekt. Strategia lokalna natomiast dąży do osiągnięcia celów o skali i różnorodności przekraczającej zasoby samej władzy. Typowym zakresem oddziaływania władzy lokalnej na rozwój gospodarczy jest m.in. planowanie przestrzenne, operacje na gruntach (scalanie, sprzedaż, dzierżawa), rozwój infrastruktury (uzbrojenie terenów), budowa dróg. Resztą zajmują się inni aktorzy rozwoju lokalnego. Konieczna jest więc współpraca niezależnych partnerów, ich poparcie, akceptacja proponowanej wizji i metod.<sup>3</sup>

Celem niniejszego opracowania jest prezentacja zasad budowania strategii rozwoju gminy oraz ocena użyteczności tego instrumentu przy określaniu celów długookresowych w gminie, a także wskazanie roli partycypacji społecznej w procesie planowania strategii rozwoju. Podstawę rozważań stanowi teoria przedmiotu i doświadczenia własne autorów (autorzy niniejszego artykułu są współautorami strategii rozwoju dla kilkunastu gmin i powiatów oraz asystowali przy opracowaniu ponad dwudziestu kolejnych). Należy stwierdzić za S. Kłósowskim i J. Adamskim, iż „[...] strategia to określenie głównych, długofalowych celów i przyjęcie takich kierunków działania oraz taka alokacja zasobów, które są konieczne do zrealizowania celów. Jest to scenariusz przyszłości, do którego dążą władze samorządowe, to określony sposób działania, dzięki któremu dokona się proces transformacji sytuacji obecnej w projektowaną [...]”.<sup>4</sup> Jaka jest rola strategii rozwoju gminy? Strategia pomaga przede wszystkim lokalnym liderom i instytucjom działającym w gminie w:

- \* Jasnym i precyzyjnym sformułowaniu celów i kierunków rozwoju społecznego i ekonomicznego. Na przykład strategia rozwoju powinna być wstępem do sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania;

- \* Skoordynowaniu i uporządkowaniu działań;

- \* Optymalnym wykorzystaniu zasobów ludzkich, infrastruktury technicznej i społecznej;

- \* Lepszym skuteczniejszym zarządzaniu budżetem;

- \* Zwiększeniu możliwości zdobywania środków zewnętrznych.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> E. Bończak-Kucharczyk, K. Herbst, K. Chmura, *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*, Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 1998, s. 111–112.

<sup>4</sup> S. Kłósowski, J. Adamski, *Cele i zadania skutecznego rozwoju gospodarczego*, [w:] *Strategia rozwoju gospodarczego miast i gmin*, red. D. C. Wagner, LGPP, Warszawa 1999, s. 12.

<sup>5</sup> *Ibid.*; zob. także: G. Hodge, *Planning Canadian Communities: An Introduction to the Principles, Practice and Participants*, Toronto: Methuen, 1986.

PODSTAWY REALIZACJI ZADAŃ GMINY W UKŁADZIE ROCZNYM  
I WIELOLETNIM

Zasady funkcjonowania gminy oraz realizowane przez gminę zadania precyzuje ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku.<sup>6</sup> Tematyka tego opracowania skupia się na zadaniach, do których realizacji gmina jest zobligowana poprzez ustawę oraz trybu ich precyzowania i finansowania. Ustawa o samorządzie gminnym, w art. 6 zawiera zapis, iż „do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym”, natomiast w art. 7 cytowanej ustawy wskazuje się, że celem funkcjonowania gminy jest „zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty”. Obydwa wspomniane artykuły można zgodnie z teorią zarządzania strategicznego określić jako misję. Stosując dalej powyższe rozumowanie, zadania określone w artykule 7 cytowanej wyżej ustawy, związane z realizacją ładu przestrzennego, gospodarki terenami, gminnych dróg, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, itd. (ustawa wskazuje 20 obszarów) można nazwać:

\* celami operacyjnymi, gdy są realizowane jako budżetowe wydatki bieżące na utrzymanie istniejącej infrastruktury, albo

\* celami strategicznymi, gdy ich realizacja wymaga dokonania wydatków inwestycyjnych w celu stworzenia niezbędnej infrastruktury.<sup>7</sup>

Efektywne wypełnienie tak rozumianych celów operacyjnych i strategicznych (misji) pozwala zrealizować wizję skutecznego zaspokajania potrzeb mieszkańców gminy. Podstawą realizacji zadań własnych jest budżet gminy, rozumiany jako roczny plan dochodów i wydatków. Wszelkie zadania mające charakter wypełniania bieżących funkcji, jak też zadania inwestycyjne, muszą mieć swoje pokrycie w budżecie, który jest zatwierdzany uchwałą Rady Gminy. Na gminę nie nałożono zaś ustawowego obowiązku sporządzania planów długookresowych. Planowanie strategiczne w perspektywie wieloletniej jest jednak niewątpliwie konieczne przy planowaniu, np. inwestycji, których czas realizacji przewidywany jest zazwyczaj na kilka lat. Bez planowania długookresowego trudno określić, czy gmina zabezpieczy środki na przeprowadzenie inwestycji do końca. Niezwykle pomocne narzędzie dla rozwiązania tego problemu stanowi wieloletni plan inwestycyjny sporządzony w oparciu o wieloletni plan finansowy. Ten zaś jest wieloletnią projekcją dochodów i wydatków budżetowych, której celem jest wyznaczenie wielkości tzw. „wolnych środków” na inwestycje. Inną kwestią jest, jakie inwestycje powinny być realizowane. W rozstrzygnięciu tego dylematu użyteczna może być praca nad strategią rozwoju.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1591; zm.: Dz.U. 2002, nr 23, poz. 220; nr 113, poz. 984; nr 153, poz. 1271; nr 214, poz. 1806.

<sup>7</sup> E. Bończak-Kucharczyk, Lin Covsins, K. Herbst, Murraya Stewart, *Lokalne strategie rozwoju gospodarczego*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 1995.

## METODOLOGIA BUDOWANIA STRATEGII ROZWOJU

Największą popularnością wśród metod opracowywania strategii rozwoju cieszy się metoda ZOPP (Ziel Orientierte Projekt-Planung). Metoda ZOPP w swoim zakresie stanowi jeden ze standardów stosowanych w Unii Europejskiej. Autorzy niniejszego artykułu w pracy doradczej nad formułowaniem strategii gmin nawiązywali do założeń tej metody.<sup>8</sup>

Pierwszym krokiem pracy nad strategią jest opracowanie diagnozy strategicznej gminy, której cel stanowi opis stanu wyjściowego, w jakim znajduje się gmina. Opisuje się dotychczasowe dokonania, stan zasobów istotnych dla rozwoju oraz obszary problemów do rozwiązania. Diagnoza strategiczna zawiera więc analizę wszelkich aspektów i uwarunkowań występujących w gminie. Podczas pierwszego etapu opracowywania strategii rozwoju dokonuje się opisu:

- \* Uwarunkowania środowiska przyrodniczego: położenie geograficzne, zasoby przyrodnicze, krajobraz oraz walory środowiska przyrodniczego, stan i zagrożenia środowiska;

- \* Uwarunkowania demograficzno-społeczne: stan i charakterystykę zaludnienia, rynek pracy, sytuację mieszkaniową;

- \* Infrastruktury technicznej i społecznej: administrację i oświatę, wartości kulturowe, możliwości w zakresie turystyki i wypoczynku, opiekę zdrowotną i społeczną, komunikację i łączność, infrastrukturę sanitarną, elektroenergetykę itd.;

- \* Gospodarki: stan i uwarunkowania rolnictwa, przemysłu, handlu i usług;

- \* Powiązań społeczno-ekonomicznych i infrastrukturalnych gminy z otoczeniem;

- \* Cech i wskaźników opisujących gminę na tle innych gmin powiatu;

- \* Analizy budżetu gminy; budżet aktualny i za trzy lata wstecz.

Diagnozę strategiczną podsumowuje analiza SWOT (szanse i zagrożenia, mocne i słabe strony) oraz wnioski-rekomendacje wskazujące ogólne kierunki rozwoju na bazie istniejącego stanu wyjściowego w gminie oraz posiadanego potencjału. Analiza SWOT jest metodą analizy strategicznej. Polega ona na zestawieniu szans i zagrożeń wynikających dla jednostki z uwarunkowań otoczenia zewnętrznego oraz jej mocnych i słabych stron. Celem analizy jest wskazanie, z jednej strony, potencjału rozwojowego gminy, z drugiej zaś, ukazanie obszarów niedomagań i zapóźnień rozwojowych (ten obszar wskazują słabe strony). Pozwala to na określenie problemów do rozwiązania, jak np. brak kanalizacji, niedostateczna jakość dróg, niepełna infrastruktura na potrzeby działalności gospodarczej, itd. Kolejnym krokiem jest zamiana problemów na cele, które należy osiągnąć, aby rozwiązać istniejące problemy. I tak jeśli

---

<sup>8</sup> Por.: T. Domański, *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999, s. 41–67; *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*, Thousand Oaks, J. Blakely, New Delhi: SAGE Publications 1989.

problemem jest zła jakość dróg, to celem będzie poprawa ich jakości. Jeśli problemem natomiast jest nieuregulowana gospodarka odpadami, to celem może być np. budowa wysypiska z towarzyszącą infrastrukturą (kontenery). Cele, jakie stawiane są do osiągnięcia, porządkuje się w tzw. „drzewo celów”, co pomaga w wyznaczeniu celów strategicznych o znaczeniu priorytetowym dla rozwoju gminy.

Następnym elementem w budowaniu strategii jest określenie na bazie celów konkretnych zadań, z wyodrębnieniem zasobów na ich realizację (najczęściej finansowych), harmonogramu czasowego ich wykonania oraz odpowiedzialnych osób bądź organów. Plan zadań należy skonfrontować z możliwościami ich sfinansowania ze środków własnych lub wskazać źródła finansowania zewnętrznego. Konieczne jest więc sporządzenie wieloletniej projekcji budżetu (zaplanować dochody i wydatki), aby określić wysokość „wolnych środków” na inwestycje. Plan zadań i projekcje budżetowe wykonuje się w perspektywie kilkuletniej (np. na 10 lat).<sup>9</sup>

Opracowana w ten sposób strategia rozwoju powinna być co roku aktualizowana, stopień bowiem realizacji zadań w bieżącym roku, na nowo dokonana diagnoza gminy oraz analiza problemów i celów są bazą do weryfikacji pierwotnej wersji strategii. Dotychczasowe osiągnięcia, tj. zrealizowane zadania lub faza ich realizacji, oceniane są przy wykorzystaniu mierników natury ilościowej (np. ile kilometrów wodociągów zbudowano, ilu użytkowników przyłączono do sieci) i jakościowej (np. poprawa jakości wody pitnej poprzez wybudowanie stacji uzdatniania wody, zmniejszenie stężenia zanieczyszczeń w rzece w nowo skanalizowanej miejscowości).

Opisany powyżej proces budowania strategii odbywa się przy współdziałaniu społeczności lokalnej. Jej przedstawiciele włączani są do pracy nad strategią na etapie sporządzenia analizy szans i zagrożeń oraz mocnych i słabych stron danej jednostki. Odbywa się to na zajęciach warsztatowych, gdzie pod kierunkiem moderatora przedstawiciele społeczności lokalnej oraz pracownicy urzędu gminy wspólnie pracują na treścią dokumentu strategii według wyżej opisanej metodologii. Istotny jest dobór reprezentantów różnych grup społecznych i lokalnych do pracy nad strategią, tak aby interesy wszystkich grup mogły być wyartykułowane i uwzględnione.

#### GRUPY INTERESU I ICH CELE

W gminie, jak w każdej społeczności, ścierają się interesy różnych grup społecznych i lokalnych, np. rodzice uczących się dzieci chcą budowy sali gimnastycznej, przedsiębiorcy lepszego uzbrojenia terenów inwestycyjnych, strażacy zaś zgłaszają potrzebę zakupu nowych wozów strażackich, dom kultury

<sup>9</sup> Por.: Białas G. i in., *Nowoczesne narzędzia zarządzania finansami. Wieloletni plan inwestycyjny. Budżet zadaniowy*, Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji, Kraków 2000.

z kolei potrzebuje komputerów, a władze administracyjne obszerniejszego i lepiej wyposażonego budynku urzędu. Oprócz tego mniejsze społeczności lokalne pragną przeforsować swoje cele, np. pierwszeństwo w budowie drogi we wsi bądź telefonizacji. Jednym z elementów wspólnej pracy przedstawicieli społeczności lokalnej nad strategią w trakcie zajęć warsztatowych kierowanych przez moderatora jest osiągnięcie konsensusu, tzn. stanu akceptacji wypracowanego planu zadań do realizacji przez wszystkie strony uczestniczące w procesie planowania. Zadaniem moderatora jest jedynie kierowanie dyskusją, a ostateczna treść wypracowanych elementów planu zadań zawartego w strategii zależy od uczestników procesu planowania.

W kreowaniu rozwoju gminy niezwykle istotną rolę pełni zachowanie zasady jawności i partnerstwa. Strategia rozwoju gminy powinna utrwalić się w świadomości mieszkańców gminy jako ich własny program działania prowadzący ku lepszej przyszłości. W pracę nad strategią powinni być zaangażowani przedstawiciele różnorodnych lokalnych środowisk zawodowych i społecznych. Jej treść winna być efektem porozumienia pomiędzy nimi. Do prac nad strategią należy zaangażować najbardziej reprezentatywnych członków lokalnej społeczności, osoby cieszące się powszechnym autorytetem i zaufaniem, ale również posiadające rzeczywisty wpływ na kształtowanie oblicza gminy.<sup>10</sup> Niezbędny jest też udział pracowników urzędu gminy (osoba odpowiedzialna za inwestycje, skarbnik), którzy swoimi kompetencjami zawodowymi i wiedzą o stanie infrastruktury wspomagają uczestników planowania w zakresie zachowania realiów wynikających z sytuacji prawnej i finansowej.

#### PARTYCYPACJA SPOŁECZNA W PROCESIE OPRACOWANIA STRATEGII

Możliwość czynnego udziału mieszkańców w procesie decyzyjnym dotyczącym przyszłości gminy jest przejawem demokratyzacji życia społecznego w Polsce. Przemiany systemowe w Polsce początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku doprowadziły do ukształtowania samorządu terytorialnego jako jednego z podstawowych elementów państwa demokratycznego. Powstała gmina, jednostka samorządowa z władzami wybieranymi przez lokalną wspólnotę, której funkcjonowanie miało na celu między innymi przybliżenie rządzących do obywatela. Ponaddziesięcioletni okres działania samorządu gminnego w Polsce pokazał, iż przekazanie władzy na najniższy poziom było posunięciem bardzo korzystnym. Uwidocznili się szybki rozwój gmin, zarówno w sferze gospodarczej i ekonomicznej, jak i społecznej i politycznej.

W wielu gminach obserwuje się mechanizm umacniania więzi między lokalną społecznością a elitami lokalnej władzy – „urzędem”, który kieruje strukturą

<sup>10</sup> T. Domański, *op. cit.* s. 64.

gminną i któremu poparcie społeczne jest bardzo potrzebne do realizacji podstawowych zadań, jakie stoją przed tą jednostką. Drogą do stworzenia warunków mających na celu zwiększenie udziału społecznego w decyzjach podejmowanych przez władze gminne jest stworzenie mechanizmów dwustronnej komunikacji między gminą a jej mieszkańcami. Przejawia się to we wzajemnej wymianie informacji między urzędem i społecznością lokalną. Gmina powinna szeroko informować wspólnotę o swych działaniach, jak również stworzyć warunki do efektywnego odbioru informacji od ludności dotyczących opinii na temat, np. realizowanych inwestycji, ogólnej polityki gminy, akceptacji planowanych działań oraz wyrażania własnych potrzeb i postulatów. Wspólnota gminna nabywa umiejętności funkcjonowania w życiu publicznym, jeżeli ma możliwości współdecydowania – uczestniczenia w procesach decyzyjnych swojej gminy.<sup>11</sup>

W *Słowniku języka polskiego PWN* z 1995 roku słowo „partycypacja” określone jest jako „branie udziału w kosztach, wydatkach; uczestniczenie, uczestnictwo, udział”.<sup>12</sup> Za Jerzym Hausnerem natomiast możemy przyjąć, iż partycypacja społeczna oznacza udział obywateli w zarządzaniu sprawami społeczności, której są członkami. W szerokim rozumieniu mowa o zachowaniu, które stanowi podstawę społeczeństwa obywatelskiego, którego członkowie dobrowolnie biorą udział w publicznej działalności. W węższym rozumieniu pojęcie to oznacza partnerstwo publicznoprawne samorządu gminnego i mieszkańców służące podejmowaniu działań na rzecz rozwoju lokalnego.<sup>13</sup>

Dostosowując to pojęcie do naszych rozważań, partycypację możemy określić jako uczestnictwo, które wiąże się z procesem, gdzie dwie lub więcej stron współdziałają w przygotowywaniu planów, realizowaniu zamierzeń i podejmowaniu decyzji. W odniesieniu do gmin przejawia się to w wyrażaniu opinii, poglądów w stosunku do działań podejmowanych przez władze gminne, poprzez instytucje referendum gminnego, debaty publiczne oraz spotkania z mieszkańcami, na których omawiane są bieżące problemy. W tym nurcie mieszczą się prace i konsultacje społeczne dotyczące strategii rozwoju. Częstym narzędziem badania potrzeb i poglądów mieszkańców jest przeprowadzenie ankiety. Udział społeczności to niezbędny czynnik do realizacji zadań gmin związanych z inwestycjami mającymi na celu poprawę warunków życia. Mamy tu na myśli, np.

<sup>11</sup> Por.: E. Chlivickas, A. Raipa, *Administracja publiczna – zmiany i trendy rozwojowe*, „Służba Cywilna” jesień–zima 2002/2003, nr 5, s. 117–136.

<sup>12</sup> *Słownik języka polskiego PWN*, t. II, red. M. Szymczak, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 1995, s. 585.

<sup>13</sup> J. Górniak, S. Kokdras, S. Mazur, R. Paszkowska, *Komunikacja i partycypacja społeczna*, red. J. Hausner, Kraków 1999, s. 41; szerzej na temat istoty partycypacji: J. Maczyński, *Partycypacja w podejmowaniu decyzji*, Warszawa 1996; T. Mendel, *Partycypacja w zarządzaniu współczesnymi organizacjami*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2002; A. Horsman, R. Raynor, „Citizen Participation in Local Area Planning: Two Vancouver Cases.” In *Vancouver: Western Metropolis*, ed. L. J. Evenden, 239-53. Western Geographical series, vol. 16. Victoria: Dept. of Geography, University of Victoria, 1978.



budowę kanalizacji, wodociągów, oczyszczalni ścieków, itp. Pojawia się na przykład konieczność współfinansowania inwestycji przez ludność lub chociażby wyrażenie zgody na prace budowlane na ich prywatnych terenach.<sup>14</sup>

Strategie rozwoju lokalnego są szczególną formą planowania rozwoju lokalnego. Najważniejszym elementem planowania nie stanowi tu jednak plan, ale proces planowania. Niezależnie, czy na planowanie spojrzymy z punktu widzenia ekologii, potraktujemy gminę jako specyficzną firmę dążącą do osiągnięcia zysku i utrzymania się na rynku czy też z punktu widzenia ideałów demokracji, które funkcjonują we współczesnym świecie, to wszędzie tam priorytetem będzie lokalna społeczność: jej świadomość, akceptacja i aktywność.<sup>15</sup>

Wprowadzanie strategii rozwoju lokalnego jest procesem nastawionym na dokonanie pewnej zmiany, która ma na celu rozwój społeczności lokalnej. Dlatego wszelkie podejmowane przez władzę działania muszą dokonywać się za jej aprobatą. Wprowadzanie każdej reformy wiąże się zazwyczaj z oporem przeciw zmianom. W związku z tym władze lokalne wprowadzające reformy przyjmują zazwyczaj strategię ciągłego przekonywania do przyjętych przez siebie celów i programów realizacyjnych.<sup>16</sup>

Strategia rozwoju lokalnego powinna stać się wydarzeniem publicznym w życiu gminy. Aby uzyskać zaangażowanie się w nią społeczności, trzeba mieć świadomość, że to bardzo istotne wydarzenie nie może odbywać się w zaciszu gabinetów. Poza unikaniem w ten sposób plotek, podanie faktu tworzenia strategii jako wydarzenia, czyli czegoś bardzo istotnego, spowoduje, że łatwiej będzie ludziom to zaakceptować i zaangażować się. Stworzy też nadzieję na poprawę istniejącego, często niskiego, poziomu życia mieszkańców.<sup>17</sup>

Metoda pełnej partycypacji w określaniu misji gminy, wyznaczaniu priorytetowych kierunków rozwoju, określaniu celów strategicznych i operacyjnych, jak również formułowaniu i realizacji projektów, powoduje znaczny wzrost aktywności mieszkańców wyrażający się w:

- \* uczestnictwie w procesie planowania strategicznego;
- \* podejmowanych działaniach na rzecz wspólnoty gminnej;
- \* wzroście poczucia tożsamości lokalnej mieszkańców.

Aktywność społeczna przenosi się na działania różnego typu nowo powstających instytucji prorozwojowych, stowarzyszeń na rzecz rozwoju gminy, klubów przedsiębiorców, klubów aktywnego poszukiwania pracy, biur inicjatyw lokalnych, funduszy poręczeń wzajemnych, młodzieżowych rad gminy etc.

<sup>14</sup> Por.: P. Rachwański, W. Betkiewicz, M. Izdebska, *Powiat obywatelski: partycypacja społeczna w powiecie*, red. P. Rachwański, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2000.

<sup>15</sup> K. Król, *O zarządzaniu informacją czyli nie wystarczy być*, [w:] *Zarządzanie wiejską gminą*, red. M. Kramarz, P. Topiński, Warszawa 1998, s. 77.

<sup>16</sup> K. Król, *op. cit.*, s. 78.

<sup>17</sup> *Ibid.*, s. 83.

W trakcie realizacji różnych wspólnych projektów, wypracowanych podczas procesu planowania strategicznego, mieszkańcy gminy uzyskują lepsze zrozumienie sfery działań publicznych, a także będą aktywnie uczestniczyć w przedsięwzięciach gminy.

Omawiana metoda opracowywania strategii rozwoju lokalnego (ZOPP) odnosi się do trójstronnego udziału podmiotów w procesie podejmowanych działań. Z jednej strony są to władze lokalne oraz zewnętrzni konsultanci, z drugiej zaś mieszkańcy danej jednostki samorządowej, którzy mają swój istotny udział w procesie planowania. Należy jednak wspomnieć o innej metodzie planowania strategicznego, gdzie nie przewiduje się udziału ekspertów zewnętrznych, mianowicie o metodzie *Collaborative Planning*. Zrywa ona bowiem z ekspercką dominacją w określaniu kierunków rozwoju, a nadaje priorytet w tym procesie mieszkańcom. Trudne wydaje się jednak w polskich warunkach przeprowadzenie procesu planowania strategicznego w gminie metodą *Collaborative Planning*, gdyż warunkiem powodzenia tej metody jest aktywność mieszkańców. Potrzebna jest ich chęć do formułowania celów i szukania sposobów ich osiągnięcia. W okresie minionym ludzie przyzwyczajeni zostali, że ich inicjatywa jest zbędna i wszystko winna zapewnić wszytkowiedząca władza. Wspomniana metoda pozostaje w zgodzie z procedurami Unii Europejskiej i zapewne po wstąpieniu Polski w szereg UE stanie się ona coraz bardziej powszechna.<sup>18</sup>

Uspołecznianie strategii, czyli partycypacja społeczna w jej budowaniu stanowi gwarancję jej powodzenia. Jednym z celów procesu uspołeczniania jest uzyskanie przekonania ludzi, że to ich koncepcja przyszłości (realizacja ich wartości). Nie chodzi tu bynajmniej o manipulację i przedstawienie pewnej wizji jako zgodnej z przekonaniem ludzi, ale o wypracowanie takiej wizji przez nich samych. Realizacja strategii jest bowiem realizacją potrzeb społeczności lokalnej. Dzięki temu ludzie zainteresowani jej powodzeniem będą także aktywnymi realizatorami i twórcami (przynajmniej subiektywnie).<sup>19</sup>

#### PODSUMOWANIE

Z doświadczenia wynika, że wiele gmin, w których opracowano strategię, odłożyło ten dokument „na półkę”. Skuteczność strategii czy też jej użyteczność zależy nie tylko od trafności wyznaczonych celów i zadań. Jak zwykle w takich przypadkach decyduje czynnik ludzki, a mianowicie przekonanie o użyteczności strategii, co się przekłada na rzetelność w wypełnianiu postawionych zadań. Kolejnym warunkiem jest aktualizacja strategii, w co najmniej rocznych

<sup>18</sup> Por: R. Burchard, *Rodzinną strategią gminy*, „Przegląd Gospodarczy” 1999.

<sup>19</sup> *Ibid.*, s. 89.

konsultacjach. W takim odcinku czasu wiadomo już, które z zaplanowanych zadań i z jakim skutkiem udało się zrealizować. Ponadto należy uwzględnić ewentualne zmiany uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych, skorygować budżet i na nowo dokonać priorytetyzacji zadań inwestycyjnych.

Niewątpliwą zaletą prezentowanej w artykule metody pracy nad strategią jest współudział w jej budowaniu przedstawicieli lokalnej społeczności. Dzięki temu następuje integracja społeczności oraz poczucie współuczestnictwa i współdecydowania o ważnych dla środowiska gminy sprawach. Powstaje ponadto szansa pogodzenia interesów różnych grup interesu i integracja środowiska lokalnego wokół szerszych celów niż problemy życia bieżącego, a ten efekt pracy nad strategią jest niewątpliwie bardzo cenny w czasach, gdy coraz bardziej zatracona zostaje idea „wspólnej sprawy”.

#### SUMMARY

Strategic planning is not a realm that is reserved only for companies. Many gminas (communes) started the process of building strategic development plans, utilizing for this purpose the instrument, which is the strategy for the development of the gmina and the process of formulating it. The present paper discusses the rules of drafting a strategy for the gmina's development, which the authors realized in practice and indicates the usefulness of this instrument. The study also presents the forms and importance of social participation in the process of formulating objectives and tasks contained in a strategy. The basic conclusion is the finding that a strategy for the gmina's development is worth developing, while the effects resulting from work on the strategy and implementation of it have a far broader social impact than the mere creation of a strategy as the instrument of long-term strategic management of the gmina.