

Stanisław Czaja, Agnieszka Becla

Główne błędy przygotowania strategii rozwoju : na przykładzie wybranych gmin Dolnego Śląska, Ziemi Lubuskiej, Opolszczyzny i Wielkopolski

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 46/2, 209-218

2016

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.



DOI: 10.18276/sjp.2016.46/2-18

Stanisław Czaja*

Agnieszka Becla**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

GŁÓWNE BŁĘDY PRZYGOTOWANIA LOKALNYCH STRATEGII ROZWOJU (NA PRZYKŁADZIE WYBRANYCH GMIN DOLNEGO ŚLĄSKA, ZIEMI LUBUSKIEJ, OPOLSZCZYZNY I WIELKOPOLSKI)

Streszczenie

W artykule autorzy przedstawili wyniki badań, które dotyczyły lokalnych strategii rozwoju. Autorzy dokonali oceny poprawności ich przygotowania. Procedura objęła osiem płaszczyzn: 1) strukturę dokumentu, 2) diagnozę stanu obecnego, 3) analizę SWOT, 4) cele strategiczne i operacyjne, 5) system monitoringu, 6) partycypację mieszkańców, 7) źródła finansowania, 8) zgodność z rozwojem zrównoważonym. Autorzy omówili otrzymane wyniki. Przedstawili główne błędy towarzyszące strategiom rozwoju lokalnego.

Słowa kluczowe: strategia rozwoju lokalnego, gmina, rozwój zrównoważony

Wprowadzenie

Strategia rozwoju lokalnego jest uznawana za jeden z najważniejszych dokumentów dla funkcjonowania samorządu terytorialnego w rozwiniętych cywilizacyj-

* E-mail: stanislawczaja57@gmail.com.

** E-mail: agabecla@wp.pl.

nie krajach świata. Ma bowiem określać akceptowaną przez członków danej społeczności i pożądaną wizję przyszłej organizacji i poziomu (warunków) życia mieszkańców, a także wskazywać cele towarzyszące tej wizji i sposoby ich osiągnięcia. Oznacza to, że zarówno sam finalny dokument, jak i sposób jego przygotowywania (procedura budowy strategii) muszą spełniać określone wymagania oraz posiadać odpowiednie cechy. Autorzy poniższego opracowania podjęli się rozwiązania problemu badawczego, w wyniku którego chcieli uzyskać odpowiedzi na następujące pytania:

- 1) jakie elementy (cechy) powinny łączyć się ze strategiami rozwoju lokalnego, lub inaczej, czym charakteryzuje się poprawnie zbudowana strategia tego typu?
- 2) czy przyjęte strategie rozwoju lokalnego spełniają określone wcześniej wymagania?
- 3) jakie błędy są najczęściej popełniane w trakcie przygotowywania strategii rozwoju lokalnego?

Przedmiotem zrealizowanego badania były strategie rozwoju w 150 gminach znajdujących się w czterech, graniczących ze sobą regionach (województwach): na Dolnym Śląsku (109 obiektów), w Ziemi Lubuskiej (11 obiektów), w Wielkopolsce (23 obiekty) oraz na Opolszczyźnie (7 obiektów). Badaniem objęto te gminy, które posiadały dostępne, aktualne i zakończone (przyjęte) strategie rozwoju lokalnego. Zrezygnowano z badania w tych przypadkach, które powyższych kryteriów nie spełniały. Przykładowo, strategie były nieaktualne, znajdowały się w trakcie opracowywania i przyjmowania lub nie zostały zatwierdzone przez odpowiednie organy władzy samorządowej.

Uwzględnione w badaniach dokumenty strategiczne poddano analizie formalnej oraz merytorycznej. W pierwszym przypadku dokonano weryfikacji ich struktury, części składowych oraz wykorzystanych źródeł informacji. Analiza merytoryczna pozwoliła natomiast na odniesienie informacji zawartych w strategiach rozwoju do rzeczywistych warunków w poszczególnych gminach, co pozwoliło na sprawdzenie wiarygodności celów czy harmonogramów realizacji, a także ogólnej realności strategii.

Główne wnioski płynące z badań, dotyczące najczęstszych błędów popełnianych w trakcie przygotowania lokalnych strategii rozwoju, zostały przedstawione w poniższym opracowaniu, w formie zagregowanej, co pozwoliło wykorzystać

w analizie proste metody statystyki opisowej. Nie przedstawiono, ze względu na ograniczenia formalne tekstu, odpowiedzi na inne pytania. Z tych samych powodów nie uzasadniano także otrzymanych wyników. Problemy te będą przedmiotem innych opracowań. Same badania zrealizowano w 2014 oraz 2015 roku. Sposób wyboru próby badawczej nie pozwalał na wykorzystanie rozszerzonego wnioskowania indukcyjnego. Próba nie spełniała bowiem formalno-statystycznych oraz logiczno-proceduralnych wymagań metody reprezentacyjnej. Wnioski i spostrzeżenia odnoszą się zatem do badanej próby. Nie oznacza to, że ich dalsza weryfikacja potwierdzi wiarygodność otrzymanych spostrzeżeń.

Od strony metodyczno-metodologicznej badania opierały się na technikach typu *desk research*, ze szczególnym wykorzystaniem merytoryczno-statystycznej analizy dokumentów strategicznych, zgodnie z przygotowaną ośmiopłaszczyznową metodyką oceny. Użyto również statystycznych technik rangowania, zaś przy prezentacji wyników statystycznych metod badania i opisu struktur.

1. Metodyka oceny poprawności (jakości) wykonania strategii rozwoju lokalnego i dokumentów towarzyszących

Ocena poprawności wykonania strategii rozwoju lokalnego i towarzyszących jej dokumentów musi uwzględniać różne elementy i będzie miała inną postać w przypadku badania konkretnego, pojedynczego dokumentu, osadzonego w realiach przyrodniczo-przestrzennych i społeczno-ekonomicznych danej gminy, a inną przy zagregowanej ocenie 150 takich dokumentów. Dotyczy to zarówno sposobu oceny, jej szczegółowości i formułowanych ocen weryfikacji jakości.

Przedmiotem badania był drugi przypadek. Uwzględniając powyższe zastrzeżenia, autorska metodyka przeprowadzonych badań składała się z kilku następujących przedsięwzięć (tab. 1).

W ramach pierwszej płaszczyzny oceniano poprawność struktury badanego dokumentu z punktu widzenia istnienia jego części składowych. Typowy dokument strategiczny zawiera następujące główne części: 1) wprowadzenie z odpowiednim uzasadnieniem; 2) streszczenie najistotniejszych elementów; 3) analizę obecnej sytuacji w gminie, z uwzględnieniem zasobów ekonomicznych i dostępnych form kapitałów (ludzkich, infrastrukturalno-rzeczowych, przyrodniczych, edukacyjno-informacyjnych oraz kulturowych, z elementami dziedzictwa kulturowego);

4) charakterystykę lokalnej gospodarki; 5) wizję i misję gminy; 6) cele strategiczne i operacyjne; 7) charakterystykę obszarów rozwojowych; 8) wieloletnie plany inwestycyjne; 9) prognozę finansowania strategii; 10) proponowany system zarządzania strategią rozwoju lokalnego; 11) projekt marketingu i promowania strategii rozwoju lokalnego oraz 12) harmonogram realizacji i monitorowania strategii rozwoju lokalnego. Do powyższych części dołączone mogą być dodatkowe materiały, opracowania i dokumenty wspierające informacyjnie strategię. Ocenie podlegała zawartość struktury i jej kompletność w porównaniu z powyższymi elementami.

Tabela 1. Płaszczyzny (przedsięwzięcia) objęte metodyką oceny jakości (poprawności) wykonania dokumentów strategicznych (strategii rozwoju lokalnego) w badanych gminach

Numer	Charakterystyka i zakres danego przedsięwzięcia oceniającego
1	Ocena poprawności struktury badanego dokumentu
2	Ocena jakości diagnozy stanu obecnego zamieszczona w dokumencie strategicznym
3	Ocena istnienia i logiczności wykonania analizy SWOT
4	Ocena realności celów strategicznych i operacyjnych
5	Ocena zaproponowanego systemu monitorowania strategii rozwoju lokalnego i wykorzystywanych wskaźników
6	Ocena upodmiotowienia strategii rozwoju lokalnego
7	Ocena realności (dostępności) źródeł finansowania strategii rozwoju lokalnego
8	Ocena poziomu zgodności strategii z zasadami zrównoważonego i trwałego rozwoju

Źródło: opracowanie własne.

W ramach drugiej płaszczyzny weryfikowano zamieszczone i wykorzystane w dokumentach informacje, uwzględniając ich zakres, precyzyjność, wiarygodność i aktualność. Zakres oznaczał liczbę aspektów omawianych w strategii; precyzyjność – wykorzystywanie danych ilościowych. Wiarygodność dotyczyła oceny źródeł pochodzenia tych informacji oraz sposobów ich gromadzenia i statystycznej obróbki. Aktualność odnosiła się do rozpiętości przedziału czasowego między danymi (informacjami) a datą przygotowania oraz przyjęcia dokumentu strategicznego.

Trzecia płaszczyzna dotyczyła jednego formalnego (faktu istnienia) oraz jednego merytorycznego aspektu analizy SWOT. O ile pierwsza kwestia jest dość jednoznaczna, o tyle druga wymagała szczegółowej oceny poszczególnych elementów tworzących zestawienia: silnych i słabych stron, możliwości-szans i zagrożeń. Nie miała natomiast znaczenia liczba tych elementów. Między poszczególnymi strate-

giami były znaczące różnice w tym zakresie. Niektóre analizy zawierały po kilka silnych i słabych stron oraz możliwości i zagrożeń. W większości dokumentów takich elementów było po kilkanaście. Występowały również analizy zawierające nawet kilkadziesiąt takich składników.

Jak już wspomniano, problem oceny merytorycznej nie dotyczył liczby zamieszczonych silnych i słabych stron, szans i zagrożeń, lecz wewnętrznej niesprzeczności oraz braku (ewentualnie istnienia) uzasadnienia, kiedy dany element będzie pozytywnie, a kiedy negatywnie wpływał na możliwości realizacji strategii rozwoju lokalnego.

Trudna merytorycznie była również ocena realności celów strategicznych i operacyjnych. Opierała się bowiem na wiedzy autorów na temat sytuacji w poszczególnych gminach i lokalnych społecznościach oraz dotychczasowych osiągnięć. Zapewne nie udało się do końca uniknąć pewnego stopnia subiektywizmu w ocenach. Właściwa obiektywna weryfikacja realności celów strategicznych i operacyjnych będzie jednak możliwa dopiero *post factum*. W ramach czwartej płaszczyzny oceny badano również wzajemne związki pomiędzy celami strategicznymi i odpowiadającymi im celami operacyjnymi, a przede wszystkim zakres pokrycia danego celu strategicznego przyjętymi celami operacyjnymi.

W ramach piątej płaszczyzny zrealizowanej metodyki dokonano oceny zaproponowanego systemu monitorowania strategii. Zwrócono zwłaszcza uwagę na wskazanie podmiotów odpowiedzialnych oraz na częstotliwość prowadzonych kontroli. Niezwykle ważnym elementem oceny był zakres i charakter wykorzystywanych wskaźników ilościowych, które obiektywizują oceny kontrolne i są wyżej cenione od mniej precyzyjnych ocen jakościowych. Te ostatnie łatwiej podlegają „upolitycznieniu”.

Wysoko cenione były także projekty kontroli społecznej poprzez ankietowe i bieżące badanie opinii mieszkańców oraz merytoryczne audyty zewnętrzne, w tym również, niestety bardzo rzadkie, badania naukowe. Nie bez znaczenia były również przedsięwzięcia ewaluacyjne i sposoby wdrażania rekomendacji w trakcie realizacji danej strategii rozwoju lokalnego.

Szostała płaszczyzna metodyki zawierała ocenę upodmiotowienia procesu tworzenia strategii rozwoju lokalnego. Upodmiotowienie to dotyczyło zarówno etapu podjęcia decyzji i sposobu przygotowania samego dokumentu, jak również koniecznych oraz fakultatywnych konsultacji społecznych. Dokonano również oceny par-

tycypacji obywatelskiej mieszkańców oraz urzędników gminnych w bezpośrednim przygotowywaniu poszczególnych zadań czy dokumentów, gromadzeniu informacji, formułowaniu pomysłów i ich wprowadzaniu. Musimy bowiem pamiętać, że znaczący odsetek gmin (95% wśród badanych przez autorów) wykorzystuje outsourcing i zleca wykonanie strategii podmiotom zewnętrznym, specjalizującym się w takich przedsięwzięciach firmom konsultingowym. Ponieważ podmioty te selekcjonowane są w ramach przetargów publicznych, pojawia się kilka zagrożeń. Po pierwsze, dominujące kryterium kosztowe (ceny) nie gwarantuje odpowiedniej jakości wykonania. Po drugie, potencjalne podmioty realizujące nie zawsze reprezentują odpowiednio wysoki poziom merytoryczny (fachowości). Po trzecie, chęć obniżenia kosztów powoduje rozpowszechnianie się metody „matrycy”, czyli powielania wcześniejszych doświadczeń i rozwiązań, mimo że warunki w każdej gminie są odmienne. Uważana lektura i doświadczenie autorów pozwoliło dostrzec wiele takich przypadków. W efekcie rodzi się zjawisko swoistej alienacji strategii, która staje się dokumentem obcym zarówno dla mieszkańców, jak i dla urzędników gminnych.

Przedostatnia płaszczyzna zawierała ocenę realności (dostępności) źródeł finansowania strategii rozwoju lokalnego. To niezwykle ważny wymiar każdej takiej strategii. Jeżeli są środki finansowe (zasoby ekonomiczne), to tego typu projekty nabierają realności. Bez takiego wsparcia stają się zbiorem „pobożnych życzeń”. Dodatkowo tego typu wsparcie powinny cechować realność co do wielkości i dostępności poszczególnych źródeł oraz optymalizacja ich wykorzystywania. Dostępność jest ściśle skorelowana z faktem, czy środki pochodzą z budżetów gminnych lub zasobów ekonomicznych mieszkańców (na przykład z samoopodatkowania czy obligacji komunalnych), czy są zewnętrzne – z kredytów komercyjnych, dotacji rządowych lub środków unijnych. Nie ulega wątpliwości, że poziom realności (dostępności) źródeł finansowych rośnie wraz ze wzrostem udziału środków własnych gmin i społeczności lokalnych. Pewnym dodatkowym wskaźnikiem realności źródeł finansowania strategii rozwoju lokalnego jest stosowanie montażu i inżynierii finansowej.

Najciekawszym elementem realizowanej metodyki oceny jakości wykonania strategii rozwoju lokalnego było porównanie poziomu zgodności strategii z zasadami zrównoważonego i trwałego rozwoju. Pierwszym trudnym wyzwaniem była identyfikacja zasad zrównoważonego i trwałego rozwoju. Autorzy posłużyli się

wybranymi elementami, które wcześniej prezentowali w publikacjach. Uwzględnili również znane w tym zakresie doświadczenia polskie i międzynarodowe.

W trakcie realizacji badania zrodziła się idea wypracowania, opartej na wskaźnikach ilościowych, metodyki porównania podobieństwa danego dokumentu strategicznego do modelu zrównoważonego i trwałego rozwoju. Ze względu na ograniczony charakter badania nie udało się autorom idei tej sprecyzować i wdrożyć w praktyce. Z tego powodu ocena na ostatniej płaszczyźnie jest nieco bardziej subiektywna i jakościowa. Jest to jednak dobry punkt wyjścia do dalszych badań w tym zakresie.

Wszystkie strategie rozwoju lokalnego badanych gmin i ich elementy składowe oceniane były według klasycznej skali jakościowo-rangowej, uwzględniającej następujące cztery poziomy poprawności (tab. 2).

Tabela 2. Skala ocen jakości (poprawności) wykonania dokumentów strategicznych (strategii rozwoju lokalnego) w badanych gminach

Ocena	Charakterystyka stosowania oceny
5	poziom bardzo dobry, bez znaczących zastrzeżeń
4	poziom dobry, z pewnymi uchybieniami i niedoskonałościami
3	poziom dostateczny, możliwy do akceptacji społecznej i realizacji w praktyce
2	poziom niedostateczny, zawierający zbyt istotne błędy merytoryczne i/lub poważne uchybienia

Źródło: opracowanie własne.

2. Najczęstsze błędy popełniane w procesie przygotowania strategii rozwoju lokalnego

Przeprowadzone badania pozwalają sformułować kilka wniosków o różnym charakterze i znaczeniu. Pierwszy z nich ma charakter pragmatyczny i dotyczy najczęstszych błędów popełnianych w procesie przygotowania strategii rozwoju lokalnego. Można je przedstawić dla ośmiu zrealizowanych płaszczyzn oceny w następujący sposób (tab. 3). Ich identyfikacja i w pewnym zakresie merytoryczne uzasadnienie było zarówno przedmiotem artykułu, jak i leżącego u jego podstaw zrealizowanego badania.

- Na pierwszej płaszczyźnie zaskakująco często pojawiły się braki redakcyjno-edytorskie.
- Diagnoza stanu obecnego opierała się często na niedostatecznych bazach danych. Gminy rzadko posiadały odpowiednie informacje w zakresie dostępnych zasobów ekonomicznych i form kapitałów.
- Pozornie łatwa analiza SWOT wymaga jednak dość głębokiej wiedzy merytorycznej i metodycznej.
- W strategiach rozwoju lokalnego wyróżnia się często zbyt dużo celów strategicznych i popełnia błędy w rozróżnianiu rodzajów celów.
- Proponowane systemy monitoringu są ograniczone i niedostatecznie wykorzystują wskaźniki ilościowe.
- Twórcy strategii rozwoju lokalnego niedostatecznie dbają o ich upodmiotowienie, zwłaszcza w formie partycypacji mieszkańców.
- Znaczna część dokumentów strategicznych nie posiada harmonogramów realizacji oraz ma mało realne źródła finansowania.
- Przygotowane strategie rozwoju lokalnego nie spełniają zasad zrównoważonego i trwałego rozwoju.

Tabela 3. Procentowa częstotliwość głównych zastrzeżeń w stosunku do strategii rozwoju lokalnego

Płaszczyzna	Częstotliwość zastrzeżeń (% badanych dokumentów)
1	2
1. Poprawność struktury	<ul style="list-style-type: none"> – braki redakcyjno-edytorskie (17%) – niewłaściwe proporcje między częściami (7%) – braki istotnych części (3%)
2. Diagnoza stanu obecnego	<ul style="list-style-type: none"> – brak środków finansowych na zakup baz danych (70%) – brak odpowiednich własnych baz danych (60%) – brak w ogóle odpowiednich informacji (10%)
3. Analiza SWOT	<ul style="list-style-type: none"> – zastrzeżenia do sposobów interpretacji elementów (57%) – zastrzeżenia co do poprawności merytorycznej analizy (10%) – brak analizy SWOT (3%)
4. Cele strategiczne i operacyjne	<ul style="list-style-type: none"> – zbyt duża liczba celów strategicznych (43%) – brak rozróżnienia celów strategicznych a celów operacyjnych (13%) – uznanie celów szczegółowych za cele operacyjne (13%) – brak jasno sformułowanych celów (13%) – brak rozróżnienia: cele, zasady czy działania (13%)

1	2
5. System monitoringu	– brak audytów zewnętrznych i niezależnych badań (40%) – brak odpowiednich wskaźników ilościowych (40%) – brak spójnego systemu monitorowania (20%) – brak systemu monitorowania w ogóle (20%)
6. Upodmiotowienie strategii	– niedostateczny udział mieszkańców w tworzeniu strategii (45%) – brak przyszłych form partycypacji mieszkańców (25%) – brak upodmiotowienia (16%)
7. Realność źródeł finansowania	– brak harmonogramów realizacji strategii (42%) – mało realne lub nierealne źródła finansowania (33%) – brak montażu i inżynierii finansowej (21%)
8. Zgodność z zasadami zrównoważonego i trwałego rozwoju	– słaba ekspozycja łańdów i relacji między nimi (60%) – brak zasad gospodarowania zasobami, zwłaszcza przyrodniczymi (60%) – brak zgodności (41%) – niewłaściwe rozumienie idei zrównoważonego i trwałego rozwoju (37%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie zrealizowanych badań.

Drugi wniosek dotyczy potrzeby dalszych prac nad metodami oceny jakości dokumentów strategicznych, zwłaszcza w kontekście potrzeby wzrostu obiektywności takich ocen poprzez wykorzystanie wskaźników ilościowych i metod porównań wielocechowych oraz wielokryterialnych. Szczególne wyzwania generują próby oceny zgodności strategii rozwoju lokalnego z zasadami wynikającymi z idei zrównoważonego i trwałego rozwoju.

Badania jakości przygotowania strategii rozwoju lokalnego pozwalają na identyfikację wielu cech, którymi powinny się takie dokumenty charakteryzować. Dobór optymalnego zestawu takich cech musi uwzględniać kryteria: 1) logiczności, 2) spójności wewnętrznej, 3) celowości doboru elementów składowych, 4) celowości samej strategii, 5) kompatybilności z potrzebami i oczekiwaniami lokalnych społeczności, 6) realności implementacyjnej i 7) prakseologicznej skuteczności.

Zgodnie z wnioskiem czwartym, strategie rozwoju lokalnego powinny posiadać szeroki zakres i głębokość upodmiotowienia. Należy unikać w szczególności sposobów powstawania i pogłębiania się zjawiska alienacji społecznej takich strategii. Ważna jest tu rola odpowiedniego marketingu i tworzenia właściwego *public relations* dla takich dokumentów oraz zawartych w nich elementów (jak na przykład wizji rozwoju, misji gminy czy celów). W warunkach społeczeństwa informacyjnego istotne znaczenie ma nie tylko dyfuzja odpowiednich informacji, ale również skuteczna komunikacja społeczna, edukacja i pogłębianie świadomości w zakresie lokalnych strategii rozwoju.

Podsumowanie

Zrealizowane analizy pozwoliły zorientować się, jakie główne błędy popełniane są w procesie przygotowania lokalnych strategii rozwoju. Obiektem badań były gminy położone na terenie Dolnego Śląska, Ziemi Lubuskiej, Opolszczyzny oraz Wielkopolski. Można jednak zaryzykować tezę, że podobne błędy popełnione zostały w innych regionach Polski. Oczywiście teza ta powinna zostać poddana weryfikacji, ale wymaga to szerszego projektu badawczego. Dałby on bardzo ciekawe i ważne dla praktyki funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce wnioski, co mogłoby mieć przełożenie na zmianę charakteru gmin – ze zwykłych jednostek administracyjnych na „małe ojczyzny”, ze wszystkimi ich zaletami w nowoczesnym, demokratycznym i obywatelskim społeczeństwie XXI wieku.

THE OPINION OF CORRECTNESS OF PREPARATION THE STRATEGIES OF LOCAL DEVELOPMENT (ON EXAMPLE OF CHOSEN COMMUNES FROM LOWER SILESIA, THE LUBUSKA LAND, OPOLE REGION AND THE WIELKOPOLSKA REGION)

Abstract

In article authors introduced results investigations, which concerned the strategies of local development. The authors executed opinion of correctness of their preparation. The procedure hugged eight planes: 1) the structure of document, 2) the present state diagnosis, 3) the SWOT analysis, 4) the strategic and operating aims, 5) the monitoring system, 6) the occupants' participation, 7) the financial source, 8) the correlation with sustainable development. Authors talked over received results. They introduced the main concurrent the strategies of local development mistakes.

Translated by Stanisław Czaja

Keywords: the strategy of local development, commune, sustainable development

Kody JEL: H70, H76, Q01, R11