

Artykuł ukazał się:

Gospodarka lokalna w teorii i praktyce, pod. red. D. Strahl,  
Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 979,  
Akademia Ekonomiczna, Wrocław 2003, ss. 139-154.

## **Struktura wybranych strategii rozwoju lokalnego a założenia teoretyczne**

**Alicja Sekuła**, Politechnika Gdańska, Alicja.Sekula@zie.pg.gda.pl

### **1. Wstęp**

Niniejszy artykuł prezentuje fragment badań na temat strategii rozwoju lokalnego gmin województwa pomorskiego. Analizuje je pod kątem konstrukcji oraz porównuje z przyjętym schematem – modelem teoretycznym.

### **2. Podstawowe informacje o gminach**

Analizie poddano 9 gmin: Bytów, Krokowa, Kościerzyna, Malbork, Rumia, Tczew, Ustka, Wejherowo i Zblewo. Próbką badawczą została dobrana metodą nielosową celową, przy czym kryterium selekcji gmin była ich różnorodność.

Ze względu na typ znalazły się gminy wiejskie (4), miejsko-wiejskie (1) i miejskie (4), znajdujące się w różnych częściach województw pomorskiego – w pasie nadmorskim, w obszarze oddziaływania Trójmiasta oraz na obrzeżach województwa. Z położeniem bezpośrednio związana jest dominująca funkcja jednostek. Pod uwagę brano gminy typowo rolnicze (Zblewo), turystyczne (Ustka), a także gminy będące swoistymi „sypialniami” dla innych miast (Rumia), czy też lokalnymi ośrodkami (Kościerzyna). Składową specyfiki gminy niewątpliwie jest jej powierzchnia i liczba ludności. Reprezentowane były gminy duże (Krokowa – 212 km<sup>2</sup>), jak i ponad dwudziestokrotnie mniejsze (Ustka). Mniejsza była rozpiętość między skrajnymi wartościami w przypadku liczby mieszkańców. Wynosiła ona 1:4,3 (Krokowa i Rumia).

Tabela 1

## Ważniejsze dane o gminach

| Gmina       | Powiat       | Typ             | Dominująca funkcja      | Powierzchnia (km <sup>2</sup> ) | Położenie                      | Ludność [tys.] |
|-------------|--------------|-----------------|-------------------------|---------------------------------|--------------------------------|----------------|
| Bytów       | bytowski     | miejsko-wiejska | rolniczo-produkcyjna    | 198                             | zachodnia część województwa    | 23,9           |
| Krokowa     | pucki        | wiejska         | rolnicza                | 212                             | północna, nadmorska            | 10,0           |
| Kościerzyna | kościerski   | miejska         | mieszkańcwo-produkcyjna | 16                              | środkowa                       | 23,7           |
| Malbork     | malborski    | miejska         | turystyczna             | 17                              | wschodnia                      | 40,1           |
| Rumia       | wejherowski  | miejska         | mieszkańcowa            | 33                              | na północ od Trójmiasta        | 43,0           |
| Tczew       | tczewski     | wiejska         | rolnicza                | 171                             | na południe od Trójmiasta      | 10,8           |
| Ustka       | słupski      | miejska         | turystyczna             | 10                              | zachodnia, nadmorska           | 17,2           |
| Wejherowo   | wejherowski  | wiejska         | mieszkańcowa            | 194                             | północna, w pobliżu Trójmiasta | 14,6           |
| Zblewo      | starogardzki | wiejska         | rolnicza                | 30                              | południowa                     | 10,6           |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Rocznik Statystyczny 2001. Województwo pomorskie. Tom 2”, Gdańsk: Urząd Statystyczny w Gdańsku 2001.

Tabela 2

## Finanse gmin

| Nazwa gminy       | Dochody gmin (mln zł) | Na 1 mieszkańca (zł) | W tym własne (%) | Wydatki gmin (mln zł) | W tym inwestycyjne (%) |
|-------------------|-----------------------|----------------------|------------------|-----------------------|------------------------|
| Bytów             | 27,5                  | 1148                 | 51,6             | 28,6                  | 23,1                   |
| Krokowa           | 15,1                  | 1520                 | 39,0             | 15,6                  | 30,1                   |
| Kościerzyna       | 23,6                  | 966                  | 49,9             | 24,0                  | 7,5                    |
| Malbork           | 42,6                  | 1063                 | 60,6             | 40,3                  | 9,7                    |
| Rumia             | 43,9                  | 1029                 | 51,9             | 48,6                  | 28,0                   |
| Tczew             | 13,5                  | 1256                 | 43,4             | 13,7                  | 23,4                   |
| Ustka             | 20,3                  | 1183                 | 64,6             | 20,3                  | 14,3                   |
| Wejherowo         | 20,1                  | 1405                 | 54,9             | 20,3                  | 24,1                   |
| Zblewo            | 12,2                  | 1159                 | 32,1             | 13,5                  | 24,6                   |
| średnia dla gmin* | 27,1                  | 1516                 | 51,4             | 27,8                  | 19,9                   |

\*w tym miasta na prawach powiatu

Źródło: Jak w tab. 1.

Jeżeli chodzi o sytuację ekonomiczną (por. tab. 2 i 3) analizowanymi czynnikami były: dochody, wydatki (w tym inwestycyjne), liczba podmiotów gospodarczych oraz poziom bezrobocia. W próbie reprezentowane były jednostki znajdujące się zarówno powyżej, jak i poniżej średniej dla województwa (w przypadku budżetów – średniej dla gmin). Reguła ta nie została dochowana w kategorii „dochody na jednego mieszkańca”. Jedynie Krokowa dysponowała dochodem *per capita* na poziomie średnim dla gmin. Na sytuacją taką wpłynęło uwzględnienie w statystyce

gmin – silnych ośrodków regionalnych, będących jednocześnie powiatami. Można przypuszczać, iż gdyby pominięto Gdańsk, Gdynię, Sopot i Słupsk<sup>1</sup>, to i w tym przypadku założenie, by w badanej próbie znalazły się gminy lokujące się powyżej i poniżej wartości średniej, zostało spełnione.

Tabela 3

Wybrane elementy gospodarki gmin

| Nazwa gminy        | Podmioty gospodarki narodowej | W tym zakłady osób fizycznych | Bezrobocie* (%) |
|--------------------|-------------------------------|-------------------------------|-----------------|
| Bytów              | 1915                          | 1440                          | 18,3            |
| Krokowa            | 755                           | 632                           | 7,8             |
| Kościerzyna        | 1794                          | 1509                          | 12,0            |
| Malbork            | 3847                          | 2934                          | 16,2            |
| Rumia              | 3711                          | 3194                          | 5,3             |
| Tczew              | 702                           | 597                           | 14,1            |
| Ustka              | 2040                          | 1603                          | 12,7            |
| Wejherowo          | 925                           | 759                           | 8,3             |
| Zblewo             | 528                           | 452                           | 13,7            |
| średnia dla wojew. | 1621                          | 1247                          | 10,8            |

\*liczone jako odsetek bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym

Źródło: Jak w tab. 1.

### 3. Charakterystyka elementów strategii rozwoju – aspekt teoretyczny

Chcąc poddać analizie strategię rozwoju lokalnego, przyjęto, iż pod pojęciem tym rozumie się perspektywiczny plan obejmujący cele do osiągnięcia oraz zadania do wykonania w określonym czasie w odniesieniu do zmieniających się uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych oraz przy uwzględnieniu własnego potencjału.

Istnieje wiele różnych sposobów ujmowania budowy strategii rozwoju. Odmienne spojrzenia przekładają się na różne podejścia do wyodrębniania etapów strategii. Kroki tworzenia strategii powinny w najogólniejszej formie respektować naturalną strukturę czynności planistycznych i przybrać następującą postać<sup>2</sup>:

1. Diagnoza stanu istniejącego.
2. Formułowanie misji i celów rozwoju.
3. Wybór wariantu strategii.

<sup>1</sup> Rocznik Statystyczny, na podstawie którego wykonywano obliczenia, wydziela te miasta z ogólnej statystyki gmin.

<sup>2</sup> Struktura ta zbieżna jest w dużej mierze z poglądem M. Ziółkowskiego, por. M. Ziółkowski: *Proces formułowania strategii rozwoju gminy*, W: *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny*. Pod red. M. Majchrzaka, A. Zalewskiego. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa 2000, s. 69.

#### 4. Określenie zadań realizacyjnych i wytycznych do wdrażania i monitorowania strategii.

Każdy z wymienionych etapów może składać się z „podetapów”, przedstawionych poniżej.

Ad 1. Celem fazy diagnostycznej jest prezentacja dodatnich i ujemnych stron gminy i na tym tle identyfikacja jej podstawowych przewag konkurencyjnych oraz barier utrudniających ich wykorzystanie. Diagnoza ta zawiera w sobie ocenę przebiegu procesów rozwojowych w przeszłości uwzględniającą sukcesy, niepowodzenia i popełnione błędy, jak i prognozę przyszłości determinowaną przez zjawiska i czynniki tkwiące w stanie istniejącym. Część druga bywa nazywana także diagnozą prospektywną. Wielu badaczy, formułując model budowy strategii, rozdziela obydwie elementy<sup>3</sup> traktując je jako odrębne kroki. W fazie tej gromadzi się dane, wskazuje rodzaje i kierunki ich zbierania. Analizę przeszłości dokonuje się w dwóch ujęciach:

- retrospektywnym - poprzez przedstawienie zjawisk społeczno-gospodarczych w ujęciu czasowym; taka prezentacja umożliwia określenie trendów (pozytywnych lub negatywnych) oraz jest podstawą do przewidywań kierunku zmian w przyszłości;
- terytorialnym - poprzez przedstawienie zjawisk społeczno-gospodarczych na tle otoczenia: sąsiednich gmin, średniej dla powiatu czy województwa, a nawet kraju; taka prezentacja jest podstawą do określenia charakterystyki gminy z punktu widzenia terytorialnej analizy porównawczej.

M. Ziółkowski proponuje, by ocenie poddać następujące 10 obszarów<sup>4</sup>: społeczno-demograficzny, bezpieczeństwa publicznego, rynku pracy, gospodarczy, infrastruktury technicznej i społecznej, mieszkalnictwa, środowiska naturalnego, zagospodarowania przestrzennego, budżetowy, otoczenia i gminy na jego tle.

Jeżeli na procesy rozwojowe spojrzemy z punktu widzenia dwóch kryteriów, czyli miejsca powstawania i sposobu wywierania wpływu to czynniki oddziałujące na gminę mogą być:

- szansą dla gminy (zewnętrzne pozytywne),
- zagrożeniem (zewnętrzne negatywne),

---

<sup>3</sup> Postępuje tak np. R. Brol i M. Maciejuk (por. R. Brol, M. Maciejuk: *Wspieranie przedsiębiorczości w strategii rozwoju lokalnego*. W: *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*. Tom I. Pod. red. S. Dolaty. Opole: Uniwersytet Opolski 1998, s. 548-549) czy E. Nowińska (por. E. Nowińska, *Strategiczne planowanie rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*. W: *Strategie rozwoju lokalnego na przykładzie gmin pogranicza polsko-niemieckiego*. Pod red. B. Gruchman, F. Walk, E. Nowińska. Poznań: AE 2000, s. 71.

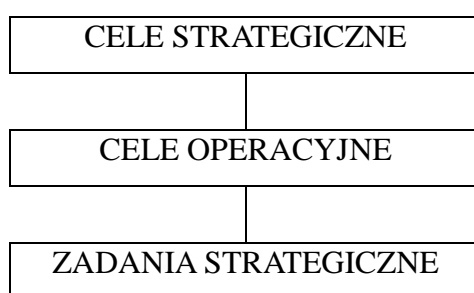
<sup>4</sup> Por. M. Ziółkowski: wyd. cyt.; J. Parysek dodaje ponadto „wiodące dziedziny rozwojowe” (tzw. aktywa rozwojowe) jako odrębną sferę analizy (por. J. J. Parysek: *Podstawy gospodarki lokalnej*, Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza 1997, s.125-128).

- silną stroną gminy (wewnętrzne pozytywne),
- słabą stroną (wewnętrzne negatywne).

Czteroczynnikowa metoda oceny organizacji nosi nazwę analizy SWOT i jest jedną z podstawowych procedur bezscenariuszowego planowania strategicznego.

Ad 2. Diagnoza stanu istniejącego, obejmująca wnioski z dotychczasowych doświadczeń oraz pożądany obraz gminy, jest podstawą do formułowania misji oraz celów strategicznych gminy. Misja, nazywana jest często generalnym celem kierunkowym<sup>5</sup>. W odniesieniu do organizacji jaką jest gmina misja to „... deklaracja intencji władz samorządowych co do kierunków przyszłego rozwoju gminy”<sup>6</sup>. Formułowanie misji odbywać się powinno po analizie zasobów, możliwości rozwoju gminy oraz warunków generowanych przez otoczenie.

Prawidłowa strategia rozwoju to taka, która zawiera cele<sup>7</sup>, a zadaniem planu jest doprowadzenie do ich osiągnięcia. Efekty uzyskane, gdy cele zostaną zrealizowane, traktowane są jako rezultaty rozwoju lokalnego. Cele najczęściej przedstawia się w postaci drzewa, zwanego czasem klasyfikatorem<sup>8</sup>. Obrazuje on podział celu ogólnego na cząstkowe. O stopniu szczegółowości decyduje zespół budujący strategię – uwzględniając głębokość analizy merytorycznej. Rozwinięte cele są środkami do osiągnięcia celu wyższego stopnia i dlatego też nazywane bywają celami pośrednimi. W przypadku gmin katalog celów jest najczęściej dwupoziomowy (por. rys. 1).



**Rys. 1.** Schemat procedury formułowania strategii lokalnej

Źródło: D. Strahl: *Wykorzystanie opinii ekspertów do formułowania strategii rozwoju lokalnego*. W: *Aktualne problemy gospodarki lokalnej*. Red. A. Zalewski. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1996, s. 70.

<sup>5</sup> Por. A. Stabryła: *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy*. Warszawa-Kraków: PWN 2000, s. 49-50; D. Waldziński: *Miejsce i rola samorządów lokalnych w polskiej polityce morskiej*. Gdańsk: Politechnika Gdańska 1999, s. 99-100.

<sup>6</sup> M. Ziółkowski, wyd. cyt., s. 78.

<sup>7</sup> W rozumieniu: zamierzenia, zapis tego co zakładamy, co ma być osiągnięte w przyszłości.

<sup>8</sup> Taką terminologię stosuje chociażby A. Stabryła – por. A. Stabryła; wyd. cyt., s. 44-47.

Różnice między omawianymi poziomami są następujące:

- Cele strategiczne – konkretyzują misję. Formułowane są na tyle ogólnie, że nie pozwalają na identyfikację gminy i można przypisać je każdej jednostce. Wskazują pożądane zasadnicze kierunki zaspokojenia potrzeb społeczności. Najczęściej podstawowym celem jest stałe podnoszenie jakości życia<sup>9</sup>.
- Cele operacyjne - mają charakter wtórny w stosunku do celów strategicznych. Uszczegółwiają cele strategiczne. Formułowane są najczęściej jako cele funkcjonalne wyrażające potrzeby, które należy zaspokoić. Ogniskują się z reguły wokół problemów związanych z warunkami bytowymi mieszkańców, gospodarką i ochroną środowiska.
- Zadania strategiczne – zestaw problemów do rozwiązania w określonym horyzoncie czasu.

Ad 3. Budując strukturę celów należy zdawać sobie sprawę, że lista niezaspokojonych potrzeb, nawet tych podstawowych, jest długa. Bardzo rzadko zdarza się, a w zasadzie z dużą dozą prawdopodobieństwa można powiedzieć, iż nie zdarza się w ogóle, by gminy było stać na zaspokojenie wszystkich istniejących potrzeb, ze względu chociażby na ograniczone możliwości kadrowe, organizacyjne, finansowe. W związku z tym gminy, nawet te najbogatsze, stoją przed dylematem: które cele realizować w pierwszej kolejności? Gminy nie wybierają konkretnych celów, a odpowiedni, optymalny „wariant”, czyli swoisty zestaw zhierarchizowanych celów, zwany drzewem celów. Stąd często o strategii mówimy, iż jest zapisem dokonanych wyborów<sup>10</sup>. Różny układ hierarchiczny celów, ustalonych z punktu widzenia ich wagi, nasilenia, uwzględniający strukturę funkcjonalno-przestrzenną danej jednostki stanowi podstawę wariantowania strategii rozwoju. Warianty strategii, z założenia charakteryzujące się dużym stopniem uogólnienia, wskazywać powinny zasadnicze problemy rozwoju i sposoby ich rozwiązania.

Ad 4. Konkretyzacja strategii polega na przełożeniu kierunków rozwoju zawartych w celach na zadania, które są im przypisane. Cele nigdy nie zostaną zrealizowane, jeżeli nie sprecyzujemy ciągu kroków, których wykonanie zapewni ich osiągnięcie. Dlatego zawsze wytyczenie celów rozwoju pociąga za sobą konieczność określenia sposobów ich realizacji. Te sposoby czy kroki najczęściej nazywane są

---

<sup>9</sup> Zwane także czasami podnoszeniem poziomu zaspokojenia potrzeb lub kształtowaniem najlepszych warunków środowiska życia.

<sup>10</sup> Por. G. Gorzelak, B. Jałowiecki: *Refleksje o strategiach lokalnych*, W: *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*. Pod red. G. Gorzelaka, B. Jałowieckiego. Warszawa: Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego. "Studia Regionalne i Lokalne" 1998 nr 25 (58), s. 194.

zadaniami. Zadania do realizacji powinny odnosić się do konkretnego celu i powinny być przedstawione w układzie przestrzennym i czasowym (harmonogram realizacji), z podziałem na poszczególne lata kalendarzowe. Ponadto zawierać powinny koszty implementacji oraz listę i zakres odpowiedzialności poszczególnych podmiotów, biorących udział w realizacji zadania. Zadania są punktem odniesienia do stałego monitoringu skuteczności wdrożenia planu. Właściwa konkretyzacja zadań i ich rozpisanie są dla władzy lokalnej podstawą do podejmowania decyzji doraźnych i chronią przed popełnieniem błędów<sup>11</sup>.

Zarówno monitoring i wdrażanie, jak i wszystkie wcześniejsze etapy, muszą być opracowane przez osoby posiadające gruntowną wiedzę nie tylko w zakresie metodyki budowy strategii, ale także na temat samej gminy. Skład zespołu opracowującego strategię ma wpływ na prawidłowość i efektywność prac nad strategią oraz na jej jakość merytoryczną. Najlepsze efekty w zakresie prawidłowego, efektywnego przebiegu prac nad strategią stwarza uspołeczniony proces planowania strategii<sup>12</sup>, zwany także interdyscyplinarnym zespołem badawczym. W jego skład wchodzi zarząd (obecnie wójt, burmistrz lub prezydent miasta) i rada gminy, niezależni eksperci oraz tzw. liderzy gminy, czyli przedstawiciele środowisk lokalnych: mieszkańców, partii politycznych, związków zawodowych, przedsiębiorców, nauki, kultury, stowarzyszeń, fundacji itp. Najlepiej opracowana strategia nie przyniesie pożądanych efektów, gdy społeczeństwo nie będzie się z nią identyfikować i w jej realizacji aktywnie uczestniczyć. A jest to tylko możliwe przy uzyskaniu wszechstronnej akceptacji, możliwej do zdobycia poprzez konsultacje społeczne poprzedzone szeroką kampanią informacyjną.

Zgodnie z tym co zostało przedstawione w części teoretycznej, badaniu poddano cztery główne elementy strategii oraz strukturę zespołu opracowującego plan. Wyniki badań przedstawiono w tabelach 4-8.

---

<sup>11</sup> L. Wojtasiewicz proponuje ponadto (por. L. Wojtasiewicz: *Czynniki i bariery rozwoju w aktualnej polityce gospodarczej Polski*. W: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*. Pod red. M. Obrębalskiego. Wrocław: AE 1996. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 734, s. 21), by po sformułowaniu zadań skonfrontować je z sąsiednimi gminami, znajdującymi się w obrębie oddziaływania ośrodków miejskich. Założenie to, bez wątplenia słuszne, wydaje się mało prawdopodobne do wykonania w praktyce, co zresztą przyznaje sama inicjatorka.

<sup>12</sup> Por. M. Ziółkowski; wyd. cyt., s. 63-64.

Tabela 4

## Sposób opracowania strategii

| Gmina                         | Bytów   | Krokowa                             | Kościerzyna                    | Malbork  | Rumia  | Tczew  | Ustka  | Wejherowo                                     | Zblewo   |
|-------------------------------|---|-------------------------------------|--------------------------------|--|--|--|--|---|--|
| Skład zespołu                 | zarząd, radni, liderzy lokalni                | zarząd, radni, liderzy lokalni      | zarząd, radni, liderzy lokalni | Komitet Opracowujący Strategię: zarząd, radni, liderzy lokalni | Komitet Opracowujący Strategię: zarząd, radni, liderzy lokalni | Komitet Opracowujący Strategię: zarząd, radni, liderzy lokalni         | Zespół Opracowujący Strategię: zarząd, radni, liderzy lokalni      | zarząd, radni, liderzy lokalni                | Zespół ds. Strategii: zarząd, radni, liderzy lokalni                   |
| Eksperti                      | Bałtycki Instytut Gmin                        | Bałtycki Instytut Gmin              | nie było                       | „Środowisko i rozwój” s.c.                                     | „Środowisko i rozwój” s.c.                                     | Fundacja Naukowo-Techniczna „Gdańsk”, firma „Środowisko i rozwój” s.c. | Umbrella Project   | Bałtycki Instytut Gmin                        | Fundacja Naukowo-Techniczna „Gdańsk”, firma „Środowisko i rozwój” s.c. |
| Forma pracy zespołu           | wyjazdowe seminarium diagnostyczno-projektowe | seminarium diagnostyczno-projektowe | dwie sesje strategiczne        | sześć sesji warsztatowych                                      | pięć spotkań   | cztery sesje warsztatowe   | cztery sesje warsztatowe oraz praca ciągła w 3 zespołach roboczych | wyjazdowe seminarium diagnostyczno-projektowe | cztery spotkania warsztatowe   |
| Szersze konsultacje społeczne | nie było                                      | nie było                            | nie było                       | były   | tak – rozesłany projekt, ogłoszenia w prasie                   | cele strategiczne poddane szerszej konsultacji społecznej – 300 ankiet | nie było   | nie było                                      | nie było   |

Źródło: opracowanie własne na podstawie strategii poszczególnych gmin.



Tabela 5

## Diagnoza stanu istniejącego

| Gmina                            | Bytów  | Krokowa   | Kościęrzyna   | Malbork   | Rumia  | Tczew   | Ustka                        | Wejherowo  | Zblewo   |
|----------------------------------|--|---|---|---|--|---|------------------------------|--|--|
| Dane w ujęciu historycznym       | tak  | tak   | tak   | tak   | tak  | tak   | nie                          | tak  | tak  |
| Dane w ujęciu terytorialnym      | tak  | tak   | tak   | tak   | tak  | tak   | nie                          | tak  | tak  |
| Odniesienie do innych dokumentów | wcześniejsza strategia gminy, polityka regionalna UE, rozwój regionu Polski Północnej, rozwój regionalny Polski, strategia rozwoju województwa | strategia rozwoju województwa, rozwój regionalny w Polsce, rozwój obszarów nadbałtyckich, rozwój regionu Polski Północnej, Strategia Rozwoju Powiatu Puckiego | brak  | brak  | VASAB 2010, Euroregion Bałtyk, Polska 2000 Plus  | brak  | brak                         | strategia rozwoju województwa, rozwój regionalny w Polsce, VASAB 2010, rozwój regionu Polski Północnej | brak   |
| Zanalizowane obszary             | położenie, środowisko i jego ochrona, kultura, współpraca zagraniczna, demografia, infrastruktura techniczna,                                  | położenie, środowisko przyrodnicze, kultura, współpraca zagraniczna, demografia, infrastruktura techniczna,   | przestrzeń, infrastruktura, gospodarka, społeczność, ekologia | położenie miasta, demografia, oświata, opieka społeczna i zdrowie, mieszkaniowe, praca, | demografia, wykształcenie, służba zdrowia, mieszkalnictwo (gosp. przestrzenna), rynek pracy, opieka społ., oświata, kultura, | <i>ujęte są w odrębnym dokumencie, do którego autorka nie dotarła</i> | ogólna charakterystyka gminy | środowisko przyrodnicze, kultura, demografia, infrastruktura techniczna, mieszkal-                     | położenie, demografia, jakość życia (zdrowie, mieszkanie, praca, edukacja, |

| Gmina            | Bytów   | Krokowa  | Kościerzyna  | Malbork   | Rumia  | Tczew   | Ustka  | Wejherowo   | Zblewo  |
|------------------|---|--|--|---|--|---|--|---|---|
|                  | infrastruktura społeczna, gospodarka, rynek pracy, rolnictwo, turystyka i rekreacja, budżet | infrastruktura społeczna (oświata, służba zdrowia, opieka zdrowotna, bezpieczeństwo), mieszkalnictwo, gospodarka i rynek pracy, rolnictwo, turystyka, budżet gminy |  | kultura, rekreacja i sport, bezpieczeństwo, potencjał przyrodniczy i instytucjonal., gospodarka, potencjał materialno-finansowy | rekreacja i sport, bezpieczeństwo, środowisko, gospodarka, rolnictwo, potencjał materialno-finansowy miasta, infrastruktura techniczna |   |  | nictwo, infrastr. społeczna, gospodarka, rynek pracy, rolnictwo, turystyka i rekreacja, budżet gminy, | kultura), gospodarka, budżet gminy, infrastr. techniczna, |
| analiza SWOT     | tak   | tak  | tak  | tak   | tak  | tak   | tak  | tak   | tak   |
| konstrukcja SWOT | lista punktowanych czynników powstała w wyniku dezagregacji wyjściowych elementów           | lista punktowanych czynników powstała w wyniku dezagregacji wyjściowych elementów  | lista czynników z przyporządkowanymi znakami wartościującymi | lista punktowanych czynników w dziesięciu obszarach poprzedzona badaniami ankietowymi wśród KOS                                 | lista czynników oraz opis najważniejszych  | lista punktowanych czynników w trzech obszarach poprzedzona badaniami ankietowymi wśród KOS, do analizy otoczenia stworzono dwa scenariusze zmian otoczenia | lista czynników poprzedzona analizą obszarów rozwojowych | lista punktowanych czynników powstała w wyniku dezagregacji wyjściowych elementów                     | lista punktowanych czynników w dwóch obszarach            |

Źródło: Jak w tab. 4.

Tabela 6

## Misja i cele

| Gmina                       | Bytów  | Kro-<br>kowa   | Koście-<br>rzyzna   | Mal-<br>bork   | Rumia  | Tczew  | Ustka   | Wejhe-<br>rowo   | Zblewo   |
|-----------------------------|--|--|---|--|--|--|---|--|--|
| Sformułowana misja          | tak  | tak  | tak   | tak  | tak  | tak  | nie   | tak  | tak  |
| Hierarchizacja celów        | tak  | tak  | tak   | tak  | tak  | tak  | tak   | tak  | tak  |
| Ile poziomów celów          | 2  | 2  | 3   | 4  | 4  | 5  | 4   | 2  | 3  |
| Ile celów głównych          | 6  | 7  | 2   | 6  | 7  | 5  | 5   | 7  | 3  |
| Czego dotyczyły cele główne | infrastrukt. technicznej, rozwoju turystyki, przedsiębiorczości, rolnictwa, infrastrukt. społecznej, ochrony środowiska przyrodniczego | rozwój infrastr., turystyki, przedsiębiorczości w oparciu o SSE, restrukturyzacja rolnictwa, stworzenie centrum turystyczno-kulturalnego, poprawa stanu środowiska, rozwój osadnictwa, | baza sportowo-rekreacyjna, rozwój MSP   | redukcja stopy bezrobocia, zwiększenie poziomu dochodów mieszkańców, rozwój turystyki, redukcja przestępczości, ochrona środowiska, wykorzystanie położenia miasta | rozwój firm, infr. techniczna, atrakcyjność turyst. miasta, zwalczania zagrożeń społecznych (bezpieczeństwo, alkoholizm), poziom wykształcenia, ład przestrzenny miasta, rozwój mieszkalnictwa | zmniejszenie bezrobocia, zwiększenie stanu bezpieczeństwa, poprawa stanu zdrowia ludności, rentowność rolnictwa, infrastruktura techniczna | obszaru gospodarczego, środowiskowego, infrastrukt. technicznej, społecznego, zarządzania gminą | rozwój MSP, zarządzanie w gminie, rozwój osadnictwa, agroturystyki, podniesienie poziomu życia, zmiana wizerunku gminy, restrukturyzacja rolnictwa | dochody mieszkańców, lepsze zaspokojenie potrzeb mieszkańców, ochrona przyrody |
| Uwagi                       | oprócz misji sformułowano także wizję  | oprócz misji sformułowano także wizję  | drzewo celów tak dobrano, by zachować równowagę między obszarami: gospodarki, przestrzeni, społeczności, ekologii, infrastruktury | -  | -  | -  | sformułowana jest wizja, która w dużej mierze odpowiada misji                                   | oprócz misji sformułowano także wizję  | oprócz misji sformułowano także wizję  |

Źródło: Jak w tab. 4.

Tabela 7

## Wariantowanie strategii

| Gmina                  | Bytów | Krokowa | Kościerzyna   | Malbork  | Rumia                               | Tczew                           | Ustka | Wejherowo | Zblewo  |
|------------------------|-------|---------|---|--|-------------------------------------|---------------------------------|-------|-----------|---|
| warianty strategii     | nie   | nie     | tak   | tak  | tak                                 | tak                             | nie   | nie       | tak   |
| przebieg wariantowania | -     | -       | spośród 36 celów wskazano 14 najważniejszych, z nich wybrano 2 priorytetowe i 4 niezbędne | decyzja podjęta na podstawie dyskusji Zarządu Miasta, Rady Gminy, członków KOS oraz, za pomocą ankiet, przez mieszkańców | <i>brak szerszego opisu procesu</i> | konsultacje i analiza zgodności | -     | -         | analiza współzależności i ocena ich zgodności |

Źródło: Jak w tab. 4.

Tabela 8

## Zadania w strategii

| Gmina                                       | Bytów  | Krokowa  | Kocierzyna  | Malbork  | Rumia  | Tczew                                     | Ustka  | Wejherowo  | Zblewo  |
|---|--|--|---|--|--|---|--|--|---|
| Przypisanie do celu                         | tak  | tak  | nie   | tak  | tak  | tak                                       | tak  | tak  | tak   |
| Czas wdrożenia                              | tak  | tak  | tak   | tak  | nie, tylko kolejność wdrażania                               | tak                                       | tak  | tak  | nie   |
| Koszty wdrożenia                            | tak  | tak  | tak   | tak  | nie  | tak                                       | tak  | tak  | nie   |
| Osoba odpowiedzialna za zadania (wykonawcy) | tak  | tak  | tak   | tak  | nie  | nie                                       | nie  | tak  | nie   |
| Źródła finansowania                         | tak  | tak  | tak   | tak  | nie  | tak                                       | tak  | tak  | nie, wymieniono tylko potencjalne źródła finansowania                                 |
| Wytyczne do monitoringu                     | tak  | tak  | tak   | tak – analiza wdrażania harmonogramów  | nie  | tak                                       | tak  | tak  | nie   |
| Uwagi                                       | w celu sformalizowania procesu monitoringu proponuje się powołanie Zespołu Monitoringu Strategii | mierniki przypisane do każdego celu strategicznego | brak wytycznych do opracowania programów operacyjnych | wykonano dwa scenariusze rozwoju otoczenia i miasta warunkujące wdrażanie strategii, do zadań wykonano harmonogram realizacji w postaci ścieżki PERT | nadmieniono, że powinno wykonać się zbiorczy plan operacyjny | ujęto także zasady aktualizacji strategii | przy każdym celu jest uzasadnienie jego realizacji | w celu sformalizowania procesu monitoringu proponuje się powołanie Zespołu ds. Monitoringu Strategii | nadmieniono, że, zadania winne przełożone być na programy, przedsięwzięcia i polityki |

Źródło: Jak w tab. 4.

## 4. Wnioski

### 4.1 Sposób opracowania strategii

W zakresie składu i sposobu pracy zespołu tworzącego strategię można zauważyć następujące tendencje:

- Wszystkie gminy zdecydowały się na uspołeczniiony proces planowania strategii. Skład zespołu, który dość często przyjmuje oficjalną nazwę, np. Zespołu ds. Strategii, obejmuje przedstawicieli: władzy – radnych i zarząd (obecnie wójta) oraz mieszkańców.
- W niektórych jednak przypadkach organizacja tylko jednego spotkania, na którym zapadały wszystkie decyzje odnośnie kształtu strategii wydaje się mijać z ideą interdyscyplinarnego zespołu badawczego czynnie uczestniczącego, krok po kroku, w procesie tworzenia dokumentu strategicznego.
- Na tym tle na uwagę zasługuje sposób opracowania strategii Ustki. Jej przygotowanie przebiegało dwuetapowo. Etap pierwszy to praca w zespołach roboczych. Etap drugi to prezentacja wyników prac zespołów, ich przyjęcie lub modyfikacja na sesjach warsztatowych.
- Koordynatorami prac nad strategią byli eksperci mający własną metodykę i, niezależnie od charakteru gminy, postępujący zgodnie w wypracowanymi zasadami. Szczególnie jest to widoczne właśnie gdy analizie podda się sposób opracowania strategii.
- Tylko nieliczne gminy (dwie na dziewięć badanych) zdecydowały się na konsultacje projektu wśród osób spoza zespołu. Nigdzie nie zostało skomentowane dlaczego, z jednej strony, nie skorzystano z takiej formy weryfikacji strategii, ani też, z drugiej strony, na ile szersze konsultacje społeczne wpłynęły na ostateczny kształt dokumentu.

### 4.2 Diagnoza stanu istniejącego

Po analizie stanu istniejącego gmin nasuwają się następujące wnioski:

- We wszystkich (poza Ustką) dokumentach bardzo wnikliwie został przedstawiony stan przeszły i obecny gminy. W niektórych przypadkach nie tylko zaprezentowano przewidywany kierunek rozwoju otoczenia, ale także stworzono wiele jego wersji (np. wariant optymistyczny, pesymistyczny), przy czym w dalszych pracach posłużono się wariantem najbardziej prawdopodobnym.
- Zespoły korzystały z danych pierwotnych oraz wtórnych, zaczerpniętych z wielu źródeł – Urzędów Miasta/Gminy, Urzędów Statystycznych, wydawnictw książkowych.
- Nie ograniczono się tylko do przedstawienia ogólnej sytuacji gminy; charakterystyka przeprowadzona została w wielu wydzielonych obszarach. Najczę-

ściej była to sfera gospodarcza, społeczna, demograficzna, budżetowa, bezpieczeństwa publicznego, rynku pracy, infrastruktury technicznej, lokalizacja, środowisko, mieszkalnictwo.

- Zbiorczo wyniki ujmowano w postaci macierzy SWOT, aczkolwiek nie zawsze wartościowano przedstawione w niej wyniki.
- Również nie zawsze wykorzystywano wnioski płynące z analizy; np. w celach nie uwzględniono szans rozwojowych.

#### 4.3 Formułowanie misji i celów rozwoju, wybór wariantu strategii

Przy ocenie formułowania misji i celów na uwagę zasługują następujące elementy:

- Gminy formułują misję (niekiedy także wizję) i cele w postaci drzewa celów, tj. ustalają cele priorytetowe, które dezagregują tworząc cele niższych rzędów,
- Liczba celów podstawowych jest różna; jej rozpiętość waha się od dwóch do siedmiu. Wydaje się jednak, że siedem celów mających znaczenie pierwszorzędne grozić może zbyt dużym rozproszeniem wysiłków i, w konsekwencji, niemożnością realizacji wszystkich zamierzeń,
- Cele główne, co zostało nadmienione w części teoretycznej, są dość podobne. Generalnie dotyczą „bolączek” charakterystycznych dla aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej Polski (bezrobocie, zapóźnienia w rozwoju infrastruktury technicznej, przemocy) i prób jej przełamania (restrukturyzacja gospodarki, poprawa atrakcyjności gminy),
- Tylko co druga gmina rozpatrywała różne drogi rozwoju. Brak tego elementu charakterystyczny jest dla zespołów, które miały tylko jedno spotkanie warsztatowe i prawdopodobnie jest wynikiem zbyt małej ilości czasu potrzebnego do analizy różnych wariantów strategii,

#### 4.4 Określenie zadań realizacyjnych i wytycznych do wdrażania i monitorowania strategii

Badanie zadań w strategii prowadzi do następujących konkluzji:

- Traktowane są jako najniższy poziom drzewa celów i w związku z tym przyporządkowane do celów drugorzędnych.
- Z reguły przedstawione są w sposób pozwalający na kontrolę ich wdrażania w trakcie realizacji, a następnie, po wykonaniu, na porównanie z założeniami.
- Wyjątkiem są dwie gminy (Rumia, Zblewo) nie posiadające niezbędnych elementów (czas i koszty wdrożenia, wykonawcy, źródła finansowania) warunkujących wdrożenie zadań. I choć zaznaczono, iż w celu realizacji strategii należy stworzyć plany operacyjne, to, zgodnie z prezentowaną wcześniej

definicją strategii, zadania realizacyjne są elementami składowymi dokumentu strategicznego i nie mogą być formułowane niezależnie od niej.

Podsumowując niniejsze rozważania należy zauważyć, że strategie rozwoju analizowanych gmin spełniają wymogi odnośnie procedury tworzenia i konstrukcji. Poza paroma wyjątkami, do których zaliczyć można zbyt małe zaangażowanie społeczności lokalnej w pracach nad jej tworzeniem, brak wariantowania strategii i za ogólny opis zadań, ich struktura jest właściwa i zgodna z zaleceniami teoretycznymi.

## Literatura

- [1] Broń R., M. Maciejuk: *Wspieranie przedsiębiorczości w strategii rozwoju lokalnego*. W: *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*. Tom I. Pod. red. S. Dolaty. Opole: Uniwersytet Opolski 1998.
- [2] Gorzelak G., B. Jałowiecki: *Refleksje o strategiach lokalnych*, W: *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*. Pod red. G. Gorzelaka, B. Jałowieckiego. Warszawa: Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego. "Studia Regionalne i Lokalne" 1998 nr 25 (58).
- [3] Nowińska E.: *Strategiczne planowanie rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*. W: *Strategie rozwoju lokalnego na przykładzie gmin pogranicza polsko-niemieckiego*. Pod red. B. Gruchman, F. Walk, E. Nowińska. Poznań: AE 2000.
- [4] Parysek J.J.: *Podstawy gospodarki lokalnej*, Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza 1997.
- [5] Stabryła A.: *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy*. Warszawa-Kraków: PWN 2000.
- [6] Strahl D.: *Wykorzystanie opinii ekspertów do formułowania strategii rozwoju lokalnego*. W: *Aktualne problemy gospodarki lokalnej*. Red. A. Zalewski. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1996.
- [7] Waldziński D.: *Miejsce i rola samorządów lokalnych w polskiej polityce morskiej*. Gdańsk: Politechnika Gdańska 1999.
- [8] Wojtasiewicz L.: *Czynniki i bariery rozwoju w aktualnej polityce gospodarczej Polski*. W: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*. Pod red. M. Obrębalskiego. Wrocław: AE 1996. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 734.
- [9] Ziółkowski M.: *Proces formułowania strategii rozwoju gminy*, W: *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny*. Pod red. M. Majchrzaka, A. Zalewskiego. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa 2000.