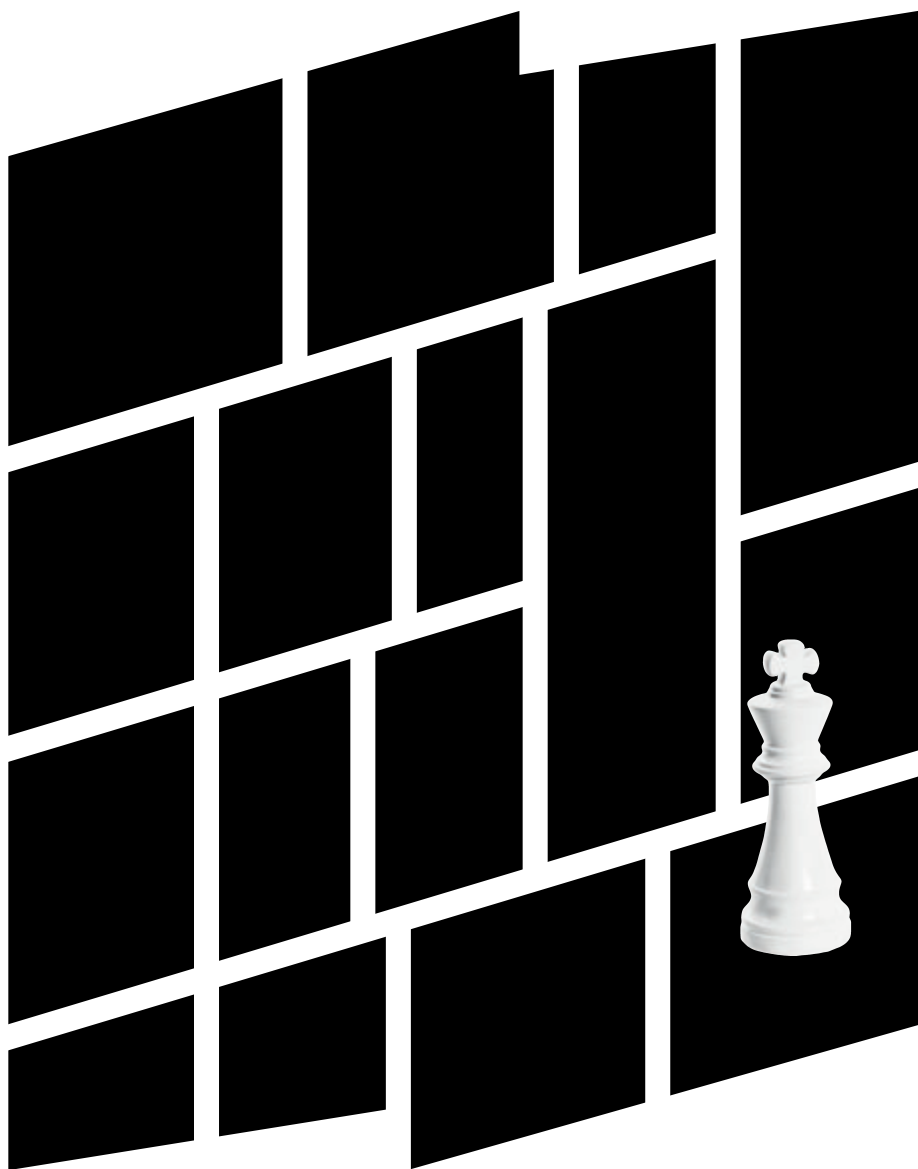


STRATEGIE
SAMORZĄDOWE W POLSCE
- REFLEKSYJNIE I PRZYSZŁOŚCIOWO



WOJCIECH

DZIEMIANOWICZ

Wojciech Dziemianowicz

Strategie samorządowe w Polsce

— refleksyjnie i przyszłościowo



Warszawa–Kraków 2023

Recenzja

prof. dr hab. Paweł Churski

prof. dr hab. Jacek Szlachta

Projekt okładki

Piotr Salata-Kochanowski

Redakcja

Elwira Wyszynska

Skład

Michał Swianiewicz

Copyright © by Wojciech Dziemianowicz

ISBN 978-83-67231-46-6
e-ISBN 978-83-67231-45-9

Wydawca

Instytut Rozwoju Miast i Regionów
ul. Targowa 45, 03-728 Warszawa

[...] organizacje dzięki budowaniu planów strategicznych mogą i powinny swoją przyszłość kształtować w racjonalny i uporządkowany sposób [...]

Krzysztof Obłój (2007, s. 60)

Spis treści

Wprowadzenie	9
--------------------	---

CZĘŚĆ I

Rozwój — przestrzeń — obszar strategiczny

1. Rozwój i przestrzeń	23
1.1. W poszukiwaniu definicji rozwoju	23
1.2. Przestrzeń ma znaczenie	33
2. Obszar strategiczny	39
2.1. Interesariusze — oby świadomi i zaangażowani	41
2.1.1. Zaangażowani współtwórcy	44
2.1.2. Aktywni destruktorzy	47
2.1.3. Inspirujący kooperanci	49
2.1.4. Czujni konkurenci	50
2.1.5. Potencjalni wspierający lub ograniczający	51
2.1.6. Pasywni nieświadomi	51
2.2. Zasoby strategiczne obszaru	52
2.3. Granice obszaru strategicznego	59
2.4. Wymiary obszaru strategicznego	63
3. Rozwój obszaru strategicznego	71
3.1. Balans między konkurencją i współpracą — czyli <i>modus operandi</i>	71
3.2. Czynniki i bariery rozwoju obszaru strategicznego	78

CZĘŚĆ II

Różnorodność strategiczna

4. Strategia — więcej niż dokument	93
4.1. Strategia i hasła pokrewne	94

4.2. Perspektywy strategiczne	98
4.2.1. Perspektywa planistyczna	98
4.2.2. Perspektywa ewolucyjna	100
4.2.3. Perspektywa pozycyjna	102
4.2.4. Perspektywa zasobowa	103
4.3. Strategiczne zderzenie biznesu i administracji	104
5. Strategie samorządowe jako element systemu zarządzania rozwojem	112
5.1. Kontekst międzynarodowy strategii samorządowych w Polsce	113
5.2. System zarządzania rozwojem Polski jako uwarunkowanie zewnętrzne strategii samorządowych	120
5.3. Strategie samorządowe w systemie dokumentów krajowych	130
5.3.1. Strategie województw	131
5.3.2. Strategie ponadlokalne	133
5.3.2.1. Strategie rozwoju powiatów	133
5.3.2.2. Strategie rozwoju obszarów funkcjonalnych	134
5.3.2.3. Strategie zintegrowanych inwestycji terytorialnych	136
5.3.2.4. Strategie rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność	137
5.3.3. Strategie rozwoju gmin	138
6. Cykle strategiczne	141
6.1. Cykl planistyczny	142
6.2. Cykl ustawowy	145
6.3. Cykl polityczny	147
6.4. Cykl projektowy	148

CZĘŚĆ III

Proces strategiczny

7. Rdzeń procesu strategicznego	155
7.1. Wizja i misja	155
7.1.1. Twórzmy wizje i określajmy misje, pomimo trudności	159
7.1.2. Wizja i misja z perspektywy zaangażowanych współtwórców	161
7.1.3. Czynniki wspierający — budowanie zespołów i zarządzanie nimi	164
7.2. Plan	170
7.2.1. Trudne kształtowanie ścieżek realizacji wizji	176
7.2.2. Plan z perspektywy zaangażowanych współtwórców	177
7.2.3. Czynniki wspierający — „strategia — dokument”	178
7.3. Wdrażanie	190
7.3.1. Nie odkładajmy strategii na półkę	193
7.3.2. Wdrażanie z perspektywy interesariuszy	196
7.3.3. Czynniki wspierający — opracowanie i realizacja programów strategicznych ..	197
8. Zasoby procesu strategicznego	202
8.1. Zasoby integrujące — zaufanie, współpraca, współodpowiedzialność	203

8.1.1. Wzmacnianie zasobów integrujących — na szczyt drabiny partycypacji	206
8.1.2. Zasoby integrujące z perspektywy zaangażowanych współtwórców	209
8.2. Strategiczne zasoby wiedzy — diagnozowanie, monitorowanie, ocenianie	211
8.2.1. Przemiana danych w informacje strategiczne	218
8.2.1.1. Źródła danych	220
8.2.1.2. Zakres tematyczny danych	221
8.2.1.3. Zakres czasowy danych	221
8.2.1.4. Zakres przestrzenny danych	222
8.2.1.5. Wybór metod analizy danych	222
8.2.1.6. Odwaga polityczna	223
8.2.1.7. Umiar w stosowaniu liczb i wskaźników	224
8.2.1.8. Strategiczna refleksja i wyciąganie wniosków z informacji strategicznej	225
8.2.2. Zasoby wiedzy — wyzwania przed zaangażowanymi współtwórcami	225

ZAKOŃCZENIE

9. Ku lepszej przyszłości samorządu terytorialnego?	231
9.1. Stare dylematy i trzecia droga	231
9.1.1. Rząd z samorządem, helisa i zaangażowani współtwórcy	232
9.1.2. Centralizacja, decentralizacja i współodpowiedzialność	235
9.1.3. Planowanie sektorowe, planowanie zintegrowane i planowanie procesów strategicznych	236
9.1.4. Jednostki administracyjne, obszary funkcjonalne i obszary strategiczne	237
9.1.5. Konkurencyjność, wyrównywanie i warunki dla integracji	239
9.1.6. Subsydia, instrumenty zintegrowane i wdrażanie procesu strategicznego	242
9.2. Przyszłość kreślona przez świadomych obywateli	243
9.2.1. Wybierajmy liderów	243
9.2.2. Bądźmy spragnieni nowych możliwości	245
9.2.3. Bądźmy współodpowiedzialnymi partnerami	246
9.2.4. Pamiętajmy, że jesteśmy współtwórcami metaczynnika i metabariery rozwoju obszarów, w których żyjemy	247
9.3. Pytania o przeszłość	247
Podziękowania	252
Bibliografia	254
Indeks rzeczowy	270
Indeks osób	278

Wprowadzenie

Od wielu lat interesują mnie działania strategiczne organizowane i realizowane przez samorządy terytorialne w Polsce. W gruncie rzeczy moja pierwsza aktywność badawczo-doradcza (jeśli można tak powiedzieć o osobie zatrudnionej świeżo po studiach na Uniwersytecie Warszawskim) dotyczyła przygotowania strategii gminy Ustka. Wówczas (był to rok 1994) nie sądziłem, że jednym z kluczowych obszarów, jakie będę zgłębiał naukowo i praktycznie, będą właśnie procesy strategiczne w szeroko rozumianej administracji publicznej.

Już prawie trzydzieści lat pracy zawodowej, polegającej głównie na kontaktach naukowych i konsultingowych z przedstawicielami administracji, instytucji otoczenia biznesu i samymi przedsiębiorcami pozwala mi sformułować kilka wniosków, które mogą okazać się przydatne liderom regionalnym i lokalnym, by nieco inaczej spojrzeli na problem zarządzania strategicznego.

W publikacji koncentruję się na samorządzie terytorialnym, jednak niemożliwe jest omawianie podejścia strategicznego tej części administracji z całkowitym pominięciem faktu, że administracja rządowa również przygotowuje i realizuje strategię. Szczebel rządowy traktuję jednak nie jako główny podmiot i przedmiot analizy, a jako część systemu zarządzania strategicznego, który rzutuje na to, co dzieje się w Polsce samorządowej.

Cała publikacja jest zbudowana wokół następującej myśli przewodniej:

Pomimo bogatego doświadczenia w zakresie tworzenia i realizacji strategii, potrzebna jest pogłębiona dyskusja na temat procesów strategicznych, które powinny wspierać rozwój samorządów terytorialnych.

Z tak sformułowaną tezę staram się przeprowadzić Czytelnika przez trzy zasadnicze części. Część pierwszą publikacji zatytułowałem: „Rozwój obszarów strategicznych”, dużo miejsca poświęciłem w niej próbie uporządkowania wiedzy na temat różnych definicji związanych z rozwojem, przestrzenią, terytorium, regionem. Obok wskazania możliwie związanych definicji, moją ambicją było zwrócenie uwagi na problemy, o których często zapominamy, gdy mówimy o kierunkach rozwoju naszej gminy, naszego województwa czy też innej struktury przestrzennej.

Uważam, że narzucany w dyskursie naukowym termin wzrost lub wzrost społeczno-gospodarczy słusznie podlega próbom podważania, i to z różnych stron. Wprawdzie próby te, jak dotąd, okazują się mało skuteczne, nie należy jednak poprzestawać w działaniach. Konstatacja, iż nie wymyślono dotąd lepszego wskaźnika niż produkt krajowy brutto na mieszkańca, niczego nie poprawia. Jednym z pojęć, które od dłuższego czasu krążą wokół wzrostu i mają znamiona potencjalnego substytutu, jest jakość życia. W jej kontekście formułuję następujący wniosek:

Działania władz samorządowych są ukierunkowane na zaspokajanie potrzeb wspólnot zamieszkujących daną jednostkę terytorialną, zatem dążą do osiągnięcia zadowalającej jakości życia.

Definicja jakości życia nie jest jednoznaczna, ponieważ uwzględnia subiektywizm osoby, która ocenia swoje życie jako bardziej lub mniej zadowalające. Ta subiektywna ocena zależy przecież od uwarunkowań kulturowych, w jakich dana osoba się urodziła, wychowała czy żyje obecnie. Wpływ na ocenę mogą mieć również obiektywne różnice przestrzenne (góry, morza, równiny, lasy etc.) oraz procesy — nazwijmy je ogólnie — społeczno-gospodarcze, które tę przestrzeń dodatkowo różnicują (inwestycje, migracje, polityki rozwojowe). Ocena jakości życia zależy również od aspiracji danego człowieka. Próby zdefiniowania jakości życia sprowadzają się zazwyczaj do uogólnień, że ludzie powinni mieć godne zarobki, dobrą opiekę zdrowotną, odpowiednie warunki kształcenia etc. Jednak nie wszyskim chodzi zawsze o to samo, co nie zmienia faktu, że rankingi jakości życia mają się dobrze, ponieważ w tych uogólnieniach tkwi założenie, iż oczekiwania większości kształtują ogólny obraz danego środowiska, a odstępstwa są mało istotne statystycznie.

Drugim zagadnieniem podejmowanym w pierwszej części jest obszar strategiczny, który jest dla mnie pojęciem kluczowym z punktu widzenia realizowanych w samorządach terytorialnych strategii rozwoju. Uwzględniłem w tej części drobek geografii, regionalistyki i ekonomii, pamiętając jednocześnie o aktualnej polityce rozwoju ukierunkowanej na terytoria i obszary strategicznej interwencji, dlatego definicja obszaru strategicznego, którą proponuję, wkomponowuje się w tę różnorodność obecną w literaturze.

Charakterystykę obszaru strategicznego zaczynam od interesariuszy (rozdz. 2.1). To oni są dla mnie podstawą, przyczyną i skutkiem procesów, które ujmujemy pod hasłem rozwój regionu czy rozwój gminy. Rozwój każdego obszaru jest skutkiem procesów zachodzących w sferze społeczno-gospodarczej. Za procesy odpowiedzialny jest zawsze człowiek (przynajmniej do czasu powszechnego zastosowania sztucznej inteligencji). Przedsiębiorcy, konsumenci, mieszkańcy, turyści — wszyscy są ogniwami rozwoju społeczno-gospodarczego. To ludzie

w końcu prowadzą polityki rozwoju. Zbiorowość ludzką można dzielić nie tylko ze względu na płeć, wiek, zawód czy wiele innych kategorii, ale również ze względu na zaangażowanie w procesy rozwojowe. Można pokusić się o stwierdzenie, że każdy człowiek (element systemu społeczno-gospodarczego) w sposób bezpośredni lub pośredni wpływa na rozwój gminy, regionu czy kraju. Jedni czynią to w sposób pozytywny, inni wręcz przeciwnie. Jedni są świadomymi kreatorami rozwoju, inni poddają się określonym zasadom, realizując swoje zadania, jeszcze inni mogą np. stać w opozycji do realizowanych polityk.

Mówiąc o ludziach, w niniejszej publikacji mam na myśli przede wszystkim tych, których można nazwać „świadomymi interesariuszami” rozwoju, a w szczególności świadomymi interesariuszami planowania strategicznego. To zaangażowani w proces budowy i realizacji strategii przedstawiciele społeczności regionalnych i lokalnych są głównym podmiotem w kontekście podejmowanego tematu. Przywołując wcześniejsze opracowania dotyczące strategii administracji publicznej (Dziemianowicz i in., 2012), do grupy interesariuszy można zaliczyć: liderów regionalnych i lokalnych; ich najbliższych współpracowników; ludzi odpowiedzialnych za przygotowywanie planów strategicznych; ekspertów; członków grup strategicznych; przeciwników lidera; przedstawicieli grup nacisku. Jest też grupa ludzi (wcale nie mała), która wydaje się kompletnie niewrażliwa na to, co nazywamy rozwojem naszego województwa czy rozwojem naszej gminy. Ta grupa jest skoncentrowana na własnych, podstawowych problemach egzystencjalnych, czasem skupiona wyłącznie na sobie, jednak poddająca się zmianom w bliższym lub dalszym otoczeniu. Procesy polityczne i gospodarcze są interesujące o tyle, o ile dotyczą bezpośrednio członków tej grupy.

Z punktu widzenia procesów strategicznych uwzględniam lidera w danej społeczności oraz pozostałych interesariuszy wewnętrznych i zewnętrznych. Słowo „interesariusz” weszło już na stałe do specjalistycznego języka polskiego i stało się odpowiednią na angielskie *stakeholder*, które przyzwyczailiśmy się tłumaczyć jako udziałowiec. Jednak udziałowiec jednoznacznie kojarzy się z udziałami, a w rozumieniu stosowanym np. w zarządzaniu interesariusz jest „zainteresowaną osobą” lub „osobą mającą w danym działaniu określony interes”. Interesariusz nie musi być udziałowcem, a jego aktywność nie musi dotyczyć biznesu. Uczestnicząc w jakiegokolwiek inicjatywie, interesariusz chce realizować swój cel, ale nie musi być on związany ze wzrostem cen akcji (jak jest w przypadku udziałowca), z chęcią budowania pozycji (w tym politycznej) lub rozwijania relacji, które np. mogą przydać się w przyszłości. Cele interesariuszy mogą wynikać również z pobudek filantropijnych. Istnieją różne podziały interesariuszy (por. Blikle, 2017), jednak proponuję podkreślić dwa szczególne wymiary: ich świadomości oraz zaangażowania w proces strategiczny.

Kolejne dwie części poświęcam zasobom strategicznym oraz granicom. Bazując na licznych źródłach literaturowych, można wskazać różnorodność koncepcji

i sposobów podejścia do zagadnienia zasobów. W krótkim przeglądzie wybranych koncepcji zwracam uwagę na powiązanie losów samorządu terytorialnego z działaniem interesariuszy. Ponownie wracam do tezy, że to człowiek jest najważniejszy. Zatem uwagę koncentruję na kapitale ludzkim i kapitale społecznym jako kluczowych zasobach obszaru strategicznego.

Granice obszaru strategicznego wydają się zagadnieniem dość banalnym, gdy mamy na myśli granice gminy lub województwa, czyli granice administracyjne. Jednak mówiąc o obszarze strategicznym, granicę traktuję mniej wyraziście, co nawiązuje do koncepcji granic rozmytych. Mnie interesuje granica w sensie wykorzystywania zasobów strategicznych na rzecz danego obszaru, co nie zawsze mieści się w granicach administracyjnych.

Po przeglądzie cech obszaru strategicznego podejmuję próbę sprecyzowania konkretnych właściwości tego obszaru w jego trzech wymiarach (rozdz. 2.4). Zaproponowane przeze mnie podejście, wynikające z definicji obszaru strategicznego, odbiega nieco od tradycyjnych sposobów rozumienia regionu. Łącząc podejście wizyjno-strategiczne z dotychczasowymi cechami regionów, sądzę, że przydatne jest rozpatrywanie kategorii „obszaru wymyślanego”. Ten obszar nie musi znajdować się w granicach administracyjnych, może być również mało wyraźny, jak wizje rozwoju. Obok obszaru wymyślanego proponuję dwa pozostałe wymiary: obszaru doświadczanego i obszaru kształtowanego.

Pierwszą część publikacji kończy rozdział poświęcony rozwojowi obszaru strategicznego (rozdz. 3). W szczególności koncentruję się w nim na dwóch zagadnieniach. Pierwszym jest mechanizm, który prowadzi do osiągnięcia przez interesariuszy celów rozwojowych. Ponownie, wśród licznych publikacji na ten temat można wskazać wiele perspektyw. W sposób subiektywny, ale jednocześnie bazujący na ocenie praktyki działania zarówno jednostek, jak i grup społecznych oraz organizacji, podkreślam znaczenie dwóch działań: konkurencji i współpracy. Samorządy stosują często oba podejścia jednocześnie, podobnie jak robią to firmy w klastrach. Ale w istocie nie jest to jakiś szczególny przypadek, jednak często trudno przyjąć, że można współpracować z konkurentami. Drugim zagadnieniem powiązanim z rozwojem obszaru strategicznego są czynniki i bariery jego rozwoju. W tym przypadku proponuję podejście wynikające właśnie z fuzji współpracy i konkurencji, a jednocześnie uwzględniające wewnętrzną sferę obszaru strategicznego i jego otoczenie.

Część druga, zatytułowana „różnorodność strategiczna”, zawiera opis obecnej sytuacji (początek 2023 r.), z uwzględnieniem procesów, które nas do tego miejsca doprowadziły. Zaczynam dość standardowo (rozdz. 4), od wprowadzenia na temat pojęcia strategia i charakterystyki różnych perspektyw strategicznych. Literatura na ten temat jest bardzo bogata, także krajowa. Wychodzę z założenia, że dorobek teorii zarządzania organizacjami, ukierunkowany głównie na sferę biznesu, może i powinien być wykorzystywany na polu administracji, jednak z rozwagą. Bez kry-

tyczne kopiowanie rozwiązań biznesowych się nie sprawdziło, o czym świadczy chociażby odejście od modnego w latach 80. XX w. „nowego zarządzania publicznego”. Jednocześnie administracja dokonała pewnych wyborów systemowych dotyczących charakteru i miejsca strategii i nie wykorzystuje w pełni dorobku teoretycznego oraz praktycznego zarządzania organizacjami. Można zaryzykować twierdzenie, że

doświadczenia polskich samorządów terytorialnych w zakresie tworzenia strategii są bogate i przyczyniają się do ewolucyjnego podnoszenia kompetencji strategicznych.

Jednocześnie mnożą się przykłady, które pozwalają namalować inny obraz, uwzględniający trudności w zdobywaniu i przekazywaniu wiedzy, kłopoty z uczeniem się na błędach własnych i cudzych, upolitycznienie działań czy zwykły konformizm. Naszym strategiom poświęcam rozdział 5, choć zawarłem w nim również elementy obrazujące doświadczenia międzynarodowe. W Polsce mamy do czynienia z czterema typami sytuacji, w których samorządy:

- mają strategię i ją sukcesywnie realizują, choć stawiam tezę, że to sytuacja rzadka w przypadku samorządów lokalnych. Oczywiście inaczej prezentują się strategie województw, które są dokumentami obowiązkowymi i niemal od samego początku ich realizacja była wspierana przez fundusze europejskie. W 2023 r. wszystkie 16 województw ma opracowane strategie rozwoju, które można nazwać strategiami czwartej generacji. Zarządy województw mają zdolność „podpinania” do swoich strategii programów operacyjnych i są zobowiązane do prowadzenia ewaluacji strategii — przynajmniej co jakiś czas. Wydawać by się mogło, że na poziomie samorządowych województw system działa i to dość dobrze. Można mieć jednak wiele obaw, szczególnie w kontekście kontaktów na linii Komisja Europejska — Rząd RP, czy system ten okaże się trwały. Pomimo problemów z rozpoczęciem realizacji Umowy Partnerstwa, samorządy województw przygotowały programy o odświeżonej nazwie „Fundusze Europejskie dla Województwa X”, a jednocześnie pojawiają się kolejne sygnały potwierdzające tezę, że w Polsce postępuje centralizacja. W skrajnym przypadku może być uzasadnione pytanie: „po co samorządom planowanie strategiczne?”. Zakładam jednak, że będzie ono wciąż aktualne, co postaram się uzasadnić w dalszych częściach książki;
- mają strategię, ale jej nie realizują — sędzę, że tak jest w większości samorządów lokalnych. Już na wstępie podkreśliłam, że przyporządkowywania projektów do napisanej wcześniej strategii nie nazywam jej realizacją. Na pewno nie jest to realizacja świadoma, a raczej wykorzystywanie strategii do celów doraźnych. Z sondażu z 2017 r. wynikało, że ponad 81% gmin miało aktual-

ną strategię¹, w tym wszystkie miasta na prawach powiatu i wysoki odsetek gmin wiejskich (79%). Wyniki te można uznać za optymistyczne, tym bardziej że strategie na poziomie lokalnym nie były i wciąż nie są dokumentami obligatoryjnymi. Oczywiście nie zawsze ilość idzie w parze z jakością, a ponadto od przyjęcia dokumentu do jego realizacji jest często długa droga. To przecież smutna historia licznych strategii gminnych pozwoliła ukuć, kiedyś zabawne, dziś już mniej, sformułowanie „strategia — półkownik”. Taki dokument był potrzebny głównie w staraniach o fundusze europejskie, a zdarzało się, że o jego istnieniu wiedział tylko wójt. Na początku lat 90. XX w. powstało też wiele dokumentów strategicznych miast i gmin, które były zaprzeczeniem „półkownika”, jednak okazywało się, że ich wdrożenie powoduje liczne trudności, wynikające ze słabości systemu zarządzania strategicznego w całym kraju;

- nie mają strategii, ale działają strategicznie — to rzadkość ze względu na panujące w Polsce przepisy (konieczność przygotowania jakiegokolwiek dokumentu), ale takie gminy na pewno były! Na początku obecnego stulecia zostałem zaproszony na spotkanie z burmistrzem jednej z gmin w Polsce centralnej, znanej ze swoich osiągnięć. Tematem spotkania miało być omówienie kwestii przygotowania dokumentu strategicznego, ponieważ do 2000 r. gmina takiego nie miała, a mimo to była zaliczana w wielu rankingach do czołówki krajowej. Burmistrza nie interesowało, jaki może być zakres prac, harmonogram czy koszty. Miałem wrażenie, że wszystko to jest mało istotne. Burmistrz chciał wiedzieć, na ile zespół, który reprezentowałem, zgadza się z jego wizją rozwojową i czy będzie w stanie „przełać ją na papier”. Sam przyznał, że strategię ma opracowaną „w głowie” i realizuje ją od jakiegoś czasu, ale teraz nadchodzą duże fundusze europejskie i „trzeba mieć dokument”;
- nie mają strategii i nie działają strategicznie — przyjmijmy optymistycznie, że jest to zbiór wynikający z logicznego wyróżnienia kilku sytuacji i raczej jest teoretyczny (niech pozostanie zbiorem refleksji dla niektórych samorządów). Fakt, że są powiaty i gminy działające bez dokumentu strategicznego, pozwala sformułować wniosek, że bez strategii „da się żyć”. Zasadne jest zatem pytanie o użyteczność strategii. Przez wiele lat centralny (rządowy) system zarządzania państwem wykształcił przekonanie, iż strategia jest potrzebna do pozyskiwania środków zewnętrznych — głównie unijnych. W istocie chęć posiadania czegokolwiek o znamionach strategicznych, co mogło stanowić „załącznik do wniosków unijnych”, było logiczną odpowiedzią na błędnie zaprogramowany

1. Było to już drugie badanie *Barometr rozwoju instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego*, zlecane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Uzyskano informacje z 1514 gmin. Szerzej na temat wyników badania zob. Frączkiewicz-Wronka, Szemiako i Gutta, 2017. Warto odnotować, że 61 przedstawicieli samorządów na pytanie o strategię odpowiedziało: „trudno powiedzieć”.

system. Takimi dokumentami były gminne programy rozwoju (w niektórych gminach wciąż jeszcze jedyne dokumenty o charakterze strategicznym).

Poza strategiami województw, powiatów czy gmin w ostatnich latach (2007–2022) powstało wiele strategii obszarów funkcjonalnych, partnerstw gminnych, lokalnych grup działania etc. Do tej grupy zaliczam „strategie zintegrowanych inwestycji terytorialnych” (ZIT), które pojawiły się w okresie 2014–2020. Liczba dokumentów strategicznych przygotowywanych na różnych poziomach samorządu terytorialnego, często w wyniku realizacji zapisów prawnych, ale również na skutek ambicji jednostek i grup społecznych, sprawia wrażenie, że bardziej koncentrujemy się na samej strategii, a nie na istocie sprawy, czyli na procesie strategicznym. Strategia (dokument) jest czymś, co funkcjonuje w określonym systemie prawnym, a to oznacza, że wobec strategii mogą być sformułowane konkretne oczekiwania. Interesujące jest, że prawo, które stanowi, iż dany poziom administracji jest zobowiązany do opracowania strategii, jednoznacznie wskazuje, że strategia ma przyjąć jakąś formę materialną. Rodzi się pytanie, dlaczego ustawodawca zdecydował, że samorząd województwa zostaje zobligowany do opracowania strategii rozwoju, a np. samorządy gminne już nie. Zmiany ustawowe dokonane w latach 2020–2022, których zwieńczeniem jest dla mnie wprowadzenie strategii gminnych i ponadlokalnych do systemu zarządzania (przez nowelizację np. Ustawy o samorządzie gminnym), można byłoby odczytywać jako właściwy kierunek naprawy systemu. Wątpliwości jest jednak wciąż wiele, o czym szerzej piszę właśnie w tej części publikacji.

Część trzecia to opis tytułowego procesu strategicznego, w którym proponuję podejście do strategii wykraczające poza materialny dokument, ujmujące również to, co dzieje się przed jego powstaniem oraz po jego przyjęciu przez odpowiedni organ. W tym ujęciu strategia przestaje być „załącznikiem nr... do wniosku nr...”, a staje się jednym z elementów do osiągnięcia rzeczy bardziej znaczących niż jedna, nawet bardzo wartościowa inwestycja. Myśląc o strategii w kontekście procesu strategicznego, nasuwają się co najmniej dwa pytania:

1. Czy i w jaki sposób strategia wywołuje zmianę w organizacji?
2. Czy i jak strategia zmienia relacje organizacji z otoczeniem?

Sposób odpowiedzi na powyższe pytania zależy od perspektywy strategicznej, jaką przyjmują zarządzający daną jednostką. Można wykorzystać w tym przypadku różnorodność oferowaną przez ujęcia teoretyczne. Dlatego ambicją trzeciej części książki jest wyjaśnienie mojej autorskiej koncepcji procesu strategicznego. Starłem się w niej pogodzić to, co dla niektórych wydaje się oczywiste, czyli tradycyjne „pisanie dokumentu”, z elementami, których deficyt jest tak bardzo widoczny w wielu samorządach. Niezależnie od cech specyficznych samorządów zarządzanie strategiczne powinno zawsze uwzględniać określone elementy, których zbiór nazywam właśnie procesem strategicznym. Zamierzony eklektyzm w proponowanym modelu procesu strategicznego miał na celu umożliwienie stosowania

tego podejścia w zasadzie na każdym szczeblu administracji, choć interesuje mnie przede wszystkim część samorządowa. Analiza idei przewodnich różnych perspektyw strategicznych (zob. podrozdz. 4.2), a także szeroki przegląd literatury, skłaniają do następującego twierdzenia:

proces strategiczny w samorządach powinien być osadzony w dwóch perspektywach: planistycznej oraz zasobowej, z wykorzystaniem jednocześnie elementów perspektywy pozycyjnej i ewolucyjnej.

Powyższy postulat jest oparty na następujących założeniach wyjściowych:

1. Wspólnota samorządowa może kreować swoją przyszłość przez realizację procesu strategicznego.
2. Wszystko we wspólnocie samorządowej może być zasobem, tak jak wszystko w jej otoczeniu może być szansą.

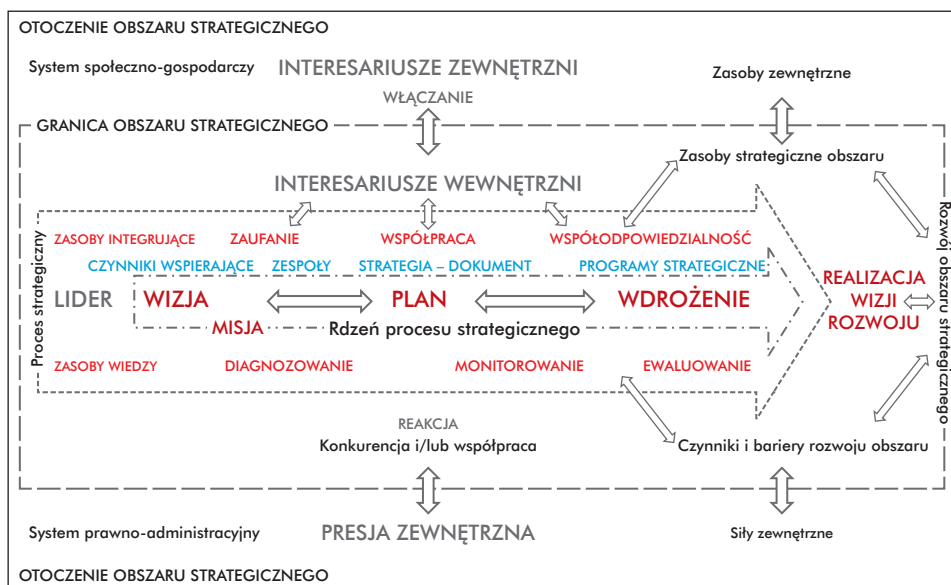
Założenie pierwsze jest osadzone najsilniej w perspektywie planistycznej, przy czym należy podkreślić, że perspektywa zarówno pozycyjna, jak i zasobowa również nie negują możliwości osiągnięcia celów przez zaplanowane działania.

Założenie drugie jest ugruntowane w perspektywie zasobowej, ale dostrzega również otoczenie jednostek samorządu terytorialnego, które odgrywa istotną rolę w każdej perspektywie (również ewolucyjnej). Zatem zasobem są nie tylko aktywa i umiejętności (te pierwsze określane jako zasoby majątkowe, drugie kojarzone z kapitałem ludzkim), które mogą zostać użyte przez organizację. Z jednej strony należy podchodzić do tych cech w sposób dynamiczny w ujęciu historycznym, z drugiej zaś w sposób dynamiczny w ujęciu wpływów organizacji na dany zasób. Dlatego tak ważną cechą każdej jednostki samorządu terytorialnego (jst) jest kapitał społeczny (uwarunkowany m.in. czynnikami historycznymi i kulturowymi). Podobnie powinniśmy traktować otoczenie jst, które wpływało na organizację przed laty, robi to teraz i będzie oddziaływało w przyszłości — wciąż w zróżnicowany sposób. W tym założeniu mieści się również odniesienie do perspektywy pozycyjnej, ale należy zwrócić uwagę, że warto przede wszystkim odpowiadać na pytanie, co nam da konkurencja, a nie na pytanie, czy już prześcignęliśmy naszych konkurentów. Wyobrażam sobie sytuację, że konkurując, wzmacniamy zarówno zasoby jst, jak i doskonalimy proces strategiczny, ale w rzeczywistości nigdy nie wygramy konkurencji z gminą, która jest niedoścignionym wzorcem. Odrzucam twierdzenie, że rozwijają się tylko ci, którzy wygrywają konkurencję, a w zamian proponuję podkreślenie cechy jst, jaką jest „konkurencyjność”, czyli zdolność do pozyskiwania z otoczenia potrzebnych dla rozwoju zasobów.

Rdzeń procesu strategicznego (omówiony w rozdz. 7) stanowią: wizja z misją, plan oraz wdrażanie (rysunek 1). Można powiedzieć, że jest w nim odzwier-

ciedlone „koło planowania strategicznego”². Zaczynam jednak od wizji i staram się podać możliwie silne argumenty, by samorządy przekonały się, że wizja lidera (prawdziwego lidera) jest czymś, co ma ogromną siłę sprawczą. W części poświęconej wizji wskazuję jeden czynnik wspierający, który nazwałem „budowanie i zarządzanie zespołami”. Za rozwojem danej jednostki terytorialnej może stać idea przewodnia konkretnego prezydenta, burmistrza czy wójta, ale jednocześnie wiadomo, że nawet wybitna jednostka nie byłaby w stanie zrealizować swojej wizji w pojedynkę. Dlatego starałem się zaprezentować zagadnienie zarządzania zasobami ludzkimi będącymi poza bezpośrednim wpływem organizacji — tak przecież dzieje się w trakcie tworzenia strategii, gdy do współpracy są zapraszani przedstawiciele wspólnot lokalnych, organizacji pozarządowych, biznesu etc. Praca zespołowa wymaga ustalenia pewnych reguł. W administracji mamy do czynienia ze strukturami hierarchicznymi, co nie oznacza, że nie można wprowadzać różnych stylów działania, przełamujących sztywność biurokratyczną.

Rysunek 1
Model procesu strategicznego



Źródło: opracowanie własne.

2. Warto przypomnieć jedno z pierwszych kompleksowych opracowań na temat strategii lokalnych z pierwszych lat funkcjonowania samorządów, jakim był poradnik zatytułowany *Lokalne strategie rozwoju gospodarczego. Poradnik dla gmin i liderów lokalnych* autorstwa E. Bończak-Kucharczyk, L. Co-usins, K. Herbsta i M. Stewarda (1996) oraz odnoszące się do poziomu województw *Programowanie rozwoju regionalnego* przygotowane przez zespół: M. Benio, J. Bober, J. Hausner, S. Koldras, T. Kudłacz, Ł. Mamica (1999).

W części dotyczącej planowania, w której wiele miejsca poświęcam celom, czyli ścieżkom osiągnięcia wizji, omawiam proces tworzenia dokumentu strategicznego. Ze względu na fakt, iż przygotowanie strategii było tematem licznych podręczników, w tym miejscu dzielę się kluczowymi rekomendacjami dla obecnych i przyszłych zespołów strategicznych.

W rozdziale poświęconym wdrażaniu staram się podać silne argumenty za tym, by nie odkładać strategii na półkę. Wdrażanie oznacza starania o praktyczne realizowanie wizji. Wdrażanie wymaga inicjatyw i projektów strategicznych, stawia również przed liderami i zaangażowanymi współtwórcami określone wyzwania. Jako czynnik wspierający wdrażanie traktuję opracowanie i realizację programów strategicznych. Ich przygotowanie, podobnie jak cały proces strategiczny, powinno mieć charakter uspołeczniony.

W specyficzny sposób podchodzę do zagadnienia zasobów procesu strategicznego (rozdz. 8), ponieważ wyróżniam dwie zasadnicze grupy: zasoby integrujące i zasoby wiedzy. Uważny czytelnik zwróci na pewno uwagę, że to podejście jest dalekie od licznych opisanych w literaturze, z których jasno wynika, że mamy do czynienia z zasobami ludzkimi, rzeczowymi, finansowymi i informacyjnymi. W prezentowanym w niniejszej publikacji podejściu wychodzę z założenia, że ludzie, technologia, a nawet kultura są swego rodzaju „hardwarem” procesu strategicznego. Trudniej dostrzec to, co tworzy „ducha” procesu, czyli zagadnienia bliższe kapitałowi społecznemu i wiedzy. Dlatego szerzej omawiam rolę zaufania, współpracy i współodpowiedzialności w integracji procesu strategicznego. Z kolei zasoby wiedzy są bardzo dobrą okazją do nieco innego spojrzenia na diagnozowanie, monitorowanie i ewaluowanie. Wszystkie zespoły strategiczne wykonują diagnozy, niektóre realizują monitoring strategii lub zlecają jej ewaluację. Myślę, że ograniczanie się w tych działaniach do samej strategii jest błędem systemowym.

Rozdział 9, kończący publikację, podejmuje zagadnienie oczekiwanych zmian w kompleksowym podejściu do strategii. W tym miejscu zestawiam dotychczasowe dwa paradygmaty polityk rozwoju z trzecią drogą. Nie jest ona całkowicie nowa, ponieważ zwiastuny takiej odrębnej ścieżki są już widoczne na poziomie samorządów terytorialnych. Jestem jednak przekonany, że wielu oczekiwanych przez społeczność lokalne działań jest po prostu za mało. Koncentruję się zatem na odpowiedzi na pytania, jak usprawnić lub wzmocnić takie sfery, jak zaangażowanie społeczne w procesy rozwojowe, oraz jak pogłębiać współpracę i planowanie procesów strategicznych. Interesuje mnie również pytanie o warunki, jakie musimy stworzyć, by wspólnoty samorządowe były jeszcze bardziej zintegrowane, co musimy robić, by procesy strategiczne były rzeczywiście wdrażane.

Ostatni rozdział książki jest poświęcony próbie spojrzenia w przyszłość procesów strategicznych realizowanych przez polskie samorządy. Myślę, że przydatne jest tu moje podejście jako osoby profesjonalnie zajmującej się studiami nad przyszłością, ale również stratega, czyli tego, który ma wizję, przygotowuje plan,

mobilizuje zasoby i wdraża plan w życie. Staram się w tej części zarysować sposób, który już można by nazwać go trzecią drogą myślenia o naszych obszarach strategicznych. To podejście traktuję jako etap ewolucji, nie rewolucję. Już dziś w przestrzeni samorządowej są dostrzegane elementy tego, co, jak mi się wydaje, będzie decydowało w przyszłości o powodzeniu samorządów. Jestem jednocześnie przekonany, że dyskusja o rozwoju gmin i regionów powinna coraz silniej akcentować zarówno czynnik ludzki, jak i procesy strategiczne. Ostatnie słowa publikacji oddaję obywatelom. W ich imieniu staram się definiować przyszłość procesów strategicznych, ponieważ to w końcu obywatele gmin i regionów przygotowują strategię obywatelom gmin i regionów.

CZĘŚĆ I

Rozwój — przestrzeń — obszar strategiczny

1. Rozwój i przestrzeń

Bogata dyskusja na temat rozwoju dotyka takich zagadnień, jak odpowiedź na pytanie, czy w każdej skali przestrzennej możemy mówić o takich samych cechach rozwoju, innymi słowy, czy można sformułować jedną jego definicję? Kolejnym ważnym obszarem, na którym toczy się dyskusja, jest pomiar rozwoju. Rozważamy odmienne miary, ale również staramy się poszukiwać nowych odpowiedzi, gdy coraz częściej jest podważany dyktat filozofii wzrostu.

Debata o rozwoju dotyka również polityki, która na różnych szczeblach administracji wymaga pewnej unifikacji traktowania rozwoju, co stoi w opozycji do oczekiwania, iż rozwój każdego obszaru powinien być definiowany oddolnie, najlepiej w sposób specyficzny. W istocie narzucanie jednej miary służącej ocenie rozwoju służy możliwościom porównania jednostek administracyjnych, by móc lepiej stosować różnego rodzaju instrumenty odgórne.

1.1. W poszukiwaniu definicji rozwoju

Istnieje wiele definicji rozwoju odnoszących się do przestrzeni, w szczególności jakiejś jej części. Pojęcie „rozwój” kraju, regionu, miasta, gminy, grupy gmin jest bardzo pojemne, co utrudnia uzyskanie uniwersalnej definicji. To z kolei skutkuje wieloma próbami dookreślenia rozwoju, co wzbogaca nie tylko samą dyskusję naukową, ale również pozwala zaobserwować różnorodność pojęć, które wynikają z odmiennych doświadczeń, aspiracji społeczności zamieszkujących dany obszar, a także samych cech fizycznych konkretnego obszaru.

Próba syntetycznego ujęcia wniosków z dyskusji na temat rozwoju może zacząć się od zwrócenia uwagi na toczącą się debatę na temat wzrostu gospodarczego, którego miernik „produkt krajowy brutto na mieszkańca” jest traktowany również jako syntetyczna miara rozwoju społeczno-gospodarczego. Wartość PKB per capita w ujęciu krajowym, regionalnym czy podregionalnym jest powszechnie stosowaną miarą rozwoju, a jednocześnie nazywaną najlepszą ze złych. Jesteśmy świadomi wad tej miary, ale jak ktoś zauważył, „wskaźnik ten jest zły, ale nie wymyślono dotąd lepszego”. Słabości PKB wymienia

m.in. G. Rist (2015, s. 174–176) i można sprowadzić je do następujących punktów:

- brak ujmowania świadczeń pozarynkowych;
- ujmowanie kosztów działań naprawczych jako wartości wytworzonej (np. naprawa samochodu);
- brak ujmowania strat, takich jak np. degradacja gleb;
- nieuwzględnianie kosztów niszczenia środowiska;
- zmiana PKB nie mówi o tym, w jaki sposób poszczególne części kraju korzystają z wytworzonego bogactwa;
- sama wartość PKB nie uwzględnia jakości wytwarzanych dóbr i usług.

Pomimo tych rzeczowych zastrzeżeń należy odnotować postęp, jaki jest czyniony zarówno w zakresie poprawy pomiaru PKB (standardy międzynarodowe), jak i poszukiwań innych miar. J.E. Stiglitz, A. Sen i J.-P. Fitoussi (2013) w Raportcie Komisji ds. Pomiaru Wydajności Ekonomicznej i Postępu Społecznego sugerują nie tylko potrzebę poszukiwania miar służących ocenie zmian w sferze społecznej, ale również potrzebę odejścia od pomiaru produkcji do pomiaru dobrobytu. Bardzo ważne są w tym przypadku zalecenia, jakie formułują autorzy, dotyczące pomiaru rozwoju społeczno-gospodarczego:

- oceniając materialny dobrobyt, należy brać pod uwagę dochód i konsumpcję, a nie produkcję, a PKB koncentruje się przecież na produkcji rynkowej. Traktowanie go jako miary dobrobytu jest nadinterpretacją;
- dochód i konsumpcja powinny być rozpatrywane wspólnie z majątkiem;
- należy przyjmować perspektywę gospodarstwa domowego, co znacznie wybiega poza sferę, którą obejmuje PKB (płatności międzysektorowe, świadczenia socjalne, świadczenia zwrotne);
- należy dostrzegać znaczenie rozkładu dochodu, konsumpcji i majątku, co sprowadza się do „wyjścia” poza średnią. Jak zauważają ci autorzy, „gospodarstwo domowe o niskich dochodach, ale o majątku wyższym niż przeciętny, nie musi być koniecznie w gorszej sytuacji niż gospodarstwo domowe o średnich dochodach, ale bez majątku” (Stiglitz, Sen, Fitoussi 2013, s. 58);
- należy rozszerzyć mierniki dochodu na działalność pozarynkową. Z jednej strony zauważalne jest przesunięcie nabywania usług ze sfery pozarynkowej do rynkowej, co nie odzwierciedla rzeczywistej zmiany zachowań, oprócz wykazywania określonych zakupów w rachunkach. Ponadto istnieje wiele usług, które gospodarstwa rynkowe świadczą same sobie i które nie są zwymiarowane w rachunkach PKB (np. nauka dzieci może odbywać się przez zakup korepetycji na rynku, jak i przez wsparcie dziecka przez rodziców lub starsze rodzeństwo).

Dyskusja o PKB jest osadzona w szerszym kontekście, przez wielu traktowanym jako jeszcze ważniejszy niż sama miara rozwoju społeczno-gospodarczego. Ten kontekst kształtuje pytanie, czy w rozwoju najważniejszy jest wzrost?

Pojęcie „wzrost” wydaje się tak oczywiste, że jego ogólna definicja nie wymaga szczególnej uwagi. Gdy wzrost odnosimy do obszaru strategicznego, możemy założyć, że kluczowe jest określenie jednej, kilku lub wielu miar, których poprawy wartości będziemy oczekiwali. Zatem dla niektórych władz samorządowych istotny jest wzrost liczby mieszkańców, wzrost liczby podmiotów gospodarczych czy inne wskaźniki pozwalające wykazać, że w danym czasie nastąpiła oczekiwana poprawa wskaźnika ilościowego. Krytyka wzrostu jako immanentnej części rozwoju ma swoje twarde uzasadnienie. D. Cohen w pierwszych zdaniach we wprowadzeniu do swojej książki zatytułowanej *W niewoli wzrostu* stwierdza:

Wzrost gospodarczy to religia nowoczesnego świata. Jest eliksirem, który łagodzi konflikty, obietnicą nieskończonego postępu. Stwarza rozwiązanie dla dramatu życia ludzkiego polegającego na tym, że chce się tego, czego się nie ma. Niestety obecnie jest on — przynajmniej w krajach Zachodu — niestały, umykający (...) (Cohen, 2016, s. 5).

Autor wyjaśnia, w jaki sposób politycy i ekonomiści podchodzą do zagadnienia wzrostu, którego nie tylko brak, ale nawet spowolnienie, budzi wiele obaw. Przez kolejne strony książki Cohen obrazuje błędy w logice dominującego dziś paradygmatu wzrostu gospodarczego, proponując skoncentrowanie się na istocie postępu, który również może mieć swoje blaski i cienie. Z pozytywnym postępowaniem będziemy mieli do czynienia, gdy społeczności państw, regionów i gmin zejść ze ścieżki wyznaczonej chciwością oraz zwierzęcymi instynktami i ruszą nową, wyznaczaną przez: tolerancję, szacunek dla innych, silne „nowe” państwo opiekuńcze przygotowujące społeczeństwa do wahań i nieprzewidywalności wzrostu gospodarczego, umiejętność dzielenia się odpowiedzialnością, naukę samodzielności, wspieranie swobody działania. Co istotne, Cohen postuluje również konieczność zajęcia się miastami, w których wciąż funkcjonują getta, a sposób zorganizowania i zagospodarowania przestrzeni są dalekie od idei miasta zielonego.

W podobnym duchu, choć w nieco innym kontekście ze „wzrostem” rozprawia się G. Rist:

Jeśli więc „przeciwnicy wzrostu” krytykują wzrost ekonomiczny, to nie po to, by zachwalać jego przeciwieństwo, oczekując recesji, ale dlatego, że uważali, iż system lansowany przez „naukę” ekonomiczną (produkować i konsumować wciąż więcej, ponieważ „więcej = lepiej”) jest niebezpieczny. System ten został stworzony w epoce, w której dzisiejsze problemy trudno było sobie wyobrazić¹ (2015, s. 199)

1. Rist w całej książce, mówiąc o nauce ekonomicznej, konsekwentnie słowo nauka oparł na cudzym słowie, podkreślając w ten sposób swój negatywny stosunek, tak mi się wydaje, do postaw tych ekonomistów, którzy roszczą sobie większe prawa niż przedstawiciele innych nauk do organizowania i wyjaśniania zjawisk społeczno-gospodarczych. Warto odnotować, że w jego książce czytelnik znajdzie również logiczne argumenty podważające zasadność mówienia o ekonomii jako

Powyższa krytyka wzrostu jest dla wielu trudna do przyjęcia w ujęciu teoretycznym, a jeszcze trudniejsza do praktycznego zastosowania. W pierwszym przypadku powodem może być fakt, że wiele koncepcji ekonomicznych stosowanych do tej pory jest zbudowanych właśnie na pojęciu wzrostu. Zagadnienia dotyczące relacji między wzrostem gospodarczym a innymi zjawiskami były przedmiotem licznych opracowań². Szczególnie ważne wydają się rozważania dotyczące wyjaśnienia zależności między wzrostem gospodarczym a innowacjami, wynalazczością czy inwestycjami w sektory o różnym poziomie wiedzy (zob. Gomułka, 1998), ponieważ z nimi wiążą się takie zagadnienia, jak aglomeracja, dyfuzja czy rozprzestrzenianie się wiedzy i innych czynników rozwoju. Warto podkreślić, że utożsamianie rozwoju ze wzrostem ma wiele ograniczeń, gdy rozważamy np. problem aglomeracji przestrzennej wynikającej ze zwiększonych przychodów podmiotów gospodarczych. Obok korzyści aglomeracji (wzrost skali produkcji, który jest wspierany przez koncentrację kooperantów i konkurentów w danym obszarze (Hoover, 1962; Grzeszczak, 1999) pojawiają się również negatywne efekty aglomeracji, jak np. problemy z zaspokajaniem rosnącego popytu na usługi. Zatem teorie i koncepcje ekonomiczne dostrzegają również negatywne strony wzrostu, wówczas gdy jest on zbyt szybki lub generalnie nadmierny. Jako przykłady takich sytuacji można wymienić:

- wzrost organizacji, który może powodować wzrost kłopotów zarządczych i kosztów związanych z koordynacją działań;
- nadmierny wzrost obszaru administracyjnego, który powoduje zwiększenie jednostkowych kosztów usług na skutek konieczności pokonywania większych odległości (por. Swianiewicz, 1996).

Z kolei praktyka odchodzenia od wzrostu obfituje w liczne wskaźniki, jak np. poziom szczęśliwości, jakości życia etc., jednak żadna z tych prób nie przyniosła, jak dotąd, efektu, jakim jest wskaźnik PKB per capita. Do takich prób można zaliczyć promocję pojęcia rozwój zrównoważony (Kistowski, 2003; Legutko-Kobus, 2013 i 2017). H. Rogall omawia szeroko kontrowersje wokół tego terminu i przytacza obawy, iż rozwój zrównoważony podlega dewaluacji, nabiera wielu znaczeń, przez co jego pierwotna funkcja zostaje czasem zagubiona. Autor sugeruje, by ochrona znaczenia „zrównoważonego rozwoju” polegała na łączeniu tego rozwoju z zasadami i regułami zarządzania, dlatego obok definicji Komisji Bruntland³:

nauce. I nie chodzi tu raczej o drwinę, ale o wywołanie fundamentalnej dyskusji wśród ekonomistów.

2. W ostatnim czasie szczególną uwagę zwraca publikacja *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju* (Zaucha i in., 2015), której autorzy wskazują, że tradycyjne modele neoklasyczne przeszły ewolucję od założeń, iż za wzrost odpowiedzialne są proste liniowe związki między kapitałem (zasobami) a produkcją, bez uwzględniania efektów zewnętrznych, po modele bardziej złożone, uwzględniające sektor badawczo-rozwojowy, których wyniki można interpretować przestrzennie.

3. <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm#1> [dostęp 8.10.2022].

trwały rozwój jest rozwojem zaspokajającym potrzeby teraźniejszości bez ryzyka, że przyszłe pokolenia nie będą mogły zaspokoić swoich potrzeb (Our Common Future, 1987)⁴,

przedstawia swoją, bardziej rozbudowaną definicję:

Zrównoważony rozwój zmierza do zapewnienia wszystkim żyjącym dzisiaj ludziom i przyszłym pokoleniom dostatecznie wysokich standardów ekologicznych, ekonomicznych i społeczno-kulturowych w granicach naturalnej wytrzymałości Ziemi, stosując zasadę sprawiedliwości wewnątrzpokoleniowej i międzypokoleniowej (Rogall, 2010, s. 44).

Nieco odmienne podejście jest prezentowane przez K. Raworth w *Ekonomii obwarzanka* (2021). Tytułowy obwarzanek jest traktowany jako cel, który powinien być brany pod uwagę przez polityków, i przeciwstawiany dotychczasowemu wzrostowi PKB. Raworth proponuje, by zapomnieć o PKB i starać się rzetelnie odpowiedzieć na pytanie: „Co pozwala ludziom dobrze żyć?” (s. 48), a obwarzanek powinien być traktowany jako kompas rozwojowy na XXI w. Autorka, zastanawiając się nad wieloma czynnikami wpływającymi na dobre życie, operuje pojęciem „dobrostan” i przekonująco konstatuje, że myśląc właśnie o dobrostanie będącym podstawą społeczną, musimy brać pod uwagę również możliwości środowiskowe Ziemi ograniczane tzw. pułapem ekologicznym. Przestrzeń między tym pułapem a podstawą społeczną jest nazywana przestrzenią bezpieczną i sprawiedliwą. Rozwój zwiększający presję na środowisko jest przesadny, z kolei rozwój pozostawiający ludzi poza sferą dobrostanu to rozwój niedostateczny. Dlatego też można przyjąć, że rozwój w myśl koncepcji obwarzanka jest utrzymywaniem dobrobytu w równowadze (por. Jackson, 2015).

Wobec krytyki pojęcia „wzrost”, zdecydowanie więcej miejsca należy poświęcić rozwojowi, ponieważ w tym przypadku uwzględnia się nie tylko ilościowe aspekty sytuacji w samorządzie, ale przede wszystkim nie ma zgody co do samej definicji. Ogólna definicja pojęcia „rozwój” nasuwa wiele trudności. Jak piszą A. Payne i N. Philips:

Odwołań do rozwoju jest teraz więcej niż kiedykolwiek wcześniej w długiej historii tej koncepcji, dlatego też zaskakuje trwały brak zgody pomiędzy teoretykami i praktykami co do znaczenia tego pojęcia. W niektórych przypadkach jest to rezultat niepowodzenia samych rozważań na temat znaczenia, a termin „rozwój” stał się jednym z tych słów, których nieustanne powtarzanie sprawiło, że straciło na swojej wadze i nikt już nie wie, co oznacza. W innych jest to wynik bezkrytycznego przyjęcia zespołu założeń dotyczących tej koncepcji bez zastanowienia się nad ich odpowiednością. W jeszcze innych, jest to rezultat żywej debaty dotyczącej analizy tej koncepcji i konsekwencji przypisania jej konkretnych znaczeń. W rozważaniach tych nie

4. Wszystkie tłumaczenia cytatów z opracowań obcojęzycznych moje — W.D.

znaleziono jednak żadnej wspólnej platformy pozwalającej na ustalenie, czego dokładnie starają się dokonać teoretycy rozwoju (2011, s. 203).

Można przyjąć, że ta pesymistyczna konstatacja ma swoje źródło w różnorodnych odpowiedziach na pytania o determinanty i efekty rozwoju, a także o skalę, jaką przyjmujemy w konkretnym badaniu. Przywołani wyżej autorzy sugerują, że nowe badania rozwoju uwzględniającego kontekst globalizacji powinny:

- rozszerzyć państwowocentryczną koncepcję rozwoju, a to oznacza skupienie uwagi na grupach społecznych, co może ograniczać się do badania społeczności zamieszkujących określone państwa, ale powinno koncentrować się na zagadnieniach pozaterytorialnych (np. materialne i społeczne uwarunkowania biedy);
- przenieść uwagę z państw i rządów, które dotąd traktuje się jako główne podmioty rozwoju, na inne różnorodne podmioty, również kształtujące procesy rozwoju;
- w centrum uwagi umieścić kwestie ubóstwa i nierówności, ale nie tylko w kontekście np. zmniejszania liczby ludności żyjącej w sferze ubóstwa. Istotą takiego podejścia powinno być odkrywanie procesów zachodzących w sytuacji nierówności, które z jednej strony pogłębiają biedę wśród jednej grupy społecznej, z drugiej zaś bogacenia się innej grupy społecznej;
- odejść od obszaru badań, jakim jest „Trzeci Świat”, na rzecz zglobalizowanej koncepcji rozwoju.

Przegląd literatury w zakresie geografii społeczno-ekonomicznej, socjologii, zarządzania i ekonomii pozwala wyróżnić co najmniej kilka istotnych kategorii pojawiających się w kontekście definiowania rozwoju. W tym miejscu warto przytoczyć fragment publikacji A. Sztando wskazującego definicję rozwoju społeczno-gospodarczego, ale w sensie zbliżonym do tego, który jest istotny z punktu widzenia tematyki niniejszego opracowania, czyli procesów strategicznych w samorządach terytorialnych. Autor opisuje rozwój następująco:

W najbardziej ogólnym ujęciu rozwój można określić jako zmianę zachodzącą w jakimś układzie, którą określony podmiot ocenia pozytywnie, używając pewnych kryteriów, przy czym zmiana ta, poza wymiarem ilościowym, ma charakter przynajmniej częściowo jakościowy. Owe zmiany jakościowe to takie przekształcenia układu, które sprawiają, że zyskuje on nowe cechy, nowe elementy i ich powiązania lub nowy poziom efektywności czy skuteczności, a przez to nowy rodzaj wartości dla podmiotu oceniającego (Sztando, 2017, s. 35).

W przytoczonej definicji udało się uniknąć problemu skali przestrzennej. Istotne jest, by podmiot oceniający wiedział, co ocenia. Zauważmy również, że podmiotem oceniającym może być praktycznie każdy i wszystko. To, czy zmiany w danej jednostce administracyjnej idą w dobrym kierunku, może być przedmio-

tem dyskusji — jedni będą widzieli zmiany pozytywne, inni skoncentrują się na zmianach negatywnych, a czasem te same zjawiska będą miały skrajnie odmienne oceny. Ekspertki zewnętrzni będą starali się przyłożyć jak najlepsze zobiektywizowane miary, by rozstrzygnąć, który pogląd jest bliższy prawdy. Jednak miary te, choć na pewno wartościowe, nie muszą odzwierciedlać poglądów innych podmiotów oceniających sytuację danej jednostki.

Jeszcze jeden element powyższej definicji może skłaniać do zastanowienia. Położenie nacisku na zmiany ilościowe i pozostawienie tylko części pola zmianom jakościowym wpisuje się w główny nurt dyskusji o rozwoju. Teoretycznie najlepiej byłoby stwierdzić, że w danym układzie powinny zachodzić zmiany w wymiarze zarówno ilościowym, jak i jakościowym, ale dobrze wiemy, że te drugie znacznie trudniej poddają się ocenie. Może właśnie dlatego tak często sprowadzamy pojęcie rozwoju do analizy wskaźników ilościowych (por. Drobnik, 2017).

Na płaszczyźnie ogólnej dyskusji na temat rozwoju podejmowane są również próby uszczegółowienia jego znaczenia w różnych kontekstach. A. Klasik (2005) wskazuje na rozwój ekonomiczny i rozwój społeczny. Ten pierwszy autor utożsamia głównie ze wzrostem określonych parametrów (zatrudnienie, dochody realne mieszkańców, potencjał fiskalny, produkt regionalny), ale również redukcją rozpiętości dochodowych mieszkańców regionu. J. Hryniewicz (2016) rozpatruje lokalny rozwój gospodarczy podobnie, w kontekście wskaźnika, jakim są dochody własne gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca. W pracy na temat instrumentów rozwoju gospodarczego gmin zaproponowana jest następująca definicja rozwoju, która uwzględnia uwarunkowania strategiczne gminy:

Pozytywne zmiany gospodarcze (jakościowe oraz ilościowe) służące społeczności lokalnej, zachodzące w wyniku świadomej polityki władz lokalnych, wyzwalającej potencjał zasobów wewnętrznych oraz wykorzystującej szanse pojawiające się w otoczeniu danej gminy (Dziemianowicz, Jarczewski 2021, s. 20).

Z kolei rozwój społeczny to postęp w zakresie: stanu zdrowia i długości życia, poziomu wykształcenia, aktywizacji zawodowej bezrobotnych, aspiracji zawodowych oraz mentalności mieszkańców. Warto przytoczyć również łączne traktowanie rozwoju ekonomicznego i społecznego. Przykładowo, Z. Chojnicki, pisząc o rozwoju społeczno-ekonomicznym, zwraca uwagę na zmiany:

Zmiana jest przejściem z jednego stanu rzeczy do innego stanu. W takim ujęciu rozwój określa się jako ciąg zmian, który cechują takie własności, jak: nieodwracalność, spontaniczność i monotoniczny charakter (...), odniesienie do pojęcia struktury (...), ukierunkowanie i nieodwracalność (...) (2008, s. 23).

Istotne jest zatem, od czego zależy zmiana i w jaki sposób będziemy ją wyznaczać. Chojnicki wyjaśnia to w następujący sposób:

Charakter rozwoju społeczno-ekonomicznego wyznaczają procesy rozwojowe i (lub) cele rozwoju. Ogólnie procesy te są uporządkowanymi wewnętrznymi sekwencjami zmian stanów rzeczy, czyli faz, w których zachodzi determinowanie jednych stanów przez następujące po nich inne stany. Determinowanie to przybiera różny charakter: determinowania przyczynowego, stochastycznego itp. Z aktywistycznego punktu widzenia wyróżnia się dwa podstawowe typy lub modele procesów: 1) procesy spontaniczne, 2) procesy kierunkowe (2008, s. 23–24).

Pomimo powyższych uwag, dysponujemy olbrzymim zasobem literatury na temat rozwoju regionów. Zdefiniowano wiele czynników rozwoju, uwaga jest skupiana zarówno na czynnikach produkcji, jak i sieciach współpracy. Badane są zróżnicowania regionalne, ich przyczyny i rozmiary. Wskazywane są pewne trendy, jak np. wyludnianie się i starzenie gmin, koncentracja ludności w miastach i obszarach metropolitalnych. Opracowywane są scenariusze rozwoju uwzględniające postęp technologiczny, zmiany społeczne, uwarunkowania globalne.

W dyskusji o rozwoju konkretnych terytoriów czy układów przestrzennych pojawiają się jeszcze dwa pojęcia: rozwój regionalny i rozwój lokalny (Markowski, 2008). G. Gorzelak (1989) rozróżnia pojęcia „rozwój regionu” i „rozwój regionalny”. To pierwsze dotyczy wyodrębnionej jednostki wyposażonej w liczne zasoby wewnętrzne, wchodzącej w interakcje z otoczeniem, których celem jest optymalizacja struktury i tempa rozwoju regionu. Z kolei „rozwój regionalny” dotyczy szerszego aspektu, uwzględniającego skalę np. krajową. Istotą jest tu regionalna dekompozycja różnych procesów. Rozwój regionalny charakteryzuje się:

- współzależnością procesów zachodzących w różnych częściach (regionach) kraju;
- różną zależnością procesów zachodzących w regionach od procesów globalnych;
- powolną zmiennością zróżnicowań regionalnych (procesy długiego trwania);
- możliwością formułowania i realizowania polityki rozwojowej będącej pochodną autonomii władz regionów.

Podobnie jest z rozwojem gminy i rozwojem lokalnym. Za B. Jałowieckim można zdefiniować rozwój lokalny następująco:

Rozwój lokalny oparty jest na inicjatywie i aktywnym uczestnictwie obywateli zamieszkujących konkretne terytorium i będących członkami społeczności lokalnej. Rozwój ten dokonuje się na czterech płaszczyznach: gospodarczej, politycznej, społecznej i kulturalnej (Jałowiecki, 1989, s. 344).

W tym rozumieniu, lokalny rozwój gospodarczy to rozwój indywidualnej przedsiębiorczości opartej na lokalnych zasobach, który może mieć charakter tak oddolny, jak odgórny, ale pod kontrolą lokalnej społeczności (por. Parysek, 1997).

Jałowicki wyraźnie wskazuje, na czym polega „odgórny” rozwój, gdy lokalne zasoby nie są w stanie kontrolować tego, co napływa z zewnątrz: jest to „kolonizacja wewnętrzna” (1989, s. 344). Rozwój lokalny na płaszczyźnie politycznej to rozwój samorządności i demokracji na poziomie lokalnym, co oznacza autonomiczne decyzje o sprawach najważniejszych dla danej społeczności. Rozwój na płaszczyźnie społecznej powinien być utożsamiany z aktywnością społeczną i przejmowaniem odpowiedzialności za takie sfery, jak: oświata, kultura, służba zdrowia i opieka społeczna. Rozwój na płaszczyźnie kultury cytowany autor utożsamia z możliwościami działania niezależnych od państwa mediów (prasy, radia i telewizji lokalnej).

W dyskusji o rozwoju regionów i rozwoju regionalnym istotne są postulaty B. Domańskiego, który sugeruje, by odrzucić kilka mylących przekonań, że:

- 1) świat dzieli się na dwie lub kilka realnie istniejących grup regionów lub krajów, które reprezentują generalnie wysoki lub niski poziom rozwoju (w rzeczywistości są to tylko upraszczające kategorie analizy),
- 2) rozwój ma charakter konieczności, albo jako nieuchronny proces zmian wynikający z immanentnych cech (mechanizmów) rzeczywistości, albo jako zadanie (cel) działań władz publicznych,
- 3) rozwój tożsamy jest z postępowaniem, czyli ma z definicji charakter procesu, który wartościowany musi być pozytywnie,
- 4) procesy rozwoju regionalnego sprowadzić można do jednej dominującej ścieżki rozwojowej polegającej na przechodzeniu do kolejnych „wyższych” etapów reprezentowanych przez regiony wcześniej rozwinięte,
- 5) rozwój ma charakter totalny, czyli dotyczy ogółu cech gospodarczych i społecznych, w efekcie każde upodobnienie cech regionu do regionów uznanych za rozwinięte jest zjawiskiem korzystnym („postępem”), utrzymywanie cech tradycyjnych, odmiennych od cech regionów rozwiniętych oznacza zaś „zacołanie” i „niedorozwój”,
- 6) rozwój regionów dynamizowany jest przez pojedyncze rodzaje działalności gospodarczej, których rola ma charakter uniwersalny geograficznie, np. wiara w gałęzie przemysłu wysokiej techniki, podczas gdy rozwój większości regionów, także w krajach wysoko rozwiniętych, bazuje na innych, często tradycyjnych rodzajach działalności,
- 7) czynniki oddziałujące na rozwój mają także charakter uniwersalny geograficznie, mogą wyjaśniać rozwój bardzo wielu różnych regionów,
- 8) czynniki ważne w skali kraju mają równocześnie duże znaczenie w skali regionalnej i lokalnej, czynniki znaczące lokalnie są istotne na poziomie regionu itp. (Domański, 2004, s. 19).

Wymienione wyżej twierdzenia mogą, a nawet powinny być przedmiotem dyskusji, w szczególności w kontekście konkretnych układów odniesienia. Przyjmując tezy Domańskiego, powinniśmy oczekiwać zróżnicowanych definicji rozwoju regionu, a także odmiennych czynników odpowiedzialnych za rozwój.

Próba stworzenia jednej definicji rozwoju określonej przestrzeni wymaga porażenia sobie z siedmioma problemami zdefiniowanymi przez I. A. Agnew (2013), które obejmują:

- odmienny sposób wyznaczania regionów (np. regiony administracyjne wyznaczone odgórnie, regiony tworzone przez oddolne więzi społeczno-gospodarcze);
- odmienną istotę istnienia regionów (np. regiony administracyjne, regiony funkcjonalne);
- trwałość i zmienność regionów (np. regiony pozostające na tej samej ścieżce rozwoju, regiony zmieniające ścieżki);
- zróżnicowane konteksty życia ludzi (np. regiony starzejące się, regiony biedne);
- różnorodność uwarunkowań historycznych lub zmian technologicznych (np. regiony rolnicze, regiony innowacyjne);
- możliwość traktowania regionów jako tworców dynamicznych (np. możliwość zmian granic administracyjnych czy też utożsamianie regionu z zasięgiem kluczowych i najsilniejszych relacji społeczno-gospodarczych);
- różne podejście do regionów jako mniej ważnych elementów systemu krajowego (np. inaczej myśli się o możliwościach rozwojowych regionów w państwach scentralizowanych czy państwach z silnym samorządem regionalnym).

Owe siedem problemów wynika z faktu nakładania się różnych nurtów i koncepcji teoretycznych, które są żywe również w kontekście regionów już zdefiniowanych granicami administracyjnymi i prowadzonymi w nich politykami rozwoju.

Z praktycznego punktu widzenia interesujące podejście do zagadnienia rozwoju prezentują Payne i Philips (2011), którzy zauważają, że rozwój, niezależnie, jak go ostatecznie definiujemy, jest:

- przedmiotem strategii — w tym miejscu zwraca uwagę fakt, iż niezależnie od tego, czy mówimy o skali globalnej, czy lokalnej, powinniśmy rozwój rozumieć jako efekt zamierzonego i przemyślanego działania określonych podmiotów. Wprawdzie na tym polu pojawiają się ciekawe pytania dotyczące globalnej siły sprawczej i możliwości zastosowania jednej strategii dla całego świata, my będziemy jednak koncentrowali się na fragmentach globu, schodząc nawet poniżej poziomu krajowego;
- pojęciem nacechowanym ideologią, ponieważ w różnych częściach świata, w różnych środowiskach społecznych rozwój jest rozumiany inaczej. Wprawdzie przez lata dominowała dyskusja podporządkowana celowi doganiania bogatych krajów przez kraje biedne, zazwyczaj na skutek stosowania strategii narzucanych przez kraje — wzorce⁵, okazało się jednak, że są różne drogi,

5. W tym kontekście zwracam uwagę na książkę N. Klein pt. *Doktryna szoku*, w której autorka bardzo subiektywnie i emocjonalnie opisuje przemiany, jakie zachodziły w krajach Ameryki Łacińskiej, ale także w innych częściach świata — w tym w Polsce (Klein, 2008).

którymi mogą poruszać się kraje Trzeciego Świata, czy kraje, które nazywano „rozwijającymi się” (np. państwa Ameryki Łacińskiej, Afryki, czy Azji);

- uwarunkowany historycznie, co oznacza, że w różnych okolicznościach i czasach rozwój może mieć różnorodne znaczenie. Specyfika czasu i miejsca wytworzonego w procesach historycznych musi być punktem odniesienia do budowania teorii rozwoju. W innym przypadku możemy wpaść w pułapkę odmiennych uwarunkowań, także politycznych.

1.2. Przestrzeń ma znaczenie

Przegląd różnych koncepcji i definicji miejsca, przestrzeni, terytorium, regionu oraz problemów związanych z ich interpretacją, złożonością problematyki czy skalami postrzegania nie tylko obrazuje wieloaspektowość zagadnienia, ale również pozwala sformułować pytania praktyczne dotyczące procesu strategicznego w samorządach terytorialnych (por. Kuciński, 2015). Przyjęta w Polsce nomenklatura „jednostka samorządu terytorialnego” dotycząca zarówno gminy, powiatu, jak i samorządowego województwa sugeruje, że najlepiej byłoby używać właśnie pojęcia terytorium. Samo słowo terytorium pochodzi od łacińskiego *terra* (ziemia)⁶ i stosowane jest od dawna w różnych naukach. Przykładowo, w biologii może oznaczać „każdy obszar zajmowany przez osobnika, parę osobników lub większą grupę zwierząt, broniony przed osobnikami własnego gatunku” (Encyklopedia PWN⁷). Terytorium państwa to obszar podlegający suwerennej władzy państwa, określony granicą. Często spotykamy się z „terytoriami zależnymi”, ale również z „obroną terytorialną kraju” czy „terytorium wroga”. Nie wiem, które konotacje, bardziej biologiczne czy militarne, zdecydowały o sukcesie pojęcia terytorium w sensie ekonomicznym, która to dziedzina czerpie zarówno z biologii, jak i z politologii, o czym świetnie piszą m.in. G. Rist (2015) oraz G.A. Akerlof i R.J. Shiller (2010). Wydaje się, że w przypadku terminu terytorium ekonomiści postanowili odkrywać i definiować na swój sposób to, co było już zdefiniowane. Początkowo w teoriach i badaniach ekonomicznych przestrzeń była traktowana po macoszemu. Wprawdzie klasycy ekonomii uznawali przestrzeń za czynnik produkcji, jednak była ona czynnikiem wtórnym w stosunku do pracy i kapitału (to, ile „ziemia” mogła nam dać w sensie ekonomicznym, wynikało z nakładów finansowych i pracy). Wątek przestrzenny w dyskusji ekonomistów zdecydowanie rozwinął się za sprawą P. Krugmana (1991), który zaczął upowszechniać pojęcie nowej geografii

6. Np. *terra nullius*, ale również *territorium nullius* oznacza ‘ziemię niczyją’.

7. www.encyklopedia.pwn.pl [dostęp: 18.06.2023].

ekonomicznej, łącząc dorobek nurtu teorii lokalizacji oraz teorii handlu⁸. Jak pisze A. Jewtuchowicz⁹:

W pojęciu terytorium, rozwijanym w ostatnich latach w naukach ekonomicznych, zawiera się koncepcja organizacji, polityki, ekonomii i społeczeństwa, w której obecny jest wymiar historyczny, ideologiczny, uczuciowy a nawet wyobrażeń. Terytorium jest konstrukcją historyczną, która na drodze specyficznego rozwoju wyposażona została we własny potencjał techniczny oraz ludzki (2013, s. 65).

Tę myśl rozwija A. Nowakowska:

To zasoby i mechanizmy zachodzące w konkretnym terytorium generują i określają podmioty, społeczności, gospodarki i miasta. W podejściu terytorialnym przestrzeń jest „ulepszona” nową zawartością wartości społeczno-kulturowych i śladami lokalnej historii (2013, s. 41).

Czym jest zatem terytorium, jeśli nie przestrzenią o określonych cechach? Poгляд, że geografowie posługują się przestrzenią i nie uwzględniają przy tym relacji, odczuć, podmiotowości etc., jest niesprawiedliwy, co postaram się wykazać w dalszej części tego rozdziału. Należy jednocześnie przyznać, że również geografowie posługują się terminem terytorium, a nawet pojęciem „region terytorialny”, łącząc różne cechy regionów z rozwojem (Chojnicki, 1999).

Jeden z klasycznych już podziałów przestrzeni zaproponował D. Harvey (2016), który wyróżnił: przestrzeń absolutną, przestrzeń relatywną oraz przestrzeń relacyjną. Autor zauważył jednocześnie, że:

przeźrenie sama w sobie nie jest ani absolutna, ani relatywna, ani relacyjna, ale może stać się jedną z nich albo też wszystkimi naraz, zależnie od okoliczności. Problem właściwej konceptualizacji przestrzeni rozstrzyga praktyka ludzkich działań. Innymi słowy, na pytania filozoficzne co do natury przestrzeni nie istnieje filozoficzna odpowiedź — odpowiedzi wynikają z praktyki. Miejsce pytania „Czym jest przestrzeń?” zajmuje więc inne: „Jak to się dzieje, że różne praktyki ludzkiego działania stwarzają i wykorzystują różne konceptualizacje przestrzeni?” (Harvey, 2016, s. 182).

8. W literaturze polskiej zob. A. Cieślak (2005). Autor nie tylko omówił genezę i rozwój nowej geografii ekonomicznej, ale również przedstawił argumenty krytyków zarówno tego pojęcia, jak i jego istoty.

9. Przywołana tu książka Jewtuchowicz pt. *Terytorium i współczesne dylematy rozwoju* jest bardzo obszernym i interesującym kompendium wiedzy na temat ekonomicznego podejścia do przestrzeni. Autorka omawia problemy i zagadnienia związane z rozwojem regionalnym i lokalnym, wprowadzając konsekwentnie hasło „terytorium”. W kilku miejscach wydaje się to nieco sztuczne. Na przykład w rozdziale zatytułowanym *Koncepcja terytoriów „uczących się”* słowo terytorium pojawia się tylko w tytule tego rozdziału, cała zaś treść jest poświęcona dobrze znanej koncepcji regionów uczących się.

Utrzymując założenie, że praktyka określa, z jaką przestrzenią mamy do czynienia, zwróćmy uwagę na możliwe cechy każdego z trzech typów przestrzeni¹⁰:

- przestrzeń absolutna — to przestrzeń traktowana przez nas przedmiotowo, możemy ją mierzyć za pomocą współrzędnych, możemy w niej zapisywać i planować różne zdarzenia, jak to czynią np. geodeci. Przestrzeń absolutną odwzorowujemy w planach miast, kreślimy w niej granice administracyjne;
- przestrzeń relatywna to przestrzeń względna, którą Harvey utożsamia z geometriami nieeuklidesowymi. Relatywizować możemy w różnych geometriach (jak np. wielowymiarowa przestrzeń ekonomiczna), ale istotne jest, kto i co relatywizuje;
- przestrzeń relacyjna to przestrzeń wyznaczana przez procesy, zatem będąca częścią zdarzeń, a nie płaszczyzną do ich rozgrywania.

Co szczególnie istotne, z punktu widzenia prowadzenia różnych działań w przestrzeni podejmowanych przez władze publiczne, Harvey wskazuje, że bardziej adekwatne jest pojęcie czasoprzestrzeni, ponieważ wszystko ma swój czas i swoją przestrzeń¹¹. Umożliwia to relatywizowanie różnych podejść rozwojowych nie tylko ze względu na różne przestrzenne punkty odniesienia, ale również ze względu na „inny czas”. Słowem, kopiowanie podobnych wzorców działań w przestrzeni może się nie udać zgodnie z powiedzeniem „nie to miejsce, nie ten czas”. Czas może być fizyczny (datowany i czas trwania) i нефизyczny (np. czas społeczny: subiektywny i obiektywny). W ujęciu relacyjnym czas jest potrzebny do interpretacji zmian zachodzących w przestrzeni, ale pozwala nam również odseparować przeszłość, teraźniejszość i przyszłość, a także różne stany przestrzeni,

10. Zainteresowanych czytelników odsyłam do publikacji, w której będą mogli również zapoznać się z efektem nałożenia koncepcji Harveya na wcześniejszy podział przestrzeni, zaproponowany przez Lefebvre'a, który wyróżnił trzy typy przestrzeni: (1) przestrzeń materialną, czyli przestrzeń, którą doświadczamy, dotykamy, odbieramy dzięki naszym zmysłom; (2) przestrzeń konceptualizowaną, czyli reprezentację przestrzeni, które pojmujemy i przedstawiamy; (3) przestrzeń reprezentacji, czyli przeżywaną, obejmującą nasze doznania, emocje, wyobrażenia (Lefebvre, 1991). Zestawienie koncepcji Harveya i Lefebvre'a prowadzi do wskazania aż dziewięciu różnych typów zachowań ludzkich, ważnych z punktu widzenia rozwoju. Zainteresowany czytelnik na pewno pogłębi wiedzę o tej koncepcji u źródła, a w tym miejscu kluczowe będzie stwierdzenie, że w tak zarysowanej macierzy odnajdujemy wszystko, co interesuje nas z punktu widzenia oczekiwań społecznych, ekonomicznych i środowiskowych, a także polityk rozwojowych. Harvey wymienia długą listę, zwróćmy uwagę tylko na jej fragment: „użyteczne towary, konkretne procesy pracy, (...) granice własności prywatnej/państwowej, kapitał trwałe, fabryki, (...), przestrzeń konsumpcji, (...), wartości użytkowe i konkretne prace, (...), izolowany indywidualizm kontra solidarność społeczna, lojalność wobec miejsca, (...), brak godności, (...), wymiana rynkowa; handel, przepływy towarów, energii, siły roboczej, (...), przepływy informacji i agitacja z zewnątrz, (...) łańcuchy towarowe; modele migracji i diaspor, (...); niestabilność; brak poczucia bezpieczeństwa; (...); abstrakcyjny proces pracy, kapitał fikcyjny; ruchy oporu, nagłe manifestacje (...), wartości pieniężne (...) społeczna siła pieniądza; (...) strategie dążenia do przemian; (...) hegemonia kapitalizmu (...); powszechne prawa; utopijne marzenia (...)” (Harvey, 2016, s. 208–209).

11. Z. Barczyk (2020) przywołuje w tym kontekście metaforę palimpsestu (na starej tkance miasta powstaje nowa).

przy czym jest on względny (możemy dowolnie wyznaczać stan wyjściowy, np. naszych analiz) (Chojnicki, 1999).

Jak trudno jest wyselekcjonować jednoznaczną definicję przestrzeni, czy obszaru lub miejsca, obrazują słowa Y.-F. Tuana:

W doświadczeniu znaczenie przestrzeni nakłada się często na znaczenie miejsca. „Przestrzeń” jest bardziej abstrakcyjna niż „miejsce”. To, co na początku jest przestrzenią, staje się miejscem w miarę poznawania i nadawania wartości. Architekci mówią o przestrzennych walorach miejsca, mogą jednak równie dobrze mówić o lokalnych (sytuacyjnych) walorach przestrzeni. Dla definicji pojęcia „przestrzeń” i „miejsce” potrzebują siebie nawzajem (1987, s. 16).

Inne niż zaprezentowane wyżej podziały przestrzeni, jak podział Z. Chojnickiego (1999) na przestrzeń realną (np. podstawowy układ odniesienia, sieć realnych relacji) i formalną (konstrukt matematyczny i geometryczny), wyróżnione przez Tuana (1987) przestrzenie subiektywne, ale i mityczne prowadzą do tego, co opisał A. Lisowski (2003). Otóż starania określenia koncepcji przestrzeni realnej, czyli całokształtu relacji między współwystępującymi obiektami i zjawiskami, muszą uwzględniać zarówno składniki przestrzeni, jak i występujące między nimi relacje. Ponadto należy rozpatrywać je przedmiotowo (rzeczy, zdarzenia, relacje) lub podmiotowo (zbiór przedmiotów odnoszący się do działającego i poznającego podmiotu). Tak sformułowane ramy pozwoliły autorowi wyróżnić dwa główne typy przestrzeni: przestrzeń fizyczną i przestrzeń нефизyczną. Pierwsza z nich to zbiór przedmiotów, druga zaś to zbiór przedmiotów, ale pozostających w relacji z poznającym i działającym podmiotem. W ramach przestrzeni нефизycznej Lisowski wyróżnia trzy podtypy: przestrzeń ekologiczną, przestrzeń kulturową i przestrzeń społeczną.

Przechodząc do pojęcia regionu, należy zauważyć, że według K. Dziewońskiego (1967) region powinien być rozpatrywany jako: narzędzie badania, narzędzie działania i przedmiot poznania, przy czym te trzy kategorie nie zawsze muszą być rozłączne. W pierwszym przypadku (regionu — narzędzia badania) takim regionem jest np. każda jednostka statystyczna, o której są zbierane dane. Region — narzędzie działania to typowy region planistyczny, ostatni zaś z wymienionych można nazwać regionem obiektywnie istniejącym. Wprawdzie te trzy pojęcia regionu są definiowane rozłącznie, lecz w rzeczywistości mogą być wykorzystywane w praktyce w sposób integrujący. Przykładowo, gdy mówimy o regionie administracyjnym, łączymy przedmiot poznania z narzędziem działania (Szmigiel, 2009).

Inne podejście do regionu zaproponował Chojnicki (1999), według którego region powinien być rozpatrywany w dwóch sferach: analitycznej i przedmiotowej. Region analityczny jest „zgeneralizowanym przestrzennie zbiorem lub klasą, a nie realnym układem występującym w rzeczywistości społecznej lub przyrodniczej”

(Chojnicki, 1999, s. 328). Zatem region analityczny może być badany w różnych skalach, choć przyjęło się założenie, iż region jest mniejszy od państwa, ale większy od tego, co nazywamy „lokalne”. W mojej opinii dla zrozumienia różnorodności stosowania pojęcia region kluczowa jest synteza, jaką prezentuje M. Dutkowski (2008). Po pierwsze, autor wyróżnia trzy poziomy analizy regionalnej: poziom ponadregionalny, poziom regionalny i poziom podregionalny. Po drugie, wskazuje sześć skal przestrzennych: globalną, kontynentalną, krajową, regionalną, podregionalną i lokalną. Na tak skonstruowanej macierzy pojawia się 18 pól, w których uplasował on takie pojęcia jak: świat, grupa państw, państwo lub inne terytorium, region, podregion, miasto/wieś, dzielnica/sąsiedztwo, budynek/zagroda (działka ewidencyjna). Te osiem kategorii regionów wypełnia całą macierz. Tylko świat i budynek/zagroda pojawiają się na macierzy jednokrotnie. Pierwsza z tych kategorii — świat — jest pojęciem stosowanym, gdy analiza jest prowadzona na poziomie ponadregionalnym i przyjmujemy globalną skalę przestrzenną. Z kolei budynek/zagroda to pojęcia związane z poziomem podregionalnym i skalą lokalną. Przyjęcie tego praktycznego podejścia uświadamia, że niemożliwe jest sformułowanie jednej obiektywnej i uniwersalnej definicji regionu, który regionem jest tylko wówczas, gdy interesuje nas przestrzenna skala kontynentalna, krajowa lub regionalna, a analizy prowadzimy na poziomach, odpowiednio: podregionalnym, krajowym i regionalnym. W innych przypadkach posługujemy się raczej pozostałymi pojęciami znajdującymi się na macierzy. Autor wskazuje to podejście, gdy badamy społeczny, ludzki lub gospodarczy wymiar regionu, gdy podejmujemy zagadnienie od strony przyrodniczej, przy identycznie skonstruowanej macierzy operujemy nazewnictwem: Ziemia, kontynent, ocean lub megaregion, prowincja, podprowincja, makroregion, mezoregion, mikroregion, geosystem szczebla podstawowego.

Druga z proponowanych przez Chojnickiego (1999) koncepcji regionu, czyli przedmiotowa, składa się z dwóch orientacji: społecznej i systemowej. Przede wszystkim region przedmiotowy jest regionem realnym, który istnieje niezależnie od tego, czy jest poddawany analizie, czy nie. Ponadto, region ten jest tworzony przez zjawiska możliwe do przeanalizowania, ale również zjawiska niewidoczne dla badacza. Orientacja społeczna jest szczególnie istotna z punktu widzenia odkrywania procesów odpowiedzialnych za rozwój regionu, ponieważ zakłada, że to ludzie poprzez swoją aktywność i rozwój społeczny wytwarzają regiony. To może oznaczać, że region istnieje tak długo, jak długo tworzą go ludzie. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na „region wernakularny” (Kowalczyk, 2022), którego istnienie wynika z faktu, iż określona społeczność utożsamia się z nim. Ta więź może wynikać z uwarunkowań historycznych i kulturowych, ale również ze wspólnie przyjętych celów, wspólnego języka etc. Z kolei orientacja systemowa traktuje region jako zbiór różnych elementów w jakimś stopniu zależnych od siebie (powiązanych ze sobą). Zależności (sieci relacji) mogą przyjmować charakter struktur,

które mogą być również traktowane jako zbiór elementów i relacji zachodzących między nimi (to podejście zbliża struktury do systemu) (Chojnicki, 1989).

Zakładając, że to mieszkańcy danego obszaru powinni definiować istotę jego rozwoju, trudno jest charakteryzować rozwój w sposób ogólny. W tym miejscu warto przytoczyć jeszcze jedną definicję regionu, która uwzględnia elementy ważne z powyższego punktu widzenia, a jednocześnie porządkuje częściowo dyskusję na temat pojęcia „region” i odzwierciedla mnogość wątków w niej podejmowanych:

Region to rodzaj obszaru lub taka całość, dla której istnienia, funkcjonowania i rozwoju obszar jest niezbędny lub ma istotne znaczenie. Tworzywem regionu w badaniach geograficznych są różne zjawiska i procesy, w zależności od jednej z czterech dziedzin badań geograficznych: społeczeństwa i kultury, jednostek ludzkich i ich populacji, techniki i gospodarki oraz przyrody. W praktyce badawczej geografii występują w każdej z tych dziedzin trzy rodzaje regionów: strukturalne, funkcjonalne i terytorialne (Dutkowski, 2008, s. 381).

A. Kowalczyk (2022) również dostrzega złożoność pojęcia region i uwzględnia w koncepcji regionu geograficznego następujące sześć wymiarów: społeczny, gospodarczy, przyrodniczy, kulturowy, polityczny i demograficzny. Zwraca również uwagę na fakt, że w takim „szerokim” regionie geograficznym można wyróżnić region turystyczny, który jest charakteryzowany przez te sześć wymiarów.

Ze względu na to, że chcę wyjść poza praktykę badawczą, która wyróżnia dwa kluczowe typy regionów: regiony formalne (inaczej strefowe, wyodrębnione na podstawie określonej cechy) oraz regiony funkcjonalne (inaczej węzłowe, których zwornikiem są funkcje jednoczące region, przy możliwej różnorodności cech), istotne jest określenie części sprawczej występującej w dyskusji o regionach. Pojawia się ona nie tylko w koncepcji terytorium, ale również w regionie administracyjnym i regionie politycznym. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z podziałem przestrzeni na względnie trwałe, wydzielone na podstawie przyjętych kryteriów obszary, którym nadaje się odpowiednie funkcje administracyjne. Z kolei region polityczny nie musi (choć może) pokrywać się z regionem administracyjnym. K. Szmigiel (2009, za Muir, 1975) podaje, że region polityczny może być wyróżniony jako skutek zjednoczenia ludzi pod jednym rządem, ale również na skutek zgrupowania ludzi o podobnych poglądach politycznych czy aspiracjach. Inne formy polityczne konstytuujące region polityczny to np. formalna współpraca międzynarodowa czy też nieformalny, ale wyraźny ponadnarodowy charakter.

2. Obszar strategiczny

Zaprezentowane w poprzednim rozdziale różnorodne podejścia do przestrzeni, regionu, terytorium pozwalają sformułować wniosek, iż dyskusja na temat przestrzeni i struktur przestrzennych jest żywa zarówno na polu naukowym, jak i w zakresie praktycznych rozwiązań związanych ze strategiami rozwoju. Dla obu grup zainteresowań proponuję następującą definicję obszaru strategicznego:

Obszar strategiczny to fragment przestrzeni wyróżniony na skutek strategicznej aktywności jego interesariuszy przejawiającej się w trzech wymiarach:

- wymyślania, czyli budowania obrazów przyszłości tego obszaru;
- doświadczania, czyli realnego odbierania obszaru zmysłami dotyku, słuchu, wzroku, smaku, węchu i mniej realnego, przez przecucia i wrażenia;
- kształtowania, czyli poddawania obszaru zmianom i nadawania mu funkcji.

Obszar pokrywa się znaczeniowo (słownikowo) z terytorium, jednak wydaje mi się mniej precyzyjny. W politykach publicznych w Polsce pojęcia „obszar” i „terytorium” są stosowane równie często. Przykładowo: rozwijamy polityki terytorialne i wprowadzamy proces nazywany terytorializacją celów. Ponadto w kontekście wdrażania polityk UE przygotowujemy strategie terytorialne (szereżej rozdz. 5.1). Ale przyjęły się również pojęcia obszar funkcjonalny czy obszar strategicznej interwencji (OSI), a także obszar problemowy. Obszar funkcjonalny wyróżnia się ze względu na określone cechy. Obszar strategicznej interwencji może pokrywać się z obszarem funkcjonalnym, jednak tu zastosowane są określone instrumenty (działania) w ramach realizacji strategii. Oba obszary mogą być, z punktu widzenia realizacji polityk, obszarami problemowymi, ale nie muszą.

Może się wydawać, że obszar strategicznej interwencji i obszar strategiczny są pojęciami tożsamymi. Tak jednak nie jest, ponieważ obszar strategiczny jest pojęciem szerszym. To w nim odbywa się całokształt działań związanych z procesem strategicznym. Obszar strategiczny jest tworzony od wewnątrz, gdy obszar strategicznej interwencji jest wyznaczony odgórnie (nawet wewnątrz po-

jedynczej gminy). Obszar strategiczny jest a priori aktywny, podczas gdy OSI pasywny — jest wyznaczony, a dopiero w następstwie tego lokowane są w nim określone instrumenty rozwoju. OSI może być niezamieszkały — przykładowo może to być teren pokopalniany, obszar NATURA 2000 etc. Gdy pisze o obszarze strategicznym, nie mam na celu poszukiwania miejsca, w którym trzeba zrealizować wymagane inwestycje, lecz rozpatruję arenę realizacji procesu strategicznego (omówionego w części trzeciej).

Wskazane w definicji trzy wymiary obszaru strategicznego należy rozpatrywać w kontekście każdej jednostki samorządowej. Istotne jest zatem pytanie o cechy, jakimi można opisać jednostkę samorządu terytorialnego w każdym z wymiarów. Proponuję podział tych cech na pięć kategorii, którymi są:

- 1) interesariusze wewnętrzni obszaru strategicznego — to jednostki i grupy społeczne realizujące swoje aspiracje na danym obszarze, ale przede wszystkim podejmujące aktywność strategiczną, rozumianą w sensie opisanego w części trzeciej procesu strategicznego;
- 2) interesariusze zewnętrzni — to jednostki i grupy społeczne, których realizacja aspiracji pośrednio jest związana z danym obszarem, a bezpośrednio z innymi obszarami strategicznymi;
- 3) zasoby strategiczne danego obszaru — to dobra doniosłe, zatem istotne dla realizacji wizji, a jednocześnie trudne do naśladowania/przejęcia przez innych. Mogą to być elementy infrastruktury, ale przede wszystkim potencjał dóbr doniosłych widzę w organizacjach i instytucjach, a także w relacjach;
- 4) otoczenie obszaru strategicznego stanowią zasoby materialne i niematerialne znajdujące się poza granicami obszaru i oddziałujące na niego w sposób strategiczny (istotny). Dlatego, w odróżnieniu np. od regionu fizycznego czy społeczno-ekonomicznego, gdy koncentrujemy się na opisie jego cech charakterystycznych, pozwalających wyróżnić właśnie taki region, znajomość i ocena otoczenia są jednym z kluczowych elementów funkcjonowania obszaru strategicznego;
- 5) granice obszaru — w ujęciu strategicznym najchętniej są utożsamiane z granicami administracyjnymi, które stanowią linię oddzielającą to, co wewnętrzne, od tego, co jest na zewnątrz jednostki samorządowej. W przypadku obszaru strategicznego proponuję nieco inne podejście, traktujące granice jako strefy rozmyte, celowo niedookreślone.

W dalszej części poświęcam nieco więcej miejsca każdej z tych cech, w celu lepszego odbioru zagadnienia łącząc tematy związane z interesariuszami oraz zasobami strategicznymi (zasoby danego obszaru oraz zasoby w otoczeniu). W pierwszej kolejności omawiam typy interesariuszy, następnie rozszerzam pojęcie zasobów strategicznych i w końcu przedstawiam pojęcie granicy obszaru strategicznego. Pozwoli to, w kolejnym kroku, scharakteryzować wymiary obszaru strategicznego i zastanowić się nad istotą jego rozwoju.

2.1. Interesariusze — oby świadomi i zaangażowani

W teorii zarządzania każdą organizację możemy postrzegać przez pryzmat sfery wewnętrznej i sfery zewnętrznej, czyli otoczenia organizacji. Podział ten stosuje również do procesu strategicznego, dlatego zacznijmy charakterystykę interesariuszy od zdefiniowania granicy między tym, co jest wewnętrzne i zewnętrzne w przypadku jednostki samorządu terytorialnego. W tym kontekście analogie biznesowe są jednak tylko w pewnym stopniu przydatne. Przykładowo M.J. Hatch (2002) opisuje organizację i podmioty stanowiące jej otoczenie przez pryzmat sieci powiązań. Do biznesowej sieci zaliczyć można: klientów, partnerów, konkurentów, różne grupy interesów, dostawców, związki zawodowe itd. Ten układ sieciowy funkcjonuje w szerszym otoczeniu, które Hatch nazywa „otoczeniem ogólnym” i zalicza do niego sektory: społeczny, kulturowy, prawny, polityczny, ekonomiczny, technologiczny i środowiska naturalnego.

Czy tego typu analogia może być zastosowana do jednostki samorządu terytorialnego? Z pewnością tak, jednak z pewnymi zastrzeżeniami. Kusząca jest propozycja traktowania jako organizacji urzędu (np. gminy). Takie podejście byłoby dość prostym rozwiązaniem, ponieważ traktowałoby wszystkich pracowników urzędu oraz jednostek podległych urzędowi jako „sieć wewnętrzną” i ta granica mogłaby zostać dość precyzyjnie określona dla każdego poziomu administracji. Część tych podmiotów, np. szkoły podstawowe, zależą dodatkowo od innych elementów otoczenia ogólnego (w tym wypadku od polityki edukacyjnej), ale w obecnym stanie prawnym istnieje bezpośrednio oddziaływanie na szkoły w danej gminie ze strony władz lokalnych. Jak jednak ocenić te zależności w przypadku urzędów marszałkowskich? Pomimo określonych relacji ustawowych trudno jest traktować np. urzędy gmin danego regionu jako część organizacji, jaką jest urząd marszałkowski. Gminy te stanowią raczej część sieci urzędu marszałkowskiego. Zatem bezpośrednio relacje prawne mogą być wyznacznikiem organizacji, jednak przy zmianie punktu odniesienia zmienia się status danej organizacji. Nasza organizacja (np. gmina) może być postrzegana jako centrum z określoną siecią, ale również jako element sieci innej organizacji.

Warto zauważyć, że otoczenie może być bliższe i dalsze, dlatego Hatch omawia również otoczenie międzynarodowe i globalne. Organizacja, jej struktura, pracownicy — to sfera wewnętrzna, zatem chcąc zastosować tę analogię, za taką organizację należałoby uważać urząd gminy, starostwo powiatowe lub urząd marszałkowski. Jednak co będzie tą organizacją, gdy mamy na myśli strategię ponadlokalne lub makroregionalne? Trudno też wyobrazić sobie, by granicę wewnętrzną organizacji stanowiły drzwi urzędu gminy, gdy strategia tworzona w tym urzędzie dotyczy całej jednostki samorządu, a nie tylko urzędu.

Skoro proces strategiczny dotyczy jednostki samorządu terytorialnego, dużo bardziej przydatne wydaje się traktowanie granicy administracyjnej jako sposobu

oddzielenia sfery wewnętrznej od zewnętrznej. Wykorzystanie podziału administracyjnego idealnie pasuje nie tylko do gminy czy województwa, ale również do grupy jednostek administracyjnych. Tak jak w przypadku gminy „wnętrze” stanowi wszystko, co leży w granicach administracyjnych, tak w grupie gmin „wnętrzem” jest wszystko, co znajduje się w obszarze jednostek połączonych np. porozumieniem o współpracy.

Jednak również to rozwiązanie, pomimo dość powszechnego stosowania w praktyce, nie może być przyjmowane bezkrytycznie. Można przecież wskazać osoby, które są związane z daną jednostką samorządu terytorialnego, ale tylko czasowo. Przykładowo, pracownicy zakładów zlokalizowanych w danej jednostce mogą przyjeżdżać z okolicznych gmin, podobnie jest z młodzieżą uczęszczającą do szkół w mieście, wracającą późnym popołudniem do swoich podmiejskich domów. Granica administracyjna dla takich osób w zasadzie nie ma znaczenia, a zarówno pracownicy zakładów, jak i uczniowie szkół są żywotnie zainteresowani tym, co może im zaoferować gmina, w której nie mieszkają.

Inny rodzaj granicy przebiega wzdłuż osi wyznaczonej przez cele danej instytucji. Granica instytucjonalna, ponieważ o niej mówimy, jest szczególnie wyrazista, gdy rozpatrujemy różne instytucje upolitycznione. Na terenie danej jst może być zlokalizowana instytucja, która nie jest zainteresowana procesem strategicznym. Oznacza to, że główne cele tej instytucji nie są związane z rozwojem danej jst. Władze lokalne czy regionalne mają w takich sytuacjach duże problemy, by włączyć przedstawicieli tych instytucji w jakikolwiek etap procesu strategicznego. Ponadto, jeśli do tego włączenia dochodzi, to mamy do czynienia raczej z przeciwnikami lidera (tabela 1).

Takich problematycznych sytuacji jest więcej. Posłużę się przykładem posła, który wywodzi się z określonego regionu i uzyskał mandat od mieszkańców konkretnego okręgu wyborczego. Rozpoczynając pracę jako poseł, przeważnie realizuje linię partii, udziela się jako jej przedstawiciel. Jeżeli jego aktywność i osobiste cele rozwojowe są związane z partią, a nie daną gminą lub regionem, wówczas możemy powiedzieć, że na pewno nie jest on interesariuszem wewnętrznym. Będzie nim ten poseł, który wiąże swoją przyszłość z danym regionem i realizując linię partii, cały czas zabiega o realizację celów rozwojowych obszaru, z którym jest najsilniej związany.

Interesariuszem wewnętrznym będzie również filia korporacji transnarodowej, która otrzymała dużą swobodę w zakresie budowania lokalnych łańcuchów wartości, np. w zakresie zatrudnienia, kooperacji z lokalnymi poddostawcami, rozwoju społecznej odpowiedzialności biznesu na poziomie filii (por. Drobnik i Stangel, 2017). I przeciwnie: filia wykorzystująca teren inwestycyjny, zatrudniająca pracowników lokalnych, płacąca podatki, ale kompletnie zamknięta na jakiegokolwiek relacje lokalne, może być uznawana za interesariusza zewnętrznego, choć jej pracownicy mieszkający na danym obszarze są interesariuszami wewnętrznymi.

W końcu w wielu jednostkach samorządu terytorialnego są zlokalizowane instytucje niezależne od władz regionalnych lub lokalnych. Ich stosunek do procesu stra-

Tabela 1
Interesariusze wewnętrzni i zewnętrzni procesu strategicznego — podejście instytucjonalne

Interesariusze wewnętrzni	Grupa	Interesariusze zewnętrzni
Administracja odpowiedzialna za rozwój strategiczny danego obszaru	Administracja	Administracja innych szczebli i innych jednostek terytorialnych
Eksperti włączeni w proces strategiczny Firmy zakorzenione w danym obszarze	Biznes	Firmy satelity Potencjalni inwestorzy Kooperanci i konkurenci firm zlokalizowanych na danym obszarze
Szkoły, uczelnie, ośrodki badawczo-rozwojowe zlokalizowane na danym obszarze	Nauka	Szkoły, uczelnie, ośrodki badawczo-rozwojowe zlokalizowane poza danym obszarem
Agencje rozwoju skoncentrowane na zagadnieniach danego obszaru	Instytucje otoczenia biznesu	Agencje rozwoju ukierunkowane na różnorodne obszary Specjalne Strefy Ekonomiczne
Organizacje statutowo wspierające rozwój danego obszaru	Organizacje pozarządowe	Organizacje statutowo zajmujące się różnymi obszarami
Mieszkańcy danego obszaru Politycy lokalni (zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy lidera) Mieszkańcy innych obszarów zainteresowani sprawami rozwoju danego obszaru (np. pracownicy firm z danego obszaru)	Mieszkańcy	Mieszkańcy innych obszarów korzystający sporadycznie z zasobów danego obszaru (np. turyści)

Źródło: opracowanie własne.

tegicznego w gminie lub regionie jest bardzo różny, jednak trudno wyobrazić sobie, by instytucja rządowa była jednym z kluczowych interesariuszy zaangażowanych w tworzenie np. planu dla gminy czy województwa. Można jednak wskazać przykłady, z których wynika jasny przekaz — przedstawiciele takich instytucji często są współtwórcami różnych etapów procesu strategicznego, ale równie wiele jest przykładów, które obrazują wręcz niechęć do angażowania się w procesy strategiczne¹.

Zaprezentowany sposób różnicowania interesariuszy ze względu na ich sposób zakorzenienia przestrzennego miał na celu dowieść, że proces strategiczny musi uwzględniać wnętrze organizacji oraz jej otoczenie, również w kontekście zasobów ludzkich. Jak starałem się wykazać, podział ten jest od lat podstawą myślenia o strategii organizacji. Jednak to podejście budzi wątpliwości, jeżeli przyjmiemy, że proces jest dynamiczny i można go podzielić na fazy. Jako przykład możemy przywołać sytuację, w której część interesariuszy bierze udział w warsztatach strategicznych, a inni korzystają z realizowanych programów w ramach wdrażania strategii. Czy jednorazowy kontakt z procesem strategicznym jest gorszy lub mniej

1. Instytucje otoczenia biznesu jako instrument budowania konkurencyjności gmin są scharakteryzowane w pracy Dziemianowicz, Szybka i Bafeltowski, 2021.

znaczący niż uczestniczenie w tym procesie od początku do końca, jak w przypadku niektórych pracowników urzędu?

Proponuję zatem typologię interesariuszy, która wynika z zastosowania dwóch kryteriów: świadomości i zaangażowania (tabela 2). Takie podejście wydaje się dużo bardziej skoncentrowane na zasobach ludzkich ocenianych przez pryzmat ciągłego budowania sieci współpracy na rzecz realizacji procesu strategicznego.

Tabela 2
Typologia interesariuszy procesu strategicznego

			Zaangażowanie w proces		
			Zaangażowani w proces		Niezaangażowani w proces
			Rdzeń procesu strategicznego	Otoczenie procesu strategicznego	Potencjalni interesariusze
Świadomość procesu	Świadomi	Zbieżność celów	Zaangażowani współtwórcy	Inspirujący kooperanci	Potencjalni wspierający
		Rozbieżność celów	Aktywni destruktorzy	Czujni konkurenci	Potencjalni ograniczający
	Nieświadomi	Potencjalni interesariusze	Potencjalni wspierający lub ograniczający	Potencjalni wspierający lub ograniczający	Pasywni nieświadomi

Źródło: opracowanie własne.

Istotnym punktem tej typologii jest założenie, że interesariusze zarówno nieświadomi, jak i niezaangażowani prezentują, mimo wszystko, potencjał, który powinien być brany pod uwagę w realizacji procesu strategicznego. Oczywiście, najbardziej problematyczną grupę tworzą interesariusze nieświadomi i niezaangażowani jednocześnie. Owi „pasywni nieświadomi” mogą stanowić znaczącą część mieszkańców jst kompletnie niezainteresowanych tym, jakie są mechanizmy zmiany w ich otoczeniu.

W przypadku świadomego udziału w procesie strategicznym czynnikiem różniącym interesariuszy jest zbieżność celów procesu strategicznego z celami osób, grup społecznych czy organizacji, które te osoby i grupy reprezentują. Z kolei w kontekście zaangażowania, uważam, że kluczowe jest rozróżnienie między rdzeniem procesu i jego otoczeniem.

2.1.1. Zaangażowani współtwórcy

Biorąc pod uwagę rdzeń procesu strategicznego, grono twórców i realizatorów może mieć różny kształt, zależny od decyzji, jaki ma być w rzeczywistości proces strategiczny. Ze względu na to, że współzarządzanie traktuję jako najbardziej

oczekiwaną formę tego procesu, zakładam, że proces ten będzie uspołeczniony. W skład grona twórców i realizatorów rdzenia, którzy swoje cele utożsamiają z celami procesu, mogą więc wchodzić:

1. **Liderzy.** Lider w jednostce samorządu terytorialnego najczęściej jest utożsamiany z marszałkiem województwa lub prezydentem, burmistrzem czy wójtem w gminie, rzadziej w tym kontekście jest wymieniany starosta. Czy rzeczywiście sama funkcja powinna świadczyć o tym, że kogoś nazywamy liderem? Przywołując publikację J. Maxwella (2012), można stworzyć listę przypominającą test psychologiczny, na podstawie której każdy mógłby się ocenić, czy jest już liderem, czy musi też jeszcze trochę nad sobą popracować. Jednocześnie sami mieszkańcy/obywatele jednostki samorządowej mają możliwość własnej oceny osoby, która powinna stać na czele gminy/regionu. Dwadzieścia jeden cech lidera to: (1) charakter, (2) charyzma, (3) zaangażowanie, (4) dobra komunikacja, (5) kompetencja, (6) odwaga, (7) przenikliwość, (8) koncentracja, (9) hojność, (10) inicjatywa, (11) umiejętność słuchania, (12) pasja, (13) pozytywne nastawienie, (14) rozwiązywanie problemów, (15) dobre relacje z innymi, (16) odpowiedzialność, (17) pewność siebie, (18) samodyscyplina, (19) służba dla innych, (20) pragnienie rozwoju, (21) wizja.

Można przyjąć, że potrzeby liderów mieszczą się w trzech sferach: potrzeb indywidualnych, potrzeb zespołowych i potrzeb zadaniowych (Adair, 2009). Natomiast funkcje liderów można określić następująco: definiują zadania; planują; inicjują; kontrolują; wspierają; informują oraz oceniają (por. Ashkenas i Manville, 2022). W tym kontekście warto wspomnieć podejście proponowane przez S.R. Coveya (2005), który po siedmiu nawykach skutecznego działania wskazał nawyk ósmy — jako odkrywanie własnego głosu i inspirowanie w tym celu innych. Słowem, lider jest osobą budzącą zaufanie, skuteczną, a jednocześnie inspirującą.

Lider powinien być obecny w całym procesie strategicznym. Jak wskazuje jeden z najnowszych podręczników: „Im wyżej zajdziesz w karierze, tym ważniejsze będzie dla ciebie dobre zrozumienie strategii” (*Harvard...*, 2022, s. 322).

Najważniejszą aktywnością lidera jest określenie wizji, ale przez swoje przywódcze cechy powinien on oddziaływać pozytywnie na pozostałe elementy procesu strategicznego. W przypadku planowania i wdrażania istotna jest funkcja wspierająca, jaką pełni lider wobec pozostałych osób zaangażowanych w proces.

2. **Drużyna lidera.** Tę grupę tworzą zarówno najbliżsi współpracownicy lidera, jak i osoby, które poprzez ścisłą współpracę/pracę z liderem realizują wspólne cele. Do drużyny lidera należy zaliczyć pracowników administracji wspierających lidera, którzy wykonują np. polecenia służbowe. W każdym etapie drużyna reaguje na potrzeby i stanowi wsparcie lidera. Zajmuje się współtworzeniem, współpracą i w końcu współrealizacją poszczególnych etapów procesu strategicznego.

3. **Kierownik procesu strategicznego.** Kierownikiem jest zazwyczaj osoba bezpośrednio odpowiedzialna za techniczną i merytoryczną pracę nad przygotowaniem i realizacją poszczególnych etapów procesu strategicznego. Takim odrębnym etapem może być opracowanie projektu strategii, ale również przygotowanie programów wdrożeniowych, a także realizacja tych programów. Kierownik jest najczęściej utożsamiany z osobą, która czuwa nad przygotowaniem dokumentu strategicznego, co zawęża zakres działań, jaki mógłby być przydzielony kierownikowi. Ogranicza to również szersze pojmowanie procesu strategicznego. Dlatego też kierownicy popełniają błąd, traktując proces strategiczny na równi z innymi przydzielonymi zadaniami. Z drugiej strony, ważne jest umiejętne motywowanie kierowników, do którego można wykorzystywać np. cztery potencjalne korzyści przyjęcia odpowiedzialności za jeden z etapów procesu strategicznego:
 - a) motywacje wynikające z obowiązku służbowego — realizacja powierzonego zadania;
 - b) wykonana praca jako stopień w karierze w strukturze urzędu, budowanie pozycji;
 - c) możliwość realizacji przedsięwzięć niestandardowych;
 - d) możliwość innej nagrody za działania, które często są niestandardowe.
4. **Ekspertci wspierający** swoim doświadczeniem proces strategiczny na różnych etapach jego realizacji. Są oni szczególnie widoczni na etapie budowania strategii, a często brakuje ich zaangażowania w procesie wdrażania. W licznych pracach nad strategiami powołuje się jednego lub nawet kilku ekspertów najbardziej zaangażowanych we wsparcie procesu, a w szczególności wsparcie lidera i kierownika.

Warto podkreślić, że zewnątrzni eksperci mogą traktować przygotowanie dokumentu jako kolejne zlecenie czy źródło zarobku (w pewnym stopniu podejście to jest zbliżone do tego, które może prezentować również kierownik etapu procesu strategicznego). Zakończone z sukcesem politycznym i/lub merytorycznym doradztwo jest również elementem składającym się na pozycję eksperta. Tak można tradycyjnie zobrazować interesy ekspertów — często wraz z zakończeniem etapu, do którego zostali zaproszeni, po prostu podejmują inne zadania i zazwyczaj nie są dalej związani z daną jednostką. Zadania ekspertów można określić jako czasowe. Gdyby ci sami eksperci uczestniczyli w każdym etapie procesu strategicznego, można byłoby nazwać ich niemal członkami drużyny lidera. To z kolei osłabiałoby niezależność eksperta.

W tym miejscu chciałbym zwrócić uwagę na zagadnienie, które chętnie nazywam utożsamianiem się eksperta z procesem strategicznym. W jednym z miast zostałem zapytany, dlaczego cały czas mówię o tym mieście i o strategii stosując (podobno) zarezerwowane dla mieszkańców „my”, „nasza strategia” itd. Z wielką satysfakcją obserwowałem zdziwienie na twarzy pytającej osoby, gdy

wyjaśniałem, że „ja już tak mam” — utożsamiam się z procesem. Staram się, by nikt nie usłyszał z moich ust: „wasza strategia”, „wy chcecie”, „wy zdecydowaliście”. Nie ukrywam, że jest dużo osób, które zwracają mi uwagę na taką postawę, jednak w sposób pozytywny. Oczywiście nie oznacza to, że chciałbym być postrzegany jako członek drużyny lidera. Wówczas traciłbym jako ekspert, a ta funkcja w procesach strategicznych jest dla mnie najbardziej odpowiednia. Eksperti wspierający powinni dzielić się swoim doświadczeniem, ale jednocześnie nie mogą dominować procesu strategicznego. Dlatego też samorządy powinny nauczyć się korzystać z usług ekspertów².

5. **Inni świadomie zaangażowani.** Kategoria „inni” jest bardzo pojemna, ale w niektórych samorządach trudno jest wypełnić ją liczną grupą osób. W procesie strategicznym „inni świadomie zaangażowani” to przykładowo: członkowie grup roboczych, którzy nie należą do żadnej z wyżej wymienionych kategorii, czy inni mieszkańcy angażujący się w proces strategiczny na różnych jego etapach — np. przez aktywność w budżecie partycypacyjnym lub udział w badaniach diagnostycznych. Inni mogą wywodzić się z każdej grupy społecznej tworzącej samorząd. Można powiedzieć, że im więcej grup jest reprezentowanych wśród świadomie zaangażowanych, tym lepiej dla procesu strategicznego. Dlatego organizatorzy procesów zabiegają często o to, by zachęcić do współpracy np. przedsiębiorców, przedstawicieli organizacji pozarządowych czy naukowców.

Interesujące mogą być motywacje zaangażowania tych osób w proces strategiczny, ale szczególnie ważna jest znajomość tych motywacji, ponieważ od tego może zależeć skuteczność realizacji procesu, który powinien mieć charakter inkluzyjny. Do kluczowych motywacji o charakterze ogólnym powinniśmy zaliczyć chęć realizowania własnych celów osobistych i zawodowych. Inne motywacje włączania się w proces strategiczny można sprowadzić do ciekawości i okazji do poznania środowiska. Ostatni z motywacji to czysty interes. W myśl zasady „nic o nas bez nas” uczestniczenie w procesie strategicznym jest traktowane przez jednych jako zabezpieczenie interesów określonej grupy, przez drugich zaś jako wypracowywanie pozycji na przyszłość.

2.1.2. Aktywni destruktorzy

Grono aktywnych destruktorów funkcjonuje blisko rdzenia procesu, ale ma i stara się realizować odmienne cele w stosunku do działania zaangażowanych współtwórców. W tej grupie interesariuszy można spotkać reprezentantów tych samych typów, które były wymienione poprzednio:

2. W tym kontekście szczególnie warto polecić publikację R. Kroola i W. Podela (2011).

1. **Liderzy.** Czy można wyobrazić sobie lidera, który nie należy do kategorii zaangażowanych współtwórców? Oczywiście zależy to od naszej wyobraźni, ale uważam, że takich osób jest wiele! Nominalnie są liderami, ale słabymi i nie powinno się w takich przypadkach stosować pojęcia lider. Takie osoby mają oczywiście w jednostce samorządu terytorialnego określone poparcie społeczne i polityczne. Często jednak ich funkcja wiąże się nie z cechami osobowościowymi lidera (wymienionymi w poprzednim rozdziale), ile raczej ze szczęśliwym zbiegiem okoliczności politycznych. Jako przykłady negatywnego wpływu nominalnych liderów na proces strategiczny można podać sytuacje, w których:

- nominalny lider nie chce wprowadzić uspołecznienia procesu, a co najwyżej wykonuje działania pozorne, których celem jest zabezpieczenie go przed zarzutami, iż nie realizuje właściwie zapisów ustawowych (na szczęście i na nieszczęście taka konieczność jest „ustawową” i nazywa się konsultacjami);
- nominalny lider stosuje w swoich działaniach partykularyzm, nepotyzm i inne negatywne cechy, które wręcz zniechęcają do udziału w procesie innych aktywnych mieszkańców jednostki samorządowej;
- jest opracowywana strategia kilku jednostek samorządu terytorialnego (ponadlokalna) i w procesie uczestniczą liderzy skonfliktowani ze sobą lub konkurujący.

Istotne jest, że inna niż twórcza postawa lidera wpływa zdecydowanie demobilizująco na cały proces. Bierne wyczekiwanie efektów powoduje, że osoby tworzące proces nie mają swojego przywódcy. Pracownicy administracji, widząc brak zaangażowania lidera, zadają sobie pytanie o sens ich pracy.

2. **Drużyna lidera.** Również w tej grupie mogą pojawić się aktywni destruktorzy, np. w sytuacji, kiedy wyraźna staje się różnica zdań między liderem a częścią jego drużyny. W biznesie takie osoby przestają być członkami drużyny. W administracji nie jest to takie oczywiste, szczególnie gdy pomyślimy o zarządzie województwa złożonym z przedstawicieli dwóch koalicyjnych partii. Może się okazać, że nie wszyscy członkowie tego zarządu chcą wspierać to, co dzieje się w procesie strategicznym. Chcę podkreślić, że również brak przekonania członków drużyny lidera do określonych rozwiązań w procesie strategicznym może prowadzić do ich sabotowania. Nie myślę tu oczywiście o niewykonaniu poleceń zwierzchników przez pracowników administracji, ponieważ to z założenia występuje niezmiernie rzadko. To, co nazywam sabotowaniem, może przejawiać się jako realizacja poleceń w sposób, który ogranicza uzyskiwane efekty. Wyobraźmy sobie, że poleceniem jest zorganizowanie grup roboczych, które będą reprezentowały możliwie szerokie spektrum społeczne. Aktywny destruktor będzie to realizował w taki sposób, że już na etapie zaproszeń i prezentacji pomysłu na grupy robocze część potencjalnych ich członków zrezygnuje z zaangażowania swojego cennego czasu w taki proces.

3. **Kierownik procesu strategicznego.** W tym przypadku również możemy spotkać aktywnych destruktorów. Cechy danej osoby mogą, najdelikatniej mówiąc, ograniczać chęć współpracy. Może to być kierownik wszystkowiedzący, apodyktyczny, aspołeczny etc. Tak, to również się zdarza.
4. **Eksperci.** Szukając przykładu działania ekspertów w roli aktywnych destruktorów, wcale nie poświęcimy na to zbyt wiele czasu. Ekspert, który przygotowuje usługę niskiej jakości, by przy jak najmniejszym nakładzie pracy otrzymać protokół odbioru, zapominając o jakości wykonywanego zadania, jest w mojej opinii właśnie aktywnym destruktozem.
5. **Inni świadomi aktywni destruktorzy.** Do tej kategorii należą np. osoby zaliczane do grona przeciwników lidera — w jednostkach samorządu terytorialnego to najczęściej opozycja polityczna, choć postawy opozycyjne mogą wynikać także z innych niż polityczne powodów. Ważne jest to, że przeciwnicy lidera mogą, a nawet powinni być zapraszani do prac w grupach strategicznych (sami też często włączają się w proces strategiczny, widząc w tym możliwość forsowania własnych celów). Najczęściej przeciwnicy i destruktorzy pozycjonują się na polu politycznym, choć w rzeczywistości przeciwnicy lidera są przedstawicielami różnych grup społecznych i zawodowych. W istocie rzadko się zdarza, by przeciwnicy lidera włączali się aktywnie w proces budowania strategii. Przyjmują oni zazwyczaj rolę nieprzychylnych obserwatorów i negatywnych recenzentów. W wymiarze politycznym przeciwnicy lidera głosują przeciw (lub wstrzymują się od głosowania), gdy dokument strategiczny jest przyjmowany przez określone ciało uchwałodawcze.

2.1.3. Inspirujący kooperanci

Proces strategiczny uwzględnia fakt, że dana jednostka samorządu terytorialnego funkcjonuje w szerszym kontekście instytucjonalnym. Zaangażowanie w proces strategiczny danej jednostki przedstawicieli innych szczebli administracji czy innych jednostek samorządu terytorialnego jest zazwyczaj sporadyczne. Nawet jeśli uczestniczą oni w procesie, to stanowią raczej jego otoczenie. Dotyczy to również relacji urzędy marszałkowskie — urzędy gminne.

Moje doświadczenia w tworzeniu strategii województwa pozwalają na stwierdzenie, że przedstawiciele różnych gmin są uczestnikami zespołów strategicznych, zatem uczestniczą w planowaniu. Również wdrażanie odbywa się w dużej mierze na skutek zaangażowania władz samorządów lokalnych. Jednak odpowiedzialność za ten proces wciąż spoczywa na samorządzie województwa. Nie można wszystkich gmin w województwie włączyć do rdzenia, ale każda gmina w województwie powinna mieć możliwość uczestniczenia w konsultacjach oraz wykorzystywania instrumentów polityki rozwoju. Niestety tylko część z nich korzysta z tych przywilejów, szczególnie z pierwszego. Inspirujących kooperantów spotykamy

również na poziomie lokalnym — a do ich grona mogą zaliczać się władze samorządowe województw i pracownicy urzędów marszałkowskich. To oni mają często dodatkową wiedzę na temat różnych rozwiązań, dzielą się pomysłami i wręcz wypracowują pewne ustalenia dla gmin, szczególnie wówczas, gdy występuje zbieżność celów (dobrze realizowana strategia gminna wpływa na realizację strategii województwa). Oczywiście oprócz środowiska administracyjno-samorządowego inspirujących kooperantów powinniśmy szukać we wszystkich możliwych miejscach (w kraju i za granicą) oraz we wszystkich możliwych grupach społecznych.

Udział w konsultacjach czy innych spotkaniach służących wymianie wiedzy i doświadczeń jest przejawem chęci uczestniczenia w sieciach współpracy. Nie zawsze jednak uczestnictwo to jest równe z punktu widzenia wkładanych zasobów i korzyści osiągniętych przez różnych uczestników sieci. Dlatego w procesie strategicznym najbardziej wartościowymi interesariuszami zewnętrznymi są właśnie inspirujący kooperanci. Ich uczestnictwo w procesie rozszerza możliwości współpracy i pozyskiwania zasobów zewnętrznych, a przede wszystkim może dostarczać inspiracji wynikających z wiedzy i doświadczenia kooperantów.

2.1.4. Czujni konkurenci

Czujnymi konkurentami nazywam osoby angażujące się w proces strategiczny, ale mające inne cele niż lider i jego drużyna. Cele te nie muszą być przeciwstawne do celów procesu strategicznego, ale mogą wynikać choćby z innego podejścia do wizji rozwoju lub chęci stosowania innych instrumentów niż te proponowane przez organizatorów procesu.

Osoby te nie zawsze są włączane np. w prace nad strategią, ale pojawiają się wówczas, gdy ich interesy są w jakiś sposób zagrożone lub chcą swoje interesy zabezpieczyć w trakcie realizacji procesu strategicznego. Do tej grupy zaliczają się np. radni, którzy nie biorą udziału w pracach grup strategicznych, ale obserwują proces i wiedzą, że w odpowiednim momencie będą chcieli/mogli zrealizować swoje cele. Działania administracji służące budowie strategii, które często kończą się politycznym głosowaniem, są wykorzystywane przez różne grupy nacisku jako świetna okazja do wymuszania ważnych decyzji.

Proces strategiczny realizowany w danym samorządzie nie musi być postrzegany przez otoczenie tego samorządu jako jego szansa. Dlatego próba włączenia przedstawicieli innych jst może spotkać się co najwyżej z chłodną reakcją. Nawet pomimo takiej postawy sąsiedzi będą jednak oceniać podejmowane i planowane przez dany samorząd działania. Wiedza o tych działaniach pozwoli im poznać ewentualne zagrożenie pozycji konkurencyjnej. Czujni konkurenci realizują swoje cele, rywalizując o ograniczone zasoby. Tak dzieje się w gminach, które starają się przyciągnąć mieszkańców, inwestorów czy turystów, a także środki zewnętrzne.

Wykorzystanie różnych instrumentów, a nawet realizacja konkretnych inwestycji może stać się przyczyną sporów (zob. przypadek blokowania przez samorząd województwa pomorskiego przekopu Mierzei Wiślanej).

2.1.5. Potencjalni wspierający lub ograniczający

Ten typ interesariuszy procesu strategicznego jest bardzo ważny ze względu na ich potencjał, zarówno pozytywny, jak i negatywny. W gronie potencjalnych wspierających lub ograniczających mogą znaleźć się w zasadzie przedstawiciele wszystkich grup społecznych.

Kluczem do nawiązania relacji z tą grupą są działania informacyjne rozumiane jako pozytywny PR (*public relations*), realizowany w sposób przemyślany, ograniczający szum informacyjny (Wojcik, 2013). Zgodnie z teorią doskonałości PR (Grunig, 1992) prowadzenie skutecznej komunikacji z tą grupą interesariuszy (ale również ogólnie) powinno być elementem zarządzania organizacją samorządową, ponieważ wpływa to na ogólny wizerunek samorządu, ale przede wszystkim pozwala zwiększać potencjał rozwojowy (szczególnie gdy udaje się pozyskać potencjalnych wspierających proces) (por. Dziemianowicz i Cybulska 2021).

2.1.6. Pasywni nieświadomi

Doświadczenie wielu procesów strategicznych pozwala sformułować tezę, że typ interesariuszy określany przez mnie jako pasywni nieświadomi stanowi bardzo dużą część naszych społeczności regionalnych i lokalnych. Ten typ nie interesuje się ani strategią, ani planami rozwojowymi władz, a zatem nie uczestniczy aktywnie w procesie strategicznym. Osoby zaliczające się do tej grupy są daleko od polityki i spraw społeczności samorządowej, choć oczywiście potrafią zadbać o własny interes, gdy są realizowane różne inwestycje gminne, pogarszające nawet czasowo ich jakość życia. Działania osób zaliczanych do pasywnych nieświadomych, jeśli są podejmowane, mają pośredni wpływ na proces strategiczny. Przykładem jest udział osób niezwiązanych z procesem strategicznym w badaniach służących dostarczeniu informacji na etapie diagnoz, monitoringu i ewaluacji. Sam brak zaangażowania danej osoby w proces strategiczny nie oznacza, że osoba ta będzie unikała odpowiedzi na pytania ankietera.

W kontekście pasywności mieszkańców warto zwrócić uwagę, że jest ona powiązana z charakterem gminy i postawą władz samorządowych. Starając się wyjaśnić np. brak aktywności samorządów lokalnych w pozyskiwaniu środków europejskich, sformułowałem hipotezę łańcucha wartości zerowej, która pozwoliła stworzyć koncepcję łańcucha wartości gminy (Dziemianowicz, 2007). Kluczowymi podmiotami w tej koncepcji są: lider, otoczenie wewnętrzne (mieszkańcy) i otoczenie zewnętrzne. Ze względu na uwzględniony w niej czas (przeszłość,

teraźniejszość i przyszłość) wyróżniłem dziewięć czynników wpływających na wartość gminy. Powiązane z liderem są: doświadczenie (przeszłość), wiedza i umiejętności (teraźniejszość) oraz wizja (przyszłość), z otoczeniem wewnętrznym zaś (odpowiednio): kapitał społeczny, współpraca i zaufanie. W przypadku presji zewnętrznej wskazałem odnoszące się do czasu: presję przeszłą, teraźniejszą i przyszłą. W tym kontekście można założyć, że duża liczba pasywnych nieświadomych interesariuszy w danym samorządzie może wynikać z postawy lidera, ale również kapitału społecznego i braku doświadczeń we współpracy (zob. też Świaniewicz, 2007).

Strategia podejścia władz samorządowych do mieszkańców pasywnych nieświadomych może mieć dwa podstawowe cele. Jednym będzie zwiększanie aktywności, drugim budowanie świadomości.

Istotne wydaje się pytanie, czy jest to potrzebne z punktu widzenia procesu strategicznego? Jeśli proces ten traktowany jest wąsko, np. przez pryzmat opracowania strategii, to odpowiedź nie jest wcale taka oczywista — przecież wszyscy mieszkańcy nie będą tworzyć tego dokumentu — choć już wszyscy mogą uczestniczyć w konsultacjach. Zdecydowanie pozytywnie trzeba odpowiedzieć na to pytanie, gdy mowa o całym procesie, nie tylko o dokumencie strategicznym. Przecież wdrażanie projektów, czyli działania służące mieszkańcom, powinno być oparte na rzeczywistych potrzebach samych zainteresowanych. Władza może uważać, że wie lepiej, czego oczekują jej wyborcy, ale w kontekście wspólnoty samorządowej takie podejście jest mało budujące.

2.2. Zasoby strategiczne obszaru

Z punktu widzenia organizacji istnieją różne definicje jej zasobów, choć w literaturze dominuje podstawowy podział na zasoby materialne i niematerialne. Ich uszczegółowienie pozwala wyróżnić takie zasoby, jak: ludzie, finanse, rzeczy i informacje (Griffin, 2004), czy też: dobra materialne (w tym środki finansowe); usługi i szeroko rozumiane przywileje podmiotu gospodarczego; zdolności i chęci działania; warunki i możliwości działania; wiedza; prestiż; czas; informacja; władza (Piotrowski, 2000).

Teoria zasobowa jest ukierunkowana na cechy organizacji, choć to właśnie zasoby i umiejętność ich wykorzystania pozwalają zbudować przewagę nad konkurentami. W tym duchu J.B. Barney i D.N. Clark (2007) podejmują zagadnienia: kultury, zaufania, zasobów ludzkich oraz technologii informacyjnej. Z punktu widzenia konkurencyjności organizacji i teorii zasobowej kluczowe są te zasoby, które nie są łatwe do naśladowania przez innych (Obłój, 2007), dlatego są one nazywane „aktywami strategicznymi” (Obłój, 2010).

Rozpatrując zasoby w kontekście samorządów terytorialnych jako organizacji, można zastanowić się, co samorząd posiada i/lub kontroluje? Mogą to być wszelkie elementy infrastruktury; położenie gminy/regionu; budżet gminy; firmy działające na terenie gminy; mieszkańcy; organizacje pozarządowe etc. W całym zbiorze zasobów samorządowych wiele uwagi poświęca się finansom, które są traktowane jako zasób, który można i trzeba używać do realizacji celów rozwojowych. Niestety często dyskusja o pieniądzach przysłania inne zasoby i możliwości wykorzystywania ich na rzecz samorządu.

Inne wymiary problemowe leżą u podstaw klasyfikacji wywodzącej się z ekonomicznego podejścia do terytorium, którą również uważam za wartą przytoczenia. R. Camagni (2009) nie używa pojęcia czynnik rozwoju, ale posługuje się komponentami kapitału terytorialnego, których część znajduje się w klasyfikacji omówionej wyżej. Ogólnie koncepcja kapitałów terytorialnych wydaje się odpowiednią na analizy zewnętrznych uwarunkowań rozwoju (ujętych w ramy np. analizy STEEPL) i tu również odnajdujemy różnorodność podejść (pierwsze cztery kapitały to: ludzki, społeczny, infrastrukturalny i przyrodniczy). Kapitał terytorialny jest czasem utożsamiany z czynnikiem rozwoju terytorialnego, choć bliższe jest mi podejście traktujące kapitał terytorialny jako zasób danego terytorium, czyli jego aktywa (por. Markowski, 2011a; Zaucha i in., 2015; Kudłacz i Markowski, 2017). Takie podejście prezentuje m.in. E. Szafranek (2019), przy czym autorka umieszcza kapitał terytorialny na pozycji nadrzędnej w stosunku do zasobów danego terytorium i czynników jego rozwoju, a jednocześnie z kapitału terytorialnego mają wytworzyć się potencjały rozwoju. J. Zaucha i in. (2015) wskazują na: kapitał ludzki, efekty aglomeracyjne, dobra publiczne i konsumpcję publiczną, infrastrukturę publiczną, instytucje (wśród nich normy i reguły oraz kapitał społeczny). Interesujące podejście do kapitałów w ujęciu przestrzennym prezentują również J. Adamus i Z. Przygodzki (2022), którzy w kontekście przestrzeni publicznych wyróżniają następujące kapitały: marki, dziedzictwa kulturowego, sieci, społeczny, kreatywny i rzeczowy. Kapitał terytorialny podlega zmianom. P. Churski i inni (2020), posługując się wyjściową kategorią kapitału terytorialnego złożonego z kapitałów: ludzkiego, społecznego, materialnego i finansowego, zwracają uwagę na ewolucyjne podejście do interpretacji czynników rozwoju i zasobów regionalnych. Pierwsza zmiana nastąpiła po wprowadzeniu do tradycyjnej ekonomii elementów związanych m.in. z kapitałem społecznym (w wyniku czego można mówić o czterech kapitałach budujących jeden kapitał terytorialny). W ramach drugiej zmiany nastąpiła koncentracja uwagi na innowacjach, procesach uczenia się i przepływie wiedzy, a trzecia zmiana wprowadziła pojęcie miękkich czynników oraz nowe formy działalności gospodarczej, jak klastry.

Wracając do Camagniego, jego koncepcja jest oparta na wskazaniach dwóch wymiarów problemowych. Pierwszy z nich to rywalizacja, a drugim jest materialność komponentów. W każdym z tych wymiarów autor wyróżnił trzy rodzaje

komponentów, co łącznie daje macierz złożoną z dziewięciu pól. W przypadku rywalizacji można mówić o jej wysokim natężeniu i wówczas mamy do czynienia z dobrami prywatnymi. Na drugim końcu osi, gdzie rywalizacja jest słaba, są dobra publiczne. W tych teoretycznych ramach pośrodku znajdują się dobra klubowe oraz „nieczyste” dobra publiczne, jak np. zastrzeżone sieci, sieci współpracy i kapitał relacyjny. Z kolei wymiar materialności uwzględnia dobra materialne, dobra mieszane i dobra niematerialne. Tak nakreślone osie dały możliwość wskazania następujących komponentów kapitału terytorialnego:

- a) zasoby naturalne i kulturowe, infrastruktura społeczna (niska konkurencja i dobra materialne);
- b) własne sieci (transportowe), dobra wspólne, jak krajobraz (konkurencja średnia i dobra materialne);
- c) kapitał prywatny, finansowe efekty zewnętrzne, towary płatne (konkurencja wysoka i dobra materialne);
- d) kapitał społeczny określany przez instytucje, zasady, normy (niska konkurencja i dobra niematerialne);
- e) kapitał relacyjny, czyli zdolności kooperacyjne, kolektywne uczenie się (konkurencja średnia i dobra niematerialne);
- f) kapitał ludzki, którego przejawem jest przedsiębiorczość, kreatywność, miękkie zewnętrzne efekty finansowe (wysoka konkurencja i dobra niematerialne);
- g) narzędzia zwiększające chłonność, organizacje wspierające B+R, łączność, ekonomie aglomeracji (niska konkurencja i dobra mieszane);
- h) sieci współpracy, zarządzanie ziemią i zasobami kulturowymi (średnia konkurencja i dobra mieszane);
- i) relacyjne usługi prywatne, czyli powiązania zewnętrzne firm, transfer efektów prac B+R, firmy typu spin-off (konkurencja wysoka i dobra mieszane).

Poza zwróceniem uwagi na cechy istotne z punktu widzenia oceny kapitału terytorialnego Camagni widzi różnicę między starym i nowym podejściem do kwestii kapitałów. Tradycyjny sposób koncentrował się na czterech kapitałach „skrajnych” (wskazanymi pod literami: a; c; d; f), gdy podejście innowacyjne operuje „środkami” (czyli kapitałami oznaczonymi literami: b; e; g; h; i).

J. Zaucha i inni (2015) wprowadzają pojęcie kluczy terytorialnych, które traktują jako operacjonalizację koncepcji kapitałów terytorialnych. W analizach wzrostu regionalnego wyróżniają następujące klucze: dostępność, usługi pożytku publicznego, zasoby terytorialne, powiązania ośrodków miejskich oraz regiony funkcjonalne. Ze względu na to, że wśród zasobów terytorialnych znajdują się składniki kapitału terytorialnego, można traktować klucze jako rozwinięcie dyskusji o kapitale terytorialnym, ale przede wszystkim w kierunku łączącym kapitał terytorialny ze spójnością terytorialną. W zależności od skali przestrzennej można mówić o spójności terytorialnej na poziomie europejskim, ale również wewnątrz

krajów i w mniejszych jednostkach. Ogólnie rzecz ujmując, **spójność terytorialną** można zdefiniować jako (por. Gorzelak, 2009):

efektywne wykorzystanie potencjałów i likwidowanie barier rozwoju różnych części terytorium umożliwiające osiągnięcie celów społecznych i gospodarczych.

Przyjęte przeze mnie założenie, że w rzeczywistości to interesariusze obszaru strategicznego stanowią o jego istnieniu, nakazuje zwrócić uwagę na dwa zagadnienia związane z ludźmi i relacjami między nimi, czyli przyjrzeć się nieco bliżej kapitałowi ludzkiemu i kapitałowi społecznemu.

Pojęcie kapitału ludzkiego występuje często obok pozornie zbliżonego pojęcia kapitału społecznego i oba są kojarzone z rozwojem społeczno-gospodarczym. Zgoda co do znaczenia tego terminu jest bardziej powszechna niż w przypadku kapitału społecznego. Kapitał ludzki można zdefiniować następująco:

Kapitał ludzki to potencjał intelektualny pojedynczych osób tworzących organizację, pozwalający osiągać przez nią cele.

Kapitał ludzki możemy rozpatrywać z licznych punktów widzenia (przedsiębiorczości i ekonomiki firmy, zasobów ludzkich, psychologii, ekonomii pracy, teorii organizacji, strategii (por. Nyberg i Wright, 2015; Przygodzki, 2016), choć mnie najbardziej interesuje, w jaki sposób powinno się uwzględniać ten element w kontekście rozwoju obszaru strategicznego. Warto w tym miejscu odnotować również pojęcie kapitału intelektualnego, na który składają się kapitał ludzki i kapitał strukturalny (najogólniej można go traktować jako cechy organizacji wspierające produktywność pracowników) (Edvinsson i Malone, 2001).

Ch. Hassel (2012) przytacza definicję zaproponowaną przez P. Friederichsa (2004), w której kapitał ludzki jest rozpatrywany w trzech wymiarach: człowiek — proces — system. W każdym z tych wymiarów jest wymienionych kilka grup ludzkich cech. Człowiek jest opisywany przez pryzmat jego potencjału intelektualnego, potencjału motywacyjnego, potencjału integracyjnego, a także stanu zdrowia. Procesy obejmują takie zagadnienia, jak: przywództwo, współpraca, komunikacja, zmiany zarządzania, kultura organizacyjna. Wymiar systemowy to m.in.: zasady organizacji, systemy pracownicze, funkcja zasobów ludzkich, system przedsiębiorstw. Ponadto autor zwraca uwagę na jeszcze jeden podział: kapitał ludzki „ogólny” oraz kapitał ludzki „specyficzny” (por. Coff i Raffiee, 2015). Ten pierwszy dotyczy przede wszystkim wiedzy i generalnie kwalifikacji, które mogą być wykorzystywane przez jednostkę w różnych organizacjach. Konsekwentnie, specyficzny kapitał ludzki będzie określany przez te cechy ludzi, które nie mogą być łatwo transferowane do innych organizacji (jako przykład są podawane specyficzne

umiejętności potrzebne tylko w jednej firmie lub więzi z innymi osobami, których nie można prosto skopiować w innej organizacji — choć te ostatnie wydają się bardziej świadczyć o kapitale społecznym).

Powyższe uwagi dowodzą, że błędem jest określanie poziomu kapitału ludzkiego wyłącznie na podstawie odsetka ludności z wyższym wykształceniem — ta miara ma oczywiście swoją użyteczność, jednak zdecydowanie ograniczoną w stosunku do pełnego obrazu zagadnienia. Dlatego do miar kapitału ludzkiego zalicza się również: zaangażowanie, kompetencje i świadomość, odporność na stres, autonomię i kontrolę (Weckroth, Kempainen i Sørensen, 2015).

B.W. Hall (2008) sformułował tezę, że aktualne (na początku XXI w.) podejście do zarządzania kapitałem ludzkim upada z trzech powodów, którymi są: brak odpowiedzialnych za wydajność kapitału ludzkiego, brak podejścia systemowego do kapitału ludzkiego oraz nieadekwatne modele biznesowe lokujące zasoby ludzkie wśród mniej ważnych z punktu widzenia konkurencyjności firmy. Autor proponuje skoncentrowanie się na strategii kapitału ludzkiego, którą będą charakteryzowały następujące cechy: jasność zdefiniowania, jasność możliwości i odpowiedzialności, koncentracja na kluczowych rolach, wszechstronność i integracja, miary i zarządzanie stosowane z podobną powagą, jak w przypadku kapitału finansowego, koncentracja na zewnętrznych klientach, orientacja na wyniki, systematyczne i proaktywne podejście do poprawy wyników.

Wydaje się, że drugi z kapitałów, czyli społeczny, jest bardziej złożonym zasobem od omówionego wyżej. P. Sztompka (2016), opisując źródła idei kapitału społecznego, wymienia cztery kluczowe dzieła:

- artykuł socjolożki L.H. Hanifan z 1916 r., w którym zauważyła, że takie cechy społeczności lokalnej, jak: dobra wola, braterstwo, wzajemna sympatia i stosunki społeczne, wpływają na możliwości osiągnięcia celów wspólnotowych oraz zwiększają możliwości wykorzystania infrastruktury twardej³;
- artykuł socjologa P. Bordieu z 1980 r., w którym znajduje się definicja kapitału społecznego rozumianego jako „zbioru aktualnych lub potencjalnych zasobów, które wiążą się z posiadaniem trwałej sieci mniej lub bardziej zinstytucjonalizowanych relacji wzajemnej znajomości lub rozpoznawania się” (s. 3, za: Sztompka, 2016, s. 286);
- artykuł J. Colemana z 1988 r., w którym wiarygodność i zaufanie są traktowane jako wspólny mianownik funkcjonowania społeczności żydowskich handlarzy diamentami w Nowym Jorku. Obie te cechy sieci społecznej gwarantowały z jednej strony jej spójność, z drugiej zaś obniżały koszty transakcji. Brak umów czy oddawanie wartościowych towarów bez pokwitowania mogły być

3. Hanifan zauważyła trudność funkcjonowania człowieka w oderwaniu od innych ludzi. Z kolei bliskość, która wiąże się z takimi pojęciami, jak np. dobra wola i sympatia, pozwala wyzwolić właśnie kapitał społeczny, dzięki niemu są zaspokajane potrzeby jednostek i grup (Putnam, 2008).

podstawą biznesu, ponieważ wszyscy wiedzieli, że strata jednego lub drugiego oznacza wykluczenie z sieci. Istotne jest, że za zaufaniem kryła się również chęć podtrzymania reputacji, która pozwalała w przyszłości realizować interesy. Coleman jest traktowany jako ten, który rozwinął teorię kapitału społecznego i nadał mu sens w wymiarach: zobowiązań i oczekiwań, kanałów informacyjnych oraz norm społecznych (por. Folland i Rocco, 2014);

- książkę politologa R.D. Putnama (1993) zatytułowaną *Democracy in Work*, autor wyjaśnia w niej różnice w rozwoju gospodarczym między północą a południem Włoch odmiennymi typami kapitału społecznego, który — jak u wcześniej wymienionych autorów — pozwala osiągać cele grupom społecznym, jednak rozumiany jest jako „sieci, normy i zaufanie”. Północne Włochy, pełne oddolnej aktywności mieszkańców przejawiającej się uczestnictwem w stowarzyszeniach i organizacjach pozarządowych, rozwijają się dynamicznie, gdy południe, zdominowane przez „amoralny familizm” (Banfield, 1958, za: Sztompka, 2016), cechuje niska aktywność społeczna oraz nepotyzm i korrupcja wśród polityków, co kotwiczy tę część Italii w sferze ubóstwa.

Kapitał społeczny stał się atrakcyjnym tematem wielu badań, które nawiązywały do głównej tezy: relacje społeczne wpływają na to, w jaki sposób rozwija się region, w kontekście zarówno społecznym czy gospodarczym, jak i instytucjonalnym (zob. Szmigielska-Rawska i Gano, 2021). W literaturze przedmiotu spotykamy korelacje wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego i miar kapitału społecznego (Swianiewicz, Dziemianowicz i Mackiewicz, 2000; Fine, 2010; Czapiński, 2015; Weckroth, Kempainen i Sørensen, 2015).

Czym zatem jest kapitał społeczny? Proponuję przyjąć definicję zaproponowaną przez A. Portesa:

Kapitał społeczny to zdolność działających jednostek do uzyskania korzyści dzięki członkostwu w sieciach społecznych lub innych strukturach społecznych (Portes, 1998, s. 6, za: Sztompka, 2016, s. 294).

Ta ogólna definicja, jak i wiele innych, zawiera dwa komponenty. Jeden z nich podkreśla cechę człowieka, jaką są określone oczekiwania wobec siebie i otoczenia. Drugi komponent dotyczy relacji (sieci społeczne, normy, zaufanie). W literaturze wyróżnia się dwa podstawowe typy kapitału społecznego. Pierwszy z nich to kapitał łączący (*bridging*), czyli inkluzyjny, otwarty na nowe, często zewnętrzne relacje. Drugi rodzaj to kapitał spajający/wiążący (*bonding*), o charakterze ekskluzywnym, ukierunkowany do wewnątrz danej sieci, do której ciężko jest przedostać się ze świata zewnętrznego. Między tymi dwoma rodzajami kapitału społecznego niektórzy autorzy wyróżniają tzw. kapitał pomostowy odzwierciedlający de facto zaangażowanie w sprawy publiczne.

Kapitał społeczny może przyjmować formy: norm i wartości, bliskich więzi, sieci nieformalnych i aktywności indywidualnej oraz sieci zinstytucjonalizowanych

(Czapiński, 2015, s. 351). Z jednej strony wszystkie te formy mogą, lecz nie muszą, charakteryzować zarówno pojedyncze osoby, jak i grupy, z drugiej zaś strony wcale nie muszą współwystępować. Trudno jest wyobrazić sobie, by człowiek żył bez jakichkolwiek norm i wartości, ale jeśli ograniczymy je do tych, które służą relacjom społecznym, możemy już zyskać wizję człowieka, który jest „wewnętrznie zamknięty”. Jego funkcjonalność z punktu widzenia kapitału społecznego jest zatem dość ograniczona. Podobnie jest z sieciami nieformalnymi i bliskimi więziami. Oczywiście z punktu widzenia rodziny wspieranie się jej członków we wszystkich aspektach życia (prywatnych i zawodowych) jest przejawem kapitału społecznego, jednak tego typu aktywność społeczna wcale nie musi przekładać się na zaangażowanie członków rodziny na rzecz społeczności lokalnej. Również wartości czy normy przyjęte w rodzinie nie muszą współgrać z tymi wyznawanymi na zewnątrz. Podobnie jest z aktywnością społeczną w różnego rodzaju organizacjach pozarządowych. Część mieszkańców obszaru strategicznego może uchodzić za „urodzonych społeczników”, podczas gdy ich więzi rodzinne są bardzo ubogie. Rozpatrując kapitał społeczny, należy zwrócić uwagę również na siłę więzi międzyludzkich. Szczególnie w dobie internetu i portali społecznościowych wydawać by się mogło, że następuje przeniesienie znacznej części aktywności społecznej do wymiaru cyfrowego i następuje osłabienie więzi międzyludzkich. R.D. Putnam zauważa, że:

Komunikacja za pomocą komputera jest bardziej egalitarna, szczerza, zadaniowa, niż komunikacja bezpośrednia. Uczestnicy internetowych grup dyskusyjnych mają najczęściej więcej alternatyw. Jednak niedostatek wskazówek i komunikacji społecznej powoduje, że trudniej im osiągnąć konsensus i odczuwać solidarność z pozostałymi. Mają poczucie „depersonalizacji” i są mniej zadowoleni ze wspólnych osiągnięć. Grupy komunikujące się za pośrednictwem komputera lepiej radzą sobie z intelektualnym opanowaniem rozwiązywanego zadania — prawdopodobnie dlatego, że są mniej „rozprasane” przez komunikację społeczną — jednak wypadają dużo słabiej w generowaniu zaufania i wzajemności, które są niezbędne, aby wykorzystać zdobytą wiedzę (2008, s. 299).

Reasumując: kapitał społeczny i kapitał ludzki można traktować jako zasoby obszaru strategicznego. To od tych zasobów zależą możliwości stosowania określonych czynników oraz likwidowania barier rozwoju⁴, a także jakość procesu strategicznego omawianego w części trzeciej. To dzięki ludziom charakteryzującym się określonym kapitałem ludzkim i społecznym są uruchamiane inne zasoby obszaru strategicznego, ale to oni decydują, w jaki sposób to nastąpi. Dlatego też wyposażenie w kapitał ludzki i kapitał społeczny przekłada się na możliwości rozwojowe obszaru strategicznego.

4. O zależności między kapitałem ludzkim i kapitałem społecznym a rozwojem gospodarczym pisze m.in. Herbst, 2007.

2.3. Granice obszaru strategicznego

Pojęcie „granica” jest wykorzystywane na wielu polach badawczych. W kontekście obszaru strategicznego kluczowe jest ujęcie geograficzne ze szczególnym uwzględnieniem wymiaru społeczno-ekonomicznego. W najprostszym znaczeniu, granicą jest linia rozgraniczająca jeden obszar od drugiego, co przywodzi na myśl granice administracyjne. Takie granice są często wyraźnie widoczne w przestrzeni, czego przykładem są niektóre granice państwowe, wśród których tworem skrajnym są wybudowane wzdłuż granicy mury i zasieki. Inne granice administracyjne przybierają w przestrzeni postać mniej widoczną, a czasem tylko symboliczną, szczególnie gdy mówimy o granicach jednostek samorządu terytorialnego. W praktyce granica administracyjna wyznacza obszar związany administracyjnie, który nie musi pokrywać się z obszarem funkcjonalnym. Wówczas mieszkańcy danego obszaru realizują zadania administracyjne wewnątrz, ale np. korzystają z części usług publicznych lub więzi gospodarczych na zewnątrz obszaru wyznaczonego granicami administracyjnymi.

Specjalnym typem granicy administracyjnej jest granica państwa, głównie ze względu na rozdzielanie przez nią obszarów o różnych systemach prawnych, społecznych, kulturowych i jej często ograniczający charakter. Granica państwa, wyraźnie oddzielająca jedno terytorium od drugiego, może być traktowana nie jako linia, a jako płaszczyzna, o czym mówi np. ustawa o ochronie granicy państwowej (art. 1)⁵:

(...) „granica państwową” jest powierzchnia pionowa przechodząca przez linię graniczną, oddzielająca terytorium państwa polskiego od terytoriów innych państw i od morza pełnego. Granica państwowa rozgranicza również przestrzeń powietrzną, wody i wnętrze ziemi.

Znaczenie granic administracyjnych bardzo dobrze oddaje ustawa o samorządzie gminnym w art. 4⁶:

3. Ustalenie i zmiana granic gmin dokonywane są w sposób zapewniający gminie terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych.

5. Ustawa z dn. 12.10.1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 295).

6. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95 z późn. zm.). Należy podkreślić, że ustawa o samorządzie powiatowym zawiera, co do zasady, analogiczne zapisy dotyczące granic i ich ewentualnych zmian, a z kolei ustawa o samorządzie województwa zagadnienie granic regionów w zasadzie omija, wskazując tylko, że województwo posiada określone innymi ustawami terytorium. W ustawie o trójstopniowym podziale terytorialnym państwa wskazuje się, jakie gminy wchodziły w skład województwa.

4. Nadanie gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalenie jego granic i ich zmiana dokonywane są w sposób uwzględniający infrastrukturę społeczną i techniczną oraz układ urbanistyczny i charakter zabudowy.

Powyższy cytat zwraca uwagę na następujące zagadnienia dotyczące granic administracyjnych:

- granice mogą wskazywać zasięg możliwie jednorodnego obszaru, ale jednocześnie w tym obszarze mogą być zlokalizowane różne organizacje, które od strony zarządczej traktują ten obszar jako element otoczenia zewnętrznego⁷;
- przy wyznaczaniu granic bierze się pod uwagę również uwarunkowania historyczne, takie jak układ osadniczy i przestrzenny;
- obszary wyznaczone granicami charakteryzują się więziami społecznymi, gospodarczymi i kulturowymi — zatem granice mogą być traktowane jako „markery” oddzielające różnego rodzaju sieci relacji;
- granice wyznacza się również w celu osiągnięcia określonej zdolności zarządczej — to zagadnienie nawiązuje bezpośrednio do teorii zarządzania i wskazuje konieczność określenia zasięgu oddziaływania określonej władzy czy też siły zarządczej;
- granice można zmieniać; ta cecha granic wydaje się szczególnie ważna w kontekście procesów strategicznych oraz granicy obszaru strategicznego. Zmiany granic nie tylko oznaczają zmiany stosunku władzy, relacji etc., ale również można je traktować jako czynnik kreujący nowe możliwości dla rozwoju danego obszaru.

Zagadnienie granic przestrzennych jest osadzone bardzo mocno w tradycji, ponieważ granicami zajmowali się klasycy teorii lokalizacji i gospodarki przestrzennej⁸. W pierwszych modelach zakładających niewielkie zróżnicowanie przestrzeni granica przyjmowała postać „linii granicznej” oddzielającej jeden obszar od drugiego. Dotyczyło to np. obszarów produkcji rolnej (Thünen, 1826) czy zasięgów ośrodków centralnych (Christaller, 1963). Bardzo dużo miejsca granicom poświęcił A. Lösch (1961) w klasycznej pracy na temat gospodarki przestrzennej. Autor wskazuje wiele różnych typów granic: polityczne, państwowe, administracyjne, gospodarcze, naturalne, krajobrazowe, krajobrazów ekonomicznych, przestrzen-

7. Zwraca uwagę fakt, że w zarządzaniu organizacjami problem granic jest traktowany raczej jako mało istotny z punktu widzenia sposobu rozdzielenia tego, co jest wnętrzem organizacji i jej otoczeniem. Prawdopodobnie jest to konsekwencją oczywistego traktowania firmy lub przedsiębiorstwa jako bytu określonego przez jego właścicieli czy kierownictwo. Zdecydowanie więcej miejsca poświęca się relacjom organizacja — otoczenie, które jest definiowane jako „wszystko poza granicami organizacji” (Griffin, 2004, s. 75).

8. Jest oczywiste, że granice polityczne i granice fizyczne występujące czy to w postaci linii zasięgu danego państwa, czy muru oddzielającego miasto od otoczenia, były znane i stosowane znacznie wcześniej niż koniec XIX i początek XX w., czyli okres twórczości kluczowych klasyków gospodarki przestrzennej (zob. np. Regulski, 1986; Kotkin, 2018).

ne, geograficzne. Ta mnogość wynika z faktu, że regiony gospodarcze mogą tworzyć się wewnątrz regionów politycznych, ale również mogą wychodzić poza granice tych regionów. Wydaje się również konsekwencją łatwości stosowanie tego terminu przez autora, wprowadzającego takie pojęcia jak krajobraz czy krajobraz ekonomiczny, w którym lokalizują się przemysły (prowadząc wciąż wywód na temat regionów). Natomiast z punktu widzenia prowadzenia polityki na danym obszarze ważna jest jego konstatacja, która nie uległa dotąd osłabieniu, że:

Zbieżność granic politycznych i ekonomicznych dla „wielkich obszarów” jest pożądana i wzajemnie uwarunkowana. Państwo kierujące życiem politycznym i gospodarczym kraju tworzy granice geograficzne swych wpływów w taki sposób, aby obejmowały — tam gdzie to jest możliwe — obszary o takich powiązaniach gospodarczych, które uważa za ważne dla swego istnienia... (Lösch, 1961, s. 215–216).

W węższym znaczeniu Lösch wyróżnia dwa typy granic. Pierwszy odnosi się do granic między obszarami różnorodnych dóbr, a drugi — pomiędzy obszarami różnorodnych rynków, autor zwraca jednocześnie uwagę na fakt, że granice mogą być zarówno wyraźnie zarysowane, jak i niewyraźnie (gdy rynki zachodzą na siebie). Dlatego też w koncepcji obszaru strategicznego proponuję traktowanie granic jako stref rozmytych, które jest rozpowszechnione w literaturze. Przykładowo, Z. Chojnicki i T. Czyż piszą, że:

Granice regionów — systemów terytorialnych mają charakter rozmyty. Przynależność obszarów marginalnych do poszczególnych regionów jest nieostra oraz stopniowalna. Granice regionu nie są granicami podziału rozłącznego, lecz zbiorem punktów o oszacowanym stopniu przynależności (1992, s. 11).

R. Domański (1998) stwierdza, że w kontekście granic ważny jest czas, i dlatego zwraca uwagę na granice o charakterze wyprzedzającym lub następczym. W pierwszym przypadku granice są wyznaczane przed zasiedleniem danego obszaru, w drugim, już po wytworzeniu się określonego systemu społeczno-gospodarczego. Z czasem wiąże się również zagadnienie trwałości granic. Dotyczy ono też granic administracyjnych, których zmiany są możliwie na każdym szczeblu, od państwowego do lokalnego.

W kontekście znaczenia granic warto ponadto podkreślić ich funkcje wychodzące poza terminologię ekonomiczną. Przykładowo, J. Barbag (1978) przypisuje granicom sprawczość w określaniu tożsamości terytorialnej państwa, ale również zwraca uwagę na praktykę, w ramach której obszary przygraniczne stanowiły szersze strefy rozdzielające w postaci lasów, gór czy bagien. Jednocześnie autor stwierdza, że granice są barierami ograniczającymi migrację ludzi oraz wymianę towarów i innych czynników (por. Domański 1998). To z kolei nawiązuje do związku granic politycznych z granicami ekonomicznymi wskazanego np. przez

E.M. Hoovera (1962), który granice polityczne rozpatruje jako bariery handlu, przepływu czynników produkcji, a nawet w koordynowaniu działań zarządczych (administracyjnych) na danym obszarze.

Interesującą syntezę podejście do granic w badaniach geograficznych zaprezentował J. Bański (2010)⁹. Autor ten przeprowadził analizę podstawowych kategorii granic, podjął zagadnienie stabilności granic i rozpatrzył rolę granicy jako bariery przestrzennej. Pozwoliło to wyróżnić kilka typów klasyfikacji granic ze względu na¹⁰:

- 1) formę geometryczną — można wyróżnić granice liniowe i strefowe;
- 2) realność prawno-administracyjna — w tym przypadku istnieją granice formalne i nieformalne;
- 3) formę przebiegu, czyli granice proste i skomplikowane;
- 4) morfologię — są granice fizjograficzne i sztuczne;
- 5) stabilność — to z kolei granice trwałe i zmienne;
- 6) barierę przestrzenną, co pozwala wyróżnić granice otwarte, przenikalne oraz zamknięte;
- 7) genezę, czyli granice antecedentne i subsekwentne, odpowiadające wcześniej wymienionym granicom wyprzedzającym i następczym.

Głębsza analiza wymienionych czynników różnicujących granice doprowadziła autora do stwierdzenia, że dwa wymiary wyznaczone przez morfologię oraz formę istnienia pozwalają stworzyć klasyfikację i przypisać każdy rodzaj do jednej z czterech klas: formalne i fizjograficzne, nieformalne i fizjograficzne; formalne i sztuczne oraz nieformalne i sztuczne.

To właśnie geograficzny punkt widzenia stosuję w definicji granicy obszaru strategicznego:

Granica obszaru strategicznego stanowi umowny zasięg terytorium, w którym jest realizowany proces strategiczny. Granica może mieć formę linii granicznej, ale również strefy (pasa przestrzeni) i nie musi pokrywać się z granicami administracyjnymi danej jednostki samorządu terytorialnego, choć może być sformalizowana administracyjnie. Tego typu granice z natury rzeczy należy traktować jako granice zmienne, choć praktyka procesów strategicznych często zamyka się w tradycyjnych granicach administracyjnych.

W powyższej definicji chcę podkreślić wagę kreatywnego podejścia do terytoriów, w których rozgrywane są procesy strategiczne. Samorządy przygotowujące

9. Pojęcie granicy nie jest domeną tylko badań geograficznych.

10. Przytoczona praca Barbaga (1978) zawiera również szerokie omówienie pojęcia granica na gruncie geografii politycznej i porusza takie zagadnienia, jak rodzaje granic, a także funkcje, bonitację, zmienność granic.

się do tworzenia strategii często ograniczają swoje myślenie strategiczne do obszaru wyznaczonego własnymi granicami administracyjnymi. Jest to podejście logiczne, ponieważ wewnątrz tych granic władze samorządowe mają najsilniejszy wpływ na procesy społeczno-gospodarcze. Jednak podejście strategiczne wyraźnie nakazuje założenie elastyczności. Szczególnie dotyczy to sytuacji, w których:

- samorząd dąży do przesunięcia lub zmiany granic administracyjnych jako wyzwania strategicznego. Może to dotyczyć przejścia części innej gminy, ale również połączenia dwóch całych jst czy też podziału własnej jednostki samorządu terytorialnego, lub
- samorząd realizuje swoje dążenia strategiczne w obszarach przygranicznych po obu stronach granicy. Wówczas granica może utrudniać np. współpracę czy realizację określonych celów, ale również wspierać (integrować) pewne działania, co zależy w dużym stopniu od jej charakteru lub sposobu podejścia do konkretnej granicy ze strony zaangażowanych w procesy rozwojowe samorządów.

2.4. Wymiary obszaru strategicznego

Omówione w poprzednich podrozdziałach cechy obszaru strategicznego przyjmują różną postać w zależności od wymiaru, w jakim obszar strategiczny, zgodnie z definicją, jest rozpatrywany (tabela 3).

Obszar strategiczny wymyślany to obszar przyszłości. W nim są ulokowane aspiracje lidera i pozostałych interesariuszy wewnętrznych — co najmniej zaangażowanych współtwórców. Wizji poświęciłem podrozdział 7.1, dlatego w tym miejscu tylko podkreślę jeden aspekt. Otóż interesariusze wewnętrzni powinni marzyć oraz formułować wizje własne i grupowe i wprowadzać je w proces strategiczny. Istotna jest zatem umiejętność dzielenia się marzeniami, a wcześniej zorganizowanie procesu, który będzie to ułatwiał. Wkomponowanie wizji i marzeń w proces strategiczny odróżnia je od codziennych oczekiwań każdego mieszkańca dotyczących jego bliższej i dalszej przyszłości. Podobnie jest z gośćmi naszej gminy. Potencjalny inwestor zajmujący się oceną kilku lokalizacji ma wizję swojego biznesu i chce ponadto, by w jego otoczeniu uzyskać możliwie wiele korzyści psychicznych (zob. np. Dziemianowicz, 2016). Oczekuje od gminy, że spełni pewne warunki, które bardzo często są zbieżne z wizją mieszkańców, ale również turystów chcących spędzić czas w wymarzony sposób właśnie w naszej gminie. Jeżeli marzenia te nie zostaną ujawnione i nie będą w jakiś sposób wkomponowane w proces strategiczny, pozostaną bezużyteczne z punktu widzenia możliwości rozwojowych obszaru strategicznego.

Obszar wymyślany powinien zawierać oczekiwane dobra strategiczne (struktury i relacje), które mogą być zaliczane do dwóch tradycyjnych grup dóbr:

Tabela 3
Obszar strategiczny — podejście dynamiczne

Cechy obszaru strategicznego	Wymiary obszaru strategicznego i jego cechy (uszczegółowienie)		
	Obszar wymyślany (przyszłość)	Obszar doświadczany (przeszłość i teraźniejszość)	Obszar kształtowany (teraźniejszość i przyszłość)
Interesariusze wewnętrzni	jednostki i grupy: sformułowane wizje; umiejętność dzielenia się marzeniami	jednostki i grupy: wiedza; oceny; wartości; emocje; doświadczanie indywidualne i wspólne	jednostki i grupy: zaangażowanie na rzecz obszaru; współpraca
Zasoby strategiczne (struktury i relacje)	oczekiwane zasoby strategiczne	struktury i relacje wpływające na wzmacnianie tożsamości z obszarem oraz realizację wizji i procesu strategicznego	struktury i relacje zachęcające do samorealizacji mieszkańców obszaru oraz wzmacniające efektywność strategiczną
Granice obszaru strategicznego	granice niezależne od granic administracyjnych	subiektywnie odbierane granice administracyjne	granice administracyjne jako progi bezpośredniego kształtowania obszaru granice relacji strategicznych
Otoczenie (struktury i relacje)	oczekiwane strategiczne zasoby materialne i organizacyjne spoza obszaru oczekiwane strategiczne relacje z otoczeniem	struktury i relacje o strategicznym znaczeniu dla danego obszaru	relacje i struktury zewnętrzne wzmacniające zasoby strategiczne obszaru
Interesariusze zewnętrzni	jednostki i grupy mające znaczenie strategiczne spoza obszaru	jednostki i grupy: zainteresowanie obszarem	jednostki i grupy: współpraca synergiczna

Źródło: opracowanie własne.

materialnych i niematerialnych. Można zastanawiać się, czy w obszarze wymyślonym może pojawić się wszystko. Jest to pytanie, czy wizja obszaru, który będzie w końcu kształtowany, może być utopijna, jeśli nie chcemy, by jej autorzy byli pośądżani o „bujanie w obłokach”? Odpowiedź tkwi w liderze procesu strategicznego oraz w jego najbliższych współpracownikach. Nie mówimy o obszarze strategicznym w kontekście obrazka przyszłości, ale obrazu, który chcemy zrealizować przez konkretne działania i określony czas. Zakładając powyższe, powinniśmy mieć do

czynienia z zasobami strategicznymi obszaru wymyślanymi w sposób racjonalny i odważny.

W przypadku obszaru wymyślanego jego granice są płynne, słabo określone w stosunku do tradycyjnych granic administracyjnych. Takie podejście może wydawać się mało praktyczne, ponieważ ktoś mógłby zauważyć, że i tak proces strategiczny powinniśmy realizować w naszej jednostce administracyjnej. Myślę, że jest inaczej, a na pewno może być inaczej, o czym mówi na przykład koncepcja miękkich przestrzeni w planowaniu przestrzennym traktująca granice w sposób rozmyty¹¹. Dobrze też wiemy, że granice administracyjne nie są stałe. Przecież jednostki samorządu terytorialnego rozszerzają/zmieniają swoje granice na skutek łączenia się z innymi jednostkami lub ich częściami albo dzielenia się. Czasem jedne jednostki zanikają, a inne się powiększają lub powstają całkiem nowe. To oznacza, że nasza gmina i nasze województwo mogą mieć w przyszłości inny kształt. Byłoby świetnie, gdyby był on zgodny z naszą ideą, a nie wynikał z oddziaływania wyłącznie czynników zewnętrznych. Prezentowane podejście do granic dobrze obrazuje następujący przykład. Przez wiele lat władze województwa warmińsko-mazurskiego dążyły do przekopu Mierzei Wiślanej położonej wraz z wodami przybrzeżnymi w województwie pomorskim. Idea przekopu nie była pusta — szły za nią pomysły na aktywizację portu w Elblągu oraz wykorzystanie potencjału gospodarczego Zalewu Wiślanego. W kolejnych strategiach tego województwa były zapisy na ten temat. Zatem granica obszaru strategicznego w tym przypadku obejmowała również Mierzeję Wiślaną jako jeden z kluczowych punktów strategicznych znajdujących się poza granicami województwa warmińsko-mazurskiego.

Niezależnie jak wygląda obecnie otoczenie obszaru wymyślanego, można mieć wobec niego konkretne oczekiwania właśnie na etapie wizji. Wracając do powyższego przykładu przekopu Mierzei Wiślanej, można było zakładać, że w otoczeniu (województwo pomorskie i władze centralne) znajdą zmiany, które umożliwią realizację wizji regionu. Kluczowe jest jednak założenie, że strategiczny obszar wymyślany ma otoczenie sprzyjające jego rozwojowi, w którym są umiejscowione określone dobra, i pozostaje z obszarem strategicznym w oczekiwanych i korzystnych relacjach. Można powiedzieć, że w ramach wymyślanego naszego obszaru strategicznego, o jego sile rozwojowej mogą stanowić określone relacje z otoczeniem. Dlatego tak istotne jest nieograniczone myślenie i o granicach, i o otoczeniu.

Na zakończenie zwróćmy uwagę na interesariuszy zewnętrznych obszaru wymyślanego. Już na tym etapie można ich określić. Jeżeli w wizji rozwoju jest miejsce dla masy turystów lub dla inwestorów zagranicznych, to oni, jeszcze o tym nie wiedząc, stają się interesariuszami zewnętrznymi. Wymyślając obszar strate-

11. Szerokie omówienie koncepcji miękkich przestrzeni planowania znajduje się w pracy Ł. Mikuły (2019).

giczny, powinniśmy zatem rysować obraz potencjalnych partnerów zewnętrznych, których wkrótce będziemy potrzebowali do realizacji wizji.

Obszar strategiczny doświadczany to z kolei obszar, który jest odbierany zmysłami i jednocześnie stanowi łącznik między przeszłością i teraźniejszością. Teraźniejszość to wszystko, co „tu i teraz” obszar jest w stanie zaoferować swoim interesariuszom w wymiarze materialnym i niematerialnym. Obecny kształt obszaru, struktura społeczno-gospodarczo-przyrodnicza oraz relacje są efektem procesów historycznych. Istotne jest, w jakim zakresie pamięć o przeszłości oraz ślady przeszłości będziemy włączać w proces strategiczny.

Kluczową cechą obszaru strategicznego doświadczanego są interesariusze, którzy mają określoną wiedzę, wyrażają wartości i emocje oraz świadomie odbierają obszar swoimi zmysłami. Zdecydowanie najpełniej robią to jego świadomi mieszkańcy, ale pamiętamy, że interesariuszami są również osoby i grupy społeczne wiążące się z danym obszarem czasowo. Warto zadać sobie pytanie o odczucia, pobudzone zmysły i wrażenia, jakie wywołujemy (my mieszkańcy i cechy naszego obszaru) w naszych gościach, niezależnie jak długo przebywają z nami. To, co oni myślą na skutek doświadczenia kontaktu z nami, jest istotne ze strategicznego punktu widzenia, jednak pod warunkiem, że wiedzę o tym włączymy w proces strategiczny. Interesariusze zewnętrzni niosą informację o swoich odczuciach na temat obszaru strategicznego, jednak mogą to robić pod warunkiem rzeczywistego kontaktu z nim. Oczywiście można rozważać, czy liczy się tylko realny pobyt w danej jednostce, by można było świadomie odczuwać dany teren, czy może to być tylko kontakt poprzez łącza internetowe. Zauważmy, że dobrze przygotowany materiał informacyjny zamieszczony w internecie może bezpośrednio wpływać na nasze dwa zmysły, pośrednio również na dwa (wystarczy, że zapach, który chcemy przekazać, porównamy z czymś, co jest/może być dobrze znane, podobnie możemy zrobić ze smakiem). To oczywiście nie to samo, co świat realny, ale po pierwsze będziemy w ten sposób pobudzali wyobraźnię, po drugie zaś postęp technologiczny może nam przyjść wkrótce z pomocą. Dyskusyjne może być również doświadczanie obszaru strategicznego poprzez zmysł dotyku, ale tu również coraz więcej dzieje się w zakresie technologii. Z pewnością wkrótce będzie można dotknąć atrakcje turystyczne, nie ruszając się ze swojego domu na drugim końcu świata. Opisuję te przykłady, by zobrazować konieczność szerokiego myślenia również o zewnętrznych interesariuszach, którzy czasem mogą doświadczać obszaru strategicznego w zaskakujący sposób i w różnych miejscach.

Dobra strategiczne w obszarze doświadczanym to jego cechy najsilniej oddziałujące na możliwość realizacji wizji i całego procesu strategicznego. Do tej grupy cech zaliczam również struktury oraz relacje wzmacniające tożsamość z obszarem (por. Madurowicz, 2007). W jednej gminie mogą to być szczególne warunki przyrodnicze pozwalające przyciągać nowych mieszkańców poszukujących właśnie takich warunków życia, podczas gdy w innej jednostce dobrem strategicznym

będzie środowisko innowacyjne, czyli już zlokalizowane firmy i organizacje oraz relacje między nimi (Tuziak, 2013). Kluczowe jest takie wykorzystanie dóbr strategicznych w procesie strategicznym, by stanowiły one płaszczyznę do integrowania interesariuszy i poszerzania ich zaangażowania w osiąganie celów strategicznych, a przez to wizji rozwoju.

W obszarze strategicznym doświadczanym granice administracyjne nie mają wyraźnego kształtu. Zastanówmy się, ile razy granica administracyjna ma znaczenie, gdy myślimy o naszej gminie czy województwie? Oczywiście w innej sytuacji są mieszkańcy gminy, których działki leżą przy granicy tej jednostki lokalnej, w innej zaś mieszkańcy jej centrum. Ale nie sama granica jest tu doświadczana, a sposób organizacji gminy i jej kształt. Jednak istnieją również przypadki, gdy granica przyjmuje charakter raczej symboliczny. Taką granicą jest granica administracyjna poprowadzona przez środek rzeki czy przez las. Użytkownikom przestrzeni przygranicznej (poza granicą państwa) jest wszystko jedno, czy pływając w rzece lub spacerując po lesie przechodzą do drugiej gminy. Oczywiście inaczej jest w przypadku mieszkańców bloku stojącego przy ulicy, która należy do innej gminy (częsty przypadek gmin podmiejskich). Taka granica jest odczuwana jako rzeczywista bariera dostępu do upragnionej komunikacji miejskiej, czasem wodociągu lub kanalizacji. Doświadczamy wówczas efektu granicy, który wielokrotnie mieszkańcy starają się zlikwidować poprzez próby nacisku na władze innej gminy lub starania o przyłączenie do jednostki administracyjnej mogącej zaoferować oczekiwany standard jakości życia — ale w tym miejscu wchodzimy już w sferę kształtowania obszaru, o czym w dalszej części.

Opisany przykład doświadczania terenu leśnego bez odczuwalnej granicy powoduje, że koncentrujemy się nie na tradycyjnym województwie czy gminie, w ich granicach, a określamy wartość danej jednostki w sposób rozszerzony administracyjnie. Tak jest również w przypadku, w którym na miejsce zamieszkania czy prowadzenia działalności gospodarczej wybieramy daną gminę, ale nie nastąpiłoby to, gdyby nie jej sąsiedztwo. Zatem chęć doświadczania obszaru spełniającego wszystkie kryteria jakości życia i atrakcyjności inwestycyjnej może i często obejmuje nie jedną wyodrębnioną jednostkę administracyjną, a przykładowo dwie. Oczywiście możemy mieć na myśli gminy-sypialnie położone w pobliżu miast, w których mieszkańcy tych gmin korzystają z usług, pracują, spędzają wolny czas etc.

Umowne zatem staje się, czy struktury i relacje znajdujące się w pobliżu (w sąsiedniej gminie) mają znaczenie strategiczne? Jeżeli tak, władzom lokalnym może zależeć na jak najłatwiejszym dostępie do tych zasobów, ponieważ będzie to wspierało np. atrakcyjność osiedleńczą gminy. Oczywiście znaczenie strategiczne mogą mieć struktury i relacje w dalszym otoczeniu. Decyzje wielkich korporacji transnarodowych czy polityków odpowiedzialnych za działania państwowych przedsiębiorstw mogą mieć również wymiar strategiczny dla samo-

rządów. Budowanie relacji powoduje, że w otoczeniu pojawiają się interesariusze chcący realizować swoje cele właśnie w danym obszarze strategicznym. Ponownie, istotne jest, czego ci interesariusze doświadczą, ale nie tylko w wymiarze dobrej infrastruktury, atrakcyjnej działki, ale również w kontekście postawy władz, mieszkańców i wielu innych cech obszaru.

Kształtowanie obszaru strategicznego koncentruje się na teraźniejszości i przyszłości. To w czasie teraźniejszym są podejmowane działania, które mają realizować wizję przyszłości, zmieniające często gminę lub województwo, otwierające przed samorządami nowe możliwości.

Obszar strategiczny nie może być kształtowany bez zaangażowania chociaż minimalnej grupy interesariuszy wewnętrznych. Jeżeli ich nie ma, a mimo to w danej jednostce zachodzą pozytywne zmiany na skutek impulsów zewnętrznych, to taki obszar jest co najwyżej obszarem strategicznej interwencji. Trudno również wyobrazić sobie kształtowanie, nawet w granicach administracyjnych gminy, od wewnątrz przez pojedynczych mieszkańców, choć częściowo ze sobą nie współpracujących. Zatem zaangażowanie interesariuszy wewnętrznych w osiąganie wizji rozwoju obszaru i ich współpraca mogą być uważane za jego konstytuanty.

W kontekście dóbr strategicznych wskazać należy przede wszystkim struktury i relacje, które zachęcają interesariuszy do samorealizacji w danym obszarze. Co to może być? Zależy to od cech i potrzeb interesariuszy, ale warto podkreślić, że duże znaczenie ma również proaktywne podejście strategiczne, które może być ukierunkowane na dostarczenie np. usług kształtujących nowe nawyki. Jako przykład można podać budowę pierwszego przedszkola w gminie wiejskiej, w której dotąd przyzwyczajenie mieszkańców wskazywało jednoznacznie, że wychowaniem dziecka zajmuje się pozostająca w domu matka. Dopiero zrealizowana inwestycja rozpoczęła proces zmiany nawyków i odkrywania nowych możliwości, łącznie z dostrzeganiem korzyści rozwojowych dziecka wynikających z kontaktów z rówieśnikami. Podkreślić należy, że zaniedbania strategiczne w zakresie otwierania możliwości realizacji pasji, aspiracji i celów życiowych interesariuszy prowadzą nie tylko do korzystania przez nich z zasobów zewnętrznych, ale również do stałej emigracji.

Drugie dobro strategiczne w obszarze kształtowanym to relacje w nim występujące. W obszarze strategicznym kluczowe są relacje wzmacniające efektywność strategiczną. Nie musi być to wyłącznie efektywność finansowa lub kwantyfikowana w inny sposób. Trudno jest bowiem wycenić zadowolenie, szczęście czy poczucie dobrze wykonanej pracy. Efektywność strategiczna powinna być odnośzona do działań, które pozwalają osiągać wizję i cele danego obszaru. W szerokim znaczeniu wiele działań może przybliżać do realizacji wizji, jednak ważna jest umiejętność wskazania takich, dzięki którym wizję osiągnie się szybciej. Chciałbym w tym miejscu podkreślić, że nie powinniśmy sprowadzać w tym przypadku problemu do rozstrzygnięcia typu: basen czy obwodnica, nowa szkoła czy dłuż-

sza sieć komunikacyjna etc. Przecież w wielu sytuacjach wszystko jest potrzebne. I również często tego typu zasoby są traktowane jako dobra strategiczne, ponieważ pozwalają przyciągać nowych mieszkańców, inwestorów, turystów. Jednak w istocie dobrem strategicznym są struktury i relacje, które pozwalają te elementy infrastruktury (przeróżnej) zrealizować. A wówczas można wskazywać na takie dobra, jak: wysoko wykwalifikowana administracja oraz wspierający obszar specjaliści, organizacje i instytucje.

Granice obszaru kształtowanego proponuję rozpatrywać w dwóch ujęciach. Pierwsze dotyczy aktualnych granic administracyjnych. To w ramach tych granic i zgodnie z prawem dotyczącym danego obszaru można w bezpośredni sposób kształtować dobra strategiczne przy strategicznej aktywności wewnętrznych interesariuszy. Wychodzenie poza granice administracyjne wymaga współpracy, otwiera pola zarówno do ekspansji, jak i do konfliktów — w tym także strategicznych. Granice administracyjne oddzielają zatem sferę wewnętrzną od zewnętrznej obszaru strategicznego kształtowanego. Jeżeli wizja rozwoju „mieści się” w granicach administracyjnych, to mamy do czynienia z sytuacją oczywistą i prawdopodobnie najczęstszą.

Są jednak przypadki obrazujące drugie podejście do granic, zakładające zgodnie z wizją docelową kształt obszaru strategicznego odmienny od dotychczasowego. Wówczas działania strategiczne obejmują tereny poza aktualnymi granicami, a to oznacza, że nawet jeśli nie formalnie, to strategicznie zarówno zasoby, jak i interesariuszy znajdujących się w ramach kształtowanego obszaru rozszerzanego należy traktować jak interesariuszy wewnętrznych. Pozwoli to ograniczyć konflikty, ale przede wszystkim zminimalizuje straty czasu na realizację działań strategicznych. Wyobraźmy sobie rozszerzenie granic miasta lub połączenie gmin. Podejście siłowe oznacza konflikty. Podejście włączające i od razu strategiczne, obrazujące funkcjonowanie w nowej rzeczywistości — np. za 10 lat, pozwala nie tylko lepiej zrozumieć wizję, ale również efektywnie włączyć dzisiejsze zasoby zewnętrzne do puli zasobów wewnętrznych — podobnie jest z interesariuszami. Jeszcze przed faktycznym rozszerzeniem granic lub realnym połączeniem gmin mogą być rozwijane i wzmacniane struktury oraz relacje o znaczeniu strategicznym.

W tym miejscu musimy wspomnieć o działaniach „ponad granicami”, które nie oznaczają konieczności zmian przyjętych podziałów administracyjnych. Utrzymywanie relacji z otoczeniem (sąsiadami) powinno zakładać wzmacnianie dóbr strategicznych naszego obszaru. Przykładowo, w relacjach miasto — gminy sąsiednie obserwowany proces suburbanizacji jest w rzeczywistości formą ekspansji, przy czym władze miasta ubolewają, że tracą wpływy podatkowe. Zapominają, że migrujący mieszkańcy nadal będą korzystać z usług w mieście, a alternatywą dla nich był wyjazd znacznie dalej (inny region, inny kraj). Zatem ta forma utrzymujących się relacji z otoczeniem powinna być rozpatrywana raczej jako czynnik wymagający odpowiedniej strategicznej reakcji obu obszarów, między

którymi takie relacje występują. Powyższy przykład obrazuje sytuację, w której otoczenie wywiera presję na obszar strategiczny. Można do niej podchodzić jak do nieustającego zagrożenia, jednak zdecydowanie lepiej jest uruchomić myślenie o niekończącej się szansie.

Na zakończenie musimy jeszcze raz wspomnieć o interesariuszach zewnętrznych obszaru strategicznego kształtowanego — oczywiście myślimy o sytuacji, w której pozostają oni zewnętrzni, niezależnie od granic tego obszaru. W tym przypadku kluczowa wydaje się współpraca synergiczna z obszarem strategicznym. Współpraca ta może być w jakimś stopniu narzucona (np. prawem), ale najważniejsza wydaje się taka, która wynika ze zbieżności celów i jest wzbogacona o wartość dodaną, czyli synergię.

3. Rozwój obszaru strategicznego

W tej części koncentruję się na wyjaśnieniu pojęcia „rozwój obszaru strategicznego”, bazując na przeglądzie literatury zaprezentowanym w rozdziale pierwszym. Definicja, którą proponuję, brzmi:

Rozwój obszaru strategicznego to świadoma realizacja aspiracji interesariuszy zamieszkujących ten obszar.

Tak rozumiany rozwój gwarantuje możliwie dużo miejsca dla dookreślenia pojęć, które mogą być interpretowane w zależności od specyfiki obszaru. Definicja nie rozstrzyga, czy świadome działania mają mieć charakter oddolny czy odgórny. Proponowane podejście do rozwoju celowo nie mówi o ewentualnych miarach rozwoju, ponieważ kluczowe są aspiracje, które trudno sparametryzować. To interesariusze decydują, co jest dla nich najważniejsze. Powstaje oczywiście problem sformułowania wspólnego celu wynikającego z aspiracji całej wspólnoty mieszkańców złożonej z wielu grup. Na pytanie, czy jest to możliwe, odpowiedź jest raczej przecząca, ale na pewno można starać się uzyskać konsensus wokół wybranych zagadnień, które są dla tej wspólnoty ważne.

3.1. Balans między konkurencją i współpracą — czyli *modus operandi*

Współpracując, można również konkurować — na tym jest oparta idea konkurencyjnej kooperacji i kooperacyjnej konkurencji występującej przykładowo w okręgach przemysłowych (Grzeszczak, 1999). Takie złożone relacje występują praktycznie w każdej organizacji sieciowej, zatem i w układach terytorialnych. Organizacje działające na terenie obszaru strategicznego mogą między sobą konkurować, zawierając jednocześnie porozumienia w celu osiągnięcia wspólnych celów (współpraca), by być bardziej konkurencyjnymi na zewnątrz obszaru. Rozważmy jednak na wstępie konkurencję i współpracę w kontekście odmiennych sposobów działania ułatwiających obszarom strategicznym realizację wizji rozwoju.

Ujęcie biznesowe mówi o konkurencyjności danego przedsiębiorstwa, jego konkurentów, konkurencyjności sektorów i konkurentów tych sektorów i całych wręcz systemów terytorialnych. Znaczenie konkurencji M.E. Porter opisuje w następujący sposób:

Istotą formułowania strategii jest to, jak poradzić sobie z konkurencją. Konkurencję można jednakże postrzegać zbyt wąsko i zbyt pesymistycznie. Chociaż niekiedy słyszy się narzekania menedżerów na nadmierną konkurencję, jej nasilenie w danym sektorze nie jest ani wynikiem zbiegu okoliczności, ani czymś przynoszącym pecha. (...) Jest ona raczej osadzona w ekonomice leżącej u podłoża danego sektora, a istniejące siły konkurencji znacznie wykraczają poza działających już w nim uczestników. Klienci dostawcy, potencjalni nowo wchodzący na rynek i substytucyjne wyroby — to wszystko są konkurenci mogący odgrywać mniejszą lub większą rolę w zależności od konkretnego sektora (2001, s. 23).

W przytoczonym cytacie odczytujemy kilka istotnych wątków. Pierwszy dotyczy odpowiedzi na pytanie, po co przedsiębiorcy i władze publiczne przygotowują strategię? Opinia Portera jest w tym przypadku jednoznaczna i powinna być traktowana jako przejaw hołdowania strategicznej szkole pozycyjnej, w myśl której to właśnie strategia służy budowaniu przewagi konkurencyjnej. Drugi wątek to znaczenie konkurencji w sensie podmiotowym. Możemy postrzegać konkurentów jako zagrożenie (podejście pesymistyczne), ale również jako naturalną część systemu społeczno-gospodarczego, która może przynosić określone korzyści. W trzecim wątku dostrzegamy złożoność procesu konkurowania. Cztery siły konkurencji, które wymienia Porter (siła przetargowa dostawców, groźba substytucyjnych wyrobów lub usług, siła przetargowa klientów i groźba nowych wejść do sektora), opisują sytuację w sektorze gospodarczym, ale też mogą obrazować cały system społeczno-gospodarczy. O ile łatwo wyobrazimy sobie relacje na linii administracja — dostawcy usług lub administracja — klienci, to trudniej jest rozpatrywać zagrożenia w postaci nowych wejść lub substytutów. Jednak świat pełen jest tego typu przykładów. Gdy mieszkańcy sami organizują się, by szybciej, sprawniej i skuteczniej zrealizować np. inwestycję infrastrukturalną — nie robią nic innego, jak substytuują działania władz publicznych. Ale czy jest to zagrożenie dla danego obszaru? Raczej nie, choć w dłuższej perspektywie politycy mogą się zastanawiać, czy takie działanie nie będzie prowadziło do osłabienia ich pozycji w danym regionie. W kontekście groźby dla danej organizacji publicznej można rozpatrywać sytuację, w której znajduje się wiele gmin leżących w okolicach dużych miast. Liczne usługi, z których korzystają mieszkańcy tych gmin, są przecież oferowane na terenie miasta. Z czasem może nastąpić przesunięcie granic miasta bez sprzeciwu mieszkańców tych gmin, a może nawet na ich wniosek. Usługi, oferta jednej gminy zastępowana jest usługami, ofertą innej i to w sposób skrajnie negatywny — przez upadłość tej pierwszej. Czym w tym kontekście może być

groźba nowych wejść? Ta siła konkurencji oznacza pojawienie się dodatkowych konkurentów w sferze, w której rywalizuje dany obszar. Przykładowo, nowa gmina uzdrowskowa jest właśnie takim nowym konkurentem w gronie tych, którzy rywalizują o kuracjuszy. Istotą strategicznego podejścia do wszystkich zagrożeń jest umiejętna reakcja na nie, czyli zamiana ich na swego rodzaju szanse, oczywiście tylko w tych przypadkach, gdy organizacja jest w stanie przeżyć presję zewnętrzną.

A. Klasik (2005, s. 13) łączy pojęcie konkurencyjności z rozwojem regionu, przy czym zwraca uwagę na dwa różne podejścia: tradycyjne i nowoczesne. To pierwsze koncentruje się na przedsiębiorczości jednosektorowej i konkurencyjności cenowej prowadzącej do wzrostu dzięki napływowi inwestycji zagranicznych i rozwojowi MSP. W ujęciu nowoczesnym cenowa i pozacenowa konkurencyjność oraz trójsektorowa przedsiębiorczość (sektor biznesu, sektor publiczny i sektor społeczny) pozwalają budować region kreatywny i region atrakcyjny, co ma z kolei zapewnić jego trwały rozwój. Ważne jest również zwrócenie uwagi na rolę i charakter konkurencyjności. Konkurencyjność ma wiele odcieni i nie musi wiązać się wyłącznie z innowacyjnością, a bardziej z kreacją.

Pomimo bardzo wysokiego zainteresowania tematyką konkurencyjności obszarów mniejszych niż państwa, pojęcie to budzi wiele wątpliwości. Jak pisze M. Grochowski,

Obok konkurencyjności przedsiębiorstw pojawiała się problematyka konkurencyjności układów terytorialnych w różnych skalach (...). Koncepcja ta stała się elementem paradygmatu rozwoju i jako taka jest przesłanką do formułowania strategii i planów rozwojowych. Wydaje się jednak, że mimo popularności i akceptacji tej koncepcji, czy wręcz już paradygmatu, jej użyteczność w procesie budowania polityki rozwoju układów terytorialnych jest ograniczona. Jest ona bowiem koncepcją eklektyczną, niejednoznaczną i w praktyce działań planistycznych mających stymulować rozwój jednostki osadniczej albo układu terytorialnego może nawet okazać się szkodliwa (2010, s. 288).

Tak krytyczna opinia nie jest odosobniona, ale problem być może nie tkwi w tym, że włączamy konkurencję i konkurencyjność w sferę formułowania strategii konkretnych obszarów, a raczej w tym, że robimy to bezrefleksyjnie lub dostrzegamy tylko część zagadnień składających się na konkurencyjność. Interesującą syntezę tematów koniecznych do rozstrzygnięcia lub choćby uwzględniania w dyskusji o konkurencyjności prezentuje M. Perry (2010), który zwraca uwagę na:

- problem optymalnej skali, w której jest budowana konkurencyjna przewaga — warto zauważyć, że nie chodzi tu wyłącznie o kwestię zróżnicowanych sieci organizacyjnych (jedne działają w skali lokalnej, inne w szerszych). Mówiąc o regionach, będziemy skłaniać się do skali regionalnej, która jednak składa się z mniejszych jednostek. Zatem można przyjąć, że przewaga konkurencyjna regionu jest sumą przewag jednostek mniejszych. Problemem pozostaje poziom

kierowania polityki budowania tej przewagi. Jako bardzo dobry przykład można podać regionalne systemy innowacji, które są częścią krajowych systemów innowacji, ale dłaczego tak rzadko mówimy o lokalnych systemach innowacji?

- problem źródeł konkurencyjności występujących w różnych skalach analizy. Możemy powiedzieć, że źródłem regionalnej konkurencyjności w zabieganiu o kapitał zagraniczny jest np. jakość poszczególnych terenów inwestycyjnych, które jednak są zlokalizowane w mniejszej przestrzeni, a przede wszystkim podlegają polityce innego szczebla administracji. Uogólnione rozwiązanie problemu jest chyba niemożliwe, ponieważ decyzje lokalizacyjne są podejmowane przez analizę różnych poziomów — często skala analizy zależy od dostępności danych na określonym poziomie podziału administracyjnego;
- problem niejednoznacznych wyników badań poszczególnych zagadnień, które łączymy z konkurencyjnością regionu. Perry sporo miejsca poświęca np. zaufaniu, ale można wskazać liczne inne obszary. Wysoki napływ inwestycji zagranicznych może przynieść wiele skutków pozytywnych i być przejawem konkurencyjności, ale efekty tych inwestycji mogą również osłabiać konkurencyjność, np. innych firm zlokalizowanych na danym obszarze;
- konkurencyjność wymaga założenia, że firmy, jak i ludzie będą się przemieszczać, ale osiągnięcie sukcesu może wynikać ze wzmacniania lokalnych zasobów lub z ukierunkowania polityki rozwoju na przyciąganie zasobów z zewnątrz. Oba rozwiązania, pomimo najlepszych instrumentów, wcale nie muszą przynosić oczekiwanych rezultatów;
- konkurencyjność, a raczej paradygmat konkurencyjności może prowadzić do „wyścigu do dna” — to ciekawe spostrzeżenie, że próby przyciągnięcia inwestycji i globalna konkurencja o kapitał inwestycyjny prowadzą do rozbudowanych systemów zachęt, co skutkuje tym, że korporacje wygrywają jedną lokalizację przeciw drugiej. Ponadto zmianie ulegają czynniki lokalizacji i w tej konkurencji pojawiają się takie, na które władze publiczne danego obszaru mają po prostu ograniczony wpływ;
- część wskaźników konkurencyjności regionalnej ulega fluktuacjom (np. nakłady inwestycyjne), a przykłady rozwoju sytuacji w miastach o największym zatrudnieniu w branży komputerowej w latach 80. XX w. pokazują, że konkurencyjność początkowa w modnym i przyszłościowym sektorze wcale nie gwarantuje siły konkurencyjnej w kolejnych latach;
- rankingi jako produkt paradygmatu konkurencyjności mogą być przedmiotem manipulacji. Skupiamy swoją uwagę na rankingu i wskaźnikach użytych w nim, a nie na istocie problemów, jakie tkwią w regionach.

Sprowadźmy wstępnie dyskusję do czterech kluczowych wymiarów, czyli: konkurencji o mieszkańców; konkurencji o podmioty gospodarcze; konkurencji o turystów; konkurencji o zewnętrzną pomoc publiczną (Dziemianowicz, 2008). W każdym z tych wymiarów dochodzi do sytuacji, w której potrafimy wskazać

przykłady konkurencji między dużymi miastami i małymi gminami wiejskimi. Z jednej strony suburbanizacja jest przejawem przegrywania miast ze swoim otoczeniem, z drugiej zaś migracja ludności z biednych gmin peryferyjnych do dużych ośrodków miejskich jest przejawem przegrywania konkurencji tych gmin na rzecz dużych, atrakcyjnych ośrodków grawitacji. Przedsiębiorcy koncentrujący początkowo swoją uwagę na centralnych ośrodkach miejskich często lokują się finalnie w miejscowościach w pobliżu tych centrów. To nie duże miasto wygrywa, a tereny podmiejskie. Podobnie jest w zakresie konkurencji o turystów, gdy rozpatrujemy ich obecność z perspektywy liczby noclegów czy wydanych środków. Atrakcyjne turystycznie małe gminy marzą często o tworzeniu lepszych warunków noclegowych, ponieważ przegrywają konkurencję z większymi ośrodkami oferującymi szeroki wybór hoteli, moteli, pensjonatów etc. W końcu konkurencja o środki publiczne najlepiej pokazuje, że pomimo różnych ograniczeń terytorialnych (np. pewne działania i środki są dedykowane konkretnym obszarom strategicznej interwencji) tam, gdzie interwencja obejmuje obszar całego województwa, w istocie wszyscy mogą konkurować ze wszystkimi i niestety czasem konkurencja ta jest upolityczniona.

D. Harvey, podejmując zagadnienie miejskiej przedsiębiorczości, opisuje cztery niewykluczające się strategie miast, z których każda wynika z faktu konkurowania o innego rodzaju zasoby (1989, s. 8–10). Autor wskazuje następujące sfery konkurencji:

- 1) konkurencja w obszarze podziału pracy — tu istotą są wytwarzane towary i usługi, a zdolność obszaru do oferowania ich na rynku globalnym może być pochodną wielu czynników, od dostępu do surowców, przez inwestycje publiczne i bezpośrednie inwestycje zagraniczne, po cechy lokalnej siły roboczej;
- 2) konkurencja w sferze konsumpcji — kluczowym zagadnieniem w tej sferze są kwestie preferencji konsumentów (najlepiej masowe, związane ze stylem życia, wiekiem). Ważne są zatem wszelkie udogodnienia służące poprawie jakości życia, na którą składają się zarówno warunki pracy, możliwości rozwoju, jak i emocje;
- 3) konkurencja w sferze kluczowych funkcji — w tym miejscu Harvey wymienia świat finansów, administrację i media, ale wiadomo, że ważne są również kluczowe funkcje gospodarcze (siedziby korporacji), co szerzej można nazwać funkcjami decyzyjnymi;
- 4) konkurencja w sferze redystrybucji nadwyżek z budżetów wyższych szczebli administracji, która wynika ze specyficznych systemów organizacji państw zakładających np. transfery finansowe w ramach różnych polityk rozwoju.

Wydaje się, że wskazane pola konkurencji nie wyczerpują zagadnienia i są użyteczne przede wszystkim z punktu widzenia władz publicznych danego obszaru, które chcą skwantyfikować efekty swoich działań. Ten uproszczony schemat staje się dużo bardziej skomplikowany, gdy konkurencję widzimy również w kontekście

politycznym oraz w kontekście relacji między podmiotami działającymi na danym obszarze. Relacje mogą przejawiać się we współpracy, obojętności, ale również w konkurencji. Sami mieszkańcy konkurują między sobą czasem o dobre miejsca pracy, a czasem o dostęp do wymarzonych szkół dla swoich dzieci. Turyści również starają się „wygrać” konkurencję, gdy chcą zarezerwować sprawdzone miejsce noclegowe lub dostać się do określonej restauracji, której sława skutkuje długimi kolejkami. Konkurencja może występować nie tylko między podmiotami w danej grupie, np. między firmami, między mieszkańcami, ale również między tymi podmiotami a władzą danego regionu. Zazwyczaj chodzi tu o konkurencję o wpływy polityczne lub przychylną opinię publiczną. Sytuacje konfliktowe zmuszają jednych i drugich do konkurowania o jak najlepsze rozwiązanie dla danej strony (np. lokalizacja zakładów przemysłowych). Wśród mieszkańców mogą zawsze pojawić się grupy nacisku pokazujące niedociągnięcia władz publicznych. Przedstawiciele tych grup w końcu mogą zacząć myśleć o przejęciu władzy.

Konkurencyjność w kontekście procesu może być rozpatrywana jako siła sprawcza, ale również jako efekt pewnych działań. Konkurencyjność w pozyskiwaniu określonych zasobów jest siłą sprawczą różnych procesów zachodzących w regionie, czego dobrą egzemplifikacją teoretyczną jest koncepcja kumulatywnej przyczynowości Myrdała (1957). Problem siły sprawczej konkurencyjności można zilustrować na przykładzie lokalizacji firm. Decyzja lokalizacyjna jest efektem oceny różnych kryteriów, ale gdy już nastąpi, to fakt zlokalizowania na danym obszarze określonego podmiotu gospodarczego staje się obiektem zainteresowania innych firm poszukujących siedziby (np. tych, dla których ważny jest czynnik aglomeracji).

Drugie kluczowe zagadnienie wynikające z tytułu niniejszego podrozdziału to współpraca. Jej znaczenie dla procesu strategicznego omówiłem w podrozdziale 8.1. W tym miejscu zastanowimy się, w jaki sposób współpraca może przekładać się na rozwój obszaru strategicznego. Warto podkreślić, że współpraca może przyjmować różne formy, ale również obejmować różne podmioty wewnątrz samorządu, a także może być rozpatrywana przez pryzmat różnych dziedzin nauki (socjologia, zarządzanie, geografia społeczno-ekonomiczna, gospodarka przestrzenna czy ekonomia (zob.: Stryjakiewicz, 2001; Dziemianowicz i Szmigielska-Rawska, 2010)).

K. Szmigielska-Rawska określa współpracę terytorialną jako:

współpracę międzyorganizacyjną pomiędzy organizacjami zlokalizowanymi w co najmniej dwóch jednostkach samorządu terytorialnego, która jest legitymizowana przez samorząd terytorialny (2017, s. 43).

Autorka analizuje współpracę terytorialną w kontekście wkładu (tu są uwzględniane czynniki endo- i egzogeniczne); procesu/organizacji (transakcje, koszty/korzyści, postawy, uczenie się) oraz rezultatu (instytucjonalna struktura

współpracy). Takie podejście wydaje się kompleksowo i praktycznie ujmować to, co nazywamy współpracą terytorialną. Z punktu widzenia rozwoju obszaru strategicznego, nawiązując do przytaczanej publikacji, za istotne zagadnienia dotyczące współpracy uważam:

- **formy współpracy**¹ — mogą być różne, zarówno spisane w postaci umów, jak i oparte na dobrych relacjach i zaufaniu. Zauważmy, że współpracą jest każde działanie co najmniej dwóch osób oferujących w danym momencie część swoich zasobów/możliwości, by osiągnąć coś, co sobie założyły, że wspólnie zrealizują. Można zatem mówić o współpracy bilateralnej i multilateralnej, czyli sieciowej (zob. Płoszaj, 2013);
- **cele współpracy** — w przypadku sformalizowanych relacji można uznać, że celem współpracy powinno być rzetelne wypełnienie zapisów umowy, a zatem doprowadzenie transakcji do skutku. Jednak poza zapisanymi w umowie punktami-celami istnieją zazwyczaj cele niepisane, które mogą być ukryte lub jawne. Realizacja umowy może być przecież także etapem budowania głębszych relacji, w którym partnerzy (zdecydowanie wolę to słowo od stron umowy) dają sobie szansę na lepsze poznanie się służące budowaniu zaufania. Ponadto realizacja umowy może być etapem budowania pozycji partnerów poprzez rozwój doświadczenia. Reasumując:

celem współpracy w przypadku obszarów strategicznych powinno być wzmacnianie relacji wewnętrznych i zewnętrznych jednostek i organizacji z obszaru, które prowadzą do osiągnięcia aspiracji wspólnoty samorządowej.

Jestem przekonany, że niepisany cel każdej podejmowanej współpracy powinno być poszukiwanie synergii, czyli wartości dodatkowej, nieprzewidywanej, która nie jest zapisana w celach i przekracza prostą sumę potencjałów złożonych ze współpracujących organizacji;

- **korzyści i koszty współpracy z punktu widzenia rozwoju obszaru strategicznego** — jest to zagadnienie bardzo rozległe. Można mówić o kosztach i korzyściach bezpośrednich i pośrednich; organizacyjnych i indywidualnych; finansowych i niefinansowych; „twardych” — inwestycyjnych i „miękkich” — społecznych. Ponadto ważnym elementem w dyskusji o kosztach i korzyściach jest ich rozłożenie między uczestnikami współpracy;
- **czynniki ułatwiające i ograniczające współpracę**, podobnie jak wskazane wyżej korzyści i koszty, mogą być rozpatrywane wielowymiarowo. B. Kołsut (2015) wyróżnia sześć grup czynników wpływających na współdziałanie

1. Szmigielska-Rawska postuluje się pojęciem „schematy relacji” i zalicza do nich: wymianę, współdziałanie, sieć oraz aliansy i partnerstwa, a także organizację i instytucję.

gmin. Są to czynniki: prawno-administracyjne, psychologiczne, społeczno-kulturowe, polityczne, geograficzne i ekonomiczno-finansowe. Autor, bazując na przeglądzie literatury, określa stymulanty i destymulanty współdziałania. Jako przykłady pierwszych można wskazać: dobre relacje między liderami jednostek terytorialnych, co nawiązuje do jednego z pięciu elementów „piramidy współpracy przygranicznej” (Szmigiel-Rawska i Dołzbłasz, 2012) (poza liderem autorki wymieniają poziom zamożności [podstawa piramidy], oczekiwane długofalowe korzyści, wspólne normy lub wartości i w końcu położenie przygraniczne).

Podsumowując, konkurencyjność danego obszaru jest cechą, którą warto znać, a także stosować z ostrożnością i rozważą, szczególnie w odniesieniu do wewnętrznych uwarunkowań. Wzrost konkurencyjności nie musi przecież oznaczać obiektywnej poprawy sytuacji obszaru strategicznego, ale np. pogorszenie sytuacji w tych obszarach, które wcześniej wykazywały się wyższą konkurencyjnością. Dlatego też wzrost konkurencyjności na pewno nie powinien być celem polityki rozwoju danego obszaru. Z kolei współpraca powinna być przede wszystkim nośnikiem idei oraz środkiem do osiągnięcia celów, które trudno byłoby realizować w pojedynkę. Z pewnością jednak zarówno konkurencyjność, jak i współpraca winny być traktowane jako *modus operandi* umożliwiające efektywne aktywizowanie czynników rozwoju. Ale o tym już dalej.

3.2. Czynniki i bariery rozwoju obszaru strategicznego

Literatura na temat czynników i barier rozwoju gmin oraz regionów jest bardzo bogata². Opracowano już wiele koncepcji i klasyfikacji czynników rozwoju. Stare ewoluują³, powstają też nowe⁴. Dlatego interesariusze obszaru strategicznego, a szczególnie zaangażowani współtwórcy, mają do wyboru szeroką paletę możliwości, z której mogą wybierać i komponować indywidualne podejście do osiągnięcia wizji rozwoju.

2. Kompleksowe ujęcie teorii rozwoju, uwzględniające procesy, czynniki i bariery, znajdują się m.in. w: Nelson, 1993; Malizia i Feser, 1999; Gawlikowska-Hueckel, 2003; Swianiewicz, 2005.

3. Na temat zmian czynników rozwoju zob. np.: Parysek, 1997; Churski i in., 2018; Churski i in. 2020; problem środków europejskich jako czynnik rozwoju regionalnego opisują np. Dubownik i in., 2019.

4. Zwracam uwagę na prace poświęcone nowemu ujęciu specjalizacji regionalnej, bazującemu na analizie aglomeracji i koncentracji (zob. w szczególności: Ochojski i in., 2016). Wspomniani autorzy wskazują czynniki specjalizacji, do których zaliczają: a) rynek pracy i czynniki produkcyjne; b) zasięg rynku oraz czynniki produkcyjne (praca i kapitał); c) bliskość geograficzną, bliskość relacyjną oraz spillovery; d) bliskość geograficzną oraz udogodnienie miejskie; e) bliskość (społeczno-kulturową relacyjną, instytucjonalną, poznawczą) terytorium (Ochojski i in., 2016, s. 37).

Zanim przedstawię własną propozycję, zwrócę uwagę na dwa zjawiska, które determinują różnorodność klasyfikacji czynników (ale też i barier) rozwoju. Pierwszym z nich jest problem, wokół którego jest formułowana koncepcja klasyfikacji czynników. To zagadnienie pozwala nam tworzyć wciąż nowe klasyfikacje, nawet jeśli wydaje się, że budujemy je wokół osi problemowych już wcześniej stosowanych przez innych. Dalej podam kilka przykładów, przy czym są klasyfikacje uwzględniające więcej niż jedno zagadnienie problemowe. Drugim zagadnieniem jest czas. To ewolucja społeczno-gospodarcza w skali globalnej powoduje, że zmienia się charakter niektórych czynników, powstają też (lub są zauważane) nowe. Jednocześnie ewolucja obszarów strategicznych pozwala wykorzystywać czynniki, których nie stosowano na danym obszarze przed pojawieniem się pewnych możliwości. Reasumując, czynniki rozwoju powinny być stale przedmiotem zainteresowania liderów obszarów strategicznych i pozostałych zaangażowanych współtwórców i powinni oni poszukiwać najlepszej drogi do umiętnego ich stosowania.

Na pytanie o charakter procesów, które zachodzą w przestrzeni, jako geograf społeczno-ekonomiczny proponuję w pierwszej kolejności odpowiedź: społeczne, ekonomiczne i przyrodnicze. Jednak nie wszyscy badacze tak wcześnie zauważali znaczenie uwarunkowań przyrodniczych, za to dostrzegali istotność innych czynników. Zobrazuję to na przykładzie ewolucji analizy uwarunkowań zewnętrznych organizacji. Tradycyjna analiza PEST wciąż jest rozwijana, a jedną z kolejnych jej modyfikacji jest analiza STEEPL (lub PESTEL — ale to to samo). Są to akronimy angielskich słów oznaczających uwarunkowania polityczne, ekonomiczne, społeczne i technologiczne z tradycyjnej analizy PEST, do których dodano uwarunkowania ekologiczne i prawne, co skutkuje skrótem STEEPL. To w takich podstawach analitycznych poszukujemy często czynników rozwoju. Jako przykład może służyć opracowanie z połowy lat 90. XX w., którego autorzy wymienili następujące grupy czynników (Bagdziński, Kosiedowski i Marszałkowska, 1995):

- 1) czynniki ekonomiczne — do nich zaliczyli: wzrost kapitału, wzrost popytu i zmiany w jego strukturze, wzrost dochodów ludności i zysków przedsiębiorstw, wzrost zatrudnienia, wzrost nakładów inwestycyjnych, wzrost wydajności pracy, specjalizacja produkcji, ukształtowanie nowoczesnego menedżmentu;
- 2) czynniki społeczne — w tej grupie znalazły się: wzrost i zmiany w strukturze konsumpcji, tempo i charakter procesów urbanizacji, przemiany w świadomości regionalnej, wzrost wykształcenia, wzrost aktywności i upowszechnianie postaw przedsiębiorczości, podnoszenie sprawności funkcjonowania samorządów terytorialnych;
- 3) czynniki techniczne i technologiczne, czyli: unowocześnienie struktury rzeczowej aparatu wytwórczego, rozwój zaplecza techniczno-badawczego i wdrożeniowego, jakościowe zróżnicowanie produkcji, rozwój przemysłów wysokiej

technologii, poprawa jakości produkcji, innowacyjność techniczna, innowacje produktowe, doskonalenie infrastruktury technicznej;

- 4) czynniki ekologiczne, a wśród nich: postęp w zakresie ochrony środowiska naturalnego, racjonalizacja gospodarowania zasobami środowiska naturalnego, wdrażanie obiegów zamkniętych;
- 5) czynniki polityczne, do których zaliczono: charakter władzy, zakres kompetencji i uprawnień władzy, sposób sprawowania władzy, stopień akceptacji władzy przez społeczeństwo.

Koncepcja ta wydaje się rozwinięciem zaprezentowanego podziału czynników na trzy grupy czynników: polityczno-ustrojowych, społecznych i ekonomiczno-środowiskowo-przestrzennych, który S.L. Bagdziński przedstawił w swojej wcześniejszej publikacji (1994). Istotną różnicą w nowszym podejściu jest nie tylko wyróżnienie grupy czynników technicznych i technologicznych, ale również to, że zmieniono część charakterystyk czynników. Przykładowo, w publikacji z 1994 r. mowa o czynnikach takich jak: „zasoby naturalne” czy „przedsiębiorczość prywatna”, gdy nowsze podejście operuje już nazwami wskazującymi na pewien proces: „postęp w zakresie ochrony środowiska” czy „wzrost aktywności i upowszechnianie postaw przedsiębiorczości”.

L. Wojtasiewicz (1997, s. 14) zwraca uwagę na fakt, że czynniki rozwoju powinny być rozpatrywane w kontekście celów rozwoju lub zadań, jakie stoją przed władzą publiczną. W pewnym stopniu jest to podejście zbieżne z prezentowanym przez J. Paryską (1997), który dzieląc czynniki rozwoju lokalnego na trzy kategorie: przyrodnicze, społeczne i ekonomiczne, rozpatruje je w kontekście potrzeb społeczności lokalnych i możliwości władz lokalnych. Wracając do podejścia Wojtasiewicz, wskazuje ona trzy drogi postępowania — w tym przypadku władz lokalnych, ale można przypisać je również władzom powiatów i województw:

- 1) działania indywidualne w celu pozyskania inwestorów zewnętrznych;
- 2) działania służące poprawie możliwości funkcjonowania i rozwoju rodzimych firm;
- 3) działania zmierzające do wdrażania kompleksowego podejścia obejmującego wykorzystanie zasobów różnych szczebli dla tworzenia warunków do rozwoju innowacyjnych działalności na danym obszarze.

Bogatą listę czynników (w kontekście różnych koncepcji teoretycznych) prezentuje P. Churski (2008), który bazując na szerokim przeglądzie literatury, zdecydował się wskazać następujące grupy czynników: kapitał ludzki; kapitał materialny i finansowy; kapitał społeczny; innowacje technologiczne i organizacyjne; korzyści skali i korzyści aglomeracji; zewnętrzne przepływy osób, kapitałów i towarów; marketing terytorialny. Wartość tej klasyfikacji wynika z faktu, że każdy z czynników plasuje się w różnych ujęciach teoretycznych. Dlatego też często występujące w literaturze przytoczone pojęcia pojawiają się w wielu opracowaniach jako pomocne w wyjaśnianiu procesów rozwojowych.

Z kolei J. Łukomska (2012) proponuje podział czynników rozwoju lokalnego na zależne i niezależne od działań władz danej gminy. W grupie czynników niezależnych od władz lokalnych autorka wyróżnia czynniki związane z: lokalizacją (np. odległość od aglomeracji, położenie w zamożnym regionie) oraz pomocą zewnętrzną (dostępność do funduszy europejskich). Czynniki zależne od działań władz lokalnych również dzielą się na dwie podgrupy: czynniki związane z działalnością samych władz lokalnych (np. wydatki inwestycyjne) oraz czynniki związane ze społecznością lokalną — tu autorka koncentruje się na kapitale społecznym i kapitale ludzkim. Przywołane podejście jest bliskie praktyce polityki rozwoju, jednak jego stosowanie wymaga subiektywnej decyzji dotyczącej tego co jest, a co nie jest zależne od działań władz na danym obszarze. Część aktywności władz wynika *stricte* z zapisów ustaw, część z ich interpretacji lub nadinterpretacji, a część jest efektem działań niezapisanych w ustawach, podejmowanych przez władze danego szczebla w relacjach z innymi, w rękach których znajduje się siła sprawcza. Przykładowo wspomniane środki europejskie, w tej koncepcji niezależne od władz lokalnych, są tylko środkami „zawieszonymi gdzieś w próżni”, jednak gdy stają się przedmiotem zainteresowania i konkurencji władz lokalnych, w tym lobbingu np. w strukturach urzędów marszałkowskich, wówczas napływ tych środków zewnętrznych można, a nawet trzeba, kojarzyć z aktywnością i umiejętnościami środowiska lokalnego (Dziemianowicz, 2007).

P. Churski i inni proponują następującą definicję czynnika rozwoju:

Czynnik rozwoju to składnik, własność lub zdarzenie oddziałujące na zmiany stanu danego terytorium, tj. wywierające wpływ na jego rozwój społeczno-ekonomiczny, które zlokalizowane jest albo w jego granicach stanowiąc endogeniczną determinantę rozwoju albo w jego otoczeniu stanowiąc egzogeniczną przyczynę zmian rozwojowych zachodzących w regionie (2020, s. 58).

W rozwinięciu pojęcia czynników rozwoju autorzy powyższej definicji posługują się terminem kapitał terytorialny (złożony z czterech kapitałów oraz innowacji) oraz zwracają uwagę na instytucjonalne uwarunkowania rozwoju każdego regionu, a także na zjawisko dyfuzji rozwoju, będące kluczowym mechanizmem odpowiedzialnym za rozwój.

Proponują nieco odmienne podejście do czynników i barier rozwoju, dlatego definiują je następująco:

Czynnikiem rozwoju jest działanie, które przyczynia się do osiągnięcia celów wspólnoty zamieszkującej obszar strategiczny, barierą zaś jest każda przeszkoda na drodze do realizacji tych celów.

W tym ujęciu czynnikiem nie jest rzeka, park narodowy, infrastruktura techniczna ani uczelnia wyższa, a nawet sami mieszkańcy danego obszaru — nawet

najlepiej wykształceni. Czynniki ma w sobie cechę sprawczości, zatem musi być związany z jakimś procesem. Rzeka „tylko płynie”, ale gdy zaczyna wylewać co roku, staje się problemem, gdy natomiast przyciąga do siebie spragnionych wypoczynku mieszkańców i turystów, może być uznana za ważny zasób. W tym kontekście czynnikiem rozwoju były działania umożliwiające mieszkańcom i turystom korzystanie z tego zasobu. Analogicznie powodzi nie powinniśmy traktować jako bariery. Bariery są raczej regulacje rzek, brak umiejętności radzenia sobie z podtopieniami lub zła polityka przestrzenna pozwalająca budować mieszkania na terenach zagrożonych powodzią.

Przyjrzyjmy się zatem czynnikom rozwoju z punktu widzenia interesariuszy, najlepiej liderów lokalnych i liderów regionalnych, których aspiracje są (a przynajmniej powinny być) w wysokim stopniu zbieżne z oczekiwaniami znacznej części społeczności samorządowej. Opierając się na koncepcji czterech sił konkurencyjności (Dziemianowicz, 2008), proponuję cztery rodzaje źródeł czynników rozwoju obszaru strategicznego, którymi są:

- 1) uwarunkowania wewnętrzne;
- 2) uwarunkowania zewnętrzne;
- 3) uwarunkowania konkurencji;
- 4) uwarunkowania współpracy.

Tak sformułowane źródła mają podstawy teoretyczne zarówno w regionalistyce i geografii społeczno-ekonomicznej, jak i w teorii zarządzania. Wystarczy przypomnieć, że zasadniczy podział teorii rozwoju regionalnego i lokalnego uwzględnia fakt rozwoju oddolnego i odgórnego (Higgins i Savoie, 1997). Z kolei tradycyjne podejście do analizy organizacji obejmuje sferę wewnętrzną i zewnętrzną (Griffin, 2004).

Uwzględniając powyższy podział źródeł czynników, proponuję macierz pozwalającą wyróżnić cztery typy aktywności samorządów w stosowaniu czynników rozwoju (tabela 4):

- 1) Samorząd — budowniczy to samorząd skoncentrowany na współpracy i konkurencyjności wewnętrznej obszaru strategicznego. W tej grupie czynników rozwoju znajdują się działania służące wzmocnieniu zasobów w samym procesie strategicznym (zasoby integrujące oraz zasoby wiedzy) oraz działania wzmocniające zasoby STEEPS. U podstaw myślenia o współpracy jako źródle czynników rozwoju leży oczekiwanie kluczowego produktu ubocznego współpracy, jakim jest synergia. Synergia jest wartością dodaną, czasem nieoczekiwana, pozwalająca współpracującym stronom osiągnąć więcej niż każda z nich zdołałaby w pojedynkę. Współpraca powinna przyczynić się do poprawy zasobów wewnętrznych. W proponowanym podejściu zakładam, że konkurencyjność wewnętrzna nie jest tożsama z konkurencją wewnętrzną. Przez konkurencyjność wewnętrzną rozumiem cechy obszaru strategicznego, których nie da się skopiować, ponieważ wynikają one ze specyficznych relacji społecznych i organizacyjnych.

- 2) Samorząd — eksporter to samorząd stosujący czynniki wynikające ze współpracy wewnętrznej i konkurencyjności zewnętrznej. W tym przypadku samorząd jest skupiony na rozpatrywaniu zasobów wewnętrznych pod względem możliwości zaspokajania popytu zewnętrznego, ale jednocześnie każdą aktywność eksportową rozpatruje pod kątem korzyści wewnętrznych. Czynniki rozwoju w tej grupie wymagają kreatywnego podejścia do eksportu produktów, usług i kapitału. Wymiana handlowa i bezpośrednie inwestycje zagraniczne były wielokrotnie tematem rozważań teoretycznych i przedmiotem badań⁵. Dlatego w tym miejscu zwracam uwagę na konieczność podejmowania przez samorząd takich działań, które spowodują, że eksporterzy produktów i usług, a także kapitału będą pozytywnie oddziaływali na obszar strategiczny (np. przez silne zakorzenienie łańcuchów dostaw w obszarze).

Pozostałe dwa czynniki z tej grupy wymagają nieco szerszego wyjaśnienia, ponieważ mogą budzić wątpliwości, szczególnie gdy mówimy o „eksporcie mieszkańców” lub „eksporcie wiedzy”. Uważam, że takie handlowe podejście pozwala nieco inaczej spojrzeć na dylematy licznych samorządów podkreślających problem drenażu mózgow.

Sytuacje, w których bardziej atrakcyjne ośrodki wysysają potencjał ludnościowy z obszarów niedysponujących szkołą średnią, uczelnią wyższą czy konkurencyjną ofertą pracy, są bardzo częste. Oczywiście jednym ze sposobów jest myślenie o uzupełnieniu tych braków w zasobach wewnętrznych, choć nie zawsze jest to możliwe. O ile łatwo wyobrazić sobie powołanie nowej szkoły średniej czy ściągnięcia inwestorów, o tyle z utworzeniem uczelni wyższej w gminie wiejskiej wyobraźnia radzi sobie słabiej. Podejźmy zatem do młodych ludzi realizujących swoją ścieżkę rozwoju poza naszym obszarem jak do dobra (kapitału), które eksportujemy, a nie które ktoś nam je zabiera. Eksportując, powinniśmy robić wszystko, by nasze dobra charakteryzowały się wysokim popytem na wymagających rynkach i wysokim udziałem naszego obszaru strategicznego w wytworzeniu tego dobra. Myśląc zatem o młodych mieszkańcach obszaru strategicznego, powinniśmy realizować takie działania, które zagwarantują im wysoką konkurencyjność na zewnątrz (to wymaga inwestowania w edukację i w samego człowieka) i możliwie silnie zakorzenią ich w danym obszarze. Istotne są w tym przypadku nie tylko powiązania rodzinne, ale również inne więzi: społeczne oraz organizacyjno-instytucjonalne. Pobudzanie młodych i stwarzanie im na tym etapie życia możliwości do aktywności na rzecz obszaru strategicznego wydaje się jedyną skuteczną drogą, by zagwarantować sobie, jeśli nie powrót do naszego obszaru po zakończeniu ścieżki edukacyjnej, to przynajmniej lokowanie na zewnątrz orędowników naszego obszaru strategicznego.

5. Zob. np.: Dunning, 1981; Domański, 2001; Dziemianowicz, 2008.

Ostatni z czynników — eksport wiedzy i idei — może kojarzyć się z przyjętym w literaturze zagadnieniem transferu i dyfuzji wiedzy (Weresa, 2014), jednak uważam, że słowo eksport lepiej oddaje istotę czynnika rozwoju, który chcę wyjaśnić. Zauważmy, że wiedza należy do kogoś, można nią się dzielić. Jeżeli wykształceni, innowacyjni, kreatywni mieszkańcy obszaru strategicznego podejmują decyzję o zmianie miejsca zamieszkania na inny obszar, możemy myśleć o przypadkowej (kierunkowo) dyfuzji wiedzy. Trudno jest jednocześnie liczyć, że to transfer mogący przynieść odpowiednie korzyści dla transferującego. W wielu przypadkach mówimy o tym problemie zbyt późno — mieszkańcy emigrują. Gdyby jednak podejść do zagadnienia w sposób handlowy, można zawczasu ocenić, że nie posiadając szkoły wyższej, nie zatrzymamy młodzieży. Pytanie zatem, kogo chcemy wyeksportować? Czy zakorzenionego w naszym obszarze młodego człowieka będącego świetną wizytówką nas samych, czy po prostu kogokolwiek?

- 3) Samorząd — odkrywca — to z kolei samorząd ukierunkowany na współpracę zewnętrzną i konkurencyjność wewnętrzną, by skutecznie odnajdywać szanse znajdujące się na zewnątrz obszaru. Temu powinny służyć wszelkie działania wzmacniające udział obszaru strategicznego w wartościowych relacjach współpracy z otoczeniem. Ta współpraca może oczywiście przybierać formę bilateralną lub sieciową, jednak, biorąc pod uwagę kluczowe cechy współpracy omówione w rozdziale poprzednim, powinniśmy koncentrować się na wspólnych wartościach i wspólnych celach.

Drugim czynnikiem rozwoju obszaru strategicznego w tej grupie jest wzmacnianie zdolności efektywnego konkurowania o mieszkańców, inwestorów, turystów i fundusze zewnętrzne. Działania temu służące wymagają relacji zewnętrznych — a przede wszystkim dobrej znajomości oczekiwań otoczenia. Myślenie o pozyskiwaniu zasobów zewnętrznych musi również, równoległe z wiedzą o potrzebach otoczenia, uwzględniać konkurencyjność oferty, którą chcemy przekonać innych do związania się z naszym obszarem. Należy podkreślić, że mieszkańcy, inwestorzy i turyści mają częściowo różne oczekiwania dotyczące określonej lokalizacji, ale w wielu przypadkach ich oczekiwania są tożsame. Warto pamiętać, że przedsiębiorca jest też zazwyczaj mieszkańcem, a turysta wykorzystuje często infrastrukturę służącą spędzaniu wolnego czasu, tę samą, z której korzystają mieszkańcy i przedsiębiorcy. Tylko pozornie odmienny charakter ma konkurowanie obszaru o fundusze zewnętrzne — rozumiane jako instrumenty polityk realizowanych przez administrację rządową czy instytucje zagraniczne. Przecież skuteczność w tym obszarze konkurencji zależy od potencjału wewnętrznego, zdolności obszaru strategicznego (nie tylko administracji) do inteligentnej reakcji na impulsy zewnętrzne. Tu również powinniśmy dobrze znać wymagania konkursowe, a także rozumieć ideę stosowania określonych instrumentów

przez otoczenie i jak najlepiej dopasować się do tych zewnętrznych uwarunkowań.

Nieco inny charakter ma czynnik, który nazwałem: wzmacnianie zdolności efektywnego oddziaływania politycznego na otoczenie. To, co dzieje się w otoczeniu obszaru strategicznego, ma często wpływ na warunki jego rozwoju, w tym samo funkcjonowanie samorządu. Przedstawiciele obszarów strategicznych powinni dbać, by możliwie efektywnie uczestniczyć w różnych sieciach współpracy mających przełożenie na sytuację miast, gmin i regionów. Ponadto istotnym działaniem wzmacniającym ten czynnik powinno być zabieganie o silne pozycje polityczne przedstawicieli obszaru strategicznego na wyższych szczeblach administracji tak w układach krajowych, jak międzynarodowych. „Posiadanie” posła lub senatora, europosła, członka zarządu etc., czyli osoby wywodzącej się z danego obszaru, jest oczywistym atutem, który nie zawsze jest wykorzystywany. Nie chodzi tu absolutnie o załatwianie spraw przez takiego posła dla swojej gminy, ale o to, by ów poseł był przedstawicielem odpowiedniej jakości — posiadał wiedzę, wykazywał zaangażowanie, czuł samorząd i był lokalnym patriotą. Tylko tyle.

- 4) Samorząd — marketingowiec wykorzystuje czynniki wynikające ze współpracy i konkurencyjności zewnętrznej. Czynniki rozwoju w takim przypadku dotyczą przekazu promocyjnego, budowania wizerunku i pozycji zewnętrznej obszaru. Istotą tych czynników jest z jednej strony umiejętne wczucie się w potrzeby i oczekiwania podmiotów zewnętrznych, o których zasoby konkurujemy, z drugiej zaś stworzenie jak najlepszego przekazu informacyjnego. Metafora marketingowca została celowo użyta, ponieważ idea proponowanych czynników wychodzi poza czyste działania promocyjne. Przydatna w tym zakresie jest koncepcja terytorialnego miksu marketingowego interesująco opisanego przez A. Szromnika (2012)⁶. Autor w centrum marketingu terytorialnego osadza segmenty i grupy docelowe. To oznacza, że samorząd-marketingowiec powinien być świadomy, do kogo zwraca się ze swoim przekazem, by ten w istocie stał się czynnikiem rozwoju. W marketingu terytorialnym powinniśmy wykorzystywać znane zasady 4P (zob. przypis), ale Szromnik zwraca uwagę na fakt,

6. Pojęcie miksu marketingowego początkowo odnosiło się do zasady 4P opracowanej przez E.J. McCarthy'ego i uwzględniającej cztery kluczowe zagadnienia w marketingu: produkt, cenę, promocję i dystrybucję (ang.: *product, price, promotion, place*) (McCarthy i Perreault, 2002, za: Kotler i Keller, 2012). Zastanawiające, że w tłumaczeniu na język polski przyjęło się słowo dystrybucja, a nie miejsce, choć pod tym pojęciem mieszczą się w oryginale takie pojęcia jak: kanały dystrybucji, pokrycie rynku, asortyment, lokalizacja, transport, zapasy (zatem miejsce wydaje się lepiej odzwierciedlać złożoność ujęcia terytorialnego w marketingu). Pierwotne pojęcia mieszczące się w koncepcji 4P poddawane są dyskusji i przywołani tu Kotler i Keller proponują zastąpić je 4P nowoczesnego zarządzania marketingowego, dlatego koncentrują uwagę na: ludziach, procesach, programach i dokonaniach (ang.: *people, processes, programs, performance*).

że wszystkie działania marketingowe są podejmowane w szerszym kontekście kształtowanym przez społeczeństwo, gospodarkę, technologię i środowisko.

W kontekście czynników rozwoju obszaru strategicznego najważniejsze zdecydowanie wydaje się podejście do marketingu w sposób holistyczny zaproponowany przez P. Kotlera i K.L. Kellera (2012). Wymaga to uwzględnienia co najmniej czterech rodzajów marketingu: marketingu relacji (tu ważni są klienci, kanały i partnerzy); marketingu dokonań (np. przychody ze sprzedaży, kapitał marki i klienta); marketingu zintegrowanego (komunikacja, towary i usługi oraz kanały) i w końcu marketingu wewnętrznego (zarząd — liderzy, organizacja komórek marketingowych, inne działy). Holistyczność działania pozwala w tym przypadku stosować właściwie i efektywnie instrumenty marketingu, zwracając jednocześnie uwagę na efekty wewnątrzorganizacyjne (por. Dziemianowicz i Cybulska, 2021).

Każda z metafor samorządu oznacza odmienny rodzaj czynników, jakie są wykorzystywane w celu osiągnięcia aspiracji mieszkańców obszaru strategicznego. Kluczowe jest jednak założenie, że wszelkie działania, niezależnie od przyjętej metafory, muszą być ukierunkowane finalnie na wzmacnianie zasobów wewnętrznych.

Problem barier rozwoju można w uproszczony sposób traktować jako negację czynników. Nie zawsze jest to podejście efektywne i twórcze. Egzemplifikacją tego problemu może być próba odwrócenia czynników zapisanych w tabeli 4. Każdy z tych czynników wyrażony jako „niemoc” samorządu może być traktowany jako bariera, ale w istocie rzeczywistą barierą jest to, co za tą słabością stoi. Dlatego bliskie jest mi podejście zaproponowane w pracy A. Sztando (2016)⁷. Bazując na długoletnich badaniach 61 miast i gmin w Polsce, autor wyróżnił dziewięć grup barier, w szczególności sposób koncentrując się na barierach dotyczących zarządzania strategicznego. Co interesujące, ale również dyskusyjne, wskazuje w pierwszej kolejności bariery wynikające ze złego stosowania koncepcji teoretycznych, które najczęściej przychodzą do małych gmin wraz z konsultantami. Analizy zasobów wewnętrznych i czynników zewnętrznych, perspektywne spojrzenie na gminę, opracowywanie scenariuszy rozwoju, cykliczność planowania, monitoring etc. mają swoje podłoże teoretyczne, jednak nieumiejętność stosowania różnych koncepcji widziałbym nie w ich niedopasowaniu do danej gminy, ale raczej w słabości kapitału ludzkiego i społecznego. Należy zgodzić się z autorem, że szczególnie w małych gminach obciążonych wieloma obowiązkami przy relatywnie słabo rozwiniętej administracji, wprowadzanie teorii zarządzania w praktykę może być trudne. Jednak to nie wina teorii, ale niskich umiejętności indywidualnego podej-

7. Spośród licznych opracowań dotyczących barier rozwoju lokalnego chciałbym wspomnieć pracę Z. Gilowskiej (1998), w której zostały wyróżnione następujące grupy barier: instytucjonalne; ustroju samorządu terytorialnego; podziału kompetencyjnego; systemu finansowego i systemu budżetowego.

Tabela 4
Czynniki rozwoju obszaru strategicznego

Konkurencyjność	Współpraca	
	Wewnętrzna	Zewnętrzna
Wewnętrzna	Budowniczy <ul style="list-style-type: none"> ✓ Wdrażanie w życie wizji przyszłości ✓ Budowanie klimatu zaufania ✓ Rozbudowa inicjatyw zwiększających współodpowiedzialność za sprawę danego obszaru ✓ Wewnętrzna integracja i sieciowanie służące wzmocnieniu zasobów wewnętrznych ✓ Wspieranie działalności organizacji pozarządowych na rzecz społeczności danego obszaru ✓ Inwestycje samorządowe służące poprawie jakości życia i funkcjonowania przedsiębiorstw ✓ Budowanie potencjału badawczo-analitycznego ✓ Budowanie potencjału instytucjonalnego obszaru 	Odkrywca <ul style="list-style-type: none"> ✓ Wzmacnianie zdolności współpracy z otoczeniem ✓ Wzmacnianie zdolności efektywnego konkurowania o mieszkańców, inwestorów, turystów i fundusze zewnętrzne ✓ Wzmacnianie zdolności efektywnego oddziaływania politycznego
Zewnętrzna	Eksporter <ul style="list-style-type: none"> ✓ Wzmacnianie zasobów wewnętrznych przez eksport produktów i usług ✓ Wzmacnianie zasobów wewnętrznych przez eksport kapitału ✓ Wzmacnianie zasobów wewnętrznych przez eksport mieszkańców ✓ Wzmacnianie zasobów wewnętrznych przez eksport wiedzy i idei 	Marketingowiec <ul style="list-style-type: none"> ✓ Marketing obszaru jako miejsca zamieszkania ✓ Marketing obszaru jako miejsca atrakcyjnego inwestycyjnie ✓ Marketing obszaru jako miejsca atrakcyjnego turystycznie ✓ Marketing obszaru jako miejsca tworzenia wiedzy, idei ✓ Marketing rozwiązań mogących być dobrymi praktykami dla innych

Źródło: opracowanie własne.

ścia do kwestii zarządzania w specyficznych warunkach. Pozostałe osiem typów barier zarządzania strategicznego również pozwala uświadomić różnorodność problemów, jakie napotykają władze konkretnych miast i gmin, ale i większych jednostek administracyjnych. Przytaczając osiem grup barier wymienionych przez Sztando, warto zwrócić uwagę na źródła, z których wynikać może istotność tych barier dla rozwoju obszaru strategicznego:

- bariery prawne — w tym przypadku można bariery widzieć w systemie krajowym, który formułuje zasady funkcjonowania samorządów, ale również w spo-

sobie interpretacji prawa na poziomie obszaru strategicznego. Jakość kapitału ludzkiego może być zatem istotną barierą związaną z systemem prawnym;

- bariery współpracy — tę grupę barier również odczytuję jako związaną w istocie ze słabościami kapitału społecznego i kapitału ludzkiego, choć Sztando właśnie te deficyty traktuje jako kolejną grupę barier;
- bariery partycypacji — wynikające ze słabości kapitałów ludzkiego i społecznego — w tym przypadku można wskazać negatywne skutki zarówno w obszarze partycypacji społecznej ogólnej, jak i zaangażowania mieszkańców w procesy rozwojowe;
- bariery informacyjne — postrzegając je jako ograniczenie dostępu do odpowiedniej informacji, można doszukiwać się istoty tego problemu zarówno w sposobie organizacji, np. statystyki publicznej, jak i braku zaufania i niechęci do dzielenia się informacjami zarządczymi;
- bariery wynikające ze stosowania złych wzorców — w tym miejscu Sztando przywołuje błędne podejście do dokumentów strategicznych i zarządzania strategicznego jako efekt systemu wdrażania polityki regionalnej, w wyniku którego strategie i lokalne programy rozwoju były traktowane jako załączniki do wniosków o fundusze europejskie;
- bariery wynikające ze słabości wsparcia merytorycznego samorządów — to oczywiście rodzaj barier związany z kapitałem ludzkim, ale zewnętrznym. Tym kapitałem, który powinien samorzady wspierać swoją wiedzą i doświadczeniem, a często tego nie robi z powodu własnej słabości;
- bariery związane z personelem zajmującym się zarządzaniem strategicznym. W tym przypadku nakładają się problemy z zatrudnianiem pracowników o odpowiednich kwalifikacjach i postawy liderów, którzy nie muszą wcale przykładać odpowiedniej wagi do działań strategicznych;
- bariery wynikające z osobowości decydentów — ta ostatnia grupa barier koncentruje się na słabościach liderów, do których można zaliczyć: słabą świadomość znaczenia zarządzania strategicznego, brak wiary w plany długoterminowe, obawy przed oceną ze strony wyborców, a nawet obawy przed konsultacjami społecznymi i badaniami społecznymi.

Pomimo zastrzeżenia poczynionego na początku tego podrozdziału, postaramy się znaleźć odwrotność dla wskazanych wyżej czynników rozwoju obszaru strategicznego. Efektem tego ćwiczenia jest zestaw wewnętrznych barier rozwoju (tabela 5). Samorząd tworzący wyzwania rozwojowe, utrzymujący je i niepotrafiący sobie z nimi radzić, można także zdefiniować w czterech postaciach, które celowo określiłem bardzo pejoratywnie:

- 1) destruktozem jest ten samorząd, który osłabia konkurencyjność wewnętrzną obszaru i niszczy wewnętrzną współpracę lub nie pozwala jej się rozwinąć;
- 2) bankrutem, w moim rozumieniu, jest samorząd, który w nieodpowiedzialny sposób pozbywa się zasobów wewnętrznych na rzecz otoczenia;

- 3) obskurantem można nazwać samorząd, który nie chce korzystać z możliwości, jakie daje mu otoczenie. Zaściankowy styl funkcjonowania powoduje, że osłabiane są również zasoby wewnętrzne (ich konkurencyjność);
- 4) domokrażcą jest samorząd, którego relacje zewnętrzne są fałszywe, oferuje on otoczeniu słaby produkt i stosuje jednocześnie prymitywne sposoby budowania relacji współpracy.

Tabela 5
Wewnętrzne bariery rozwoju obszaru strategicznego

Osłabianie konkurencyjności	Ograniczanie współpracy	
	Wewnętrznej	Zewnętrznej
Wewnętrznej	<p style="text-align: center;">Destruktor</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Działanie zgodnie z ideą „po nas choćby potop” ✓ Niska kultura organizacyjna ✓ Budowanie klimatu wrogości i podziałów społecznych (niski poziom zaufania) ✓ Niedopuszczanie do powstawania warunków dla współodpowiedzialności za sprawę danego obszaru ✓ Ograniczanie działalności organizacji pozarządowych ✓ Inwestycje samorządowe służące wyłącznie partykularnym interesom ✓ Ograniczanie potencjału instytucjonalnego obszaru 	<p style="text-align: center;">Obskurant</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ograniczanie zdolności współpracy z otoczeniem ✓ Ograniczanie zdolności efektywnego konkurowania o mieszkańców, inwestorów, turystów i fundusze zewnętrzne ✓ Ograniczanie zdolności efektywnego oddziaływania politycznego
Zewnętrznej	<p style="text-align: center;">Bankrut</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Działania prowadzące do słabości lub wręcz braku możliwości zaoferowania otoczeniu jakiegokolwiek wartości ✓ Działania zniechęcające przedsiębiorców do rozwijania swojej lokalnej działalności ✓ Działania zachęcające do emigracji 	<p style="text-align: center;">Domokrażca</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Fałszywa promocja oferty o wątpliwej jakości (nieprzygotowanej) ✓ Utrzymywanie niskiego poziomu kapitału ludzkiego odpowiedzialnego za relacje zewnętrzne

Źródło: opracowanie własne.

W tych czterech typach zachowań można dostrzegać najważniejsze źródła barier wewnętrznych. To one decydują o tym, że reakcja samorządów na uwarunkowania zewnętrzne jest negatywna i utrudnia osiągnięcie celów rozwoju. Zastanówmy się na zakończenie, czy możemy wskazać bariery, które mają charakter zewnętrzny?

Odpowiadając na to pytanie, można wymienić:

- nieuczciwą konkurencję zewnętrzną;
- potencjał rozwojowy otoczenia wysysający zasoby obszaru strategicznego;
- niechęć otoczenia do współpracy z obszarem strategicznym;
- modele rozwoju utrudniające realizację aspiracji samorządów w granicach obszaru strategicznego;
- zewnętrzne prawo (europejskie i krajowe) ograniczające możliwości rozwojowe obszarów strategicznych;
- centralizację systemu, w którym funkcjonują samorzady, oznaczającą silne upolitycznienie konkurencji o potencjalne pozytywne impulsy zewnętrzne (np. fundusze rozwojowe).

Wskazane przykłady obrazują istotny wpływ otoczenia na obszar strategiczny i zdecydowanie mają charakter barier. Kluczowa jest jednak umiejętność odpowiedzi liderów obszaru strategicznego na pytanie, w jaki sposób można radzić sobie z tymi barierami i czy czasem brak umiejętności podejmowania działań zaradczych nie obnaża wewnętrznych barier rozwoju.

CZĘŚĆ II

Różnorodność strategiczna

4. Strategia — więcej niż dokument

Przez pojęcie „strategia” nie wszyscy rozumieją to samo. Dla jednych może to być tylko dokument, którego wartość jest mierzona kosztami jego napisania w stosunku do możliwych wpływów, jakie samorząd może osiągnąć dzięki posiadaniu spisanej strategii. Inni, działając strategicznie, nie potrzebują dokumentu, choć znane są argumenty, że organizacje powinny stosować planowanie strategiczne i zarządzanie strategiczne, czemu spisany dokument służy. Jedno z podejść za strategię uważa:

1. Preferencje co do kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego w danym układzie lokalnym (mieście, gminie).
2. Działania zmierzające do osiągnięcia wyznaczonych celów (Bartkowski, Kowalczyk i Swianiewicz, 1990, s. 25).

Odmienny punkt widzenia przyjmują różne szkoły strategiczne traktujące strategię jako byt pomagający organizacji osiągać cele (oczywiście w zależności od szkoły ów byt ma różne postaci). Przykładowo J. Górniak i S. Mazur proponują następującą definicję strategii jako dokumentu:

(...) dokument kompleksowy określający uwarunkowania (selektywna i dynamiczna diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej lub przestrzennej kraju) i kierunki rozwoju kraju lub jego części albo danego sektora gospodarki, określający cele strategiczne i działania służące osiągnięciu założonych celów przy pomocy różnych instrumentów prawnych, finansowych, organizacyjnych itd. Strategia, zawierając „konkretne i wyselekcjonowane cele i priorytety”¹, tworzy ramy dla systemu monitorowania. W zależności od hierarchii jaką zajmuje wśród dokumentów strategicznych — jest mniej lub bardziej szczegółowa, zawierając wiele elementów mierzalnych, jak harmonogramy rzeczowo-finansowe, wskaźniki efektywności, wskaźniki stopnia realizacji itp. (2012a, s. 303).

Rozwój myśli strategicznej spowodował wykształcenie się różnych szkół, koncepcji, metod. Warto zaznajomić się z nimi, by przygotowywać właściwe procesy strategiczne w samorządach. Ponadto należy odnotować próby zestawiania efektywności działań administracji z efektywnością biznesu. Można sformułować tezę,

1. Zob. *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*, 2009, s. 17.

że to administracja uczy się myślenia strategicznego od biznesu, ale zdecydowanie trudno założyć, że zarządzać gminą lub województwem można tak samo, jak robi się to w przypadku firmy czy nawet korporacji.

Z pewnością administracja samorządowa powinna przyjąć założenie zawarte w tytule niniejszego rozdziału, że strategia jest czymś więcej niż dokumentem. I właśnie dlatego przyjrzymy się hasłom powiązanim ze słowem „strategia”, prześledzimy perspektywy strategiczne i uwzględnimy doświadczenia biznesu, by wskazać, że strategia powinna być traktowana jako proces.

4.1. Strategia i hasła pokrewne

Strategia ma źródłosłów militarny, warto zatem wskazać kilka cech strategii wojennych zaczerpniętych z ich definicji (Baylis i Wirtz, 2009). Odczytujemy w tym zbiorze pojęcia, które służą osiągnięciu celów wojennych: „nauka o użyciu bitew”, „sztuka dystrybucji i zastosowania środków”, „skuteczne wykorzystanie siły”, „zamiar i system środków”, „proces”. Strategia była zawsze istotnym elementem prowadzenia wojen. J. Bralczyk podaje, że strategia to w pierwszej kolejności: „dział sztuki wojennej obejmujący przygotowanie i prowadzenie wojny oraz poszczególne jej kampanie i bitwy” (2005, s. 793).

Etymologia słowa strategia jest związana ze słowem *stratêgós* oznaczającym stratega. Do dziś *stratigos* to najwyższy stopień oficerski w armii greckiej (generał), a *stratos* oznacza armię. Z kolei *agein* to prowadzić. W starożytnych Atenach *strategos* stał na czele każdej z dziesięciu dziesięcioosobowych rad plemiennych zajmujących się sprawami wojskowymi i politycznymi. Już wówczas na *strategosa* wybierano osobę, która miała umiejętności praktyczne w dowodzeniu żołnierzami (zdobywane w praktyce bitewnej) (zob. szerzej Cummings, 1993).

Ze względu na fakt, że wojny służyły osiągnięciu celów politycznych, J. Baylis i J. Wirtz (2009) sugerują, że studenci studiów strategicznych powinni znać zarówno sztukę wojenną, jak i politykę, co pozwala przenieść dyskusję również na grunt administracji. Trzeba jednak oddać sprawiedliwość biznesowi, który w pierwszej kolejności wszedł na ścieżkę konkurencji przypominającej prowadzenie wojny. Wystarczy przejrzeć podręczniki dotyczące teorii organizacji, by przyznać, że nie bez przyczyny są tłumaczone na różne sposoby i umieszczane w różnych kontekstach przemyslenia Sun Tzu, guru sztuki wojennej (Tzu i Gagliardi, 2005). Nie trzeba już zmagać wojennych, by korzystać ze wskazówek legendarnego stratega. Zastępują je rywalizacja, aspiracje, chęci realizowania wizji, które w świecie ogólnej konkurencji „wszystkich ze wszystkimi o wszystko” wymagają coraz sprytniejszych, często zaplanowanych i strategicznych działań. Również nasze jednostki samorządu terytorialnego walczą i konkurują o czynniki rozwoju.

Strategia przeszła zatem drogę od sztuki wojennej do zarządzania organizacjami. J. Sutherland i D. Canwell (2007) wymieniają ponad 40 rodzajów strategii stosowanych w firmach!² Liczba podręczników biznesowych na temat tworzenia strategii, praktyki ich wdrażania, znaczenia strategii dla firm jest bardzo duża³. Oznacza to, że na strategię występuje popyt, ale również, że problem „opracowanie strategii” nie jest ani prosty, ani oczywisty do rozwiązania, pomimo występujących uproszczonych definicji. Jedną z nich jest zaproponowana przez R.W. Griffina, mówiąca, że strategia to „kompleksowy plan osiągnięcia celów” (2004, s. 245).

Możemy wyobrazić sobie każdą organizację, której liderzy (dowódcy, przywódcy) przygotowują holistycznie przemysłane działania, mające doprowadzić ich do zakładanych celów. K. Obłój (2010) wskazuje, że strategia powinna zawierać trzy elementy: cel strategiczny, terytorium działania firmy oraz określony typ przewagi konkurencyjnej. Istotne są również niezmiennie cechy strategii, do których autor zalicza: prostotę, wewnętrzną spójność oraz zewnętrzną spójność. Co istotne, wnioski te są formułowane po uprzednim zwróceniu uwagi na wielość podejść strategicznych oraz fakt, że dobra strategia dla jednej firmy nie oznacza, że będzie ona również dobra, gdy będziemy ją implementowali w innej organizacji. Skalę złożoności podejścia strategicznego prezentuje poniższy cytat:

W ostatnich latach coraz częściej strategia jest traktowana w sposób złożony, jako swoisty przymiotnik. Badaczy interesuje zbiór strategicznych działań, które ze względu na oczekiwane cechy firmy działającej w coraz bardziej złożonym i dynamicznym otoczeniu (np. coraz większa elastyczność, przedsiębiorczość, innowacyjność) zmieniają dzisiejszy sposób jej działania — struktury, procesy, relacje (Obłój, 2010, s. 20).

Takie wieloaspektowe podejście do strategii, podkreślające złożoność procesu, a także istotność relacji organizacja — dynamiczne otoczenie i w końcu zakres tematyczny, od struktur przez procesy do relacji, jest bliskie pojęciu zarządzania strategicznego, rozpowszechnionemu m.in. przez H.I. Ansoffa (1985). Można jedynie żałować, że nie przyjął się stosowany przez Ansoffa skrót OSO, czyli organizacja służąca otoczeniu. Lektura jego książki *Zarządzanie strategiczne* może prowadzić do kilku wniosków. Po pierwsze istotna i doniosła jest złożoność relacji organizacji z jej otoczeniem. Autor wskazuje, że elementem zarządzania strategicznego jest umiejętność wychwytywania słabych sygnałów zmian i właściwe reagowanie na turbulencje. Po drugie w zarządzaniu strategicznym ważny jest człowiek, a w szczególności lider. Z tego punktu widzenia Ansoff rozwija temat

2. Przykładowo mogą to być strategie: globalne, marketingowe, niszowe, zróżnicowania, implementacji, inwestycyjne, międzynarodowe, przywództwa kosztowego, operacyjne, redukcji, rozwoju rynku, wielu rynków lokalnych, wzrostu i wiele, wiele innych.

3. Jako przykłady można podać: Bończak-Kucharczyk i in., 1996; Blakely i Bradshaw, 2002; Obłój, 2007; Griffin, 2004.

przywództwa strategicznego. To z kolei, po trzecie, wprowadza do zarządzania strategicznego takie pojęcia jak umiejętności, kultura i aspiracje organizacyjne.

W kontekście strategii Ansoffa koncentruje się na wymiarze działania, nie samego dokumentu, i oddziela działanie strategiczne od operacyjnego. Do dziś oryginalne i trafne pozostaje pojęcie „ciągu strategicznego” organizacji służącej otoczeniu, który:

(...) jest zbiorem charakterystyk, które pozostają wspólne w jej działaniach strategicznych przebiegających w czasie. (...) jest wspólną myślą przewodnią lub strukturą strategii OSO (Ansoff, 1985, s. 94).

Organizacje, według Ansoffa, stoją zazwyczaj przed czterema alternatywnymi wyborami strategicznymi. Jeden oznacza brak zmian strategicznych (to zachowanie jest nazwane „budżetowaniem”), drugi to strategiczna adaptacja, trzeci zaś jest strategiczną nieciągłością (rezygnacja z dotychczasowych doświadczeń). Czwarty rodzaj wyboru strategicznego to zmiana władzy (chodzi tu o relokację władzy kierowniczej).

Warto zwrócić uwagę na fakt, że w definicji samego zarządzania funkcjonują sformułowania bliskie zarządzaniu strategicznemu. Przykładowo, R.W. Griffin podaje następującą definicję zarządzania:

Zestaw działań (obejmujący planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, przeprowadzenie, tj. kierowanie ludźmi, i kontrolowanie), skierowanych na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe i informacyjne) i wykonywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny (Griffin, 2004, s. 6).

W przytoczonej definicji jest opisana struktura działań, która składają się na zarządzanie. Są to: planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, kierowanie ludźmi oraz kontrolowanie. Istotne jest, że odmienne typy działań są współzależne, dlatego menedżerowie nie mogą „wyłączyć” się z żadnego z nich ani też nie powinni koncentrować uwagi na wybranym typie. W tak holistycznym podejściu do zarządzania jego zalety dla organizacji opisują J. Sutherland i D. Canwell, wskazując, że na zarządzanie składają się:

określenie długoterminowego kierunku działania;
ocena wyników działań długoterminowych;
sprawdzenie, czy plany przygotowane zostały w prawidłowy i profesjonalny sposób;
skuteczne obserwowanie wprowadzania i realizacji planów;
przeprowadzenie stałej oceny stanu firmy i jej wyników (2007, s. 292).

Przytaczając jeszcze jedną definicję zarządzania strategicznego, staram się zwrócić uwagę na fakt, że „wymiar strategiczny” w ogólnym zarządzaniu może być wprowadzony jako swego rodzaju czynnik podkreślający rolę strategii i procesu strategicznego:

Zarządzanie strategiczne staje się bardziej eklektyczną i złożoną dyscypliną, co po prostu odzwierciedla realną praktykę budowania strategii firmy działającej w hiperkonkurencyjnym rynku, który częściej przypomina krajobraz w trakcie notorycznego trzęsienia ziemi! (Obłój, 2010, s. 19).

W literaturze przedmiotu znajdziemy również pojęcie planowania strategicznego, przy czym planowanie pojawiło się już we wcześniej przywołanych definicjach. A. Klasik pozycjonuje strategię właśnie w takim szerszym kontekście:

(...) „strategia” jest jedynie integralną częścią planu strategicznego, komplementarną w stosunku do innych, nie mniej ważnych jego części (...) (1993, s. 26).

Problem rozróżnienia między planowaniem a planowaniem strategicznym oraz między zarządzaniem i zarządzaniem strategicznym może wydawać się czysto akademicki, jednak wyraźnie istnieje potrzeba wyznaczenia „strategicznej sfery” działań organizacji, tym bardziej że planowanie strategiczne może być traktowane jako instrument rozwoju organizacji (Dziemianowicz, 2021b). Warto przytoczyć w tym miejscu jeszcze jeden cytat wyjaśniający wiele w gąszczu definicji:

Cechy wyróżniające planowanie strategiczne w zbiorze różnorodnych stylów, podejść oraz koncepcji planowania można określić podejmując próbę odpowiedzi na trzy podstawowe i komplementarne pytania, które dotyczą:

- podmiotu planowania strategicznego,
- obiektu (przedmiotu) planowania strategicznego,
- procedur i technik planowania strategicznego (Klasik i Frenkel, 1993, s. 10).

Analogicznie można przyjąć, że również zarządzanie strategiczne koncentruje się na specyficznym podmiocie, przedmiocie i w końcu szczególnych procedurach dotyczących sfery strategicznej (inne „niestategiczne” obszary zarządzania to np. zarządzanie operacyjne).

Na zakończenie tego krótkiego przeglądu definicji związanych ze strategią powołuje się na jeszcze jeden pogląd skłaniający do twierdzenia, że pojęcia zarządzanie i zarządzanie strategiczne można traktować zamiennie, definiując jednocześnie przedmiot zarządzania. Jeśli przedmiotem zarządzania jest strategia lub zarządzanie jest oparte na strategii, jest ono również zarządzaniem strategicznym:

Termin „zarządzanie” związany jest z koordynowaniem działań, które są wykonywane przez określone podmioty (ludzi, ich zespoły; jednostki organizacyjne, systemy administracyjne) oraz służą osiągnięciu określonego celu, nakierowanego na uzyskanie oczekiwanej wartości publicznej. (...) Zarządzanie, traktowane jako proces, oparte jest na przyjętych strategiach i służy ich pełnej implementacji, a uzyskana trwała wartość publiczna (traktowana jako element rozwoju) jest najważniejszym osiągniętym rezultatem (Płoskonka, Szlachta i Zaleski, 2012, s. 76).

Różnorodność płaszczyzn dyskusji o zarządzaniu pokazuje, że efektywne zarządzanie nie zawsze musi wykorzystywać sformułowaną strategię lub być skoncentrowane na strategicznych zasobach. Dlatego zarządzanie strategiczne powinniśmy rozumieć jako działania organizacji ukierunkowane na strategiczne zasoby i realizujące strategiczne cele. W takim podejściu mniej istotna jest sformalizowana strategia, a zdecydowanie ważniejszy jest strategiczny kontekst działań zarządczych (por. Janasz, 2008).

4.2. Perspektywy strategiczne

Rozwój myśli strategicznej w biznesie pozwolił na wyróżnienie szkół strategicznych. K. Obłój (2007) proponuje bardzo klarowny podział i wylicza następujące szkoły strategiczne: (1) planistyczną, (2) ewolucyjną, (3) pozycyjną, (4) zasobów i kompetencji, (5) prostych reguł oraz (6) realnych opcji. W swojej innej pracy (Obłój, 2017) autor ten posługuje się pojęciem „teoria” i koncentruje się na „wielkich teoriach”, czyli teorii planistycznej, ewolucyjnej, pozycyjnej i zasobowej. Widząc związki między szkołami i teoriami, a zarazem starając się przenieść doświadczenia biznesu na grunt administracji, proponuję operować terminem perspektywa i ograniczyć się do czterech kluczowych perspektyw: planistycznej, ewolucyjnej, pozycyjnej oraz zasobowej.

W niniejszym rozdziale skoncentrujemy się na czterech kluczowych, z punktu widzenia samorządów terytorialnych, perspektywach: planistycznej, ewolucyjnej, pozycyjnej i zasobowej. Ze względu na holistyczne podejście do całego procesu strategicznego zaprezentuję nieco szerzej dwie koncepcje syntetyzujące.

Samorządy terytorialne, podobnie jak inne organizacje, mogą oczywiście w zarządzaniu strategicznym mieszać perspektywy. Tę różnorodność starałem się również zastosować we własnym modelu procesu strategicznego, opisanym w części drugiej. Jednak zanim przejdziemy do modelu, warto przyjrzeć się nieco bliżej kluczowym założeniom każdej z perspektyw i odnieść je do sytuacji samorządów terytorialnych.

4.2.1. Perspektywa planistyczna

Takie podejście do strategii charakteryzuje kilka cech (Obłój, 2007). Po pierwsze zakłada, że tworzenie planów pomaga w kształtowaniu przyszłości organizacji. Zatem strategia jest narzędziem ułatwiającym przeniesienie organizacji w przyszłość i zrealizowanie jej celów. Drugą ważną cechą perspektywy planistycznej dotyczy znaczenia wizji lidera (prezesa firmy). Wizja ta jest kluczowa w całym procesie strategicznym. Trzecią cechą perspektywy planistycznej jest szczegółowy charak-

ter samej strategii, która powinna być swego rodzaju przewodnikiem dla osób realizujących poszczególne zapisy. Zatem strategia musi odpowiadać na pytania kto, co i nawet jak powinien realizować dążenie organizacji do osiągnięcia celów.

W tym kontekście można wskazać kilka zalet wdrażania perspektywy planistycznej w administracji publicznej:

- dobre plany ułatwiają bieżącą dyskusję na temat stosowania konkretnych instrumentów rozwoju — przygotowanie planu (strategii) wymaga refleksji, w trakcie której mogą, a wręcz powinny, ścierać się różne poglądy oparte na informacjach o możliwościach wykorzystywania dla rozwoju danej jednostki terytorialnej również uwarunkowań zewnętrznych;
- istotność wizji prezesa jest bardzo atrakcyjna z punktu widzenia lidera w danej jednostce samorządu, choć mamy świadomość, że prawdziwych wizjonerów jest niewielu;
- powołanie np. zespołu ds. strategii nadaje rangę przedsięwzięciu oraz angażuje inne komórki oraz jednostki do współpracy. Oczywiście może to nastąpić jedynie przy bardzo silnym wsparciu lidera;
- administracja zazwyczaj chce mieć wytyczne „na papierze”, zatem formalizacja strategii może okazać się bardzo przydatna. W rzeczywistości cały system zarządzania strategicznego w Polsce, ale również na poziomie Unii Europejskiej, jest oparty na spisanych planach;
- dobra i właściwie monitorowana strategia daje wiedzę na temat skuteczności polityki rozwojowej. Warto podkreślić w obu przypadkach konieczność dbania o wysoką jakość zarówno strategii, jak i monitoringu;
- dobry dokument ma również charakter promocyjno-informacyjny. Od samorządów jasnych planów oczekują inwestorzy, ale również świadomi mieszkańcy. Przemysłany plan, dobrze napisany i atrakcyjnie podany może przyciągać uwagę partnerów i świadczyć pozytywnie o samym samorządzie.

Pomimo wymienionych zalet, istnieją liczne problemy z zastosowaniem tej perspektywy. W duchu perspektywy planistycznej można odbierać zebrane przez M. Roberta (2006) błędy popełniane przy tworzeniu strategii. Autor poświęca jeden z rozdziałów omówieniu dziesięciu grzechów śmiertelnych prowadzących do problemów strategicznych. Do tych grzechów Robert zalicza (2006, s. 43–54): (1) brak sformułowania strategii; (2) opracowanie strategii w izolacji; (3) opracowanie strategii przez zewnętrznego konsultanta; (4) brak szkoleń menedżerów operacyjnych w myśleniu strategicznym; (5) chorobę liczb w planowaniu⁴; (6) banalne sformułowania misji; (7) opracowywanie strategii tylko w czasach kryzysu; (8) zaniedbywanie wyodrębnienia najważniejszych problemów; (9) niezrozumie-

4. Robert pod tym pojęciem rozumie często spotykaną w samorządach sytuację, w której brakuje czasu, umiejętności i chęci, by rozpatrywać zagadnienia strategiczne, koncentrując się w zamian na kwestiach programowych, w których najważniejsze są wskaźniki.

nie różnicy między procesem a treścią; (10) wykorzystanie konsultanta tylko do spraw treści.

Do powyższych grzechów proponuję dołączyć jeszcze sześć odnoszących się bezpośrednio do samorządów:

- problemy z realizacją działań, gdy jednostka zależy w bardzo dużym stopniu od czynników (np. środków) zewnętrznych;
- wizja lidera, zdominowana przez chęć reelekcji, nie zawsze musi być równoznaczna z rozwojem jednostki;
- po stronie liderów obserwujemy wciąż obawy przed formułowaniem klarownej wizji przyszłości;
- słabe zaangażowanie członków zespołów, interesy polityczne i organizacyjne wewnątrz zespołów mogą ograniczać potencjał współpracy;
- realizacja strategii oraz jej późniejsze zmiany mogą wymagać zmiany w organizacji urzędu, na co administracja jest mało podatna;
- istnieje groźba utraty elastyczności przy zbyt szczegółowym dokumencie.

Niezależnie od zasygnalizowanych powyżej wad podejścia planistycznego, w systemie prawnym w Polsce jest ono obowiązujące i rozszerzane (oczywiście wybiórczo — np. nie przypisuje się w krajowych strategiach tak dużego znaczenia wizji lidera).

4.2.2. Perspektywa ewolucyjna

Perspektywa ewolucyjna stanowi przeciwieństwo podejścia planistycznego. Z tej perspektywy jednostka samorządu terytorialnego nie potrzebuje dokumentu, a sama strategia jako instrument kreowania przyszłości jest podważana. Ewolucja zakłada, że na działania strategiczne składają się zarówno działania zamierzone (te, które możemy nazywać strategiami), jak i działania samorzutne. Generalnie, właściwa strategia, czyli ta realizowana przez organizację, ma charakter samorzutny, wynika z reakcji na uwarunkowania zewnętrzne, gry interesów, a także oddziaływania uwarunkowań historycznych i kultury organizacji. Można powiedzieć, że racjonalna strategia „na przyszłość” jest niemożliwa do stworzenia (przecież uwarunkowania zewnętrzne, a także gry interesów mają często charakter doraźny i są trudne do przewidzenia). Ważniejszy od strategii jest wzorzec zachowań danej organizacji, który pozwala jej reagować na bieżąco na zmiany w otoczeniu (Obłój, 2007).

Z punktu widzenia administracji takie założenia mają swoje atuty:

- strategia jest wypracowana „oddolnie”, stanowi odbicie charakteru i dążeń społeczności terytorialnych. Warto zwrócić uwagę na fakt, że ten element może być realizowany również w przypadku podejścia planistycznego, jednak władze samorządowe powinny maksymalnie otworzyć proces na społeczność lokalną i regionalną;

- opracowana lista realnych działań jest otwarta na zdarzenia samorzutne. To bardzo silny postulat elastycznego podejścia do realizacji ścieżki rozwoju. Ten punkt z kolei jest częściowo realizowany w szkole planistycznej poprzez uogólnienie zapisów strategii, jednak reakcja na zdarzenia samorzutne, które nie były przewidziane we wcześniej zapisanym dokumencie, wymaga już jego zmiany;
- zakładamy skuteczną reakcję na czynniki zewnętrzne, co oznacza, że w mechanizmy działania organizacji jest wkomponowane myślenie pozytywne i otwarte na uwarunkowania zewnętrzne. W kontekście szoków i Czarnych Łabędzi⁵ raczej myślimy o naszych kluczowych zasobach, które pozwalały nam przetrwać trudności, i staramy się je wzmacniać;
- doświadczenia zdobywane w codziennych działaniach powinny budować więzi międzyludzkie. Można założyć, że tak powinno to wyglądać w każdej organizacji, jednak tak nie jest. Perspektywa ewolucyjna docenia rolę kapitału społecznego, czyli współpracy i zaufania, co chętnie włączamy do dyskusji o czynnikach rozwoju, ale nie zawsze przyjmuje się w strukturach administracji.

Wskazując wady prezentowanego podejścia, oczywiście z punktu widzenia samorządów terytorialnych, powinniśmy skupić się na:

- cyklach politycznych, które zaburzają — w przypadku zmian lidera — dotychczasowy proces budowania kultury organizacyjnej. Warto podkreślić, że liderzy lokalni mogli do roku 2018 być wójtami, burmistrzami, prezydentami przez wiele lat. Ich odejście z funkcji, nawet po wskazaniu następcy, który był wcześniej związany z gminą, musiało zawsze w jakimś stopniu zmieniać wewnętrzne uwarunkowania działania jednostki. Z kolei obecna maksymalna dwukadencyjność w jeszcze większym stopniu powoduje zaburzenia w budowaniu kultury organizacyjnej — rozumianej inaczej niż „trwałość i skostniałość administracji”;
- dokumenty strategiczne są wymagane prawnie, trudno więc jest stwierdzić, że „nasze województwo realizuje strategię ewolucyjną bez formalnego dokumentu”;
- pomimo znaczenia uwarunkowań zewnętrznych nie należy koncentrować uwagi tylko na nich, ponieważ takie działanie może ułatwiać usprawiedliwianie się administracji w przypadku ewentualnych niepowodzeń. Ponadto intensywność oddziaływania czynników zewnętrznych może przysłaniać to, co wspólnota samorządowa chciałaby osiągać w dłuższej perspektywie;
- działanie w warunkach niepewności (bez planu, strategii) nie buduje poczucia bezpieczeństwa, nawet iluzorycznego. W takiej sytuacji problemy może pogłębiać brak jednoznacznego celu, którego lider nie określił.

Perspektywa ewolucyjna na pewno jest atrakcyjna ze względu na operowanie wieloma historiami organizacji, które osiągnęły sukces, podejmując decyzje cza-

5. Zob. szerzej podrozdz. 6.1.

sem wbrew swoim wcześniejszym planom, gdy trzeba było właściwie zareagować na uwarunkowania zewnętrzne. Dlatego warto studiować te przypadki, pojawiające się również w działaniach samorządów.

4.2.3. Perspektywa pozycyjna

Perspektywa pozycyjna jest skoncentrowana na budowaniu przewagi konkurencyjnej organizacji. Wyłonienie tej perspektywy pokazuje, że część nurtów myślenia strategicznego przenika się. Łatwo wyobrazić sobie podejście planistyczne, w którym widać podstawowe założenie perspektywy pozycyjnej: nasza organizacja ma być lepsza od innych. To porównywanie z innymi i ukierunkowanie działań na wygraną w konkurencji nadaje sens tworzeniu strategii. K. Obłój (2007) wskazuje dwie fundamentalne strategie przyjmowane w tej perspektywie: minimalizację kosztów oraz zróżnicowanie. Ponadto autor formułuje ważny wniosek wynikający z perspektywy strategicznej, że organizacje powinny dążyć do bycia dużymi lub stosunkowo małymi.

Koncentracja na konkurencji nie musi podobać się wszystkim samorządom, ale bez wątplenia takie podejście na co najmniej kilka zalet:

- konkurencyjność traktowana jako środek do osiągnięcia celów pozwala ukierunkować administrację na ciągłe doskonalenie się — przez porównania z lepszymi (por. Klasik, 2001);
- perspektywa pozycyjna skłania do poszukiwania nisz w konkurencji, a nawet wyboru obszaru, w którym dany samorząd może konkurować (konkurując o mieszkańców, przedsiębiorców czy turystów, uwzględniamy ich segmenty);
- uwzględnianie stopnia zadowolenia interesariuszy organizacji w ocenie efektywności działań strategicznych;
- relatywna łatwość przyjęcia miar sukcesu, którymi mogą być widoczne efekty konkurencji (wzrost liczby mieszkańców, przedsiębiorców, turystów etc.);
- różnorodność wykorzystywanych w konkurencji zasobów może prowadzić do rozwinięcia sieci współpracy.

Perspektywa pozycyjna, atrakcyjna z punktu widzenia silnych samorządów, wygrywających rankingi, nie zawsze jest optymalna nawet dla tych jednostek. Do głównych trudności w jej stosowaniu należy zaliczyć:

- procesy rozwoju regionalnego są długotrwałe, zatem i zróżnicowania regionalne są trwałe. To oznacza, że trudno jest w krótkim czasie doprowadzić do spektakularnej zmiany pozycji jednostki samorządowej;
- powyższy punkt prowadzi do kolejnej trudności w stosowaniu perspektywy pozycyjnej — jest nią niechęć polityczna do porównań (szczególnie niekorzystnych). Dlatego też konkurowanie nie jest powszechnie stosowane jako sposób osiągnięcia celów rozwojowych;

- koncentracja na zabiegach, by pozyskać np. nowych inwestorów, może spowodować, że jednostki terytorialne będą rozgrywane przez korporacje;
- kolejna słabość stosowania tej perspektywy wynika z faktu, że konkurencja jest zazwyczaj powszechna — „wszyscy ze wszystkimi”. Skoro wszyscy konkurują, to podejście najbardziej rozpowszechnione utrudnia zdobycie własnych specyficznych przewag;
- niezależnie od działań podejmowanych przez władze regionalne i lokalne pewne trendy zjawisk, w zakresie których konkurujemy, są słabo sterowalne. Jeszcze raz można podać przykład inwestorów zagranicznych, których trudno skłonić do ulokowania swojej działalności gdzieś na peryferiach Polski. Ale takie trudności dotyczą również potencjalnych mieszkańców. Innym trudnym do opanowania zjawiskiem są niekorzystne trendy demograficzne, które nie poddają się łatwo zmianie nawet za pomocą instrumentów rządowych.

Rozpatrując wady i zalety podejścia pozycyjnego, samorządy powinny zwrócić uwagę na fakt, że konkurencyjność, a na pewno konkurencja nie powinny być traktowane jako cele, a raczej jako sposób osiągnięcia celów (więcej w podrozdz. 3.1).

4.2.4. Perspektywa zasobowa

Ostatnia z kluczowych perspektyw jest skoncentrowana na zasobach organizacji, którymi są aktywa i umiejętności. To z nich składa się każda organizacja i to właściwa konfiguracja tych zasobów (nazywana kompetencjami) pozwala jej osiągać cele, w tym przewagę konkurencyjną. W myśl założeń tej perspektywy każda organizacja powinna dążyć do posiadania takich kompetencji, które nie mogą być łatwo imitowane lub zastępowane substytutami przez konkurencję. Perspektywa zasobowa operuje również pojęciem „dynamiczne napięcie”, które powinno występować między zasobami organizacji a jej zamierzeniami (Obłój, 2007).

Sprawne zastosowanie perspektywy zasobowej może przynieść organizacji wiele korzyści. Do kluczowych zalet zaliczyłbym:

- zwrócenie uwagi na specyficzne cechy wewnętrzne samorządu. To one mogą stanowić o możliwościach realizacji przyjętych celów. Zasobem może być w zasadzie wszystko, co samorząd chce wykorzystać do celów rozwojowych. Ważna jest umiejętność wartościowania zasobów;
- do kluczowych zasobów należą na pewno ludzie. Jest to z jednej strony zasób mobilny, z drugiej zaś pozwalający wdrażać w życie ideę organizacji uczącej się. Jest to szczególnie ważne w przypadku szybko zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych;
- z perspektywy zasobowej ważniejsza od konkurencji jest specjalizacja. To ona prowadzi do sukcesu. Samorządy, które są określane w różnych rankingach jako mało konkurencyjne, powinny właśnie w dążeniu do specjalizacji szukać właściwych ścieżek rozwoju. Zatem ważne jest również poszukiwanie specyfiki

regionu, nawet tej, która jest kształtowana historycznie lub wynika z uwarunkowań przyrodniczych;

- perspektywa zasobowa przypisuje duże znaczenie umiejętnościom zarządzającym, co podkreśla rolę lidera i jego zespołu.

Z punktu widzenia samorządów terytorialnych podejście zasobowe przypomina o kilku ważnych problemach:

- nie wszystko, co chcielibyśmy użyć jako aktywa, może być w tej formie wykorzystane. Na terenie regionów, miast i gmin są osoby, instytucje, organizacje, które dysponują dużym potencjałem sprawczym, ale władze samorządowe nie mogą z niego skorzystać w pożądanym sposób. Przykładem są uczelnie wyższe, ale również instytucje, których upolitycznienie sprawia, że zamiast służyć celom rozwojowym wspólnoty samorządowej, są ukierunkowane na cele władz centralnych;
- nawet jeśli dochodzi do fuzji działań odrębnych organizacyjnie zasobów, zarządzanie takimi wspólnymi aktywami nastęrcza wielu problemów⁶;
- przy niskim potencjale współpracy trudno jest zoptymalizować wykorzystanie zasobów danego terytorium, szczególnie gdy mamy do czynienia ze słabo rozwiniętą kulturą budowania wartości opartych na zaufaniu i odpowiednich relacjach;
- budowanie wysokich kompetencji na poziomie administracji jest utrudnione ze względu na silną konkurencję ze strony sektora prywatnego, co nie oznacza, że administracja nie odnosi w tym zakresie sukcesów. Jednak częstym sposobem poszukiwania własnej specyficznej drogi rozwoju jest kopiowanie rozwiązań innych;
- administracja nie zawsze lubi napięcie, tym bardziej dynamiczne. Naturą administracji jest stabilność, a perspektywa zasobowa oznacza ruch.

Reasumując, perspektywa zasobowa jest bardzo atrakcyjna i na pewno może przynieść wiele pożytku w samorządzie, ale samorząd ten powinien być odpowiednio przygotowany do jej wdrożenia.

4.3. Strategiczne zderzenie biznesu i administracji

Sektor publiczny wykorzystuje doświadczenia podmiotów prywatnych od wielu lat (Markowski, 1999). Administracja, w swoim tradycyjnym (weberowskim) wydaniu, była traktowana jako biurokratyczna maszyna pozwalająca oddzielić sferę

6. Jako przykład można wskazać problemy związane z zarządzaniem obszarami metropolitalnymi w Polsce. J. Danielewicz (2013) wymienia jako główne trudności konkurencję między samorządami oraz niski poziom kapitału społecznego.

publiczną od prywatnej. Takie podejście miało swoje zalety, ale również wady, a trendy w rozwoju zarządzania strategicznego w biznesie były atrakcyjną szansą na ewolucję zarządzania w administracji. W tym kontekście w latach 80. XX w. pojawiło się nowe zarządzanie publiczne (NZP, ang. *New Public Management*), którego celem było wyeliminowanie błędów poprzedniego podejścia administracji tradycyjnej. Opierając się na pracy A.M. Kjær (2009), można wskazać następujące cechy nowego zarządzania publicznego: (a) przeniesienie zasad zarządzania obowiązujących w sektorze prywatnym do sektora publicznego; (b) prywatyzację; (c) *agencification*; (d) konkurencję; (e) decentralizację oraz (f) umocnienie pozycji obywateli.

Ocena NZP z perspektywy wielu lat pozwala stwierdzić, że nie wszystkie postulaty dawały się zrealizować z podobnym sukcesem w różnych typach jednostek, a jednocześnie nie we wszystkich jednostkach przynosiły podobny efekt.

Rozwój myśli naprawczej wyłonił nurt przeciwstawiający dotychczasowemu podejściu nowe, nazywane *governance* (współzarządzanie). Zagadnienie to doczekało się już licznych pogłębionych analiz, między innymi zostało zestawione ze słusznymi argumentami krytycznymi⁷. Jak wskazuje B. Jessop (2016), współzarządzanie rozwinęło się w opozycji do rynków i hierarchii, ale w rzeczywistości stanowi ich uzupełnienie.

Współzarządzanie to zarządzanie sieciami i relacjami różnych typów instytucji (rynkowych, publicznych i społeczeństwa obywatelskiego) i wydaje się próbą odpowiedzi na wzrost złożoności systemów społeczno-gospodarczych w różnych skalach, od globalnej do lokalnej (por. Goldsmith i Eggers 2004). Jak twierdzi R.A.W. Rhodes:

Największym wyzwaniem dla rządu jest umożliwienie sieciom działania i poszukiwanie nowych form współpracy (Rhodes, 1996, s. 666, za: Kjær, 2009, s. 54–55).

Wzorowanie się administracji publicznej na rozwiązaniach przyjętych w biznesie widać na wielu płaszczyznach funkcjonowania samorządu terytorialnego. Jednak należy pamiętać o znaczących różnicach między sektorem publicznym i prywatnym, nawet jeśli atrakcyjna wydaje się teza, że w Polsce marszałek województwa powinien zarządzać regionem tak jak prezes zarządza korporacją (por. Woźniak, 2011). Mimo to łatwo jest wskazać pozytywny wpływ doświadczeń biznesowych na postawę administracji, co wykażę na przykładzie dwóch podejść do strategii, które traktuję jako dobre syntezy myślenia strategicznego.

Złożoność pojęcia strategia bardzo dobrze oddają B. de Wit i R. Meyer (2010), którzy w swojej książce *Strategy. Proces, Content, Context an International Perspective*

7. W polskiej literaturze w szczególności można polecić prace: Mazur, 2015b; Hausner, Jessop i Mazur, 2016.

zawarli obfity wybór tekstów innych autorów podporządkowany własnej koncepcji postrzegania strategii w firmie. De Wit i Meyer, zgodnie z tytułem publikacji, omawiają strategię biznesowe, uwzględniając trzy wymiary:

- **proces strategiczny**, do którego zadają kluczowe pytania: „jak?” (w jaki sposób przeprowadzić właściwie proces?), „kto?” (kto z interesariuszy powinien być zaangażowany w proces strategiczny?) i „kiedy?” (czyli w którym momencie organizacja powinna przygotować strategię?);
- **istotę samej strategii** — ten wymiar wymaga odpowiedzi na pytanie: w jaki sposób firma będzie osiągać swoje cele? Sposób ten zależy od tego, na jakim poziomie organizacyjnym strategia ma być wdrażana, czy będzie to poziom całej firmy, grupy jednostek tworzących wielozakładową organizację, czy poziom sieci powiązanych przedsiębiorstw. Na każdym z tych poziomów mogą być opracowywane strategię — również w sieciach wielopodmiotowych;
- **kontekst strategiczny**, czyli uwarunkowania sektorowe (wzajemne relacje firma–sektor), organizacyjne (wewnętrzne cechy firmy) oraz międzynarodowe (relacja firma–rynki zagraniczne).

W całej publikacji ważne miejsce zajmuje pojęcie strategicznych napięć, które są obserwowane w każdym wymiarze strategicznym. Napięcia odnoszą się do przeciwstawnych sił, które działają w organizacji, ale również na linii organizacja–otoczenie, dlatego są rozpatrywane jako paradoksy. Napięcia opisują siły, które powinny wzmacniać firmę, a jednocześnie stwarzają wrażenie, że mogą być również zagrożeniem. Napięcia zmuszają w końcu osoby odpowiedzialne za organizację do dokonywania wyborów lub równoważenia tych sił. Przykładowo, szefowie firm chcą, by ich podwładni byli logiczni, czyli przewidywalni z jednej strony, z drugiej zaś wiedzą, że źródłem przewagi ich firmy jest/powinna być kreatywność. Chodzi zatem o ciągłe poszukiwanie nowych rozwiązań, czasem wbrew logice i utartym schematom organizacyjnym.

Jakie wnioski można wyciągnąć z lektury niniejszej publikacji, gdy swoją uwagę kierujemy na administrację publiczną? Chciałbym podkreślić następujące kwestie (tabela 6):

- w każdej organizacji jej zarząd musi podjąć wyzwanie, jakim jest poradzenie sobie ze strategicznymi napięciami. Poza postrzeganiem napięć przez pryzmat paradoksów, można dokonywać wyborów na zasadzie poszukiwania jednego optymalnego rozwiązania dla naszej organizacji lub pewnej linii optymalnych rozwiązań, a w końcu dwóch punktów („to lub to”), które mogą stanowić rozwiązanie właściwe;
- strategiczne napięcia są obecne w większym lub mniejszym stopniu w każdej organizacji biznesowej, można ich więc oczekiwać również w administracji;
- organizacje są tworamami złożonymi wewnątrz, zatem kierowanie organizacją można nazwać zarządzaniem różnorodnością (potrzeb, postaw, celów, wiedzy etc.);

Tabela 6
Wymiary strategii i wnioski dla administracji

Wymiary strategii	Kluczowe zagadnienia i strategiczne napięcia	Wnioski dla administracji
Proces strategiczny	<ul style="list-style-type: none"> • Myślenie strategiczne (logika vs. kreatywność) • Formułowanie strategii (rozmyślnie vs. wyłaniające się) • Zmiana strategiczna (rewolucja vs. ewolucja) 	<ul style="list-style-type: none"> • W niektórych obszarach naszej działalności powinniśmy nie tylko uwalniać, ale również wspierać kreatywność • Strategie wyłaniające się są związane z kulturą organizacji, którą trudno utrzymać przy gruntownych zmianach politycznych • Ciągłość myślenia strategicznego może mieć tyle samo zalet co radykalna zmiana
Istota strategii	<ul style="list-style-type: none"> • Biznesowy poziom strategii (rynki vs. zasoby) • Korporacyjny poziom strategii (reaktywność vs. synergia) • Sieciowy poziom strategii (konkurencja vs. kooperacja) 	<ul style="list-style-type: none"> • Warto patrzeć na urząd z perspektywy oczekiwań klientów i jakości kadry • Warto poszukiwać szans w otoczeniu, w tym wynikających ze współpracy • Nasi konkurenci mogą z nami współpracować
Kontekst strategiczny	<ul style="list-style-type: none"> • Kontekst przemysłowy (podporządkowanie się vs. wybór) • Kontekst organizacyjny (kontrola vs. chaos) • Kontekst międzynarodowy (globalizacja vs. lokalizacja) 	<ul style="list-style-type: none"> • Pomimo ram prawnych powinniśmy poszukiwać nowych wygodnych dla nas rozwiązań • Nie wszyscy chcą pracować pod ścisłą kontrolą, tak jak nie wszyscy lubią brak uporządkowania • W tworzeniu strategii powinniśmy brać pod uwagę to, co dzieje się w naszym otoczeniu bliższym i dalszym

Źródło: opracowanie własne na podstawie de Wit, Meyer, 2010 (s. 13).

- każda organizacja myśląca strategicznie musi dostrzegać swoje bliższe i dalsze otoczenie.

Nieco inaczej strategię opisuje S. Tighe (2019). Zgodnie z koncepcjami tego autora, strategię można rozpatrywać jako:

- **zasób** — dotyczy całościowej perspektywy strategicznej przyjętej przez organizację. Taka perspektywa jest trudna lub wręcz niemożliwa do skopiowania. Zawiera się w kompletnym zestawie: pozycjonowania (identyfikacja organizacji, wizja); strategicznego rozumowania (postrzeganie przyszłego środowiska działania) i strategicznych celów;
- **proces** — proces strategiczny powinien być: kreatywny, oparty na uczeniu się, partycypacyjny, integrujący, dynamiczny i powtarzalny;
- **kreatywność** — w tym rozumieniu strategia jest okazją do budowania różnych scenariuszy, zarówno tych konserwatywnych (uwzględniających wysoki poziom ryzyka), jak i tych kreatywnych, ukierunkowanych na odkrywanie nieznanego;

- **uczenie się** — budowanie scenariuszy, ale również inne etapy formułowania i wdrażania strategii wymagają zadawania sobie pytań, typu: „co”, „dlaczego?”, „jak” w stosunku do naszej organizacji. Niezależnie od odpowiedzi, najważniejsze jest jednak pytanie: „co zamierzamy z tym wszystkim zrobić?”. Dyskusje nad odpowiedziami na powyższe pytania prowadzą do uczenia się organizacji⁸;
- **partycypację** — wprawdzie hasło to padło już przy omawianiu strategii jako procesu, jednak Tighe z przekonaniem twierdzi, że partycypacja jest niejako immanentną cechą strategii. Włączanie interesariuszy służy lepszemu zrozumieniu, zaufaniu, wykonaniu i poczuciu własności całego procesu strategicznego.

Przy tak zaprezentowanych postaciach strategii wnioski dla administracji mogą być z jednej strony budujące, z drugiej zaś wymagające (tabela 7). Otóż:

- strategia nie może być tylko załącznikiem, ponieważ takie jej traktowanie nie wykorzystuje potencjału, jaki ona w sobie zawiera;
- proces strategiczny jest nie tylko sposobem osiągnięcia celów, ale przede wszystkim okazją do usprawniania działania organizacji;
- warto jest budować scenariusze rozwoju;
- warto dostrzegać pozytywne strony dobrze przygotowanej partycypacji interesariuszy w procesie strategicznym.

Przytoczone zalety i trudności w przyjmowaniu określonej perspektywy strategicznej w administracji oraz porównanie cech procesu strategicznego w biznesie i administracji (tabela 8) prowadzą do następujących wniosków:

- pamiętając, że istnieje szkoła, która na formalne strategie patrzy z niechęcią, zdajemy sobie sprawę z faktu, że administracja może być zobligowana do opracowania dokumentu strategicznego. Mimo wszystko, nie warto wyrzucać do kosza pozostałych postulatów perspektywy ewolucyjnej;
- podejście biznesowe podsuwa samorządom mnóstwo wskazówek zorientowanych na hasła: „konkurencyjność”, „innovacyjność”, „elastyczność”, „skuteczność” etc., które w dużym stopniu są już obecne w dyskusjach o strategiach administracji;
- trudności, jakie można wskazać w przypadku konkretnych perspektyw, są często związane z podejściem do organizacji, jaką jest jednostka samorządu terytorialnego. W szczególności chodzi o charakter samej administracji, która zajmuje się nie tylko konkurencją, ale również redystrybucją i dostarczaniem usług, z których nie należy oczekiwać zysku;
- odmienna jest rola lidera, wynikająca z odmiennych funkcji organizacji — przedsiębiorca inwestujący oszczędności swojej rodziny w rozwój firmy po-

8. Sformułowanie „uczenie się organizacji” jest bardzo nośne, ale również skomplikowane, jeśli chcemy je dobrze zoperacjonalizować. Zastosowałem je w tym miejscu, ponieważ posługuje się nim Tighe.

Tabela 7
Pięć postaci strategii i wnioski dla administracji

Strategia jako...	Cechy strategii	Wnioski dla administracji
Zasób	<ul style="list-style-type: none"> • sposób budowania strategii • rola interesariuszy • czas tworzenia strategii 	<ul style="list-style-type: none"> • Strategia jest zasobem, a liderzy organizacji decydują, czy sprowadzą ją do roli załącznika
Proces	<ul style="list-style-type: none"> • kreatywność • uczenie się • partycypacja • integracja • dynamika • powtarzalność 	<ul style="list-style-type: none"> • W niektórych obszarach naszej działalności powinniśmy nie tylko uwalniać, ale również wspierać kreatywność • Warto wykorzystać proces tworzenia strategii na rzecz integracji interesariuszy • Powtarzalność pewnych działań (strategicznych) może prowadzić do coraz lepszej organizacji
Kreatywność	<ul style="list-style-type: none"> • swoboda myślenia • różne scenariusze przyszłości 	<ul style="list-style-type: none"> • Scenariusze powinny pobudzać do twórczego myślenia
Uczenie się	<ul style="list-style-type: none"> • sens strategii • sens działania strategicznego 	<ul style="list-style-type: none"> • Dobrze określony sens strategii (misja) powinien prowadzić do podniesienia poziomu organizacyjnego
Partycypacja	<ul style="list-style-type: none"> • zrozumienie • zaufanie • współwłasność 	<ul style="list-style-type: none"> • Partycypacja może być: „wypaczona”; „zwykła”, a także „prawdziwa”

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Tighe, 2019).

święca się pracy i rozwojowi biznesu niemal bez ustanku (realizując wizję rozwojową). Lidera w administracji publicznej od ciągłej koncentracji na rozwoju organizacji odrywają często kwestie polityczne (w tym promocja własnej osoby);

- szybkość reakcji na zmieniające się otoczenie jest w obu przypadkach zdecydowanie odmienna. Przedsiębiorcy mogą zareagować niemal natychmiast, podczas gdy „żarna administracji miały powoli”;
- region ani gmina nie mogą dokonać relokacji i muszą stosować odmienny sposób wchodzenia na rynki zagraniczne. By tego dokonać, należy myśleć przez pryzmat sieci i zasobów wewnętrznych (urzędu gminy nie da się przenieść, ale firmy zlokalizowane w gminie mogą zakładać filie zagraniczne).

Administracja publiczna może korzystać z różnych perspektyw strategicznych, a jednocześnie działa w jednym z nurtów zarządzania publicznego. Można zatem pokusić się o wskazanie potencjalnych efektów synergii na styku doświadczeń biznesowych oraz potrzeb i możliwości sektora publicznego w ujęciu czterech perspektyw strategicznych (tabela 9). Kryterium wskazujące płaszczyzny tematyczne, które warto brać pod uwagę, może wynikać z pozytywnych stron prowadzenia procesu budowania strategii samorządowych. Proces ten:

Tabela 8

Strategia biznesu i administracji samorządowej — cechy porównawcze

Zagadnienia strategiczne	Korporacja	Administracja samorządowa	Doświadczenie biznesowe przydatne w samorządzie
Znaczenie strategii	Często kluczowe Strategia jako podstawa działania	Często marginalne Strategia jako wymóg prawny	Strategia jako kluczowy dokumentem pozwalający realizować wizję
Kto?	Lider często jako niekwestionowany przywódca (właściciel firmy) Swobodny wybór „drużyny lidera”	Lider często jako efekt gier/umiejętności politycznych, nie zawsze zarządczych Wybór drużyny lidera nie w pełni swobodny — uwarunkowany politycznie	Osobista odpowiedzialność lidera za proces strategiczny
Co?	Dowolność strategii Możliwość stosowania strategii wyłaniających się	Strategie ograniczone zapisami prawnymi Strategia jako wynik zmian politycznych	Znaczenie kreatywności w procesie strategicznym
Jak?	Sposób dowolny, najlepiej odpowiadający kulturze organizacyjnej firmy	Sposób sformalizowany, często określony prawem	Znaczenie zespołów projektowych
Dlaczego?	Rzeczywista potrzeba strategii dla realizacji wizji lidera Chęć rzeczywistych zmian	Strategia jako wymóg administracyjny	Zmiana strategii wpisana w istotę funkcjonowania organizacji
Sposób przyjęcia dokumentu	Przekonanie lidera/zarządu	Głosowanie polityczne	Determinacja lidera jest kluczowa
Rozwój	Ekspansja rynkowa firmy	Inwestycje w zadowolenie mieszkańców, pracodawców etc.	Perspektywa konkurencji i konkurencyjności
Możliwość relokacji	Tak, w tym ekspansja międzynarodowa	Nie	Znaczenie rynków zagranicznych
Możliwość wzrostu przestrzennego	Tak, warunkowane otoczeniem przestrzennym i środkami finansowymi	Tak, warunkowane otoczeniem przestrzennym i polityką	Sieci współpracy jako odpowiedź na potrzebę wzrostu

Źródło: opracowanie własne.

- pokazuje wizję lidera całemu zespołowi — ludziom, którzy biorą na siebie współodpowiedzialność za osiągnięcie celów,
- pozwala zaplanować kolejne kroki do osiągnięcia celów,
- sprzyja budowaniu pozytywnych relacji w danej jednostce,
- sprzyja rzetelnej ocenie konkurencyjnej,
- pozwala zareagować na zmieniające się uwarunkowania zewnętrzne (Dziemianowicz i in. 2012, s. 15).

Strategia w administracji, niezależnie czy mamy na myśli administrowanie, nowe zarządzanie publiczne czy współzarządzanie, powinna być przede wszystkim traktowana jako narzędzie osiągnięcia celów, najlepiej spisane. Różnice między poszczególnymi perspektywami i nurtami zarządzania publicznego wskazują, że najbardziej oczekiwanym rozwiązaniem powinno być współzarządzanie jako odpowiedź na mankamenty NZP i jawne ograniczenia administrowania.

Tabela 9
Zderzenie perspektyw: jaka strategia?

Perspektywa	Administrowanie	Nowe zarządzanie publiczne	Współzarządzanie
	<i>strategia jako...</i>		
planistyczna	dokument narzędzie administrowania	proces i dokument narzędzie wzrostu efektywności	proces i dokument narzędzie rozwoju sieci współpracy
ewolucyjna	proces biurokratyzowany	opis zachowań służących efektywności	opis wykorzystania relacji sieciowych
pozycyjna	narzędzie dające możliwość zrealizowania wymagań prawnych	narzędzie zdobywania przewagi konkurencyjnej	narzędzie do wzmocnienia sieci współpracy
zasobowa	narzędzie wzmocnienia hierarchii biurokratycznej	narzędzie mobilizacji zasobów na rzecz efektywności działań	narzędzie rozwoju współpracy opartej na zaufaniu

Źródło: opracowanie własne.

Na zakończenie tej części pracy proponuję następującą definicję strategii, odzwierciedlającą poczynione ustalenia, ale również uwzględniającą kluczowy proces strategiczny, omówiony w części III książki:

Strategią samorządu terytorialnego jest ogół działań związanych z realizacją wizji rozwoju, wykorzystujący zaangażowanie interesariuszy i zasoby procesu strategicznego oraz uruchamiający czynniki wspierające, którymi są: zespoły, dokument strategiczny oraz programy wdrożeniowe.

Proponuję zatem traktowanie strategii jako procesu, w którym ustawowe stwierdzenie, że samorząd posiada strategię (dokument), jest tylko czynnikiem wspierającym. Jest to zatem podejście bazujące na połączeniu perspektywy planistycznej z ewolucyjną i zasobową.

5. Strategie samorządowe jako element systemu zarządzania rozwojem

W tej części koncentruję się na omówieniu systemu dokumentów, w których znajdują się strategie jednostek samorządu terytorialnego (jst) w Polsce. Strategie te są wkomponowane w zbiór strategii administracji publicznej, która od początku transformacji systemowej przyjęła kurs zbliżenia ze strukturami europejskimi (Izdebski, 2001; Mazowiecki, 2012) spójny z polityką Wspólnot Europejskich otwierających się na współpracę z byłymi krajami komunistycznymi (Błaszczuk, 2020). Dlatego przedstawienie obrazu większej całości zaczynam od kontekstu międzynarodowego. To dążenia Polski do członkostwa w Unii Europejskiej, a przede wszystkim strategiczna zmiana powiązań polityczno-gospodarczych z obozu państw socjalistycznych na struktury świata zachodniego spowodowały, że nasz kraj nie tylko stał się obiektem zainteresowania biznesu, ale również napływały do niego zachodnie idee¹. Obrany kierunek europejski i realizacja programów przedakcesyjnych (PHARE) szły w parze z rozwojem podejścia strategicznego w Unii Europejskiej. Pełne członkostwo oznaczało włączenie Polski w system budowany na bazie traktatów europejskich. Absorpcja środków z budżetu UE stała się nie tylko historycznym czynnikiem rozwojowym, ale też coraz bardziej, tak jak i sama Unia Europejska, przypominała działanie strategiczne.

Dzięki wybranej ścieżce rozwoju w ramach Unii Europejskiej tworzył się krajowy system dokumentów strategicznych. Wraz ze zmianami w UE dokonywały się zmiany również w Polsce, ponieważ ramy postępowania z ważnymi dla rozwoju naszego kraju funduszami europejskimi były podporządkowane planowaniu strategicznemu.

1. Warto przypomnieć, że napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych to tylko jeden z elementów włączania się Polski w system demokracji zachodniej (zob. np.: Szromnik, 1992; Dziemianowicz, 1997; Domański, 2001). Wraz z otwarciem się Polski nastąpił wzrost zainteresowania naszym krajem ze strony ekspertów, którzy byli opłacani ze środków funduszy, jakie w pierwszej fazie transformacji były asygnowane na pomoc Polsce. Jako przykład kluczowych źródeł finansowania napływu i rozwoju myśli demokratycznej w Polsce można wskazać Amerykańską Agencję ds. Rozwoju Międzynarodowego (USAID) oraz Brytyjski Fundusz Know-How. W początkowym okresie transformacji dzięki tym środkom mogły powstawać liczne dokumenty strategiczne, finansowane było również doradztwo w zakresie tworzenia strategii, w tym szczególnie na poziomie lokalnym, gdy nie było jeszcze samorządowych województw.

Można sformułować tezę, że po ostatnich zmianach kluczowych ustaw dla zarządzania strategicznego na różnych poziomach administracji, wiemy nieco więcej na temat kierunku, w jakim zmierza system zarządzania rozwojem kraju (przynajmniej tak może nam się wydawać). W 2021 r., w związku z wprowadzonymi zmianami ustawowymi, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej wydało poradnik mówiący, w jaki sposób gminy powinny przygotowywać strategie. Rok później pojawiły się wskazówki dla twórców strategii ponadlokalnych. Być może wkrótce zostanie opracowany poradnik na temat strategii województw, ale zastanawiające jest, że żaden rząd nie wpadł jeszcze na pomysł, by przygotować zestaw zaleceń dla administracji centralnej na temat strategii rządowych.

System zarządzania rozwojem Polski, z punktu widzenia samorządów terytorialnych, należy traktować jako uwarunkowanie zewnętrzne, które podlega zmianom, jak wiele innych zjawisk. W systemie tym jest mowa o dokumentach strategicznych i planistycznych oraz sposobach ich wdrażania. Systemowe uwarunkowanie zewnętrzne nie powinno jednak determinować procesów strategicznych realizowanych w samorządach regionalnych i lokalnych, czego postaram się dowieść w drugiej części książki.

5.1. Kontekst międzynarodowy strategii samorządowych w Polsce

System zarządzania rozwojem kraju, w którym są osadzone strategie samorządów terytorialnych, kształtował się w sposób ewolucyjny. W tym procesie kluczowymi czynnikami zmian były reforma terytorialnej organizacji kraju oraz akcesja Polski do Unii Europejskiej. Wprawdzie planowanie rozwoju ma w Polsce długą tradycję, jednak okres od transformacji systemowej do dziś związany jest ze staraniami akcesji, a następnie członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Jako przykład takich działań, powiązany z tematyką niniejszej publikacji, należy wskazać przygotowanie przez Polskę Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 (*Narodowy Plan...*, 2004), zgodnie z ustawą z 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju².

Przystąpienie do UE silnie osadziło nasze działania strategiczne w kontekście międzynarodowym, a w szczególności unijnym. Posiadanie strategii stało się standardem dla krajów i regionów, które uczestniczą w realizowaniu polityk rozwoju określanych na poziomie całej Wspólnoty Europejskiej. Należy odnotować fakt, że po przystąpieniu do UE Polska negocjowała dokument wdrażający polityki unijne w pełnym wymiarze. W 2007 r. rząd przyjął *Narodowe Strategiczne Ramy Odnie-*

2. Dz.U. Nr 116, poz. 1206.

sienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności (2007) opracowane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Podejście strategiczne jest rozpowszechnione w administracji, podobnie jak w biznesie. Dokumenty strategiczne administracji rządowej i samorządowej są przygotowywane pod każdą szerokością i długością geograficzną³. Dlatego na pytanie, czy w innych krajach Europy i świata regiony, miasta i inne jednostki terytorialne przygotowują strategie i starają się działać strategicznie, odpowiedź jest oczywiście twierdząca. Nie jesteśmy wyjątkiem. Wraz z początkiem transformacji systemowej w Polsce (1989 r.) do naszego kraju zaczęli przybywać eksperci zagraniczni, którzy chętnie dzielili się swoimi doświadczeniami. Oczywiście myślenie strategiczne w Polsce nie zaczęło się w 1989 r., ale doświadczenia powojenne administracji socjalistycznego systemu w planowaniu rozwoju są oceniane raczej w kategoriach bankructwa strategicznego (Pyszkowski, 2003), pomimo iż starano się tworzyć dość solidne podstawy metodyczne w zakresie planowania (Kołodziejski, 1984). Jednak również państwa zachodnie, na które tak często się powołujemy w wyznaczaniu pozytywnych wzorów, doświadczały trudności w funkcjonowaniu rządów i administracji, co doprowadziło do wyłonienia się nurtu w administrowaniu, który nazywamy nowym zarządzaniem publicznym (ang. *New Public Management*).

Doświadczenia światowe mogą być interesującymi i inspirującymi przykładami, z których należy korzystać, ale to strategiczne podejście Unii Europejskiej, w którym uczestniczy Polska, wpływa na ramy działania naszych samorządów. Kluczową cechą tego podejścia jest **ewolucyjność**. Oznacza to, że samorzady, rządy i ciała unijne pozostają w ciągłym ruchu administracyjno-biurokratycznym⁴. Ma to swoje wady i zalety, ale chciałbym skoncentrować się na najważniejszej zaletce. Otóż ewolucyjność oznacza zmiany, które zachodzą często dzięki przenikaniu do systemu biurokratycznego idei społecznych, ekonomicznych czy politycznych. W tym kontekście warto odnotować dwa fakty. Pierwszym jest rozszerzenie traktatowych spójności z dwóch do trzech. Obok spójności społecznej i gospodarczej Unia Europejska dostrzega również ważność spójności terytorialnej⁵. Drugi dotyczy ciągłych prób usprawniania systemu realizacji polityk rozwoju i wdrażania funduszy europejskich. Proponowane co jakiś czas zmiany, choć często ważne, nie

3. Oprócz licznych strategii regionów, w tym metropolii, miast i gmin, przygotowywanych na całym świecie, powstają opracowania publikowane przez renomowane wydawnictwa podejmujące zagadnienia tworzenia strategii przez sektor publiczny, a także wnikające w problematykę terytorialną w kontekście strategicznym (zob. np.: Vanhove, 1999; Stimson, Stough i Roberts, 2006; Leigh i Blakey, 2017).

4. W kontekście wątku historycznego i ewolucyjnego polityki regionalnej UE warto polecić: Szlachta, 1999 i 2012.

5. Mówi o tym art. 174 (Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, 2012), ale trzeba podkreślić, że początkowo były tylko dwie spójności traktatowe: społeczna i gospodarcza. Spójność terytorialną wprowadzono w 2008 r.

oznaczają rewolucji, ale właśnie podejście ewolucyjne, pozwalające administracji państw członkowskich dostosować się do niego.

Drugą ważną cechą prowadzonej przez UE polityki rozwoju jest jej **podporządkowanie ambicji europejskich decydentów, jaką jest odgrywanie ważnej roli Unii Europejskiej w skali globalnej**. Unia Europejska jest nie tylko otwarta na podejmowanie ważnych wyzwań światowych, jak np. ograniczanie wpływu człowieka na zmiany klimatu, ale również stara się wielopoziomowo wdrażać działania, które tym wyzwaniom mają pomóc sprostać. Jako przykład można podać jedną z horyzontalnych zasad realizacji funduszy strukturalnych, mówiącą, że cele funduszy „są realizowane zgodnie z celem wspierania zrównoważonego rozwoju, określonym w art. 11 TFUE, oraz z uwzględnieniem celów ONZ dotyczących zrównoważonego rozwoju, a także porozumienia paryskiego i zasady «nie czynić poważnych szkód» (...) są realizowane przy pełnym poszanowaniu dorobku prawnego Unii w dziedzinie środowiska” (art. 9).

Trzecia cecha, którą chciałbym uwypuklić, to fakt, że **dzisiejsze unijne uwarunkowania tworzenia strategii samorządowych są efektem ewolucji strategicznej UE**. Zaczęę od interesującego spostrzeżenia zawartego w drugim raporcie kohezyjnym, dotyczącego strategicznego podejścia do funduszy strukturalnych (European Communities, 2001). Otóż lata 1989–1993 zostały określone jako pasywne w zakresie wytycznych strategicznych, okres 1994–1999 nazwano embrionalnym, a lata 2000–2006 to już bardziej aktywne podejście strategiczne. W trzecim raporcie kohezyjnym (Wspólnoty Europejskie, 2004) znalazły się rekomendacje, by na poziomie europejskim opracować strategię, która dotyczyłaby polityki spójności i zawierałaby wytyczne (priorytety) dla państw członkowskich UE oraz regionów. Ze strategią tą wiązano nadzieję, że stanie się kierunkowskazem dla wdrażania polityki spójności. Warto w tym miejscu przypomnieć, że na przełomie wieków XX i XXI Unia Europejska zaczęła wspierać inicjatywy rozwijające zdolność krajów i regionów do tworzenia regionalnych strategii innowacji, co należy wiązać z realizacją Strategii Lizbońskiej z 2000 r. Strategia ta zakładała budowę najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej gospodarki opartej na wiedzy, która miała zagwarantować mieszkańcom UE trwały wzrost gospodarczy, więcej lepszych miejsc pracy i spójność społeczną. To w ramach budowy gospodarki wiedzy na poziomie UE były rozwijane pierwsze regionalne strategie innowacji (European Commission, 2002). W pracach nad perspektywą budżetową 2007–2013 uwzględniano już potrzebę większej koncentracji na kluczowych priorytetach, co wiązało się z nowym początkiem Strategii Lizbońskiej (od 2005 r.) i koniecznością opracowania przez kraje członkowskie dokumentów o nazwie: Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (Bachtler, 2007).

Odpowiedzią na fiasko pierwszej Strategii Lizbońskiej była Strategia Europa 2020 przyjęta w 2010 r. (*Europa 2020...*, 2010). Dokument ten określał trzy priorytety: (1) rozwój inteligentny: rozwój gospodarki opartej na wiedzy

i innowacji; (2) rozwój zrównoważony: wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej oraz (3) rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną oraz pięć wymiernych celów⁶. Rozwiązaniem, który pozwalało skoncentrować działania w ramach tych celów, było siedem tzw. projektów przewodnich (flagowych)⁷. Warto przypomnieć, że do Strategii Europa 2020 odwoływały się w Polsce kluczowe strategie rządowe i strategie województw⁸.

6. Te wyrażone liczbowo cele brzmiały następująco: (1) wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat powinien wynosić 75%; (2) na inwestycje w badania i rozwój należy przeznaczać 3% PKB Unii; (3) należy osiągnąć cele „20/20/20” w zakresie klimatu i energii (w tym ograniczenie emisji dwutlenku węgla nawet o 30%, jeśli pozwolą na to warunki); (4) liczbę osób przedwcześnie kończących naukę szkolną należy ograniczyć do 10%, a co najmniej 40% osób z młodego pokolenia powinno zdobywać wyższe wykształcenie; (5) liczbę osób zagrożonych ubóstwem należy zmniejszyć o 20 mln (*Europa 2020...*, 2010).

7. Cytując tekst Strategii Europa 2020, można zwrócić uwagę, że dokument ten wyraźnie ukierunkowywał działania Unii Europejskiej zarówno na innowacyjność i konkurencyjność, pamiętając o zrównoważonym rozwoju, jak i kwestie społeczne. Siedem projektów flagowych, to: (1) „Unia innowacji” — poprawa warunków ramowych i dostępu do finansowania badań i innowacji, tak by innowacyjne pomysły przetrwały się w nowe produkty i usługi, które z kolei przyczynią się do wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy; (2) „Młodzież w drodze” — poprawa wyników systemów kształcenia oraz ułatwiania młodzieży wejścia na rynek pracy; (3) „Europejska agenda cyfrowa” — upowszechnienie szybkiego Internetu i umożliwienia gospodarstwom domowym i przedsiębiorstwom czerpania korzyści z jednolitego rynku cyfrowego; (4) „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” — uniezależnienie wzrostu gospodarczego od wykorzystania zasobów, przejścia na gospodarkę niskoemisyjną, większego wykorzystania odnawialnych źródeł energii, modernizacji transportu oraz propagowania efektywności energetycznej; (5) „Polityka przemysłowa w erze globalizacji” — poprawa otoczenia biznesu, szczególnie w odniesieniu do MŚP, oraz wspierania rozwoju silnej i zrównoważonej bazy przemysłowej, przygotowanej do konkurowania na rynkach światowych; (6) „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia” — modernizacja rynków pracy i wzmocnienie pozycji obywateli poprzez rozwój kwalifikacji przez całe życie w celu zwiększenia współczynnika aktywności zawodowej i lepszego dopasowania popytu do podaży na rynku pracy, między innymi dzięki mobilności siły roboczej; (7) „Europejski program walki z ubóstwem” — zapewnienie spójności społecznej i terytorialnej, tak aby korzyści płynące ze wzrostu gospodarczego i zatrudnienia były szeroko dostępne, a osoby ubogie i wykluczone społecznie mogły żyć godnie i aktywnie uczestniczyć w życiu społeczeństwa.

8. Na tle systemu strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województw zdecydowanie odmiennie należy ocenić zbiór regionalnych strategii innowacji, choć ostatnia edycja tych dokumentów (regionalne strategie inteligentnych specjalizacji, nazywane w skrócie RIS3), związana z koniecznością wypełnienia przez regiony warunku *ex-ante* wdrażania funduszy europejskich, pozwala spojrzeć na sferę „planowania innowacyjności” pozytywnie. Porównując stare RIS-y i nowe RIS3 należy podkreślić zmianę znaczenia tych dokumentów. W przypadku poprzedniej generacji, pomimo wydawania znaczących środków w województwach na innowacyjność, budowanie sieci, tworzenie parków technologicznych etc. trudno było wpisać systemowo te dokumenty w realizację polityki rozwoju. Strategie RIS3 muszą (dzięki Unii Europejskiej) być wpisane w regionalne programy operacyjne. Mają zatem zagwarantowaną możliwość finansowania zapisanych celów i kierunków.

Po wygaśnięciu Strategii Europa 2020 kolejna edycja planowania strategicznego na poziomie unijnym przyjęła postać ustanowienia sześciu priorytetów Komisji Europejskiej na lata 2019–2024, które były elementem programu kandydatki na stanowisko przewodniczącej Komisji Europejskiej Ursuli von der Leyen (2019). Do każdego z priorytetów przygotowano plany strategiczne, przy czym jest ich więcej niż priorytetów. Łącznie opracowano 46 planów, które mają ujednoliconą strukturę składającą się z części zawierającej: misję, opis kontekstu, „strategię” (wymienia się krótko cele), a także kluczowe wskaźniki, oraz części poświęconej modernizacji administracji (w tej części są zapisane zobowiązania i działania ukierunkowane na lepsze zarządzanie w pięciu obszarach: zasoby ludzkie; finansowanie; ryzyko oszustwa; transformacja cyfrowa i informacja oraz środowisko).

Przygotowane plany strategiczne odwołują się do realizowanych wcześniej strategii, hasło strategia jest więc wymieniane w wielu kontekstach i przenika różne szczeble struktury programowania (w planach strategicznych są cele strategiczne, a następnie omawia się działania, które są w rzeczywistości realizacją innych strategii tematycznych, oraz znajdują się postulaty tworzenia strategii na poziomie krajów członkowskich oraz regionów — jak np. strategii inteligentnej specjalizacji — zob. Foray, 2009 i 2015). Oznacza to, że kontekst międzynarodowy, a w tym przypadku unijny, skłania do otwartego myślenia o strategiach, przy zachowaniu maksimum koncentracji, by odnaleźć się w tak licznych zasobie dokumentów wdrażających w istocie sześć priorytetów.

Czwartą cechą kształtowania polityk rozwojowych wiąże z tym, że Unia Europejska wdraża swoje wizje i cele przez strategie i również takiego **strategicznego podejścia oczekuje od krajów członkowskich, które chcą wykorzystywać środki z budżetu unijnego**. Część postulowanych strategii wymienia się literalnie, jak wspomniane wcześniej regionalne strategie innowacji, które od unijnej perspektywy finansowej 2014–2020 mają postać regionalnych strategii inteligentnej specjalizacji (w skrócie RIS3), a o części mówi się dość ogólnie, choć zdecydowanie. Obrazowo ujął to J. Szlachta:

W 1999 r. zostało w Polsce podjęte programowanie rozwoju społeczno-ekonomicznego i regionalnego zorientowane na przyszłe członkostwo naszego kraju w Unii Europejskiej. (...) W Polsce przyjęto jako moment gotowości do przystąpienia do Unii Europejskiej datę 1 stycznia 2003 r. Dlatego pilnym zadaniem stało się uruchomienie programowania rozwoju w standardach europejskich.

Ponieważ na politykę strukturalną Unii Europejskiej składają się cztery Fundusze Strukturalne i Fundusz Spójności o dwóch priorytetach, niezbędne jest przygotowanie sześciu strategii. Są to: Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego (NSRR), Narodowa Strategia Zatrudnienia i Zasobów Ludzkich, Narodowa Strategia Rolnictwa i Rozwoju Terenów Wiejskich, Narodowa Strategia Rybołówstwa, Narodowa Strategia Ochrony Środowiska Przyrodniczego oraz Narodowa Strategia Transportowa (2000, s. 5).

Przytoczony cytat dotyczy okresu przedakcesyjnego i warto uzupełnić go stwierdzeniami A. Pyszkowskiego, który rozwija tematykę planowania strategicznego i regionalnego w tamtych czasach:

Od jego jakości w bardzo znacznym stopniu będzie zależeć efektywne wsparcie rozwoju społeczno-gospodarczego Polski i jej regionów środkami UE. Stanowiąc instrument zarządzania rozwojem regionalnym, planowanie strategiczne ukierunkowuje bowiem, inspiruje i stymuluje poczynania różnych podmiotów, wpływając bezpośrednio, a także pośrednio na rozwój regionalny (2003, s. 96).

W kolejnych latach model wpisywania celów UE do kluczowych dokumentów krajowych był utrzymywany z oczywistego powodu, jakim była możliwość finansowania projektów ze środków budżetu unijnego (Szlachta, 2007).

W najnowszym wydaniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r., 2021) podejście to jest bardzo wyraźnie zaznaczone, a szczególnie istotne wydają się następujące wnioski wynikające z jego lektury:

1. Unia Europejska wymaga od państw członkowskich strategii przygotowywanych w różnych obszarach funkcjonowania, zgodnych z priorytetami polityki UE (przykładowo, w system wdrażania środków europejskich są wpisane strategie inteligentnych specjalizacji, a także strategie terytorialne).
2. Nazwy strategia i przymiotnik strategiczny są stosowane powszechnie i odnoszą się do wielu elementów systemu polityki UE. Przykładowo, umowa partnerstwa powinna być „zwięzłym dokumentem strategicznym”, wskazuje się potrzebę opracowywania strategii terytorialnych i strategii lokalnych, a także strategii audytu. Cała część druga rozporządzenia ma tytuł: „podejście strategiczne”, w trzeciej zaś, dotyczącej programowania, omówione są szerzej strategie terytorialne i strategie rozwoju lokalnego kierowane przez społeczność.
3. Zdecydowano, że strategie powinny być syntetyczne, choć wiele wątpliwości może budzić zapis, że umowa partnerstwa nie powinna przekraczać 35 stron! Z jednej strony rozumiała jest niechęć do opasłych dokumentów, z którymi trudno się zapoznać, utrzymując koncentrację, z drugiej zaś jakiegokolwiek określanie granicy liczby znaków graficznych użytych do opisu często fundamentalnych interesów z punktu widzenia kraju budzi zdziwienie.
4. Daje się pewien wybór, gdy chodzi o zakres dokumentów strategicznych, i widać starania w zakresie ułatwienia wkomponowania planowania strategicznego na poziomie regionalnym i lokalnym w system europejski. Tak można odczytywać zapisy mówiące o możliwości wykorzystania dotychczasowych dokumentów strategicznych określonych obszarów jako strategii terytorialnych.

5. Państwa członkowskie mają również wybór w zakresie stosowania strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, przy czym strategie te są przypisane do lokalnych grup działania.

Piątą cechą systemu unijnego, którą chciałbym podkreślić, jest **rozwój włączającego charakteru prac nad wdrażaniem polityk, w tym i strategii**. Można powiedzieć, że wraz ze wzrostem znaczenia podejścia strategicznego obserwowaliśmy również rozszerzanie spektrum społecznego, które było włączane w aktywne przygotowanie realizacji polityk europejskich. Mam na myśli przede wszystkim przejście od idei politycy-administracja „wie lepiej”, przez potrójną helisę (biznes–nauka–administracja), po helisę poczwórną, czyli uwzględniającą również społeczność danego terytorium. W przytaczanym rozporządzeniu cały artykuł 8 jest poświęcony partnerstwu i wielopoziomowemu zarządzaniu. Wymienia się tu grupy społeczne, które powinny brać udział w przygotowaniu i realizacji umowy partnerstwa i programów, a z dalszych części rozporządzenia wiemy, że artykuł ten dotyczy m.in. strategii terytorialnych⁹. Istotne jest, że UE nie tylko wskazuje te grupy społeczne, ale również wkomponowuje je w system realizacji poprzez wskazanie konieczności powołania odpowiednich ciał, takich jak komitety monitorujące.

Kluczowe wydają się zapisy mówiące o zasadach horyzontalnych. Tu wskazuje się m.in.: konieczność poszanowania praw podstawowych; zapewnienie

równości mężczyzn i kobiet oraz uwzględnianie aspektu i perspektywy płci w całym procesie przygotowywania, wdrażania, monitorowania, sprawozdawczości i ewaluacji programów; zapobieganie wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną podczas przygotowywania, wdrażania, monitorowania, sprawozdawczości i ewaluacji programów. W procesie przygotowywania i wdrażania programów należy w szczególności wziąć pod uwagę zapewnienie dostępności dla osób z niepełnosprawnościami.

Duże znaczenie w polityce spójności mają lokalne grupy działania, którym powierza się, na zasadzie wyłączności, działania związane z wdrażaniem strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (zob. także podrozdz. 5.3.2.4)¹⁰.

9. W art. 8 są wskazane: a) władze regionalne, lokalne i miejskie oraz inne instytucje publiczne; b) partnerzy gospodarczych i społeczni; c) właściwe podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, takie jak partnerzy działający na rzecz środowiska, organizacje pozarządowe oraz podmioty odpowiedzialne za promowanie włączenia społecznego, praw podstawowych, praw osób z niepełnosprawnościami, równouprawnienia płci i niedyskryminacji; d) w stosownych przypadkach, organizacje badawcze i uniwersytety.

10. Art. 33 Rozporządzenia mówi o: rozwijaniu zdolności podmiotów lokalnych do opracowywania i wdrażania operacji; opracowaniu niedyskryminującej i przejrzystej procedury i kryteriów wyboru, które pozwalają uniknąć konfliktu interesów i zapewniają, że żadna pojedyncza grupa interesu nie bę-

Warto dodać w tym miejscu, że tego typu strategię zostały przekazane organizacjom działającym poza strukturami administracji publicznej, co wydaje się korzystne z punktu widzenia odpowiedzi UE na zróżnicowane potrzeby środowisk lokalnych (w najnowszej perspektywie 2021–2026 strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność mają realizować cel 5 polityki UE, czyli „Europa bliżej obywateli”).

Reasumując, kontekst międzynarodowy jest istotny z punktu widzenia strategii samorządów terytorialnych, ponieważ na poziomie całej organizacji, jaką jest UE, są podejmowane działania odpowiadające na potrzeby mieszkańców, na poziomie zarówno całej Wspólnoty Europejskiej, jak i wspólnot lokalnych. Kontekst ten budzi wątpliwości z punktu widzenia możliwości dostosowania instrumentów unijnych do każdego typu jednostki lokalnej, ale trzeba pamiętać, że uwarunkowania międzynarodowe są (lub powinny) być tylko elementem szerszego otoczenia, w którym kluczową rolę ma odgrywać system krajowy.

5.2. System zarządzania rozwojem Polski jako uwarunkowanie zewnętrzne strategii samorządowych

W systemie zarządzania rozwojem kraju zachodzą zmiany, które dotyczą planowania strategicznego na poziomie samorządowym (Kolipiński, 2011). Zanim przejdę do uwag na temat obecnych uwarunkowań strategii rozwoju samorządów terytorialnych, poświęcę kilka zdań ewolucji systemu, która ukształtowała obecną sytuację.

Jak zauważa A.G. Lodkowska-Skoneczna (1999), w pierwszych latach transformacyjnych skoncentrowano się na polityce makroekonomicznej, a jedynymi dokumentami o charakterze planistycznym były opracowywane jeszcze przed 1989 r. i przyjmowane lub poddawane pod dyskusję przez rząd w 1990 r. Były to „Długookresowa Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” (1990) oraz dokument zatytułowany „Przesłanki wyboru długookresowej strategii rozwoju kraju: Uwarunkowania — dylematy — opcje” (1990). Należy podkreślić, że bardzo wcześnie, tzn. już pod koniec 1990 r., rząd przyjął opracowanie: „Zasady postępowania w sprawach regionalnych programów restrukturyzacji”. Z kolei w 1994 r. opracowano (w Centralnym Urzędzie Planowania) dokument: „Zasady polityki regionalnej państwa”, a rok później powołano do życia Zespół Zadanie-

dzie kontrolowała decyzji w sprawie wyboru; przygotowywaniu i publikowaniu naborów wniosków; wyborze operacji i ustalaniu kwoty wsparcia oraz przedstawianiu wniosków podmiotowi odpowiedzialnemu za ostateczną weryfikację kwalifikowalności przed ich zatwierdzeniem; monitorowaniu postępu w osiągnięciu celów wyznaczonych w strategii; ewaluacji realizacji strategii.

wy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce. Wśród licznych opracowań tego zespołu znajdował się dokument: „Zarys strategii rozwoju regionalnego Polski. Raport końcowy” (1996). Inne ważne dokumenty planistyczno-strategiczno-programowe prowadzące do reformy terytorialnej organizacji kraju i wprowadzenia Polski na nowy poziom planowania strategicznego to:

- Polityka strukturalna Polski w perspektywie integracji z Unią Europejską. Raport końcowy (1997);
- Strategia dla Polski z 1994 (Kołodko, 1994);
- Założenia Koncepcji Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (1995);
- Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski do 2010 roku (1996) (za: Łodkowska-Skoneczna, 1999; 2000).

Reforma terytorialnej organizacji kraju powołująca z dniem 1 stycznia 1999 r. 16 samorządowych województw oraz 308 powiatów ziemskich i 65 miast na prawach powiatu była uznawana za domknięcie rozpoczętej w 1990 r. reformy samorządowej. Był to jednocześnie okres tworzenia kolejnych ważnych dokumentów, takich jak¹¹:

- Koncepcja średniookresowego rozwoju gospodarczego kraju do 2002 roku (1999);
- Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (1999);
- Polska 2025 — Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju (2000);
- Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001–2006 (NSRR) (2000).

Ten ostatni dokument zawiera zapisy, że uwzględni on toczące się prace nad strategiami samorządowych województw w stopniu, jakim było to możliwe (nie wszystkie województwa miały w tym czasie przyjęte pierwsze strategie). Jednocześnie część strategii województw, tych przygotowywanych relatywnie szybko, odnosi się do projektu Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001–2006¹². Należy podkreślić, że NSRR była tworzona z uwzględnieniem uwarunkowań europejskich, zarówno w warstwie analizy trendów, określania celów, jak i zawartego w niej planu finansowania, opartego w dużej mierze na środkach europejskich (por. Grosse, 2007).

Każda próba analizy strategii przygotowywanych przez administrację publiczną w Polsce musi prowadzić do wniosku, że dokumentów tych jest wiele. W 2009 r. minister rozwoju regionalnego przedłożył rządowi RP propozycję redukcji liczby strategii i polityk, których celem była realizacja średnio- i długookresowych strategii rozwoju kraju z 41 do... dziewięciu. Propozycja ta z pewnością była konsekwencją badania, jakie wykonało Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w 2007 r.

11. Podkreślam, że przytoczone dokumenty stanowią tylko fragment całego zbioru strategii i programów, wyróżniony przeze mnie ze względu na relacje ze strategiami samorządowymi.

12. Zob. np. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego z 2000 r.

(*Ocena rządowych dokumentów...*, 2007). Z przeprowadzonych analiz zasobów dokumentów strategicznych, programowych i planistycznych przygotowanych na poziomie centralnym wynikało, że w latach 1989–2006 Rada Ministrów przyjęła łącznie 406 dokumentów! Część z nich była już wówczas (w 2007 r.) nieaktualna¹³, a część wynikała ze zmieniających się uwarunkowań, z których nasza akcesja do Unii Europejskiej wydawała się najistotniejszym. Jeszcze inna grupa dokumentów miała już przygotowanych następców¹⁴. W 2009 r. Rada Ministrów przyjęła dokument *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski* (2009), w którym znalazł się następujący zapis:

Punktem wyjścia powinno być przede wszystkim kontynuowanie, rozpoczętego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, procesu porządkowania obowiązujących dokumentów strategicznych i dalsze redukcowanie ich liczby, m.in. poprzez wyeliminowanie (uchylenie/uznanie za nieobowiązujące) dokumentów nie realizowanych, dublujących się, sprzecznych ze sobą czy też niezgodnych z celami polityki rozwoju oraz poprzez powiązanie dokumentów o zbliżonej tematyce w bloki tematyczne. Ograniczeniu powinna ulec jednocześnie liczba strategii sektorowych. Docelowo tematyka i zakres strategii obejmujących określone dziedziny i sektory powinny wynikać z priorytetów wskazanych w średniookresowej strategii rozwoju kraju (s. 14).

Jednocześnie założenia systemu diagnozowały najważniejsze problemy. Dokument wskazuje ich w syntezie siedem, jednak trzy z nich wydają się kluczowe z punktu widzenia strategii samorządowych:

(...) niedostateczne powiązanie poziomu programowania z poziomem operacyjnym, (...) odrębność planowania przestrzennego od planowania społeczno-gospodarczego, (...) niedostatecznie określone relacje między polityką rozwoju i polityką lokalną (...) (s. 11).

Założenia systemu wprowadziły cztery szczeble programowania rozwoju, które oddziaływały na przygotowywane strategie na poziomie samorządowym. Pierwszy szczebel został zarezerwowany dla dokumentu o co najmniej piętnastoletnim horyzoncie czasowym i przyjęto, że to kryterium będzie spełniała długookresowa strategia rozwoju kraju. Drugi szczebel obejmował dokumenty o 4–10-letnim horyzoncie, czyli: Średniookresową Strategię Rozwoju Kraju, Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego oraz Narodową Strategię Spójności. Na szczeblu trzecim znalazły się strategie samorządowych województw i strategie ponadregionalne

13. Przykładowo Rada Ministrów przyjmowała takie dokumenty, jak: „Wieloletni program zbierania danych rybackich na lata 2005–2006” (będący odpowiedzią na zobowiązania wobec UE dostarczenia danych do Wspólnej Polityki Rybackiej); Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007–2013 (z elementami prognozy do roku 2020), którą zastąpiono innym dokumentem: Krajowym Planem Strategicznym Rozwoju Obszarów Wiejskich itd. itp.

14. Jak np. omówiona wcześniej Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego.

(początkowo przygotowywane przez rząd¹⁵). Co szczególnie ważne, te strategie wraz ze strategiami administracji centralnej musiały odnosić się do zapisów ŚSRK oraz uwzględniać jej horyzont czasowy, z małymi wyjątkami, które nie dotyczyły strategii województw. Szczebel czwarty zarezerwowano dla programów operacyjnych wdrażających strategie zarówno rządowe, jak i samorządowe. W tej czterostopniowej hierarchii nie było miejsca dla obligatoryjnych strategii gmin i powiatów, a wręcz w kilku miejscach Założeń występuje fraza „bez szczebla lokalnego”.

Należy podkreślić, że założenia te rozwijały i uszczegóławiały zapisy Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁶. Ustawa ta określała, co jest strategią, i w pełni zostało to wykorzystane przez omówione założenia systemu. Jednak warto zwrócić uwagę na fakt, że ustawa w art. 10 określała bardzo dokładnie, co powinna zawierać długookresowa strategia rozwoju kraju. Wśród pięciu punktów znalazły się wyraźne wskazania dotyczące przestrzeni (uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne przestrzennego rozwoju kraju; cele, kierunki i priorytety rozwoju i zagospodarowania kraju oraz sposoby ich realizacji), a cały punkt drugi art. 10 dotyczy uszczegółowienia kontekstu rozwoju przestrzennego w długookresowej strategii. Piszę o tym, ponieważ uważam te historyczne już zapisy za ważny, potrzebny i niewykorzystany krok w kierunku planowania zintegrowanego. Dodatkowo, podjęty we właściwej kolejności. W praktyce nie wykorzystano szansy na integrację planowania strategicznego z przestrzennym, pozostawiając niezależną od systemu Koncepcję Zagospodarowania Przestrzennego Kraju jako dokument długookresowy, ale o charakterze planistycznym. O potrzebie integracji napisano w Założeniach systemu na s. 48: „Zakłada się, że docelowo Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju będzie stanowiła element długookresowej strategii rozwoju kraju”.

Próba uzasadnienia takiego podejścia została oparta na stwierdzeniu, że DSRR ma nieco inny zakres tematyczny i, co jest szczególnie zdumiewające, użyto argumentu, że dokument ten ma mieć doprecyzowany horyzont czasowy, a KPZK nie. Podejmowane w Polsce przez kolejne dwie dekady próby integracji planowania przestrzennego i strategicznego pozwalają stwierdzić, że przyczyny były zdecydowanie inne, wynikały raczej z braku umiejętności zarządzania procesami politycznymi przy różnych interesach licznych grup.

15. Pierwszą z nich była, powiązana ze środkami europejskimi przeznaczonymi dla Polski Wschodniej, strategia dla tego makroregionu złożonego z pięciu województw: lubelskiego, podlaskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego (Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020 przyjęta przez Radę Ministrów 30.12.2008).

16. Ustawa z dn. 6 grudnia 2006 o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. W kontekście porządkowania systemu był to duży krok w dobrym kierunku, czyli integrujący podejście strategiczne rządu. Warto przypomnieć, że np. Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001–2006 została przygotowana na podstawie odrębnej ustawy z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego.

Wracając do pierwotnych zapisów ustawy z 2006 r., dla strategii terytorialnych najważniejsza była i wciąż jest średniookresowa strategia rozwoju kraju (SRK), która co do zasady powinna uwzględniać ustalenia długookresowej strategii rozwoju kraju. Czas aktualizacji SRK ustalono na co najmniej raz na 4 lata. Jest to o tyle istotne, że do tej strategii muszą nawiązywać wszystkie inne strategie, w tym strategię samorządowych województw.

Wnioski dotyczące charakteru średniookresowej strategii rozwoju kraju powinny wskazywać kluczowe znaczenie tego dokumentu dla działań administracji i centralnej, i samorządowej. Cele strategii miały być określane w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym (art. 12a pkt 1).

Z punktu widzenia realizacji całego procesu strategicznego istotne jest jednak, że omawiana ustawa charakteryzuje możliwie wiele elementów systemu, a w szczególności: programy operacyjne i programy rozwoju oraz system instytucjonalny, wskazuje również na konieczne monitorowanie i ewaluację działań podejmowanych w ramach różnych strategii i programów i w zdecydowanej większości jest odpowiedzią na wymagania związane z członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Pomimo zapisu, że politykę rozwoju prowadzą (art. 3): Rada Ministrów, samorząd województwa, samorząd powiatowy i gminny, sama ustawa szczegółowe rozwiązania dotyczące strategii samorządu terytorialnego pozostawiała odrębnym ustawom (o samorządzie województwa, powiatu i gminnym).

Za kluczowe dokumenty strategiczne rządowe odnoszące się do strategii samorządów terytorialnych należy uznać:

1. Strategię Rozwoju Kraju 2007–2017 przyjętą przez Radę Ministrów w listopadzie 2006 r. jako podstawowy dokument średniookresowy, do którego miały odnosić się wszystkie strategie i programy opracowywane przez rząd, jak też samorząd terytorialny (*Strategia...*, 2006, s. 7), a także stanowiła przesłankę do tworzenia dokumentów obligatoryjnych w związku z funduszami europejskimi. Szczególnie ważny jest fakt, że w SRK znajdują się już odniesienia do 16 regionalnych programów operacyjnych, co stanowiło bardzo istotny krok w kierunku decentralizacji funduszy europejskich oraz wzmocnienia roli samorządów województw (por. Grosse, 2007). Jej następczynią była przyjęta we wrześniu 2012 r. Strategia Rozwoju Kraju 2020, która dostosowała zapisy poprzedniczki do „nowych uwarunkowań społeczno-gospodarczych oraz do wyzwań wewnętrznych i zewnętrznych, a także wymogów wprowadzanego systemu zarządzania polityką rozwoju (...)” (s. 5).
2. Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2010–2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie przyjętą przez Radę Ministrów w lipcu 2010 r. — dokument ten można nazwać odważnym i wprowadzającym nowe podejście do terytorializacji oraz polityki regionalnej. Oczywiście nie dotyczy to samych celów strategicznych, ponieważ te odnosiły się bezpośrednio do zapisów wcześniej przyjętej SRK. Natomiast w warstwie zamysłu w podejściu do planowania roz-

woju mamy próbę podjęcia nowego paradygmatu polityki regionalnej (o czym piszę szerzej w podrozdz. 8.1). Niestety KSRR, wskazując dokumenty strategiczne, które są z nią powiązane, z poziomu samorządowego wymienia jedynie strategie województw oraz strategie subregionalne.

3. Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 przyjętą przez Radę Ministrów w grudniu 2011 r. W KPZK są zawarte zdania: „KPZK 2030 stanowi element nowego systemu zarządzania rozwojem kraju” i „W przyszłości (...) będzie elementem Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju (...)” (s. 13). W KPZK nie ma wyjaśnienia, dlaczego w 2011 r. nie udało się włączyć do DSRK elementu przestrzennego na tyle, by wypełnić zapisy systemu, a w rzeczywistości prace nad DSRK jeszcze trwały.
4. Długookresową Strategię Rozwoju Kraju Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności przyjętą przez Radę Ministrów w lutym 2013 roku. Ten długofalowy dokument, jak w nim stwierdzono: „nie jest manifestem politycznym, a dokumentem rządu RP o charakterze analitycznym i rekomendacyjnym — stanowi opis nowego projektu cywilizacyjnego zorientowanego na przyszłość, w perspektywie do 2030 r.” (s. 4). DSRK zawiera nie tylko odniesienia do KPZK 2030, ale również traktuje jej ustalenia jako model rozwoju przestrzennego kraju (w rozdziale Geografia rozwoju). Ponadto dwa spośród 11 celów dotyczą wymiaru regionalnego. Zwracam na to uwagę, ponieważ wątek terytorialny będzie istotny w dalszej części omawiania systemu, po kolejnej jego zmianie.

Wszystkie wymienione wyżej strategie były konsekwencją przyjęcia w 2006 r. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Ustawa ta była już kilkakrotnie nowelizowana, a w międzyczasie opracowano dokument przyjęty przez Radę Ministrów w październiku 2018 r., którego tytuł brzmi: *System zarządzania rozwojem Polski (System..., 2018)*. Dokument ten jest bardzo krótki i składa się z dwóch zasadniczych części. W pierwszej zaprezentowano diagnozę, z której wynika, że przed 2015 r. w systemie zarządzania krajem było sporo błędów, z którymi nowy system (druga część omawianego dokumentu) powinien sobie poradzić. Autorzy dokumentu wskazali łącznie 12 kluczowych słabości i mankamentów systemu zarządzania krajem przed 2015 r.:

- brak instrumentów zapewniających operacjonalizację głównych strategii rozwoju,
- utrzymująca się odrębność wymiaru społeczno-gospodarczego i przestrzennego w systemie dokumentów strategicznych,
- brak dostatecznego zaangażowania i współpracy administracji publicznej w realizację działań i projektów o charakterze horyzontalnym lub terytorialnym wynikających ze strategii rozwoju,
- nieszczęsny układ dokumentów strategicznych (dokumenty niewpisujące się w system, z brakami formalnymi),

- brak wystarczającej spójności oraz komplementarności działań między strategiami na szczeblu JST a strategiami na szczeblu krajowym,
- zbyt rozbudowany system monitorowania strategii rozwoju, niedający rekomendacji dla decydentów (w sprawozdaniach dominuje opis faktograficzny bez części ocennej) oraz nieodzwierciedlający głównych przekrojów terytorialnych (brak prezentowania efektów działań w układzie miasto–wieś),
- brak systemu monitorowania zmian zagospodarowania przestrzennego, w tym brak danych z poziomu gminy — konieczność budowy krajowego systemu monitoringu przestrzennego zasilanego m.in. danymi pochodzącymi ze źródeł teledetekcyjnych na potrzeby decyzji strategicznych,
- zbyt małe przeniesienie dobrych standardów ewaluacji polityki spójności na politykę rozwoju,
- niewystarczająca rola podmiotu koordynacyjnego, nadzorującego i spajającego wszystkie działania z zakresu zarządzania rozwojem kraju oraz dysponującego odpowiedniej jakości zapleczem analitycznym,
- niewystarczająca koordynacja działań analitycznych, prognostycznych i ewaluacyjnych administracji w zakresie polityki rozwoju oraz deficyt współpracy ze środowiskiem eksperckim w tym obszarze,
- brak efektywnych mechanizmów współpracy administracji publicznej z partnerami społecznymi i gospodarczymi — współpracy w szczególności ukierunkowanej na animowanie procesów rozwojowych zgodnie z celami rozwojowymi, zapisanymi w dokumentach strategicznych,
- brak skutecznych narzędzi, umożliwiających prowadzenie spójnej, wykraczającej poza horyzont jednego roku budżetowego, polityki budżetowej, a także mechanizmów zapewniających efektywną alokację środków publicznych, przeznaczanych na realizację celów strategicznych i priorytetów rozwojowych państwa w kolejnych latach (*System...*, 2018 s. 11).

Bazując na sformułowanych wnioskach (wskazanych problemach), określono kluczowe elementy nowego (wciąż wdrażanego) systemu zarządzania rozwojem kraju. Z punktu widzenia strategii samorządowych do najważniejszych cech tego systemu można zaliczyć:

1. Obietnicę uproszczenia i konsolidacji podsystemów zarządzania rozwojem kraju (programowania, instytucjonalnego i wdrażania).
2. Obietnicę wprowadzenia tzw. dokumentów zintegrowanych, przy czym nowatorstwo tego pomysłu polega na przygotowaniu na poziomie strategicznym projektów, które powinny być domeną planów wdrożeniowych. Jakość działania rządu w tym zakresie najlepiej jest widoczna w niemal 180 projektach strategicznych zawartych w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (projekty te mają różną formułę, nazywa się tak programy makroregionalne i ustawy, projekty były w końcu wpisywane do dokumentu na zasadzie lobbingu politycznego). Inne cechy dokumentów zintegrowanych były obecne

w rzetelnie przygotowywanych strategiach przed 2015 r., co przejawiało się np. wyznaczaniem obszarów strategicznej interwencji czy też realizacją spójności między dokumentami samorządowymi i rządowymi.

3. Rozbudowywanie systemu o silne (w domyśle) instytucje, jak „Rada Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych”, czy „Centrum Analiz Strategicznych”, „Rządowe Biuro Monitorowania Projektów”.

Istotne wydaje się, że przyjęto wówczas zaproponowaną typologię dokumentów strategicznych. Postulowana nie tylko przez administrację¹⁷ redukcja dokumentów stała się faktem, przynajmniej na poziomie rządowym¹⁸. W kontekście nowych uwarunkowań tworzenia strategii samorządowych konieczne jest zwrócenie uwagi na następujące elementy:

1. Zlikwidowano wizyjny dokument przestrzenny, jakim była Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, a jednocześnie wprowadzono wymóg przygotowania w ramach strategii samorządowych modelu strukturalno-przestrzennej oraz rekomendacji dla polityki przestrzennej. W połączeniu z tym, że w czasie, gdy samorzady województw mogły już przygotowywać strategie czwartej generacji (zob. kolejny rozdział) z modelami strukturalno-przestrzennej, a wciąż trwały prace nad radykalnymi zmianami ustawy o planowaniu przestrzennym, trudno doszukać się w tym działaniu efektywnej synchronizacji.
2. Wprowadzono Koncepcję Rozwoju Kraju jako dokument o charakterze długofalowym, zastępujący dotychczasową długookresową strategię rozwoju kraju (DSRK)¹⁹. Interesujące, że zapisy ustawowe dotyczące KRK są wyjątkowo lakoniczne w porównaniu z uszczegółowieniem strategii samorządowych. Konieczne jest również zwrócenie uwagi na to, że likwidując Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, będącą w zamiarach częścią DSRK, rząd wprowadził element przestrzenny jako wymagany w przypadku scenariuszy rozwoju (obok wymiarów społecznego i gospodarczego).

17. Problem ten opisuje np. M. Sulmicka (2012).

18. Przykładowo, w 2014 r., w ramach badania „Potencjały rozwoju i specjalizacje polskich województw” uzyskaliśmy informację od Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego, że w tamtym czasie doliczono się w Urzędzie 47 dokumentów o charakterze strategicznym, przy czym „tylko i aż” 23 były dokumentami obligatoryjnymi (Dziemianowicz, Szlachta i Peszat, 2014).

19. DSRK nie była wymieniona wśród dokumentów strategicznych w pierwotnej Ustawie o prowadzeniu polityki rozwoju z 2006 r. (Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju — Dz.U. 2006 Nr 227 poz. 1658 ze zmianami; Dz.U. z 2017 r. poz. 1376). DSRK powinna określać cele, wyzwania i kierunki rozwoju kraju, powinna też zawierać koncepcję tego rozwoju z uwzględnieniem wymiaru społecznego, gospodarczego, środowiskowego, terytorialnego i instytucjonalnego. Ciekawe, że DSRK jest wynikiem chęci stworzenia dokumentu strategicznego odpowiadającego swoją perspektywą czasową Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (ostatnia sięgała 2030 r.). Ostatnia Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030 nosiła podtytuł „Trzecia fala nowoczesności”.

3. Do systemu wprowadzono strategie ponadlokalne oraz strategie gminne, które co do zasady pozostają dokumentami nieobligatoryjnymi. Można mieć wiele zastrzeżeń do części dokumentów opracowywanych obecnie na poziomie lokalnym, jednak dziwi założenie systemowe, że jeden poziom samorządu jest zobligowany do przygotowania dokumentu strategicznego, a inny już nie.
4. Nastąpiło przesunięcie odpowiedzialności za tworzenie strategii makroregionalnych z poziomu rządowego na wojewódzki. Warto podkreślić, że za tymi strategiami stały dotychczas różnorodne przesłanki. Pierwsza (chronologicznie) strategia makroregionalna, czyli Strategia Rozwoju Polski Wschodniej²⁰, jest w istocie konsekwencją wyróżnienia przez Komisję Europejską specjalnej puli środków dla najbiedniejszych regionów w Unii Europejskiej. Do obiecanych funduszy, które mogły być wydawane w postaci Programu Operacyjnego, rząd RP przygotował w sposób partycypacyjny²¹ Strategię Rozwoju Polski Wschodniej²². W 2010 r. pięciu marszałków województw: dolnośląskiego, opolskiego, lubuskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego postanowiło podpisać porozumienie, które miało umożliwić współpracę w realizacji ważnych dla wszystkich województw celów rozwojowych²³. Pierwszym owocem tej współpracy miała być inicjatywa zmierzająca do stworzenia Strategii rozwoju Polski Zachodniej. Ze względu na fakt, że strategie makroregionalne były domeną szczebla rządowego, samorządy wojewódzkie mogły przygotować jedynie założenia strategii. Interesujące jest, że po rozpoczęciu prac nad strategią Polski Zachodniej dwa następne województwa (małopolskie i śląskie) przystąpiły do tworzenia dokumentu makroregionalnego („Polska Południowa”). W tym czasie krążyły opinie, że wprawdzie rząd nie przewiduje dla tych województw środków na wzór Polski Wschodniej, to jednak być może projekty „na styku województw” będą otrzymywały jakiś rodzaj wsparcia. Dlatego też ostatecznie stworzono jeszcze jedną strategię makroregionalną — Polski Centralnej.

20. Przyjęta 30 grudnia 2008 r. (zaktualizowana 11 lipca 2013 r.).

21. W moim przekonaniu prace realizowane pod kierunkiem ówczesnego sekretarza stanu Władysława Ortyła były bardzo dobrą lekcją partycypacyjnego sposobu tworzenia strategii, z której kolejne ekipy rządzące nie chciały korzystać.

22. Dokument został przyjęty przez Radę Ministrów 30 grudnia 2008 r., a jego tytuł brzmiał: Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020. W 2013 r. przyjęto dokument Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020. Aktualizacja, który nie był już opracowywany w tak uspołeczniony sposób, jak pierwszy dokument.

23. Zgodnie z paragrafem 3 tego porozumienia priorytetowymi obszarami wsparcia przyszłej strategii i przyszłego programu operacyjnego miały być: komunikacja, społeczeństwo informacyjne, nauka oraz jej współpraca z gospodarką, bezpieczeństwo energetyczne, zasoby wodne i ochrona przeciwpowodziowa, planowanie przestrzenne i rozwój miast, turystyka oraz inne obszary wsparcia uzgodnione przez marszałków. Warto podkreślić, że to porozumienie miało na celu wywarcie presji na rząd, by ten przygotował specjalny program operacyjny dla Polski Zachodniej, wzorem tego, który od lat był opracowywany dla wschodnich regionów kraju.

Nawiązując do systemu zarządzania rozwojem Polski, w 2020 r. wprowadzono fundamentalne zmiany w systemie strategicznym, które dotknęły kilku ustaw, w tym o samorządzie województwa i samorządzie gminnym²⁴. W lipcu 2023 r. Prezydent RP podpisał ustawę o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw. Przewidziane w niej zmiany będą skutkowały dla strategii samorządowych przede wszystkim prawnym powiązaniem strategii z planowaniem przestrzennym (na poziomie modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz wniosków i rekomendacji dla polityki przestrzennej — to, co jest ustalone w strategii lokalnej lub ponadlokalnej, będzie musiało być uwzględnione w planie ogólnym). Nowym rewolucyjnym jest zapis, że od 1 stycznia 2026 r. każda gmina w Polsce będzie obligatoryjnie posiadała strategię.

Strategie samorządowe muszą uwzględniać zapisy strategii wyższego rzędu. Obecnie, w 2023 r., wciąż najważniejszą strategią na poziomie kraju jest Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju²⁵. To ona odgrywa rolę rządowego narzędzia do koordynacji innych strategii, polityk i programów rozwoju, w tym dotyczących aspektów przestrzennych. Sama strategia średniookresowa powinna wytyczać cele i kierunki rozwoju kraju (społeczne, gospodarcze, regionalne i przestrzenne) poparte analizą podstawowych uwarunkowań. SRK jest *de facto* punktem odniesienia dla innych strategii opracowywanych na poziomie rządowym (krajowa strategia rozwoju regionalnego, strategii ponadregionalne, sektorowe i dziedzinowe) i regionalnym (strategie województw), a także rozwoju przestrzennego (obszarów metropolitalnych i funkcjonalnych)²⁶. Ze Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju muszą być spójne strategii horyzontalne (zintegrowane). Tych ostatnich jest obecnie dziewięć i korygują one swoje tytuły, dlatego uważam, że istotniejsze jest oddanie zamysłu konstruktorów systemu, który odczytuję w zakresach tematycznych strategii horyzontalnych. Tematy, które podejmują te strategii, są następujące: innowacyjność i gospodarka; kapitał ludzki; kapitał społeczny; transport; energetyka i środowisko; sprawność instytucjonalna; rozwój regionalny; rozwój wsi i rolnictwa; bezpieczeństwo narodowe.

Mając na względzie uwarunkowania zaprezentowane powyżej, można sformułować kluczowe wnioski dla strategii samorządowych w kontekście szans i zagrożeń płynących z systemu zarządzania rozwojem Polski:

24. Przykładem jest wprowadzony model struktury funkcjonalno-przestrzennej, którego umocowanie w systemie prawnym jest dotąd (początek 2023 r.) słabe ze względu na brak nowej ustawy o planowaniu przestrzennym.

25. W latach poprzednich tytuł tej strategii brzmiał: Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015 (przyjęta 29 listopada 2006 r.), a następnie Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo. Wprowadzenie nowej nomenklatury przez wicepremiera Morawieckiego jest prawdopodobnie jednym z przejawów chęci zmiany filozofii przygotowywania dokumentów strategicznych przez administrację centralną.

26. Mówi o tym art. 9 pkt 3 przytoczonej ustawy.

1. Strategie samorządowe są wkomponowane w system dokumentów zarządzania rozwojem kraju, władza centralna może je zatem traktować jako część instrumentarium realizacji własnej polityki — w tym polityki regionalnej. Oznacza to również, że strategie samorządowe mogą być nie tylko instrumentem zarządzania na poziomie lokalnym czy regionalnym (Dziemianowicz, 2021b), ale również łącznikiem między jednostkami samorządu terytorialnego i rządem.
2. Strategie samorządowe są poddawane presji w zakresie ich zawartości i sposobu przygotowania. Na szczęście ustawodawca ograniczył się do wskazania najważniejszych elementów każdej strategii, ale już na poziomie praktycznym mamy do czynienia z opiniowaniem wybranych typów strategii przez administrację centralną, co jest związane z wdrażaniem środków europejskich, jednak nie zmienia faktu, że samorządy przygotowują część swoich dokumentów pod silnym naciskiem recenzentów zewnętrznych.
3. Dokumenty rządowe, wytyczając kierunki rozwoju na poziomie kraju, są często dobrze opracowane w warstwie analityczno-diagnostycznej i również pod tym kątem powinny być analizowane przez samorządy — strategie rządowe mogą być traktowane jako źródło informacji, a proces ich przygotowania — o ile jest uspołeczniony — może być okazją do budowania relacji.
4. Wyzwania kreślone na poziomie kraju nie muszą być przeniesione do wyzwań regionalnych, czy lokalnych, ale na pewno powinny być poddane rzetelnej dyskusji w trakcie tworzenia strategii samorządowych. Podobnie jest z celami i kierunkami działań.
5. Przy słabej integracji dokumentów krajowych, objawiającej się np. brakiem modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju i likwidacją Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju oraz trwającymi pracami nad rewolucyjną ustawą o planowaniu przestrzennym, samorządy działają w niekorzystnym stanie niepewności.
Podsumowując — system krajowy silnie oddziałuje na strategie samorządowe, a ostatnie zmiany przybierają charakter fundamentalnych. Oznacza to, że zewnętrzna presja wywierana na samorządy staje się jeszcze silniejsza.

5.3. Strategie samorządowe w systemie dokumentów krajowych

Do strategii samorządowych będących elementem systemu należy zaliczyć: strategie województw, strategie ponadlokalne oraz strategie gmin. W tej krótkiej charakterystyce pomijam inne dokumenty samorządowe (np. strategie innowacji, strategie promocji) zawierające w nazwie słowo strategia, zakładając, że wszystkie

one powinny w istocie nosić nazwę programów wdrażających główne dokumenty strategiczne. Tak niestety się nie dzieje. Dlatego również na poziomie województw, a nawet gmin, mamy do czynienia z obfitością dokumentów strategicznych, której efektem nie jest niestety zwiększona efektywność funkcjonowania administracji.

5.3.1. Strategie województw

Strategie województw są dokumentami obligatoryjnymi od początku powołania tego poziomu samorządu, czyli od stycznia 1999 r. Za przygotowanie i wdrożenie strategii jest odpowiedzialny zarząd województwa. W latach 1999–2022 każde województwo w Polsce przygotowało kilka strategii na tyle różniących się między sobą, że można mówić o kolejnych generacjach tych dokumentów (por. Szlachta, 2013). Każdą z tych generacji warto nieco przybliżyć, by zobrazować ewolucję w planowaniu strategicznym.

1. Strategie **pierwszej generacji** były przygotowywane w latach 1999–2001, z wyjątkiem Mazowsza, które zdecydowało, że celowo będzie ostatnim regionem w tej stawce²⁷. Dokumenty te powstawały w okresie organizowania się urzędów marszałkowskich, ich „walki” z urzędami wojewódzkimi o przestrzeń do pracy, pracowników, sprzęt komputerowy etc. (Dziemianowicz, 2000). W takich warunkach przygotowywano strategie, starając się, w miarę możliwości, wykorzystywać doświadczenia krajowe i zagraniczne. Jednak prosta analogia między strategią np. byłego województwa olsztyńskiego a strategią województwa warmińsko-mazurskiego nie była do końca uzasadniona. Nie chodzi tu bynajmniej o wielkość nowych województw i samą podmiotowość samorządową. Wcześniejsza strategia województwa nie miała umocowania prawnego, które przekładałoby jej zapisy na realne działania. Wyniki prac nad strategiami województw po 1999 r. dawały już takie nadzieje. Wprawdzie system finansów publicznych został skonstruowany tak, by samorządy województw raczej ustawiały się w roli petenta w stosunku do budżetu państwa, powszechna była jednak świadomość zbliżania się Polski do Unii Europejskiej. Nasze dążenie do struktur europejskich, trwające przemiany społeczno-gospodarcze i wciąż wiele trudności z finansowaniem procesu zmniejszania dystansu

27. Trudno jest teraz dociekać, jakie dokładnie były powody takiego stanu rzeczy. Chciałbym jednak przypomnieć wypowiedź jednego z przedstawicieli Urzędu Marszałkowskiego, który w trakcie seminarium strategicznego zakomunikował, że w odróżnieniu od pozostałych regionów, które już przygotowały swoje strategie, Mazowsze ma przewagę, ponieważ... dopiero teraz rząd przyjął Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego. Dzięki swojemu opóźnieniu Mazowsze będzie mogło dokładnie wpisać się w te kierunki KSRR, które będą najprawdopodobniej finansowane w najbliższych latach. Taka postawa wydaje się wskazywać na duży wpływ uwarunkowań zewnętrznych na sposób myślenia o rozwoju regionu.

cywilizacyjnego, jaki powstał w okresie 1945–1989, powodowały, że pierwsze strategie rozwoju województw były tworzone z dużą nadzieją na realny wpływ na zmiany sytuacji w regionach (Pyszkowski i Szlachta, 2000).

2. **Druga generacja** strategii to dokumenty powstałe w latach 2005–2006, które były przygotowywane już z myślą o funduszach europejskich. W strategiach tych pojawiały się również zmiany w stosunku do dokumentów pierwszej generacji. Przykładowo, województwo warmińsko-mazurskie zmodyfikowało swoją wizję rozwoju, ponieważ już nie musiało aspirować do członkostwa w Unii Europejskiej. Okres aktualizacji miał w sobie duży potencjał wynikający z refleksji nad wdrażaniem pierwszych strategii. O ile w dokumentach pierwszej generacji mogło się zmieścić niemal wszystko, o tyle w pracach nad nowymi strategiami zaczęto zastanawiać się nad zakresem planowanej interwencji, oczywiście myśląc ciągle o napływie środków europejskich. Częściowo udało się zatem przeforsować ideę, że warto koncentrować uwagę na wybranych kierunkach rozwoju.
3. Tworzenie dokumentów **trzeciej generacji** nastąpiło w latach 2010–2012. Wszystkie województwa podjęły się aktualizacji swoich strategii, by jak najlepiej przygotować się do nadchodzącej perspektywy budżetowej Unii Europejskiej (2014–2020). Uzasadniona wydaje się teza, że dokumenty trzeciej generacji pokazały większą dojrzałość zarówno administracji samorządowej, jak i zespołów uczestniczących w pracach nad strategiami. Pierwszy raz można było pracować nad strategią, wiedząc, że jej zapisy będą miały odzwierciedlenie w regionalnych programach operacyjnych. Zaczęto wprowadzać nową nomenklaturę — obszary strategicznej interwencji (w dokumentach drugiej generacji różnicowanie terytorialne interwencji było utrudnione ze względów politycznych). W kilku strategiach wskazano specjalizacje regionalne, a nawet inteligentne specjalizacje regionu.
4. **Czwarta generacja** strategii województw obejmuje okres 2017–2022. Prace nad czwartą generacją jako pierwsze podjęły samorzady województw dolnośląskiego i zachodniopomorskiego. Większość województw zakończyła prace nad swoimi dokumentami pod koniec 2019 r. lub w pierwszej połowie 2020 r., opolskie w 2021, a województwo mazowieckie zrobiło to w drugim kwartale roku 2022. Istotne jest, że w drugiej połowie 2020 r. wszystkie województwa, które jeszcze nie uchwały strategii, pracowały ze świadomością przyjęcia nowych rozwiązań prawnych, które miały wejść życie od listopada 2020 r. Dokumentami czwartej generacji nazywałbym te strategie, które były przygotowywane już w pełni z myślą o nowej ustawie, uwzględniając w szczególności sposób wymiar terytorialny poprzez model struktury funkcjonalno-przestrzennej i/lub wyraźną terytorializację celów rozwoju.

Bazując na różnych opracowaniach i doświadczeniach własnych, wyróżniłem następujące cechy strategii województw:

- są one mocno osadzone w europejskim i krajowym systemie zarządzania, co wymusza na zarządach województw dokonywanie m.in. ewaluacji tych dokumentów;
- są wyposażone w instrumenty wdrażania (programy operacyjne i inne instrumenty wdrożeniowe, których nazwy ewoluują), jednak w dużym stopniu zależne od źródeł zewnętrznych. Jak istotne jest funkcjonowanie całego systemu dla wdrażania strategii samorządowych, pokazała sytuacja z 2022 r., w której w wyniku niespełniania przez rząd RP warunków (kamieni milowych), a także podpisanej umowy partnerstwa nastąpiło przedłużanie procedur wewnętrznych (odpowiedzialne ministerstwo odmawiało np. opiniowania strategii ZIT wkomponowanych w nowe programy operacyjne);
- stanowią obiekt zainteresowania szerokiego grona interesariuszy, którzy zdają sobie sprawę z finansowej wagi przełożenia strategii na konkretne działania w programach operacyjnych.

5.3.2. Strategie ponadlokalne

Strategie ponadlokalne, jak sama nazwa wskazuje i określa to dodatkowo ustawa, to strategie co najmniej dwóch gmin tworzących zwarty obszar. Można zatem wskazać co najmniej kilka typów strategii ponadlokalnych, które były i są tworzone w Polsce. Poświęcam każdemu typowi odrębny podrozdział.

5.3.2.1. Strategie rozwoju powiatów

Strategie rozwoju społeczno-gospodarczego powiatów powstają zazwyczaj jako eklektyczne strategie uwzględniające problemy rozwojowe gmin tworzących powiat lub jako strategie starostwa skoncentrowane na zagadnieniach, za które odpowiada ten poziom administracji publicznej. Już na etapie zamiaru tworzenia dokumentu ważne jest więc pytanie: komu służyć będzie strategia? Należy podkreślić, że strategia powiatu nie jest dokumentem obligatoryjnym, powiat jest słaby finansowo, ma precyzyjnie określony zakres zadań, a ponadto część powiatów jest ustanowiona niezbyt fortunnie (np. powiaty ziemskie otaczające silny ośrodek miejski, tzw. powiaty obwarzankowe).

Można sformułować tezę, że jak dotąd nie udało się wypracować kultury współpracy, która pozwalałaby gminom i starostwom wygenerować dokument o problemach ponadgminnych, w których lokalna współpraca instytucjonalna byłaby kluczowym elementem realizacji przyjętych wspólnych celów. Ponadto ustawowo porozumienie gminne nie może obejmować powiatu, o czym przekonują się grupy gmin współpracujących w ramach wdrażania strategii ponadlokalnych (szerzej o tym problemie piszę dalej).

Trudno zatem oczekiwać od społeczności lokalnych, że te zainteresują się strategią czasem „odległego” powiatu, gdy sami władarze gminni nie mają ochoty

włączać się w ten proces. W 2017 r. spośród powiatów, które miały opracowane strategie rozwoju, 86,5% potwierdziło udział organizacji pozarządowych w pracach nad tymi dokumentami, 52,8% udział innych organizacji społecznych i 68,5% podmiotów gospodarczych (Frąckiewicz-Wronka, Szemiako i Gutta, 2017).

W latach 2013–2020, gdy rozkwitała idea realizacji strategii ponadlokalnych, starostwa dość silnie chciały włączać się w proces przygotowania dokumentów, ale okazało się, że obszary współpracy nie były często dopasowane do granic powiatu. Również pojawiające się w strategiach województw obszary strategicznej interwencji nie były wyznaczane zgodnie z granicami powiatów, raczej starano się wyróżniać je przez analizę zjawisk na poziomie gmin. Dlatego powiatom było i wciąż jest trudno zaistnieć jako silny podmiot planowania strategicznego.

Teoretycznie sytuację tę mogły zmienić przepisy mówiące o konieczności włączania powiatów do prac nad strategiami ponadlokalnymi, gdy ponad połowa gmin z obszaru powiatu tworzy taką strategię. Przepis ten, co do zasady słuszny, nie jest powiązany z przepisami pozwalającymi wdrażać konkretne środki europejskie w ramach np. zintegrowanych inwestycji terytorialnych. W tę lukę, stworzoną przez administrację centralną, chętnie wchodzi rząd przez lokowanie na poziomie powiatowym instrumentów, które nie sprzyjają zwiększeniu współpracy w ramach obszarów funkcjonalnych (najlepszym przykładem jest program dofinansowania organizacji komunikacji zbiorowej, którego realizacja niekoniecznie uzupełniała istniejące już systemy transportowe budowane w porozumieniach międzygminnych, a wręcz stawała się działaniem konkurencyjnym).

Wciąż najważniejsze wydaje się pytanie o wkomponowanie strategii powiatowych w system, w którym w instrumenty finansowe są wyposażone strategie obszarów funkcjonalnych czy strategie rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność i strategie zintegrowanych inwestycji terytorialnych.

5.3.2.2. Strategie rozwoju obszarów funkcjonalnych

Omówione wyżej strategie powiatowe mogą być traktowane jako dokumenty dotyczące obszarów funkcjonalnych, pod warunkiem, że tak właśnie podejną do nich władze samorządowe. Często tak nie jest i dlatego w tej części skoncentrujemy się na strategiach obszarów, które nie pokrywają się z granicami powiatów. Na wstępie należy przypomnieć, że w przypadku tworzenia strategii obszaru funkcjonalnego, w którym uczestniczy więcej niż połowa gmin z danego powiatu, w proces tworzenia dokumentu powinni być włączeni również przedstawiciele powiatu. Do tej grupy strategii mogą być zaliczane strategie zintegrowanych inwestycji terytorialnych i strategie terytorialne, jednak ze względu na ich specyfikę poświęcam im odrębny podrozdział. Analiza przykładowych dokumentów przygotowanych dla obszarów funkcjonalnych prowadzi do wniosku, że strategie te mogą się pokrywać, ale mogą również dotyczyć całkiem różnych zespołów gmin. W przypadku miast wojewódzkich i ich otoczenia grupa gmin może realizować

swoją małą strategię, gdy w ramach miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego (MOF OW) tworzona jest inna strategia obejmująca cały obszar funkcjonalny, a w kontekście zrealizowania zintegrowanych inwestycji terytorialnych opracowuje się jeszcze jedną strategię, nazywaną Strategią ZIT (wszystkie miasta wojewódzkie w Polsce uczestniczą w co najmniej jednej strategii ponadlokalnej, często nawet w dwóch, jak np. Warszawa czy Olsztyn).

Zatrzymajmy się na chwilę nad wykazanym wyżej urodzajem dokumentów strategicznych. W latach 2014–2015 ówczesne Ministerstwo Rozwoju uruchomiło konkurs na opracowania dotyczące miejskich obszarów funkcjonalnych (konkurs był finansowany ze środków unijnych z Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna). Idea przyświecająca konkursowi była bardzo szczytna, ponieważ chodziło o wsparcie samorządów lokalnych w tworzeniu dokumentów, które wymagają ponadgminnej współpracy. Poza tym zaczęto powszechnie wprowadzać do procesów strategicznych pojęcie „obszary funkcjonalne” (pojęcie to było znane dużo wcześniej, ale rzadko używane w kontekście strategicznym), głównie za sprawą konieczności przygotowania specjalnych strategii dla miast wojewódzkich i ich otoczenia. A to z kolei było efektem wprowadzania przez Unię Europejską nowych instrumentów mieszczących się w ramach polityki miejskiej.

Niektóre z opracowywanych strategii obszarów funkcjonalnych powodowały zamęt w systemie, choć podstawowym problemem wydawały się zasady konkursowe stworzone przez Ministerstwo Rozwoju. Wystarczy powiedzieć, że projekty te miały za zadanie „wyznaczenie granic obszaru funkcjonalnego”, a następnie opracowanie strategii, przy czym do projektu mogły zgłaszać się nie tylko partnerstwa związane z miastami wojewódzkimi. Jak zatem wyznaczyć granice inne niż obejmujące gminy, które przystąpiły do konkursu? Nieco łatwiejsza sytuacja była w przypadku obszarów metropolitalnych, ponieważ ich granice zazwyczaj były już określone wcześniej, choć nie zawsze obejmowały jeden wariant (zob. Warszawski Obszar Metropolitalny).

Dla porządku warto wskazać, że są również strategie, które były przygotowane ze środków samorządów lokalnych jako dokumenty określające kierunki wspólnego działania, pozwalające również korzystać w przyszłości z funduszy europejskich (np. Strategia Wielkich Jezior Mazurskich). Interesujący jest również przykład Olsztyńskiego Obszaru Aglomeracyjnego, który przyjął formułę stowarzyszenia gmin wchodzących w skład powiatu olsztyńskiego i miasta Olsztyna. Obszar OOA niestety nie pokrywał się z obszarem ZIT, co zrodziło liczne dyskusje, ale podjęto decyzję, że OOA też będzie miał swoją strategię. W celu uniknięcia mnożenia bytów strategia MOF OW zawierała w sobie „strategię” ZIT, a strategia OOA stała się odrębnym dokumentem, jednak z perspektywy kilku lat można ocenić, że dokumentem martwym. Być może dlatego starosta powiatu olsztyńskiego podjął decyzję o tworzeniu strategii powiatu tuż przed przyjęciem Strategii Miej-

skiego Obszaru Funkcjonalnego Olsztyna obejmującej większość gmin powiatu ziemskiego.

5.3.2.3. Strategie zintegrowanych inwestycji terytorialnych

Z pewnym przesunięciem czasowym w stosunku do prac nad strategiami MOF rozpoczął się proces wdrażania w Polsce idei zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT), obecnie należących do strategii terytorialnych w rozumieniu unijnym. Wstępnie wyznaczono zasięgi obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich (często inne niż było to w opracowaniach regionalnych, ale w istocie wpływowość niektórych stolic województw była zdecydowanie przesadzona²⁸). Dlatego przyjęto nową delimitację autorstwa P. Śleszyńskiego (2013), wykonaną na podstawie zestawu licznych wskaźników, która z jednej strony była wkładem do dyskusji na temat zasięgów obszarów funkcjonalnych poszczególnych miast, z drugiej zaś stała się podstawą do podziału środków rządowych na zintegrowane inwestycje terytorialne w miastach wojewódzkich. Według tej delimitacji Ministerstwo Rozwoju łatwo podzieliło środki na poszczególne ZIT-y, stosując przelicznik ludnościowy.

Wspominam o tym, ponieważ ten odgórny proces rzutował na sposób, w jaki strategię te były przygotowywane (por. Kaczmarek, 2017). Oczywiście nie można mieć zastrzeżeń do przejrzystości procesu i zasad, jakie zostały ustalone. Inna sprawa, to opracowywanie ZIT-ów na linii samorządy lokalne–rząd, w czasie którego o dobrej współpracy mogli mówić jedynie wybrańcy. Jeżeli chcielibyśmy ocenić efektywność, a nie element „poprawa komunikacji”, to ZIT-y przyczyniły się do powstania licznych sporów, szczególnie w tych przypadkach, gdy władze gmin „poza ZIT” wiedziały, że współpracują od lat ze sobą, że istnieją więzi funkcjonalne między miastem wojewódzkim a gminą, a z jakiegoś powodu gmina nie znalazła się na mapie zasięgu ZIT. Gorąca, podgrzewana przez polityków atmosfera wokół ZIT-ów powodowała, że nie wszystkie urzędy marszałkowskie zdecydowały się na rozszerzenie idei ZIT na subregionalne ośrodki wzrostu. Z jednej strony dostawały sygnał od prezydentów miast, że wcale nie jest to konieczne, ponieważ ośrodki subregionalne mają dobre relacje z kilkoma gminami ościennymi i na pewno będą przygotowywać wspólne projekty, z drugiej strony wyznaczanie obszarów ZIT według metodologii zastosowanej przez Ministerstwo Rozwoju mogło zburzyć to, co wcześniej wskazano jako obszary strategicznej interwencji w strategii wojewódzkiej.

28. P. Śleszyński (2013) w swojej pracy poświęconej delimitacji obszarów miejskich obszarów funkcjonalnych zamieścił mapkę, w której szczególnie duże były obszary funkcjonalne takich miast, jak: Gorzów Wielkopolski, Zielona Góra, a także Białystok, co wynikało z prac realizowanych na poziomie województw.

Tworzenie strategii ZIT, przynajmniej w początkowej fazie, było obarczone postulatem władarzy gminnych, że kwota, która ma wpłynąć do konkretnej gminy, musi odzwierciedlać jej potencjał ludnościowy. Obrazowało to, jakie jest podejście lokalnych polityków do kwestii „rozwiązywania ponadgminnych problemów we współpracy z miastem wojewódzkim”. Jeszcze jedna płaszczyzna problemowa pojawiła się na etapie tworzenia dokumentów, a mianowicie relacje urząd miasta — urząd marszałkowski — Ministerstwo Rozwoju. Wprowadzenie strategii ZIT do regionalnych programów operacyjnych wymagało elastyczności wszystkich trzech ośrodków, przy czym w obliczu niskiego zaufania okazywało się, że relacje te były obarczone wysoką nieufnością ze strony gmin, tym bardziej że w relacjach z ministerstwem i urzędem marszałkowskim uczestniczył głównie prezydent miasta wojewódzkiego. Można powiedzieć, że pomimo tylu kłopotów, w końcu się udało, a najbardziej dobitnym przykładem tego jest fakt, że dla Bydgoszczy i Torunia utworzono jedną strategię ZIT.

Reasumując, strategie ZIT, które powinny być traktowane jako programy wdrażające strategie ponadlokalne, okazały się, dzięki środkom europejskim, efektywnym sposobem wdrażania części kierunków działań i celów lokalnych, ale tylko tych, które były zbieżne z postulatami ogólnymi. Dlatego też pogłębiona analiza wszystkich strategii ZIT miast wojewódzkich i ośrodków subregionalnych wykonana przez E. Szafranek (2019) doprowadziła autorkę do wniosku, że ZIT-y w większym stopniu realizują cele polityki UE i cele krajowe niż cele wskazane w dokumentach lokalnych. Wnioski te potwierdzają wyniki ewaluacji instrumentu zintegrowanych inwestycji terytorialnych (Wolański i in., 2018). Autorzy ewaluacji wskazują m.in., że tylko nieliczne strategie ZIT zawierały opis zgodności ze strategiami gminnymi czy aglomeracyjnymi. Jednak może to wynikać z faktu, że w istocie ZIT jest instrumentem ogólnym, dlatego tym bardziej powinien być traktowany jako program, nie strategia.

5.3.2.4. Strategie rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność

Strategie rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (LSR²⁹) opracowuje się w związku z wdrażaniem funduszy europejskich, w szczególności na obszarach wiejskich. Ich przygotowaniem zajmują się lokalne grupy działania (LGD). Strategie te mogą mieć charakter *stricte* lokalny — obejmujący porozumienia tylko w jednej gminie, najczęściej w mieście — jednak praktyka stosowania tego rozwiązania plasuje je raczej w grupie dokumentów ponadlokalnych. K. Koliński i A. Kołodziejczak (2021) zauważają, że strategie te są z jednej strony podobne do strategii gminnych, z drugiej zaś mogą stanowić dobry punkt wyjścia dla tworzenia strategii *stricte* ponadlokalnych.

29. Taki skrót przyjęto na poziomie rządowym dla tych dokumentów — zob. *Wytyczne...*, 2016.

Warto podkreślić, że przyjęto, iż strategie te mają być realizowane na obszarach zamieszkałych przez co najmniej 30 tys. mieszkańców, z wyjątkiem miast powyżej 20 tys. ludności, i nie więcej niż 150 tys. mieszkańców. Baza Lokalnych Grup Działania wskazuje, że realizacja Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 w ramach działania LEADER objęła 324 lokalne grupy działania i ich lokalne strategie rozwoju³⁰.

Strategie te mają dość charakterystyczne wymogi, zaczynające się od powołania podmiotu, którym jest lokalna grupa działania (proces ten musi być dokładnie opisany, a sama grupa musi być złożona z podmiotów reprezentujących różne sektory — społeczny, publiczny i gospodarczy). Ponadto wymaga się, by strategie te określały plan działania oraz zasady wyboru i ustalania kryteriów wyboru działań, a także plan komunikacji realizacji strategii. Jest to konsekwencją charakteru tych dokumentów, podobnie jak strategii ZIT. Pozostałe elementy omawianych strategii nie odbiegają od tradycyjnego schematu w dokumentach administracji publicznej (diagnoza i analiza SWOT, cele, wskaźniki, zasady monitorowania i ewaluacji) (*Poradnik...*, 2015). Ważną cechą strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność jest to, że muszą być one poddawane ewaluacji.

5.3.3. Strategie rozwoju gmin

Na wstępie publikacji przytoczyłem dane z Barometru rozwoju instytucjonalnego jst, z którego wynikało, że zdecydowana większość gmin w 2017 r. miała opracowane strategie. Faktem jest, że strategie gminne są powszechne. Wyniki przytoczonego badania pozwalają dodatkowo stwierdzić, że jeśli gmina miała przygotowaną strategię, to dokument zawierał: diagnozę sytuacji wewnętrznej (98%); wizję (95,4%); misję (90,7%); cele strategiczne (98,9%); cele szczegółowe (92,8%); zadania lub obszary priorytetowe (90,7%).

Ponadto w pracy nad tymi dokumentami uczestniczyli przedstawiciele różnych środowisk:

- organizacji pozarządowych — 81,4% (pomijając braki danych w odpowiedziach badanych samorządów);
- innych organizacji społecznych — 67,9%;
- podmiotów gospodarczych — 66,9%.

Warto zwrócić uwagę na dwie sprawy. Pierwsza dotyczy niskiej skłonności uczestników badania do odpowiedzi na pytanie o uczestniczenie innych podmiotów w tworzeniu strategii. Tylko 732 jednostki spośród 1230 posiadających strategie podzieliło się informacjami na ten temat. Drugą jest smutna rzeczywi-

30. <https://ksow.pl/baza-danych/> (dostęp 7.02.2023), przy czym należy podkreślić, że program LEADER był realizowany w Polsce już od 2004 r. w ramach funduszy 2004–2006 i od razu jednym z jego celów było wsparcie w tworzeniu lokalnych strategii (zob. też Wojcieszak i Zawadka, 2018).

stość, że nawet w tak ograniczonej grupie aż 30,8% gmin wybrało opcję „trudno powiedzieć”. Jakim więc dokumentem jest strategia rozwoju gminy, jeśli nie potrafimy odpowiedzieć na pytanie, czy w jej budowie uczestniczyły podmioty zewnętrzne?

W odróżnieniu od strategii województw w przypadku strategii gminnych trudno mówić o kolejnych generacjach. Strategie gminne były tworzone od samego początku powołania samorządu gminnego. Wciąż dokumenty te nie są obligatoryjne, choć, jak już pisałem, sytuacja może zmienić się od 1 stycznia 2026 r., jeśli Sejm RP uchwali ustawę o zmianie ustawy o planowaniu przestrzennym i innych ustaw. Zwracam uwagę na pewne procesy, które wiążą się z ogólnie pojętym zbiorem strategii gmin:

1. Strategie gmin weszły w system dokumentów rozwojowych, ich zakres został zapisany w ustawie o samorządzie gminnym, a mimo to wciąż funkcjonują w systemie bardzo ułomnym.
2. Wciąż są tworzone strategie na zamówienie, jako dokumenty, które „mają być”.
3. Część samorządów stara się traktować swoje strategie jak element systemu zarządzania strategicznego, choć proces ten jest w fazie rozwoju i powinien być przedmiotem analiz oraz ewaluacji.
4. Część samorządów lokalnych stara się nadać procesowi tworzenia strategii walor integrujący, mobilizujący i włączający różnych interesariuszy, co nie zawsze kończy się sukcesem.
5. Strategie lokalne, w myśl nowych przepisów, zawierają już modele struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz rekomendacje dla polityki przestrzennej. Wobec zawieszenia tych wymogów prawnych w próżni (brak zmian w ustawie o planowaniu przestrzennym), ten wymiar przestrzenny strategii traktowany jest jednak jako zapis konieczny, ale mało zobowiązujący. Dopiero połączenie zapisów strategii z pracami nad planami ogólnymi mogłoby zmienić nastawienie do tych słusznych zmian kierunkowych.
6. Strategie gminne cieszą się generalnie małym zainteresowaniem społecznym, co przejawia się w niskiej frekwencji na etapie zarówno tworzenia dokumentów, jak i ich konsultacji.

Generalnie strategie te możemy ocenić nisko z punktu widzenia skuteczności, oczywiście z pewnymi zastrzeżeniami. Jeżeli gmina potrzebowała jakiegokolwiek dokumentu, który musiał być załącznikiem do wniosku o środki unijne, to ocena skuteczności może być nawet bardzo wysoka. Jeżeli dokument miał pełnić funkcję argumentu w walce przed wyborami i chwalać się w nim władarze dzięki „swojej wizji” rozwoju zostali wybrani na kolejną kadencję, to również można powiedzieć, że takie strategie były skuteczne. Jeśli jednak potraktujemy strategię rozwoju gminy jako element procesu zarządzania strategicznego wychodzący poza środki europejskie i bieżącą walkę polityczną, wówczas ocena tych dokumentów musi być zdecydowanie odmienna. Znane są głosy samorządowców, którzy

zgłaszali wątpliwości wobec potrzeby posiadania strategii, gdy zamiast niej mogli przygotować na potrzeby projektów unijnych dokument zamienny, który był nazywany Planem Rozwoju Lokalnego (PRL).

Wpływ na niski poziom planowania i zarządzania strategicznego w gminach miał, moim zdaniem, fakt, że strategie gminne nie były dokumentami obligatoryjnymi. Mieliśmy wielu doradców, liczne podręczniki, nawet oferowano zachęty w postaci środków europejskich, ale nie powstała wokół tego zagadnienia odpowiednia kultura organizacyjna.

6. Cykle strategiczne

Strategie realizowane przez administrację publiczną podlegają różnym cyklom, czyli powtarzającym się sekwencjom działań. Zwracam uwagę na cztery zasadnicze cykle:

- cykl planistyczny — pod tym pojęciem należy rozumieć procesy mieszczące się w ramach działania, jakie nazywamy planowaniem strategicznym;
- cykl ustawowy — ten typ wynika z zapisów ustaw i jest odzwierciedleniem systemu organizacji państwa. Jeśli prawo zakłada powiązanie dokumentów różnych szczebli, to zmiana strategii administracji rządowej może wymuszać zmianę strategii na innych poziomach;
- cykl polityczny — jest związany ze zmianami politycznym, jakie zachodzą w administracji. Nowe władze mają prawo wdrażać swoją własną wizję, dlatego cykl polityczny nie uznaje zazwyczaj racji innych cykli, z wyjątkiem cyklu legislacyjnego — choć i ten przez zdeterminowanych polityków może być traktowany jako „elastyczny”, ponieważ to politycy na szczeblu rządowym są w stanie zmieniać ustawy w rekordowym tempie. Oczywiście takich możliwości nie mają władze samorządowe;
- cykl projektowy — traktując proces przygotowania strategii jako pewną sekwencję działań, można dojrzeć pewne stałe, powtarzające się elementy tego procesu.

Cykliczność w kontekście strategii zakłada powtarzalność, a zatem pewną przewidywalność działań. Rozpoczęty cykl prac wskazuje administracji, że kończąc pewien etap, będzie można zagadnienia strategiczne odłożyć do czasu, aż pojawi się potrzeba uruchomienia następnego cyklu. Nawet istnienie cyklu politycznego, czasem niespodziewanego, jest w istocie pułapką, w którą wpada wiele samorządów. Nowa władza zwiastuje bowiem zmiany wprowadzane czasem tylko po to, by zaakcentować swoją odrębność od poprzedników. Cykl planistyczny może być taką pułapką, gdy założymy jego nadrzędność nad wszelkimi innymi działaniami i zjawiskami. Strategia staje się wówczas zakładnikiem daty jej powstania. Dlatego słyszymy czasem, że postulowana zmiana jest niemożliwa do wprowadzenia, ponieważ strategia była przygotowana niedawno i jest zaplanowana na następne 10 lat.

6.1. Cykl planistyczny

Cykl planistyczny oznacza następującą sekwencję procesów: planowanie; wdrażanie; ocena; weryfikacja planów, czyli w istocie ponowne planowanie itd. Główne czynniki zmiany strategii wynikające z cyklu planistycznego to:

- zbliżanie się daty ważności aktualnej strategii;
- ocena, że zaplanowane w aktualnej strategii działania zostały już zrealizowane;
- ocena, że zmiana uwarunkowań zewnętrznych, ale również przyjęty dotychczasowy kierunek rozwoju wymaga korekty po stronie strategii.

Na wstępie zajmiemy się pojęciem aktualizacja strategii. Nawet jeśli mówimy o tworzeniu strategii całkiem innej od dotychczasowej, musimy wstępnie rozważyć problem aktualizacji starego dokumentu. W procesie ostatniej aktualizacji strategii Warszawy (lata 2015–2018) w trakcie licznych warsztatów jeden z uczestników powtarzał kilkakrotnie pytanie, dlaczego przygotowany dokument jest „tak bardzo odmienny” od poprzedniego, skoro we wstępnych założeniach prac mówiono o aktualizacji, nie o „całkiem innej/nowej strategii”. Odwoływał się przy tym do uchwały Rady m.st. Warszawy, która mówiła o przystąpieniu do aktualizacji. W istocie Strategia #Warszawa2030 znacząco odbiega od swojej poprzedniczki, a różnica widoczna jest nie tylko w wyglądzie i układzie samego dokumentu. Odmienność przejawia się również w zakresie planowanych celów i sposobie wdrażania. W moim przekonaniu aktualizacja wpisująca się w cykl planistyczny może, a czasem i powinna, nieść ze sobą radykalną zmianę¹.

W omawianym cyklu istotna jest odpowiedź na pytanie: kiedy administracja powinna zająć się aktualizacją strategii? Zakładając, że w niedługim czasie wygaśnie ważność obowiązującego dokumentu, odpowiedź jest dość prosta, a jednocześnie wymaga rzetelnego zaplanowania cyklu projektowego (o tym później). Oczywiście wiele zależy od czasu, jaki przewidujemy na proces aktualizacji. Warto przy tym zwrócić uwagę na następujące kwestie:

- podjęcie prac nad aktualizacją strategii, która jeszcze jest dokumentem obowiązującym, z jednej strony odciąga realizatorów strategii od bieżącej pracy, z drugiej zaś skłania ich do myślenia o przyszłości. Zatem sytuacja, w której

1. Takie podejście jest dalekie od tego, do czego przyzwyczyły nas aktualizacje oprogramowania w naszych smartfonach. System aktualizuje się relatywnie często i po jego restarcie zazwyczaj nie widzimy większych zmian (dla porządku autorzy aktualizacji informują nas w sposób bardzo ogólny, co zostało zmienione). Zapominamy jednak, że aktualizacja strategii może dotyczyć „odpowiedzi na aktualne wyzwania”. W tym kontekście Strategia #Warszawa2030 jest aktualizacją poprzedniego dokumentu, ponieważ zakłada realizację działań, których dotąd nie ukończono, a jednocześnie jest odpowiedzią na artykułowane przez mieszkańców oczekiwania dotyczące samego procesu przygotowania strategii, jak też obrania konkretnych kierunków działań wobec zmienionych uwarunkowań zewnętrznych.

realizacja strategii i prace nad jej aktualizacją częściowo pokrywają się na osi czasu, jest naturalna;

- zdarza się, że powstaje luka czasowa, gdy uchwalenie nowej strategii następuje po wygaśnięciu starej. Stawiam tezę, że jest to efekt słabej pozycji strategii jako instrumentu zarządzania i ograniczania jej roli do dokumentu ułatwiającego pozyskiwanie środków ze źródeł zewnętrznych. Gdyby strategia była wykorzystywana na co dzień, taka luka byłaby szkodliwa dla aparatu administracji, a nawet dla innych interesariuszy strategii. Należy odnotować i takie sytuacje, w których pracownik urzędu zauważa, że dokument niedługo się zdezaktualizuje, zatem donosi o tym fakcie swojemu przełożonemu, a ten informuje wójta, który podejmuje decyzję o zleceniu napisania strategii. Innym powodem może być nałożenie się cykli i to, co może wyglądać jako cykl planistyczny, w istocie jest realizacją cyklu prawnego lub cyklu politycznego.

Bazując na różnych doświadczeniach polskich samorządów, można wskazać kilka błędów popełnianych w trakcie realizacji cyklu planistycznego (tabela 10). Poświęcam każdemu z nich tylko kilka zdań, wyjaśniając, na czym polega błąd, co jest jego przyczyną i jakie są jego konsekwencje.

Tabela 10
Błędy popełniane w cyklu planistycznym

Przyczyny	Błędy	Skutki
Słabość lidera, niska kultura zarządzania strategicznego w organizacji	Zapominanie o strategii	Odsuwanie procesu pozytywnych zmian w samorządzie
Słabość kapitału ludzkiego i zarządzania strategicznego	Zbyt późno podjęte prace nad aktualizacją	Krótki czas przewidziany na proces aktualizacji, okres „bez strategii”
Postawa lidera, słabość zarządzania strategicznego	Brak refleksji nad istotą zmian	Kopia wcześniejszego dokumentu; strategia nieodpowiadająca na zmiany w otoczeniu; „lifting” strategii
Negatywna presja zewnętrzna wywołuje potrzebę reakcji — w tym strategicznej	Aktualizacja na czas kryzysu	Strategia z krótką perspektywą

Źródło: opracowanie własne.

Biorąc pod uwagę funkcjonowanie organizacji, jaką jest urząd gminy lub urząd marszałkowski, można wskazać dwie przyczyny zapominania o strategii. Są to słabość lidera oraz niska kultura zarządzania strategicznego, która jest w dużej części determinowana postawą lidera. Z kolei skutkiem zapomnienia o strategii jest niekiedy to, że przez jakiś czas organizacja funkcjonuje bez tego dokumentu. Paradoksalnie, przy niskiej kulturze zarządzania może powstać przeświadczenie,

że strategia jest kompletnie niepotrzebna, skoro np. przez rok urząd funkcjonował całkiem dobrze bez tego dokumentu. Taka sytuacja jest bardzo mało prawdopodobna, gdy proces planowania strategicznego opisują przepisy prawa zobowiązujące dany szczebel administracji do posiadania aktualnego dokumentu strategicznego, jak jest w przypadku samorządów województw.

Brak świadomości realizacji strategii oraz umiejętności dobrego zaplanowania procesu aktualizacji należy oceniać z perspektywy niskiego kapitału ludzkiego oraz ogólnej słabości zarządzania w danej organizacji. Próby radzenia sobie z popełnionym błędem skutkują skracaniem czasu, jaki jest poświęcany aktualizacji. Może odbijać się to negatywnie np. na procesie zaangażowania różnych interesariuszy w prace nad tworzeniem dokumentu.

W przypadku trzeciego błędu dają się wyróżnić dwa podejścia. W pierwszym przypadku liderzy i ich współpracownicy, którzy nie przywiązują wielkiej wagi do zarządzania strategicznego, dochodzą do wniosku, że dotychczasowy „model strategiczny” jakoś się sprawdzał, zatem jedyne, czego potrzebujemy, to taki sam dokument ze zmienionymi datami na stronie tytułowej i ze zaktualizowaną diagnozą. Drugi przypadek polega na przywiązaniu członków organizacji do aktualnego dokumentu, co oznacza brak chęci jego głębokich zmian. W obu przypadkach ostatecznie otrzymujemy dokument, który można nazwać zaktualizowanym, lecz niewiele różniący się od poprzedniego. W pierwszym z nich konsekwencje są takie, że trwamy w błędzie, czasem nie zdając sobie z tego sprawy, w drugim zaś możemy wpędzić się w kłopoty, które uświadomimy sobie dopiero w przyszłości (strategia dobra na jeden okres nie musi być równie dobra po 10 latach).

Ostatni z popełnianych błędów w cyklu planistycznym to aktualizacja strategii w okresie kryzysu. Reakcje administracji publicznej na kryzysy można zrozumieć i wytłumaczyć racjonalnie. Negatywna presja zewnętrzna powoduje, że każda organizacja musi sobie odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób na tę presję zareaguje. Zazwyczaj w takich okolicznościach powstają strategie defensywne. W istocie często nie potrzebujemy strategii, a raczej planu zaradczego, by właściwie zarządzać zmianą jako odpowiedzią na kryzys. Wpadamy w pułapkę myślenia, że nasza strategia była niesłuszna, skoro nadszedł kryzys, którego nikt nie przewidział nawet w scenariuszu pesymistycznym. Zapominamy, że kryzysy po prostu występują co jakiś czas, ale są trudne do dokładnego przewidzenia. To siła naszej organizacji oraz bezwarunkowe dążenie do realizacji wizji powinny pomagać łagodzić skutki kryzysów, nie zmiana samej strategii. Aktualizacja strategii wymaga również czasu — nie odbywa się w ciągu tygodnia czy miesiąca, choć znamy oczywiście i takie dokumenty, które zostały napisane właśnie w ciągu tygodnia. W dobie kryzysu organizacja potrzebuje głębokiej i szybkiej refleksji, która pozwoli jej odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób najlepiej zareagować na niego, i wdrożyć jak najszybsze działania zaradcze. Strategia przygotowywana w okresie

kryzysu na pewno będzie obarczona myśleniem w kategoriach najbardziej aktualnych problemów, może zatem powstać dokument przesiąknięty problemem kryzysu, który przecież może ustąpić już wkrótce — np. jeszcze przed uchwaleniem strategii przez radę gminy lub sejmik wojewódzki.

W tym miejscu warto przypomnieć pojęcie „Czarny Łabędź”² wprowadzone do literatury przez N.N. Taleba (2020). Czarny Łabędź to zdarzenie, które:

Po pierwsze, jest nietypowe, ponieważ wykracza poza domenę zwykłych oczekiwań, jako że żaden element przeszłości nie wskazuje wyraźnie na możliwość jego istnienia. Po drugie, wywiera drastyczny wpływ na rzeczywistość (w odróżnieniu od ptaka o nietypowym upierzeniu). Po trzecie, mimo braku typowości tego zdarzenia nasza natura każe nam szukać po fakcie uzasadnienia jego wystąpienia, tak by stało się wytłumaczalne i przewidywalne (Taleb, 2020, s. 16).

Czarny Łabędź może być utożsamiany z kryzysem, ale raczej powinien być rozpatrywany jako szansa, a przede wszystkim jego istnienie dowodzi słabości wszelkich przewidywań przyszłości opartych na projekcjach wynikających z doświadczeń przeszłości. Warto również zauważyć, że tak jak Czarnym Łabędziem może być zdarzenie, którego nikt się nie spodziewał, tak będzie nim również takie zdarzenie, które nie wystąpiło, mimo niemal pewności jego zaistnienia.

Reasumując, cykl planistyczny wiernie oddaje praktykę działania wielu samorządów, przy założeniu, że strategia nie jest tylko dokumentem przygotowanym i odłożonym, a stanowi element szerszego procesu rozwojowego.

6.2. Cykl ustawowy

Cykl ustawowy należy rozumieć jako powtarzające się prace nad tworzeniem strategii wynikające z litery prawa. W ramach obowiązujących obecnie przepisów można wskazać dwa aspekty w zakresie cyklu ustawowego, które należy brać pod uwagę, i są to:

- wymogi czasowe cyklu ustawowego — czyli wszelkie terminy, które obowiązują samorząd podejmujący decyzję o pracy nad strategią. Warto zwrócić uwagę na silne powiązanie strategii wojewódzkich ze Średniookresową Strategią Rozwoju Kraju i Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego (wraz z aktualizacją strategii rządowych powinien nastąpić proces refleksji w samorządach województw, czy ich strategię również nie powinny zostać zmienione — a w istocie

2. W tym miejscu decyduję się utrzymać pisownię oryginalnego tłumaczenia książki Taleba autorstwa O. Siary. Myślę, że w istocie Czarnym Łabędziom to się należy.

chodzi o odpowiedź na pytanie, czy strategie samorządów pozostają spójne z nowymi dokumentami krajowymi?). Ustawy narzucają także różne inne terminy, jak określony czas na obowiązkowe konsultacje społeczne, czas na przygotowanie raportu z konsultacji. Należy podkreślić, że nie ma ustanowionej długości okresu, w jakim powinna być przygotowana strategia;

- wymogi dotyczące zakresu cyklu ustawowego — w istocie ustawy nie wchodzi w szczególności strategii samorządowej, ale określają jej ramy. W szerokim ujęciu, można by było oczekiwać, że cykl ustawowy będzie się pokrywał z cyklem planistycznym, jednak przez długi czas tak nie było. Obecne zmiany w postaci wprowadzania do systemu programów operacyjnych finansowanych ze środków europejskich, a także nowych strategii od razu wyposażonych w odpowiednie środki pokazują, że w przypadku części dokumentów ich realizatorzy będą mieli świadomość obowiązku wdrażania swoich strategii.

Założenia dotyczące systemu zarządzania krajem zostały omówione w podrozdz. 5.2, dlatego w tym miejscu skoncentrujemy się na głównych błędach popełnianych przez jednostki samorządu terytorialnego, związanych z tym właśnie cyklem (tabela 11).

Tabela 11
Błędy popełniane w cyklu ustawowym

Przyczyny	Błędy	Skutki
Niski kapitał ludzki, upolitycznienie działań administracji	Strategia przygotowana niemal wyłącznie pod kątem dokumentu wyższego szczebla administracji	Strategia reaktywna podporządkowana siłom zewnętrznym
Niski kapitał ludzki, słabe zarządzanie strategiczne	Uporczywe trzymanie się cyklu ustawowego, gdy aktualizacji wymagają inne uwarunkowania	Strategie wymuszone prawem, a nie rzeczywistymi potrzebami organizacji

Źródło: opracowanie własne.

Pierwszy błąd polega na przygotowaniu dokumentu jst podporządkowanego wyłącznie strategii wyższego szczebla administracji. Przyczyny takiego podejścia należy upatrywać w niskim kapitale ludzki oraz upolitycznieniu działań administracji, które nie pozwalają spojrzeć na wewnętrzne zasoby danego obszaru w oderwaniu od czynników zewnętrznych, a także zakładają duże uzależnienie jednostki od innych szczebli administracji.

Drugi błąd w cyklach legislacyjnych polega na nieuzasadnionym rzeczywistymi potrzebami trzymaniu się cyklu ustawowego. Takie postępowanie jest efektem i niskiego kapitału ludzkiego, i słabo rozwiniętego systemu zarządzania. Przestrzeganie litery prawa, że w danym okresie po opracowaniu strategii rządowych, województwa powinny zaktualizować swoje dokumenty, nie zakazuje przecież regionom

i gminom aktualizowania dokumentów w międzyczasie. Rozpowszechnione jest przekonanie, że strategie aktualizuje się tylko wówczas, gdy nastąpią przewidziane prawem ruchy na wyższych szczeblach administracji. Podejście to powoduje, że „zamrażamy” strategie na jakiś czas, a przede wszystkim stajemy się mało wrażliwi na ważne sygnały płynące zarówno z naszej organizacji, jak i z jej otoczenia.

6.3. Cykl polityczny

Zmiany w administracji wynikające z wygrania wyborów przez nową opcję polityczną dotyczą zazwyczaj najszybciej takich kwestii jak zatrudnienie na kluczowych stanowiskach i dotyczą newralgicznych dla nowej władzy obszarów. Zdarza się, że również strategia staje się przedmiotem zainteresowania i w nurcie krytyki poprzedników pojawia się silna potrzeba zmiany dokumentu. Przyjęty w Polsce system wyborczy i określona kadencyjność radnych, marszałków, prezydentów etc. pozwala dość dobrze określić długość cyklu politycznego i jego wpływu na strategię. Jednak przy założeniu, że strategia nie jest najważniejszą kwestią podejmowaną przez nowe władze, można założyć, że cykl polityczny w planowaniu strategicznym ma około roczne przesunięcie względem wyboru nowych władz.

Cykl polityczny nie musi być czymś negatywnym. Nowa władza po wygranych wyborach ma nie tylko prawo, ale wręcz powinna czuć się zobowiązana do realizacji działań, które wynikają z prezentowanej wcześniej wizji i programów. Jeżeli powyższe wymagają korekty lub zmiany dotychczasowej strategii danej organizacji, takowa zmiana powinna nastąpić.

Z cyklem politycznym wiążą dwa błędy popełniane przez administrację publiczną (tabela 12). Pierwszym z nich jest brak pogłębionego namysłu nad dotychczasową strategią. Politycy, przynajmniej niektórzy, chcą jak najszybciej zatrzeć ślady po swoich poprzednikach, a pomóc ma w tym nowa strategia. Tworzona szybko i bezrefleksyjnie do tego stopnia, że narracja o „nowej filozofii”, „nowej jakości” i „całkiem nowym dokumencie” nie wytrzymuje krytyki, gdy poświęci się nieco czasu i porówna starą strategię i tę nową. Nawet jeśli taka refleksja nastąpi i pojawi się wniosek, że „ta strategia nie jest zła”, to często następuje decyzja o podjęciu prac nad nową. Powstaje wówczas pytanie, jakimi nakładami przygotowano tę aktualizację? Czy zmobilizowano interesariuszy, czy byli oni przekonani, że pracują nad strategią podporządkowaną nowej wizji rozwoju i na ile ta wizja jest w istocie nowa? Reasumując, skutkiem podejścia „teraz my” może być również pogłębienie problemów we współpracy różnych interesariuszy strategii, którzy powinni być aktywnie włączani w proces tworzenia i realizacji dokumentu.

Drugi błąd można określić jako niedostrzeżenie przez liderów szansy na zmianę. Problemem takich liderów jest nieumiejętność dokonania analizy niezależnej

Tabela 12
Błędy popełniane w cyklu politycznym

Przyczyny	Błędy	Skutki
Słabość lidera	Brak pogłębionej refleksji nad dotychczasową strategią i dogmatyczne „teraz my”	Nowa strategia powielająca zapisy poprzedniczki
	Niedostrzeżenie szansy na zmianę	Zmarnowane szanse, niewykorzystana aktywność społeczna, zniechęcenie do współpracy z samorządem

Źródło: opracowanie własne.

od politycznych uwarunkowań. Liczne strategie powstają przy dużym zaangażowaniu społecznym. Wysiłek włożony w tworzenie dokumentu przez wielu członków zespołów i grup roboczych może oznaczać niewiele, gdy liderowi przyświeca przede wszystkim chęć jego zmiany. Energia, która była wywołana i koncentrowała się na wdrażaniu starej strategii, ma w takiej sytuacji być ukierunkowana na tworzenie nowej, co nie zawsze jest zrozumiałe z punktu widzenia interesariuszy.

6.4. Cykl projektowy

Ostatni z omawianych cykli wiąże się z powtarzaną sekwencją działań, których celem jest przygotowanie strategii i które można traktować jako „projekt strategii rozwoju”. Cykl projektowy może przykładowo składać się z następujących kroków: (1) formalna decyzja o rozpoczęciu prac nad przygotowaniem strategii; (2) wyłonienie zespołu wewnątrz organizacji, który stworzy koncepcję projektu; (3) akceptacja koncepcji przez lidera; (4) powołanie grup roboczych; (5) prace nad takimi zagadnieniami, jak diagnoza, cele, kierunki działań, założenia monitorowania i ewaluacji dokumentu, ramy finansowe wdrażania dokumentu; (6) konsultacje społeczne; (7) rozpatrywanie uwag z konsultacji; (8) opracowanie wersji końcowej; (9) uchwalenie dokumentu³. Taka organizacja projektowa procesu przygotowania strategii jest bardzo efektywna. Projekt to koncepcja działania określonego w czasie, z przypisanymi zasobami ludzkimi, harmonogramem oraz wskaźnikami realizacji⁴. Przygotowanie i przeprowadzenie procesu tworzenia strategii wymaga od organizacji często dużego wysiłku, zatem im lepiej projekt

3. Zob. np. Bończak-Kucharczyk i in., 1996; Parysek, 1997; Heffner, 2008; Dziemianowicz i in., 2012.

4. K. Kwatera i M. Grzelewska (2007) opisują następujące etapy cyklu projektowego: programowanie, identyfikacja, formułowanie, finansowanie, wdrożenie i ewaluacja.

„strategia” jest przemyślany oraz im bardziej zrozumiały dla wszystkich interesariuszy, tym lepszych należy oczekiwać efektów. Jak zauważa R. Jones (2009), projekty są w zasadzie niepowtarzalne — zdobywając doświadczenie na sukcesach i błędach, gdy będziemy realizować kolejny projekt nawet pod tym samym tytułem, będzie on inny od swojego poprzednika.

Cykl projektowy wymaga zwrócenia uwagi na następujące zagadnienia:

- projekt „strategia” jest na pewno jednym z wielu projektów realizowanych w danym momencie przez administrację. Jedni pracownicy przygotowują strategię, podczas gdy inni realizują projekt remontów dróg, jeszcze inni są skupieni na projekcie rozwoju kultury etc.;
- projekt jest przypisany do określonego kierownika, któremu trudno jest realizować horyzontalne zadanie, szczególnie gdy w organizacji, w której pracuje, nie ma kultury współpracy;
- projekt ma datę rozpoczęcia i zakończenia. Oznacza to, że po skończeniu projektu można będzie odetchnąć i zająć się sprawami „ważnymi i pilnymi”⁵. Okres realizacji projektu wskazuje, że strategia nie jest procesem ciągłym, co ogranicza szersze spojrzenie na rolę procesu strategicznego.

W ramach cyklu projektowego wyróżniam pięć kluczowych błędów (tabela 13). Lider powinien nie tylko sygnalizować potrzebę realizacji „projektu strategii”, ale także nadawać tempo pracy zespołu strategicznego i całej organizacji. Brak silnego zaangażowania lidera pozwala sądzić niektórym członkom organizacji, że projekt ten wcale nie jest ważny z punktu widzenia całości organizacji, a stanowi jedynie wyzwanie dla bezpośrednio uczestniczących w tworzeniu strategii. Zdaje się, że na początku procesu wsparcie ze strony lidera jest silne, a w kolejnych etapach staje się słabsze, co niektórzy chętnie traktują jako „wycofanie się lidera”. Przyczyną takiej postawy jest przekonanie, że dobrze przemyślany i uruchomiony z sukcesem projekt będzie się już bezpiecznie rozwijał. Jednak część trudności w realizacji procesu tworzenia strategii wynika właśnie z braku poczucia obecności lidera w projekcie. Wiemy, że w kolejnych etapach może odgrywać mniej eksponowaną rolę, ale jeśli uczestnicy procesu nie mają okazji ani razu zobaczyć marszałka województwa czy prezydenta miasta na spotkaniach grup roboczych, mogą pojawić się wątpliwości dotyczące całego przedsięwzięcia. Do skutków omawianego błędu należy zaliczyć przede wszystkim słaby związek lidera ze strategią.

Drugi błąd polega na braku dokładnego przemyślenia całego procesu planowania i realizacji projektu. Przyczyny tego błędu mogą tkwić generalnie w niskiej wartości kapitału ludzkiego, nawet jeśli ktoś wskaże, że trudno jest zaplanować projekt, gdy nie ma się doświadczenia w jego realizacji. Uważam, że skoro organizacja nie ma doświadczenia, powinna podjąć współpracę z doświadczonymi

5. S.R. Covey (2003) wskazuje na zadania „ważne i pilne” jako te, które odciągają nas od przebywania w sferze działań „ważnych i niepilnych”, czyli m.in. tych związanych z myśleniem o przyszłości.

Tabela 13
Błędy popełniane w cyklu projektowym

Przyczyny	Błędy	Skutki
Niska ocena znaczenia strategii w zarządzaniu jednostką Przekonanie, że dobrze przemyślany i uruchomiony proces będzie się już bezpiecznie rozwijał	Słabe zaangażowanie lidera	Słaby związek lidera ze strategią
Niska wartość kapitału ludzkiego	Brak dokładnego przemyślenia całego projektu	Liczne problemy w trakcie realizacji projektu
Brak wiedzy lidera lub brak jego umiejętności zarządzania zmianami w organizacji	Słaba pozycja kierownika projektu	Strategia przygotowywana w przeświadczeniu, że jest ona potrzebna jedynie kierownikowi projektu
Brak rozwiniętej kultury zarządzania strategicznego	Traktowanie projektu jako problemu wertykalnego, nie horyzontalnego	Trudności na etapie przygotowania strategii i późniejszego jej wdrażania
Nieodpowiedni kapitał społeczny, złe dotychczasowe relacje na linii organizacja–otoczenie	Projekt zamknięty na otoczenie organizacji	Strategia nieuspołeczniiona, trudności na etapie konsultacji

Źródło: opracowanie własne.

ekspertami, którzy pomogliby zaplanować działania. Niestety niskie kwalifikacje idą często w parze z brakiem wyobraźni i chęci korzystania z zasobów zewnętrznych. Omawiany błąd skutkuje tym, że w trakcie tworzenia strategii pojawiają się różne kłopoty organizacyjne i merytoryczne.

Trzeci w kolejności błąd to słaba pozycja w strukturach urzędowych kierownika projektu. W żadnym przypadku nie chodzi tu o to, że np. kierownikiem nie jest jeden z zastępców burmistrza lub któryś z wicemarszałków, ponieważ osoby te nie powinny być kierownikami projektu. Istotą tego błędu jest to, że osoba, której powierza się czuwanie nad organizacją i realizacją prac nad strategią, musi współpracować z całym urzędem i z jego otoczeniem. Jeżeli kierownik projektu nie otrzyma od lidera odpowiedniego wsparcia, a cała organizacja nie odbierze sygnału, że „projekt strategia” jest obecnie najważniejszym zadaniem z punktu widzenia realizacji wizji lidera, osoba, której powierzono koordynację prac nad strategią, będzie stanowiła wyłącznie problem dla mało zainteresowanych tym zagadnieniem członków organizacji. Takie podejście do strategii ze strony większości uczestników organizacji spowoduje powszechne przekonanie, że dokument ten jest potrzebny tylko po to, by kierownik projektu zrealizował swoje zadanie.

Z tym ostatnim błędem związany jest kolejny. Polega on na traktowaniu omawianego projektu jako zadania przypisanego do określonego pionu danego wiceprezydenta lub wiceburmistrza. W mniejszych jednostkach można np. usły-

szeć, że kwestia strategii to zadanie wydziału rozwoju gospodarczego. Tego typu przekonanie jest dowodem na brak rozwiniętej kultury zarządzania. Sprowadzanie tworzenia strategii rozwoju do problemu danego wydziału przynosi trudności na etapie nie tylko przygotowania dokumentu, ale również jego wdrażania.

Ostatnim błędem popełnianym w tym cyklu jest traktowanie projektu jako procesu zamkniętego, ograniczonego do członków organizacji⁶. Takie podejście może być efektem nieodpowiedniego kapitału społecznego, ale również złych doświadczeń w relacjach na linii organizacja–otoczenie. Te dwa elementy mogą być ze sobą powiązane, a wręcz można założyć, że złe doświadczenia współpracy wynikają z charakteru kapitału społecznego w danej organizacji i całej jednostce terytorialnej, ukierunkowanego na współpracę ograniczoną do najbliższych kręgów zaufania⁷. Dlaczego opisane zjawisko zaliczam do błędów, skoro właśnie taki, a nie inny kapitał społeczny może być charakterystyczny dla danego obszaru? Otóż należy wyjść z założenia, że ostatecznie strategia musi być wdrażana przy pomocy organizacji zewnętrznych, a sygnały na jej temat będą dochodziły nawet do mniej zainteresowanych mieszkańców, sam dokument będzie przecież konsultowany. Brak otwarcia na współpracę z otoczeniem przyniesie więc kłopoty w postaci trudności chociażby na etapie konsultacji, ale przede wszystkim na etapie wdrażania.

6. Nawet jeśli konsultacje są wymagane prawem, to wiadomo, że ich jakość i sposób prowadzenia mogą dalece odbiegać od ideału (szerzej na ten temat we wprowadzeniu oraz podrozdz. 8.1.1).

7. Szerzej na temat kapitału społecznego zob. rozdz. 3.

CZĘŚĆ III

Proces strategiczny

7. Rdzeń procesu strategicznego

7.1. Wizja i misja

W trakcie jednego ze spotkań z przedstawicielami samorządów lokalnych, którego celem było wypracowanie modelu współpracy w ramach strategii ponadlokalnej, przekonywałem, że warto porozmawiać na początku o wizji. Chodziło mi zarówno o wizję tego układu terytorialnego, jak i wizję współpracy. Rozmowa nie kleiła się. Miałem wrażenie, że zebrani wójtowie czekają wyłącznie na przybycie burmistrza, który wydawał się liderem tego przedsięwzięcia. Gdy burmistrz pojawił się i w skrócie usłyszał, nad czym staramy się debatować, odpowiedział, że to nie on jest od wymyślania jakiejś wizji przyszłości, skoro płaci za strategię, to ma prawo oczekiwać, że tę wizję przedstawi mu ekspert.

Podczas pracy z samorządami nad tworzeniem wizji zawsze interesuje mnie opinia lidera i wiem, że osoby te często nie myślą o przyszłości w sposób długofalowy. Dlatego nie zdziwiłem się, gdy realizując warsztat z burmistrzami miast sieci CITTASLOW, spotkałem się z odmową uczestniczenia w ćwiczeniu „wizyjnym” ze strony jednego z burmistrzów, który wprost przyznał, że takie podejście go nie interesuje, ponieważ liczą się kadencje. Oczywiście pocieszające jest to, że zdecydowana większość nie tylko poddała się „ćwiczeniu marzeń”, ale wręcz zobaczyłem dużą satysfakcję, gdy burmistrzowie opowiadali o dalszej przyszłości swoich miast. Wyrażany był też pogląd, że zbyt rzadko myślimy o przyszłości. Problem ten nie dotyczy tylko świata polityki i administracji. K. Obłój (2007), opisując strategię organizacji, twierdzi, że wielu przedsiębiorców zaniebduje wypracowanie wizji. Autor podaje kilka powodów takiego stanu oraz przykłady firm, które osiągnęły sukces bez — jak twierdzą ich szefowie — jakiegось konkretnego obrazu przyszłości. Pierwszym powodem jest przekonanie, że nie można przewidzieć przyszłości, zatem tworzenie wizji nie ma sensu. Część firm działa w branżach, które można nazwać „mało dynamicznymi”, zatem sukces może być zagwarantowany, gdy firma postępuje dokładnie tak jak konkurencja lub w inny sposób powiela utarte schematy. W tym przypadku naśladownictwo lub kopiowanie nie wymaga wizji. Kolejnym powodem zaniechania budowania wizji przez właścicieli

firm jest traktowanie ich jako zwykłego narzędzia do zarabiania pieniędzy (jeśli narzędzie się zepsuje, tworzy się nowe narzędzie — np. zakłada się firmę w innej branży). W przypadku samorządów wszystkie te powody również mogą zaistnieć, oczywiście w nieco innym kontekście — władze lokalne nie założą nowej gminy i nie potraktują jej jako „maszynki do zarabiania pieniędzy”, ale trudno też doprowadzić gminę do upadku w ciągu dwóch kadencji.

Omawiając zagadnienie wizji i misji w strategii, należy zdefiniować te pojęcia, tym bardziej że literatura przedmiotu nie ułatwia zadania jednoznacznej oceny czym jest wizja, czym jest misja i czy te elementy są w ogóle potrzebne w strategii. Przykładowo, S.R. Covey (2003) wśród siedmiu nawyków skutecznego działania jako drugi wymienia: „zaczynaj z wizją końca”, co oznacza, że posiadanie wizji powinno być nieodłączną cechą aktywności każdego człowieka. Z kolei M. Robert (2006) twierdzi, że wizja i strategia są nierozłącznymi pojęciami, a wizji przypisuje określone zadania, które są ważne z punktu widzenia organizacji. Według Roberta wizja ma koncentrować aktywność ludzi w określonym celu, powinna inspirować do ponadprzeciętnych działań. Wizja pełni też funkcję kotwicy — czyli zabezpiecza organizację w czasach dynamicznych zmian w otoczeniu. Warto zauważyć, że niektórzy twórcy podręczników zarządzania, jak R.W. Griffin (2004), nie podejmują tematu wizji (wspomniany autor, omawiając cele organizacji, mówi tylko o misji i celach i nie wspomina nawet słowem o wizji). Podobnie M.J. Hatch (2002) w rozdziale dotyczącym strategii i celów nie porusza zagadnienia wizji. Takie podejście może dziwić w zestawieniu z poglądami R.S. Kaplana i D.P. Nortona (2006), którzy traktują wizję jako fundament strategicznego uczenia się.

J.C. Collins i P.I. Porras (2012) określają wizję jako połączenie podstawowej ideologii i obrazu przyszłości. W warstwie ideologicznej mieszczą się podstawowe wartości i podstawowy cel (utożsamiany przez autorów z misją!). Obraz przyszłości jest wyznaczany przez „wielkie, ryzykowne i śmiałe cele” (wytyczone na okres 10–30 lat, choć np. Kaplan i Norton, 2010 posługują się perspektywą 3–10 lat) oraz barwny opis (ten z kolei punkt jest czasem podstawą do krytyki tych wizji, które nie tylko są odważne, ale również mają odzwierciedlać ambicje erudycyjne ich twórców). Podstawowe wartości, według przytaczanych autorów, są rozumiane jako „najważniejsze zasady organizacji”, a jeśli połączymy je z zasygnalizowanym okresem 10–30 lat w przypadku śmiałych celów, otrzymujemy wynik mówiący, że zasady działania organizacji nie powinny zmieniać się zbyt często.

P. Senge (2002) również plasuje wizję wśród takich pojęć jak misja, cele, wartości, ale zwraca uwagę na jeszcze jeden aspekt, dotąd nieporuszany. Jego zdaniem podejście systemowe do realizacji strategii wymaga też „wspólnej wizji”, która powstaje z osobistych wizji członków organizacji. Autor określa wizję nie jako obraz przyszłości, ale raczej jako obraz, który **chcemy stworzyć**. Podkreśla w ten sposób twórczy aspekt kształtowania rozwoju organizacji i jej przyszłości. Podsumowuje swoje rozważania stwierdzeniem, że wizje „umierają”, ponieważ organizacja re-

aguje na zachodzące w otoczeniu zmiany, zamiast dążyć uparcie i wbrew zmianom do przyszłości, którą nakreśliła w wizji. Tego typu podejście jest mi zdecydowanie bliższe niż tradycyjne, łączące wizję organizacji ze zmianami w otoczeniu (por. np. Kostera, Kownacki i Szumski, 2000).

W literaturze przedmiotu obok wizji często pojawia się również hasło „misja”. B. de Wit i R. Meyer (2010) określają misję na podstawie czterech elementów: organizacyjnych przekonań, celu organizacji, definicji biznesu oraz wartości, jakie wyznaje organizacja. Każdy z tych elementów jest opisany za pomocą odpowiedzi na pytania (odpowiednio):

- jakie są główne napędowe idee i założenia organizacji?
- dlaczego organizacja istnieje?
- gdzie organizacja operuje?
- co ma dla organizacji kluczowe znaczenie?

W interesujący sposób autorzy ci wypowiadają się również o relacji misji i wizji. Według nich misja określa bieżące zasady, natomiast wizja to stan w przyszłości, ale „niedookreślony”. Należy podkreślić, że są strategie zawierające misję bez konkretnej wizji (Kaplan i Norton, 2010). Takie podejście sprowadza misję do odpowiedzi na pytanie: w jakim celu istnieje organizacja? Uzasadniając ten cel, możemy odwoływać się do przyszłości, co może być uznane za argument za nieokreślanie wizji.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na szczególną rolę misji, jaką odgrywa w niektórych strategiach rozwoju jednostek samorządu terytorialnego. Część strategii lokalnych ma „misję gminy” i przyjmuje ją jako element procesu budowania strategii. Jest to zabieg dyskusyjny. Jeżeli zgadzamy się ze stwierdzeniem, że misja odpowiada na pytanie o cel istnienia naszej organizacji, to ogólna misja wszystkich gmin w Polsce jest określona w Ustawie o samorządzie gminnym¹. Dość szeroko

1. Art. 7.1. Ustawy mówi, że: „Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz; 3a) działalności w zakresie telekomunikacji; 4) lokalnego transportu zbiorowego; 5) ochrony zdrowia; 6) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych; 6a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; 7) gminnego budownictwa mieszkaniowego; 8) edukacji publicznej; 9) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; 10) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; 11) targowisk i hal targowych; 12) zieleni gminnej i zadrzewień; 13) cmentarzy gminnych; 14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego; 15) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; 16) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej; 17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek

zakreślone zadania własne nie mówią jednak o wartościach, pragnieniach, jakości i sposobie wykonywania zadań (oczywiście poza zapisem, iż wszystko musi być zgodne z literą prawa). A takie podejście — ukierunkowane na klientów — proponują Kaplan i Norton (2010), według których ważne jest to, co dzięki naszej organizacji otrzymują klienci. Misję możemy też określić jako powód funkcjonowania organizacji (Collins i Porras, 2012).

W kontekście strategii samorządowych proponuję najprostszą definicję wizji i nieco bardziej skomplikowaną definicję misji:

Wizja jest obrazem przyszłości, do którego dąży jednostka samorządu terytorialnego.

Misja jest deklaracją wartości, jakimi kieruje się samorząd terytorialny w realizacji wizji.

Rozwińmy kluczowe elementy obu definicji²:

- **obraz przyszłości** — to sformułowanie wydaje się znacznie lepsze niż np. „stan przyszłości”. Stan może być utożsamiany z konkretnymi wskaźnikami i konkretnym układem końcowym. Wizja powinna budzić entuzjazm wśród członków organizacji (Wells, 2014), a przykładowo 50% udział w rynku raczej tego nie uczyni. Należy jednak pamiętać, że czym innym jest określanie wizji poprzez wskaźniki (patrz punkt następny), a czym innym — przełożenie zapisu wizji na działania operacyjne (Kaplan i Norton, 2012);
- **dążenie jednostki samorządu terytorialnego** — ten element definicji wizji wskazuje, że jest ona również specyficznym celem — w końcu dążymy do uzyskania określonego obrazu naszej jednostki. Rację mają ci, którzy określają ją jako „cel celów” lub „cel nadrzędny organizacji”. Jednak wizja jest celem szczególnym, i to na tyle, że zajmuje całkiem inne miejsce w procesie strategicznym niż pozostałe cele³. Wizja jest rozmyta w stosunku do celów,

pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej; 18) promocji gminy; 19) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie; 20) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw (Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536, z późn. zm.).

2. Zbliżone poglądy na temat wizji wyrażają m.in.: Janasz, 2008; Blikle, 2014.

3. Należy odnotować, że znane są stanowiska niemal utożsamiające wizję z celami (z czym się nie zgadzam). Przykładowo, M. Morgan, R.E. Levitt i W. Malek (2010) posługują się aż sześcioma imperatywami wdrażania strategii, z których jeden to imperatyw wizji (pozostałe imperatywy: koncepcji, natury, uruchomienia, syntezy oraz przejścia). W imperatywie wizji istotne jest, by dobrze określić cele i właściwie je sparametryzować (czyli określić standardy ich osiągania), a także wytyczyć sposoby ich realizacji (czyli strategię). Założenie to stwarza wrażenie, że wizja stanowi klamrę wszystkich celów.

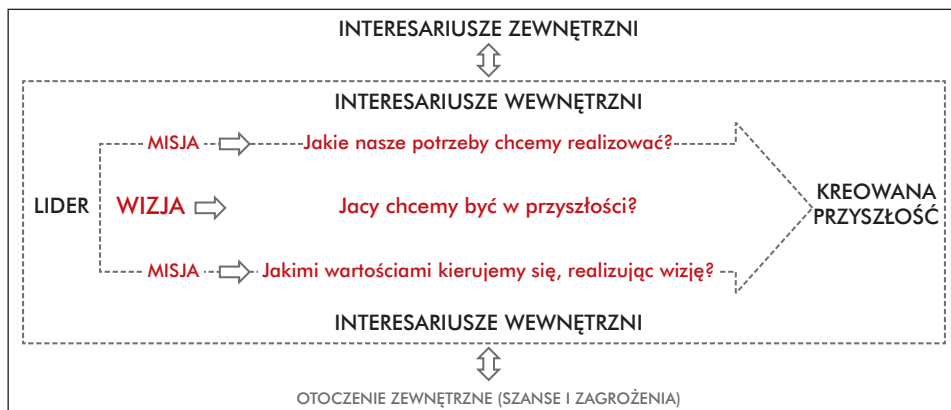
które często opisujemy konkretnymi wartościami liczbowymi. Idealny (w mojej opinii) przykład obrazujący istotę wizji w bardzo złożonych organizacjach proponuje J. Adair (2009). Autor przytacza marzenie wielu ludzi, jakim było wylądowanie człowieka na Księżycu. Mogliśmy sobie to kiedyś wyobrazić, wiedzieliśmy, że nastąpi to gdzieś na Księżycu, za pomocą jakichś urządzeń oraz na skutek współpracy wielu ludzi realizujących tę wizję. Wyobrażaliśmy sobie, jak może ten moment wyglądać, ale nie byliśmy pewni, jaki będzie naprawdę i kiedy nastąpi. Realizacja tej wizji pociągnęła za sobą liczne działania różnych organizacji i firm, które realizowały cele szczegółowe, by w końcu stopa ludzka dotknęła powierzchni Księżyca;

- **deklaracja wartości** — zestaw wartości jest ważny, ponieważ, jeśli został przyjęty z pełną powagą i konsekwencjami, stwarza ramy bezpiecznego działania interesariuszy. Oczywiście nie będziemy tu wymieniali wartości, którymi powinien kierować się samorząd, ale zwróćmy uwagę na dwa zagadnienia. Po pierwsze, coraz częściej w strategiach pojawiają się określenia zasad wdrażania dokumentów (podobnie jak zasady są określane już na poziomie europejskim i dotyczą realizacji polityk europejskich). Zasady można w jakimś stopniu utożsamiać z wartościami. Obecnie Unia Europejska kładzie nacisk na przestrzeganie następujących zasad: równości szans kobiet i mężczyzn; równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami; zrównoważonego rozwoju; „nie czynić poważnych szkód”; partnerstwa. Oczywiście wartości musiałyby brzmieć nieco inaczej, ale na pewno owe zasady wypływają z wartości, którymi starają się kierować instytucje unijne i kraje członkowskie. Drugie zagadnienie jest związane z trzymaniem się wartości w procesie strategicznym i szerzej w zarządzaniu daną jednostką. Jest to zagadnienie przełożenia szczytnych zapisów na język praktyki, i to codziennej. Zarówno wizja, jak i misja powinny być eksponowane na każdym etapie procesu strategicznego (rysunek 2). Wynika to z faktu, że odpowiadają na pytania, o których nie powinniśmy zapominać, niezależnie, czy przygotowujemy strategię, czy też ją wdrażamy.

7.1.1. Twórzmy wizję i określamy misję, pomimo trudności

Nie wszyscy teoretycy zarządzania przypisują wizji tak wysoką rangę, jaką przyjęto w niniejszej publikacji, pozostając na stanowisku, że najważniejsza jest misja organizacji. W niektórych publikacjach można znaleźć nie tylko krytykę źle określonych wizji, ale wręcz argumenty negujące potrzebę ich formułowania (Adair, 2009). Również w literaturze dotyczącej funkcjonowania samorządu, jak i w samych dokumentach strategicznych są przedstawiane zróżnicowane podejścia do wizji oraz misji, odmienne definicje i w końcu różnorodne ich zastosowania (Gorzelać i Jałowiecki, 1996; Kłosowski i Warda, 2001). Część dokumentów stra-

Rysunek 2
Wizja i misja w procesie strategicznym



Źródło: opracowanie własne.

tegicznych nie zawiera wizji, inne nie definiują z kolei misji, a są i takie, które nie uwzględniają żadnego z tych tak ważnych elementów procesu strategicznego.

Warto zatem przytoczyć argumenty tych, którzy deprecjonują ideę wizji i jej miejsca w strategii. Silne argumenty odnajdziemy w publikacji W. Kłosowskiego i J. Wardy (2001). Autorzy wymieniają następujące słabości wizji, które na pewno warto rozważać:

- **trudności z wizualizacją przyszłości złożonego organizmu, jakim jest gmina.** To prawda, że formułowanie wizji nie jest procesem łatwym, jednak sama trudność nie powinna być przesłanką, by nie podejmować wysiłku. Duże przedsiębiorstwa są również złożonymi organizmami, zależnymi od sytuacji na rynku globalnym, a ich niekiedy wielonarodowy charakter jeszcze bardziej komplikuje możliwości formułowania wizji. Mimo to przedsiębiorcy, szefowie firm tworzą i mają wizje. W tym kontekście wspólnota samorządowa nie jest czymś szczególnym, tym bardziej że nawet bardziej złożone organizmy, jakimi są województwa, w swoich strategiach starają się określać obrazy przyszłości. Zatem trudny do przyjęcia jest argument, że złożoność procesów zachodzących w gminie może być skuteczną barierą w tworzeniu wizji;
- **są tworzone obrazy idealne (oczekiwane), a nie rzeczywiste.** To również słuszny argument, jednak są także takie obrazy, które opisują przyszłość w rzeczywisty sposób. Błędy popełniane przez jedne organizacje nie powinny być przesłanką do zaniechania formułowania wizji w innych. Między nieokreśleniem wizji a wizją przesadnie idealistyczną jest duże pole dla wizji bardzo dobrych. Na szczęście coraz więcej wysiłku jest wkładane w tworzenie obrazów, do których dążymy, ponieważ chcemy osiągnąć określoną zmianę;

- **wizja mająca podłoże rzeczywiste może bardziej przerażać i obezwładniać niż motywować.** Ten argument odnosi się raczej do sposobu reakcji organizacji na określoną wizję. Jeżeli wizja przeraża, to znaczy, że albo jest obiektywnie przerażająca i obezwładniająca, albo organizacja nie jest na taką wizję dostatecznie przygotowana. Omawiany argument za nietworzeniem wizji wynika prawdopodobnie z analizy słabych dokumentów. Twórzmy zatem wizje, ale właściwie. Można wyobrazić sobie sytuację, w której przyszłość konkretnej gminy z wielkim prawdopodobieństwem wygląda tak: gmina w ciągu 10 lat zostanie wchłonięta przez duże miasto. Czy lider danej jednostki będzie rysował właśnie taką wizję? Moim zdaniem nie. Przerażenie i paraliż wynikają z braku wiedzy i braku wiary w możliwość właściwej reakcji na określoną sytuację. Tym ważniejsza jest rola lidera, którego wiedza i kompetencje powinny chronić organizację nie przed wizją, a przed paraliżem.

Podsumowując powyższe uwagi, możemy powiedzieć, że wizja nie jest:

- czymś, bez czego organizacja nie będzie się rozwijała — jednostka samorządu terytorialnego może się rozwijać bez wizji, ale będzie to rozwój reaktywny, czyli wywoływany bardziej przez czynniki zewnętrzne niż zaplanowane działania oddolne;
- sloganem marketingowym — warto zdecydowanie oddzielić pojęcie „marka” od wizji. Slogan marketingowy może być atrakcyjny w danym sezonie i bardziej oddziaływać na zasoby zewnętrzne niż wewnętrznych interesariuszy strategii;
- wyidealizowanym obrazem — nawet jeśli się taka wydaje komuś z zewnątrz. Ów obraz jest dopiero do urzeczywistnienia i nikt nie powinien wiedzieć lepiej od lidera i jego najbliższego otoczenia, jak bardzo grupa ta jest zdeterminowana w swoich działaniach;
- zapisem, który przeraża lub obezwładnia, a jeśli tak uważają interesariusze, to wizja spełnia dodatkową funkcję diagnostyczną wobec danej organizacji.

Powyższe stwierdzenia pokazują z jednej strony, że „bez wizji da się żyć”, z drugiej zaś, że popełniamy różne błędy przy jej formułowaniu. Pomimo to uważam, że wizje są potrzebne, ponieważ ich funkcja w procesie strategicznym powinna być znacznie ważniejsza, niż mówią o tym niektóre podręczniki. Bliższe są mi te koncepcje, które wizje przedsiębiorstwa włączają w system wdrażania, co najlepiej widać w strategicznej karcie wyników Kaplana i Nortona (2006).

7.1.2. Wizja i misja z perspektywy zaangażowanych współtwórców

Kilka razy padło już w tym rozdziale stwierdzenie, że to lider powinien być odpowiedzialny za sformułowanie wizji. Podobnie jest z misją (tabela 14). Mieszkańcy są potrzebują wizji swoich liderów, ponieważ dzięki nim mogą określić stopień

bezpieczeństwa własnej przyszłości, którą mogą wiązać z daną gminą. W tym miejscu warto podjąć zagadnienie horyzontu czasowego wizji.

Wydaje się, że mieszkańcy wcale nie oczekują, a liderzy nie oferują dalekosiężnych wizji. Zazwyczaj liczy się tu i teraz. Dlatego można usłyszeć, że wizję lokalny polityk ma zapisaną w programie wyborczym. Jednak to nie są zazwyczaj wizje, a konkretne działania, tworzące umowę między kandydatem a wyborcami. Zdarza się, że na początku tego programu znajduje się slogan, który może być mylony z wizją. Program wyborczy jest raczej obietnicą zaspokojenia najpilniejszych braków na danym terenie lub socjotechniczną próbą dotarcia z przekazem do wyborców. Mówiąc o dalekosiężnej wizji, trzeba oderwać się od bieżącej polityki i sięgnąć znacznie dalej w przyszłość.

Wizja rozwoju wychodząca poza cykl wyborczy i realizowana sukcesywnie może świadczyć o identyfikowaniu się lidera z dobrem mieszkańców zamieszkujących danych obszar, nie zaś wyłącznie z pełnieniem funkcji lidera.

Tabela 14
Wizja i misja — w kierunku zmiany perspektywy

Zaangażowani współtwórcy		Wymagania procesu strategicznego	Wyzwania stojące przed interesariuszami	Potencjalne rezultaty w procesie strategicznym
Lider	Wizja	Marzenia i komunikacja Formułowanie wizji na początku procesu strategicznego Współpraca i „zarażanie” wizją	Przełamanie dogmatu, że wizję można zacząć tworzyć dopiero po diagnozie Umiejętność współpracy „win-win”	Ambitny obraz przyszłości kreowanej przez samorząd
	Misja	Współtworzenie i komunikacja Wdrożenie	Wytrwałość we wdrażaniu misji	Misja stanowiąca kluczową zasadę działania organizacji
Pozostali zaangażowani współtwórcy	Wizja	Zrozumienie, wsparcie Współtworzenie Wdrożenie	Otwarcie się i zaufanie do idei lidera Umiejętność współpracy „win-win”	Poparcie dla wizji oraz obietnica wkładu w realizację wizji
	Misja	Współtworzenie Realizacja	Pełne zrozumienie i wsparcie realizacji misji	Misja stanowiąca kluczową zasadę działania organizacji

Źródło: opracowanie własne.

Prawdziwi liderzy potrafią marzyć i mają umiejętności, by te marzenia realizować. Istotne jest pytanie, czy tylko oni powinni odpowiadać za wizję rozwoju? Moja odpowiedź brzmi — z reguły tak, lecz są sytuacje, w których wizja jest wypracowywana w szerszym gronie. Ma to miejsce, gdy:

- strategia rozwoju dotyczy więcej niż jednej jednostki administracyjnej, np. obszaru funkcjonalnego. Wypracowanie wspólnej wizji jest bardzo trudne, po-

nieważ każdy z liderów chce dbać przede wszystkim o interesy obszaru, za który jest odpowiedzialny. Ta trudność wynika braku umiejętności współpracy i braku odpowiedzi na pytanie: jaki jest cel współpracy naszych organizacji? Uświadomienie sobie powodu współpracy zdecydowanie ułatwia dyskusję nad wizją. Zmusza to liderów do chwilowego zapomnienia o partykularyzmach i koncentracji na relacjach;

- strategia rozwoju dotyczy jednego obszaru, ale lider przyjął partycypacyjny model tworzenia wizji. To podejście jest jeszcze trudniejsze do realizacji niż wskazane wyżej. Jak pogodzić dążenia i marzenia wielu osób? W pracach nad wizją rozwoju Warszawy w 2030 r. zebraliśmy prawie 3000 wypowiedzi mieszkańców. Wyzwaniem w tym przypadku było znalezienie wspólnych treści i przełożenie ich na słowa, które będą zaakceptowane jako te, które z jednej strony odzwierciedlają nasze opinie, z drugiej zaś pogodzą pomysły tak wielu uczestników procesu budowania wizji.

Wyzwaniem w obszarze formułowania wizji „na początku wszystkiego” jest zerwanie z rozpowszechnionym założeniem, że każda strategia powinna zaczynać się diagnozą sytuacji. Opór w tym zakresie stawiają pracownicy administracji, eksperci i ci, którzy przyzwyczaili się do tradycyjnego podejścia, a nawet sami liderzy. Nie wszyscy jednak podzielają pogląd, iż prace nad strategią rozwoju powinny zaczynać się od wizji, i twierdzą, że tylko rzetelna diagnoza jest w stanie wykreować właściwą wizję. Zwolennicy przygotowania wizji „po diagnozie” wychodzą z założenia, że tylko analiza wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań pozwala sformułować realistyczne cele. Ponadto przytaczany jest argument, że dzięki diagnozie można zdefiniować braki danej organizacji. Jeszcze jeden argument dotyczy roli ekspertów, którzy nie mogą definiować wizji bez dogłębnego zbadania danej organizacji i jej otoczenia (Kłosowski i Warda, 2001). Argumentom tym warto przeciwstawić następujące spostrzeżenia, które powinny pomóc liderom przełamać przyzwyczajenie „najpierw diagnoza”:

- ogólną wiedzę na temat danej organizacji oraz jej otoczenia ma każdy, kto jest rzeczywiście zaangażowany w rozwój tej organizacji, a w szczególności — lider. Stawiam tezę, że trudno jest być liderem bez odpowiedniej znajomości gminy czy regionu. Błędne jest zatem założenie, że wizje są budowane na „niewiedzy”. Zdecydowanie ważniejsze jest możliwie skuteczne zapominanie o bagażu przeszłości i nieskrępowane spojrzenie w przyszłość. To oczywiście stan idealny, trudno osiągalny, ale zawsze warto próbować;
- cóż z tego, że zdefiniujemy dziesiątki naszych braków, kiedy nie będą one związane z tym, co chcemy osiągnąć w przyszłości. Sformułowanie wizji przed diagnozą pozwala nam skoncentrować się na wybranych — związanych z wizją — aspektach funkcjonowania naszej organizacji. Wówczas diagnoza realizowana pod kątem wizji nie odpowiada na pytanie: co jest naszą mocną stroną, a co słabością, lecz na pytanie: co nam będzie pomagało, a co przeszkadzało w re-

alizacji naszej wizji. Takie podejście gwarantuje koncentrację na kluczowych zagadnieniach i pomaga unikać diagnozowania „wszystkiego”;

- rola ekspertów była już omawiana (zob. podrozdz. 2.1), dlatego w tym miejscu podkreślę, że zadaniem ekspertów nie jest tworzenie wizji gminy lub regionu. Jeżeli lider takiej wizji nie ma, eksperci powinni pomóc ją wypracować, choć oczywiście część liderów ma wobec ekspertów oczekiwania, że wymyślą oni wizję. Jeszcze jeden argument musi być użyty w kontekście zaangażowania ekspertów. Otóż chętnie zaczynają oni wszelkie działania od diagnozy, ponieważ pozwala im to stworzyć wrażenie, że zagłębiają się w sprawy danej jednostki samorządu terytorialnego, co w obliczu wielu skandalicznych diagnoz jest zwykłą obłudą.

Kolejne dwie zmiany, jakich należy oczekiwać w postawach liderów w procesie tworzenia wizji, dotyczą współpracy i zarażania wizją (tabela 14). Postulaty tych zmian wynikają z następujących przesłanek:

- lider potrzebuje współpracowników do realizacji wizji,
- wizje rozwoju dotyczą obszaru, który nie tylko jest wewnętrznie zróżnicowany instytucjonalnie, ale również pozostaje w relacjach z otoczeniem;
- coraz silniejszy staje się trend partycypacyjny w zarządzaniu.

Lider powinien wykazywać postawę otwartą na współpracę, która pomoże mu z jednej strony organizować zasoby ludzkie wokół swojej idei, z drugiej zaś zbudować odpowiedni zespół, który będzie współtwórcą wizji partycypacyjnej. Dlatego w procesie tworzenia wizji tak ważną rolę odgrywają pozostali zaangażowani współtwórcy. Ich otwarcie się na współpracę, a przede wszystkim zaufanie do idei lidera należy zaliczyć do wyzwań, gdyż często postawa lidera traktowana jest jako gra polityczna. W procesie tym konieczne są umiejętności dążenia do współpracy typu „win-win”.

We wszystkich przypadkach, niezależnie czy mówimy o indywidualnej, czy partycypacyjnej wizji, zaangażowani współtwórcy powinni być włączeni w proces wyjaśniania, który ma przyczynić się do zrozumienia, akceptacji i w końcu wsparcia realizacji wizji wspólnoty samorządowej. Z pewnością wymaga to od interesariuszy wewnętrznych otwarcia i zaufania, gdy wizja jest wizją lidera, a umiejętności współpracy typu „win-win”, gdy wizją jest wizją partycypacyjną.

7.1.3. Czynniki wspierający — budowanie zespołów i zarządzanie nimi

Realizacja wizji wymaga mobilizacji zasobów ludzkich, organizacyjnych, materialnych i finansowych⁴. Każdy rodzaj aktywów jest ważny z punktu widzenia rozwoju

4. Warto dodać, że Wells (2014) posługuje się w tym przypadku sformułowaniem aktywa, których wyróżnia sześć: aktywa ludzkie, wiedza, relacje, reputacja, aktywa materialne i aktywa finansowe.

organizacji, jednak w momencie opracowania wizji kluczowi są ludzie. Bardzo często proces tworzenia strategii jest obciążony troską wyrażaną w pytaniach: „za co my to wszystko zrobimy?”, „ile będzie to kosztowało?”. Uważam, że kluczowe jest pytanie: „z kim my to wszystko zrobimy?”. Jeżeli w proces strategiczny będą zaangażowane osoby kreatywne, to okaże się, że pozostałe nasze zasoby są nie tylko dynamiczne, ale i znacznie większe, niż nam się na początku wydawało. Zakładam bowiem, że w dobrej współpracy musi pojawić się synergia. Dlatego za zasoby strategiczne uważam: zaufanie, współpracę, współodpowiedzialność, a także diagnozę, monitorowanie i ewaluację, i poświęcam im cały rozdział 8. Takie podejście traktuje zasób ludzki jako zbiór nadrzędny, w którym mieszczą się wspomniane wyżej zasoby. Fakt, że to określone interesariusze są najważniejsi w procesie strategicznym, nie ulega wątpliwości.

Dlatego tuż po sformułowaniu wizji zadaniem lidera powinna być aktywizacja interesariuszy na rzecz realizacji wizji rozwoju jednostki samorządu terytorialnego. To z kolei powinno być poprzedzone refleksją na temat sposobu działania w procesie strategicznym. Lider ma do wyboru w zasadzie trzy możliwości: realizację procesu z najbliższymi współpracownikami, dzięki silnemu włączeniu społecznemu i partycypacji oraz sposób, który możemy nazwać mieszanym. Ten ostatni wydaje się najbardziej praktyczny z punktu widzenia możliwości zarządzania różnymi sekwencjami działań — największy (i najbardziej efektywny) wpływ lider może wywierać na najbliższych współpracowników, gdy współpraca z organizacjami społecznymi, mieszkańcami etc. wymaga dodatkowych nakładów czasu. Niezależnie od przyjętego rozwiązania istotna będzie aktywizacja interesariuszy. Lider powinien umiejętnie zaprezentować i przekonać na początek swoich najbliższych współpracowników do wizji, którą chce realizować. Wymaga to wykorzystania części cech lidera, a są podejścia w teorii zarządzania, które mobilizację traktują wręcz jako (Kostera, Kownacki i Szumski, 2000, s. 392): „(...) umiejętność przywódcy transformacyjnego do wywołania w organizacji procesów zmierzających do realizacji jego wizji” (Kostera, Kownacki i Szumski, 2000, s. 392).

Mobilizowanie ludzi do działania w istocie może być zadaniem, w którym lider wykorzystuje swoje cechy (w tym umiejętności) wymienione w podrozdz. 2.1.1. Mobilizując interesariuszy, lider na pewno zagra takimi atutami, jak: charyzma, zaangażowanie, dobra komunikacja, kompetencja, pozytywne nastawienie, dobre relacje z innymi czy pewność siebie. Z kolei złożoność procesów rozwojowych w samorządach oraz praktyka zarządzania organizacjami pokazują, że dla sukcesu realizowanych procesów najważniejsza jest praca zespołowa. Dlatego też w procesie strategicznym działania interesariuszy muszą odbywać się w różnych zespołach, które definiuję następująco:

sformalizowane grupy interesariuszy, którym przypisano określone zadania związane z realizacją procesu strategicznego.

W ten sposób nawiązujemy do problemu, który porusza m.in. J.R. Wells (2014), zwracając uwagę na dwa typy struktur zespołowych: strukturę formalną i nieformalną. Oba typy są rozpatrywane przez pryzmat tych samych podstawowych elementów tworzących struktury społeczne w firmach: role, obowiązki i relacje; procesy biznesowe; informacje i komunikacja; oceny i wynagrodzenie oraz rozwój zasobów ludzkich. W przypadku struktur nieformalnych wymienione elementy mają właśnie taki — nieformalny charakter. W przypadku zespołów złożonych z bezpośrednich podwładnych lidera, formalizacja nie przysparza problemów, które pojawiają się już na etapie rozszerzania składu o osoby z zewnątrz lub tworzenie zespołów/grup o charakterze nieformalnym. Interesująco i znajomo brzmią zalecenia działań służących koordynacji dużych grup: wzajemność, zaufanie, wymiana podarków i drobnych usług, wprowadzanie, uczciwość i stałość, sprawiedliwość, przejrzystość, odpowiedzialność, altruizm.

Według D. Mackin (2011) można wyróżnić cztery zasadnicze rodzaje zespołów. Pierwszym są zespoły wielofunkcyjne, których celem jest m.in. budowanie strategii i które są często odpowiedzialne za kierunki, w jakich podążają organizacje. Istotne jest, że w ich skład wchodzi przedstawiciele różnych szczebli organizacyjnych. Drugi rodzaj to zespoły interfunkcjonalne, inaczej nazywane interdyscyplinarnymi. Mackin przewiduje dla takich zespołów zadania, które w przypadku procesu strategicznego w samorządach możemy wiązać z budowaniem zasobów wiedzy, opracowaniem planu działań, wdrożeniem projektów. W takich zespołach uczestnicy powinni być na zbliżonym szczeblu w hierarchii. Zespoły problemowe to kolejny rodzaj, w odróżnieniu od poprzedniego w tych grupach są pracownicy jednej komórki organizacyjnej lub interesariusze zajmujący się jednym zagadnieniem (mogą wywodzić się z różnych organizacji). Ostatni rodzaj to samodzielne zespoły robocze — samorządzące. Zgodnie z nazwą taka grupa ma duże uprawnienia, by rozwiązywać problemy danej organizacji, i dużą swobodę w sposobie organizacji pracy. Mackin porusza również zagadnienie zespołów wirtualnych, które jest ważne nie tylko z punktu widzenia zmian wywołanych pandemią, ale również organizacji, które działają w skali globalnej. Samorządy powinny zatem zwracać uwagę na takie problemy, jak zarządzanie siecią interesariuszy mogących tworzyć zespół, który nie wymaga wcale tradycyjnych spotkań, zebrań etc. To komunikacja wykorzystująca narzędzia elektroniczne staje się kluczową zasadą działania takiego zespołu. W takim przypadku liczą się również takie działania, jak: określenie celów, umiejętność koncentracji na celach, umiejętność zarządzania czasem, poczucie przynależności do zespołu, wyposażenie w nowoczesne (funkcjonalne) i bezpieczne narzędzia komunikacji i pracy zespołowej w sieci.

W każdym zespole pojawia się zagadnienie lidera, przywódcy. Osoba ta zostaje w różnych relacjach z zespołem, w zależności od cech własnych, cech zespołu czy w końcu kultury organizacyjnej. Relacje między liderem a pozostałymi członkami zespołu mogą być bardzo zróżnicowane, jak obrazuje to podejście za-

prezentowane w pracy Baghai i inni (2011), w której wyróżniono aż osiem typów zespołów (zgodnie z oryginałem zarówno nazwy lidera, jak i nazwy pozostałych członków zespołu zapisują dużą literą). Cztery archetypy są traktowane jako podstawowe, tworzące przeciwstawne układy, i są to:

1. Gospodarz i Lokatorzy — ten archetyp podkreśla siłę decyzyjną gospodarza, a lokatorzy są traktowani jako wykonawcy ustalonych reguł, ale przy obopólnych korzyściach.
2. Organizator społeczny i Wolontariusze — w tym przypadku władza należy do wolontariuszy, którzy są niezależni. Organizator przyjmuje na siebie funkcję spoiwa grupy, której członkowie dobrowolnie przystępują do wspólnego działania.
3. Dyrygent i Orkiestra to z kolei archetyp pasujący do działań zestandaryzowanych, w których członkowie zespołu powinni wykonywać precyzyjnie zaplanowane i przemyślane procedury. Dyrygent daje zespołowi wskazówki, opierając się na własnym doświadczeniu.
4. Producent i Zespół artystyczny — archetyp przeciwny do dyrygenta i orkiestry, zatem bazujący na kreatywności. W takim zespole panuje swoboda wyrażania opinii i dzielenia się pomysłami. Producent przyjmuje pozycję obserwatora pracy zespołu artystycznego i jedynie wspiera kierowanie zespołem.

Pozostałe to archetypy mieszane, które wypełniają pola powstałe w wyniku przecięcia się dwóch kluczowych osi. I tak:

5. Generał i Żołnierze — to archetyp łączący Dyrygenta i Orkiestrę z Gospodarzem i Lokatorami.
6. Architekt i Budowniczości — ten archetyp łączy cechy Gospodarza i Lokatorów z Producentem i Zespołem artystycznym.
7. Kapitan i Drużyna — połączenie Dyrygenta i Orkiestry z Organizatorem społecznym i Wolontariuszami.
8. Senator i Obywatele — Organizator społeczny i Wolontariusze oraz Producent i Zespół artystyczny.

Istotne jest nie tylko poznanie i ocena różnych relacji panujących w każdym z tych typów, ale również to, że w procesie strategicznym lider może budować więcej niż jedną relację zespołową. Ponadto lider całego procesu strategicznego, cedując część odpowiedzialności na swoich współpracowników, musi zdawać sobie sprawę, że będą oni budować relacje, które nie muszą (a czasem nie powinny) być powieleniem tej, którą mają z liderem. Słowem: w procesie strategicznym może występować jednocześnie kilka, a w skrajnym przypadku wszystkie typy zespołów. Przywołani autorzy zwracają uwagę na fakt, że konieczne jest dobre poznanie członków zespołów, zdefiniowanie celów, wybór archetypu odpowiedniego do celu i charakteru członków zespołu oraz wzmocnienie cech, które będą istotne z punktu widzenia efektywności działania. Przykładowo, część archetypów sprzyja dowodzeniu i kontroli, część ułatwia wykorzystanie sprytu i elastyczności.

Budowanie zespołów jest związane z podejmowaniem decyzji w procesie strategicznym, które powinny być oparte na możliwie rzetelnej informacji. Takie podejście ma swoje wady i zalety. Do tych pierwszych można zaliczyć np.: wydłużenie procesu decyzyjnego; decyzje kompromisowe nie zawsze muszą być najlepsze; praca zespołowa może być zdominowana przez np. jedną osobę; w pracy zespołowej ujawnia się często tzw. myślenie grupowe (uczestnicy grupy nie chcą wchodzić w sytuacje niekomfortowe i rezygnują z podejmowania dyskusji, wygrywa więc pogląd silniejszego). Istnieją techniki ograniczające wymienione wyżej wady, dlatego chętnie zwracamy uwagę na zalety pracy zespołowej. Do nich zaliczyć należy: możliwość wymiany informacji; możliwość dochodzenia do konsensusu, zatem wzrost akceptacji decyzji; pracę grupową służącą poprawie komunikacji między członkami grup (por. Griffin, 2004).

Mając na uwadze doświadczenia różnych procesów strategicznych w samorządach, można wyróżnić cztery zasadnicze rodzaje zespołów strategicznych:

1. **Zespół zarządzający** — to grupa interesariuszy, w której skład poza liderem wchodzi najważniejsze osoby decyzyjne w danej strukturze organizacyjnej. Na poziomie województwa taki zespół w naturalny sposób składa się z członków zarządu, podobnie jest z innymi poziomami samorządu. Jest to zatem z natury rzeczy ograniczona grupa osób podejmujących kluczowe decyzje strategiczne, przy czym ostatnie słowo należy do marszałka, prezydenta, burmistrza, wójta czy starosty. W przypadku, gdy proces strategiczny obejmuje więcej niż jedną jednostkę administracyjną, zespół zarządzający ma nieco inny charakter niż w pojedynczej jednostce samorządu terytorialnego. Taki zespół może składać się z kilku burmistrzów i wójtów, zatem konieczne jest ustalenie zasad podejmowania ostatecznej decyzji⁵.
2. **Zespół koordynujący** — ten zespół jest skoncentrowany na organizacji i realizacji całego procesu strategicznego. W skład zespołu mogą wchodzić pracownicy organizacji realizującej proces, ale również wybrani członkowie zespołu zarządzającego (w większych strukturach — województwo, duże miasto — za przygotowanie strategii jest odpowiedzialny często jeden z zastępców marszałka lub prezydenta, choć taka sytuacja zdarza się nawet na poziomie gminy). Istotne jest silne osadzenie zespołu koordynującego w strukturze organizacji, ponieważ jego cel wiąże się z wieloma interakcjami z kluczowymi (a często wszystkimi) komórkami organizacji, jakimi są jst i ich grupy. W przypadku

5. Jak skomplikowana może być organizacja pracy w grupie gmin, pokazuje przykład procesu strategicznego w metropolii warszawskiej. Ze względu na fakt, że za przygotowanie i wdrożenie strategii odpowiada Stowarzyszenie metropolia Warszawa, ciałami decyzyjnymi są Walne Zgromadzenie Członków, a także Zarząd Stowarzyszenia (w zależności od etapu). Ponadto liczba gmin wchodzących w skład metropolii warszawskiej skłoniła do powołania kilku grup roboczych i wyłonienia w każdej gminie koordynatora. Więcej na temat problemów zarządzania obszarami metropolitalnymi zob. np.: Lackowska-Madurowicz, 2012; Danielewicz, 2013.

grupy gmin, która przygotowuje strategię ponadlokalną, efektywność takiego zespołu jest pochodną siły ustaleń liderów o znaczeniu tego zespołu dla stworzenia wspólnego planu działań. W takim przypadku zespół koordynujący może składać się z przedstawicieli różnych jst.

3. **Zespół roboczy** — ma za zadanie realizację określonych etapów procesu strategicznego. Dlatego też jego członkami mogą być przedstawiciele różnych organizacji, w zależności od podejmowanej tematyki. Zespoły robocze mogą zajmować się określonymi zagadnieniami, ale do tej grupy zaliczają się zespoły powołane do realizacji konkretnego projektu (oczywiście wówczas mogą nazywać się również zespołami projektowymi). Zespołami roboczymi będziemy też nazywali grupy pracowników organizacji odpowiedzialne za np. opracowanie i wdrożenie programów strategicznych.
4. **Zespół doradczy** — mając na uwadze zróżnicowanie samorządów, można wskazać przypadki, w których taki zespół doradczy ograniczany jest chętnie do jednego eksperta. Ale warto przypomnieć, że nie tylko eksperci strategiczni zatrudnieni w celu doradzania mogą tworzyć zespół doradczy. Nawet w najmniejszych jednostkach powoływane są rady (np. młodzieżowe, senioralne, przedsiębiorców, organizacji pożytku publicznego), o których często zapominamy, gdy myślimy „strategia”. Właśnie proces strategiczny jest tym działaniem w samorządzie, w którym można traktować te ciała jak zespoły doradcze.

Nawiązując do przedstawionej propozycji D. Mackin, warto podkreślić, że ostateczny charakter zespołów strategicznych zależy od decyzji lidera — w przypadku pojedynczej organizacji samorządu terytorialnego (tabela 15). Dotyczy to również zespołu zarządzającego, ponieważ to lider dobiera sobie najbliższych partnerów, a przynajmniej powinien⁶. W przypadku strategii dla kilku jst decyzje o charakterze zespołów są podejmowane grupowo, a sam zespół zarządzający jest pochodną cech osobowościowych liderów. Szczególnie interesujące może być nastawienie liderów do tworzenia zespołów samozarządzających w ich własnych organizacjach. Oczywiście zespół zarządzający ma taką cechę, podobnie jak zespół doradczy — o ile doradcy są niezależni. Natomiast zespoły koordynujące i wszelkie zespoły robocze mają na tyle władztwo samozarządzania, na ile liderzy organizacji mają zaufanie do kompetencji członków tych zespołów i/lub na ile liderzy są gotowi do dzielenia się odpowiedzialnością.

Na zakończenie warto wspomnieć o budowaniu zespołów strategicznych mających charakter inkluzyjny. To, czy zespoły będą składać się wyłącznie z przed-

6. To miejsce na wskazanie wyjątku, jakim jest sytuacja, w której mamy do czynienia z uwarunkowaniami (układami) politycznymi, co oznacza, że np. marszałek województwa wcale nie dobiera członków zarządu, a wskazują ich koalicjanci. To argument za tym, że warto wciąż myśleć o odpolitycznieniu samorządów.

Tabela 15
Zespoły strategiczne w kontekście koncepcji D. Mackin

Zespół...	wielofunkcyjny	interdyscyplinarny	problemowy	samozarządzający
zarządzający	+++	+	+	+++
koordynujący	+	+	+++	++
roboczy	+	+++	+++	+
doradczy	+	++	+++	+++

Liczba plusów jest sugerowaną oceną predyspozycji danego zespołu strategicznego, by przyjmować charakter zespołu opisanego w koncepcji D. Mackin.

Źródło: opracowanie własne.

stawicieli administracji samorządowej, czy też będą angażowały aktywnych interesariuszy spoza urzędu, zależy od decyzji lidera. Liczne są jednak argumenty przemawiające za rozszerzaniem sieci interesariuszy określanych jako zaangażowanych współtwórców (por. podrozdz. 2.1.1).

7.2. Plan

Pod pojęciem planu rozumiem proces, w którym szukamy odpowiedzi na pytanie: jakimi ścieżkami będziemy realizować wizję? Te ścieżki są kreślone przez cele organizacji. Dlatego na wstępie rozpatrzmy kilka definicji celów, zaczynając od najbardziej ogólnej:

Cel: to, do czego ma doprowadzić strategia (Kaplan i Norton, 2010, s. 58)

oraz wprowadzającej kontekst organizacji:

Cele organizacji — zdarzenia i (lub) stany rzeczy, do których osiągnięcia organizacja świadomie zmierza (Kozłowski, 2000, s. 42)

i nieco rozwiniętej o dodatkowe elementy poza osadzeniem celów w kontekście strategicznym:

Cele to zadania lub pozycje, które firma chce zrealizować lub osiągnąć w określonym czasie. Powinny być realne, ale jednocześnie stanowić wyzwanie (Sutherland i Canwell, 2007, s. 28).

Literatura przedmiotu, głównie ze względu na różne możliwości nazwania celu w języku angielskim, proponuje (dość logicznie) rozróżnienie celów ze względu na to, do czego one się odnoszą. S. Tighe (2019) w kontekście misji organizacji mówi o celu (ang. *purpose*), który uzyskujemy, odpowiadając na pytanie „jak siebie sami identyfikujemy?”. Z kolei wizja również jest swego rodzaju mglistym

celem, którego osiągnięcie wymaga realizacji celów (ang. *goals*) odpowiadających na pytanie „co chcemy osiągnąć?”. Jeszcze inne podejście polega na wyróżnieniu celów krótkoterminowych (ang. *targets*) oraz celów długoterminowych (ang. *objectives*), które prowadzą organizację do realizacji wizji, a wszystko to można spiąć klamrą szeroko rozumianych celów (ang. *aims*) (de Wit i Meyer, 2010). Typologii celów jest znacznie więcej (np. odnoszenie celów do wartości firmy, do budżetu czy do grup interesów, zob. Klasik, 1993). Wynika to ze złożoności organizacji i samej strategii. Kaplan i Norton (2006) określają cele w każdej z pięciu perspektyw działania organizacji, czyli perspektywy: zaangażowania pracowników; klienta; procesów wewnętrznych; rozwoju i finansowej, a do każdego z celów przypisują mierniki. To prowadzi do jeszcze jednego podziału na cele strategiczne (ogólniejszej natury) i cele szczegółowe, które mówią o oczekiwaniach zmiany wartości wskaźników przyjętych jako mierniki postępu w realizacji celów strategicznych (Kaplan i Norton, 2010).

Dość klarowny podział celów proponuje R.W. Griffin (2004), który wymienia: cele strategiczne, cele taktyczne oraz cele operacyjne. Ten podział autor wiąże z poziomami zarządzania firmą, ponieważ cele, według tego podejścia, powinny być ustalane przez menadżerów. Dlatego cele strategiczne przypisuje do najwyższego szczebla zarządzania daną organizacją, taktyczne — do szczebla średniego zarządzania, a ostatnie do szczebla niższego, ale wciąż cele te są określane przez menadżerów. Podobne podejście wskazujące jako źródło celów menadżerów prezentują m.in. B. de Wit i R. Meyer (2010), którzy ponadto zwracają uwagę na cele relacyjne, zatem występujące w przypadku kooperacji różnych organizacji. Autorzy sugerują trzy zasadnicze typy celów współpracy: wspólne wykorzystanie zasobów (uczenie się i wzajemne pożyczanie), działania integrujące łańcuchy wartości (łączenie sieci, gromadzenie zasobów dla osiągnięcia korzyści skali), poprawę pozycji organizacji (poprzez np. wzmocnienie pozycji przetargowej w kontekście konkurentów, a także możliwość lobbowania co najmniej dwóch podmiotów w celu tworzenia korzystnego środowiska prawno-politycznego). Cele nie tylko służą budowaniu relacji, ale też mogą stanowić swego rodzaju zależności między organizacjami.

W kontekście zaprezentowanych definicji można przytoczyć cele, które spotykamy w strategiach jednostek samorządu terytorialnego. Bogactwo materiału źródłowego pozwala zaprezentować dość szeroką paletę pojęć, jakie są stosowane w strategiach. Przedstawiony obraz jest „uśredniony”, ponieważ zdarzają się dokumenty strategiczne, które świadczą o oryginalności podejścia, przynajmniej w zakresie stosowanego nazewnictwa. Oto najważniejsze cele występujące w większości dokumentów strategicznych jst⁷:

7. O podejściu do celów w jst zob. m.in. Dziemianowicz i in., 2012.

1. Wizja — ten „cel celów” został już omówiony i, podobnie jak misja, stanowi odrębną kategorię, która nie mieści się jednak w pełnej definicji celu (wizja nie podlega regule SMART, o której piszę dalej). Jednak wskazuję wizję, by nie było wątpliwości, że wizje są obecne w strategiach jst (oczywiście nie we wszystkich) i przez niektórych są traktowane właśnie jako cel.
2. Cele główne — zazwyczaj jest to jeden cel, który stanowi uszczegółowienie mglistej wizji. Zdarzają się również strategie, które pomijają ten poziom celów i operują pojęciem celów strategicznych, którym przypisują funkcję celów głównych.
3. Cele strategiczne — cele uszczegóławiające to, co określają cele główne, a jeśli ich nie wyróżniono, uszczegóławiają mglistą wizję.
4. Cele operacyjne — cele uszczegóławiające to, co określają cele strategiczne.
5. Kierunki działań — wskazują, w jaki sposób będą osiąganе cele operacyjne.
6. Działania — jeżeli występują w strategiach, ponieważ stanowią dość wysoki poziom uszczegółowienia, to wypełniają istotę kierunków działań.
7. Zadania — pojawiają się głównie w strategiach gminnych i bardzo często zastępują działania (można sformułować tezę, że „działania” i „zadania” w hierarchii celów są na tym samym poziomie, a wskazanie „zadań” może być traktowane jako silniejsze wyrażenie konieczności podjęcia danego tematu⁸). Zadania uszczegóławiają kierunki działań, a gdy ich nie ma, są przypisane bezpośrednio do celów.
8. Projekty — stanowią ostatni poziom uszczegółowienia, choć nie należy zapisanych w strategii projektów utożsamiać z projektami, z którymi mają do czynienia ci, którzy wdrażają rzeczywiste projekty (więcej na temat projektów w podrozdz. 7.2.1).
9. Priorytety — mogą być utożsamiane z celami (np. zamiast „cel strategiczny” stosuje się pojęcie „priorytet strategiczny”), ale również priorytety mogą być rozumiane jako zbiór, grupa, wiązka celów, działań. Zdarza się również określanie wewnątrz celów operacyjnych „priorytetów inwestycyjnych” — wówczas priorytet ma za zadanie wskazanie tego, co zostanie zrobione w pierwszej kolejności. Właśnie ze względu na zaprezentowaną wieloznaczność i różnorodność zastosowania uważam, że pojęcie to jest zbędne z punktu widzenia jasności przekazu i zrozumienia logiki strategii (Dziemianowicz i in. 2012, s. 137).

Wskazane przykłady jednoznacznie pokazują, że określenie celów organizacji może być definicyjnie bardzo proste. Ze względu jednak na złożoność funkcjonowania każdej organizacji oraz jej relacje z otoczeniem problem formułowania i realizacji celów jest zagadnieniem dość złożonym, które powinno uwzględniać fakt, że zazwyczaj organizacja chce osiągać jednocześnie wiele celów.

8. Działamy „w jakimś celu”, a zadanie „mamy do wykonania”.

Przechodząc do udzielenia odpowiedzi na pytanie o cechy celów w strategiach samorządu terytorialnego, w pierwszej kolejności przypomnijmy powszechnie znaną zasadę SMART. Słowo SMART w kontekście celów jest akronimem pierwszych liter angielskich słów, jednak rozwój doradztwa i twórczości praktyków spowodował, że mamy do czynienia z różnorodnością interpretacyjną. Za najbardziej trafiony zestaw wyrazów uważam: *specific* (konkretny); *measurable* (mierzalny); *ambitious* (ambitny); *relevant* (istotny); *time-bound* (określony w czasie). I choć w literaturze przedmiotu znajdują się pewne wariacje rozwinięcia tego akronimu, ważne jest, co można uznać za istotę stosowania tej zasady⁹. Otóż istotą zasady SMART, która nazywana jest również metodą, jest głębsze zastanowienie się nad tym, co określamy jako cele naszej strategii, choć zasada ta nie odzwierciedla wszystkich charakterystycznych cech celów.

Rozwijając twórczo SMART, ale również uwzględniając doświadczenia praktyczne oraz ocenę strategii przyjmowanych przez samorządy terytorialne, można wskazać 14 cech celów (tabela 16). Cele powinny być:

1. **Powiązane z wizją** — wszystkie cele, skoro stanowią ścieżki lub części ścieżek realizujących wizję, muszą do niej prowadzić.
2. **Hierarchiczne** — układ celów stanowi strukturę hierarchiczną, jednak nie w sensie ważności, a raczej pewnego porządku. Są cele bardziej ogólne i bardziej szczegółowe, ale powinny razem prezentować spójną całość, niezależnie czy czytamy nasz plan od ogółu do szczegółu, czy też odwrotnie.
3. **Współzależne** — cele określane w strategiach rozwoju jednostek samorządu terytorialnego wzajemnie na siebie wpływają. Wynika to ze złożoności procesów społeczno-gospodarczych w przestrzeni, ale również z faktu, że nieźmiernie trudno jest wyekstrahować zjawiska/procesy, które oddziałują na bardzo wąski fragment funkcjonowania jednostki terytorialnej i zamieszkującej ją społeczności.
4. **Spójne** — spójność celów, zatem stan, w którym realizacja jednego celu nie jest sprzeczna z osiągnięciem innego celu, powinna być rozpatrywana zarówno w kontekście danego planu jednostki terytorialnej, jak i planu tej jednostki w odniesieniu do planów wyższych szczebli administracji. Ta cecha celów jest

9. Wokół akronimu nagromadziło się już mnóstwo słów prezentujących twórcze podejście do celów. Zadania zebrania tych pomysłów w jedno miejsce podjął się z sukcesem Artur Mydlarz, który proponuje takie zestawienie: (S) sprecyzowany, strategiczny, prosty; (M) mierzalny, motywujący; (A) osiągalny (*achievable*), ustalony (*agreed*), zgodny z celami firmy (*aligned with corporate goals*), nastawiony na konkretne akcje (*action-oriented*), osiągalny (*attainable*); (R) istotny (*relevant*), realistyczny, rozsądny, oparty na wynikach (*results based*); (T) określony w czasie (*time-based*), możliwy do monitorowania (*trackable*), ograniczony czasowo i kosztami (*time/cost limited*), testowalny (np. w IT), z ramami czasowymi (*timeframe*), aktualny (*timely*), cyt. za: <https://inzynierjakosci.pl/2018/01/metoda-smart-cele/> [dostęp 21.07.2020]. Warto również przywołać akronim SMARTER, rezygnując już z pozostałych, mniej trafionych propozycji. Otóż część autorów uważa, że cele powinny być ponadto ekscytujące (*exciting*) i zapisane (*recorded*).

Tabela 16
Czternaście cech celów — „SMART” to za mało

Cecha	Kluczowe pytanie dotyczące celów
Powiązane z wizją	W jaki sposób realizacja celu przybliży nas do wizji?
Hierarchiczne	Czy cel zajmuje właściwe miejsce w hierarchii przyjętej w planie strategicznym?
Współzależne	Czy cel został określony w kontekście jego wpływu i zależności od innych celów?
Spójne	Czy cel nie jest sprzeczny z innymi celami?
Istotne	Czy cel jest ważnym elementem ścieżki dojścia do wizji?
Precyzyjne	Czy cel określa, co ma być osiągnięte?
Zrozumiałe	Czy cel jest zrozumiały dla wszystkich interesariuszy?
Uzgodnione	Czy cel uzyskał aprobatę uczestników procesu strategicznego?
Kwantyfikowane	Czy cel ma określone wskaźniki jego realizacji?
Określone w czasie	Czy cel ma określony termin, w którym należy go osiągnąć?
Określone w przestrzeni	Czy cel ma przypisaną przestrzeń, której dotyczy?
Realizowane	Czy cel jest realizowany na skutek mobilizacji różnych zasobów?
Monitorowane	Czy cel jest objęty systemem monitorowania strategii?
Ewaluowane	Czy realizacja celu podlega ocenie zewnętrznej?

Źródło: opracowanie własne.

wynika z faktu, że administracja publiczna powinna być rozpatrywana jako całość. Jeżeli jednostki samorządu terytorialnego są zależne od działań rządowych, jest naturalne, że pozyskiwanie zasobów, przez np. gminy, powinno wynikać ze zbieżności dążeń zarówno władz lokalnych, jak i władzy centralnej.

5. **Istotne** — cele powinny dotyczyć najważniejszych działań prowadzących do realizacji wizji. Postulat istotności odwołuje się do zasady skutecznego działania: „rób to, co najważniejsze”. W tym miejscu należy odnieść się do zagadnienia liczby celów. W literaturze przedmiotu trudno będzie znaleźć odpowiedź na pytanie, ile celów powinno być w strategii rozwoju organizacji. Poglądy na ten temat oscylują między: „niewiele, tak, by można je było zapamiętać” a „tylko, ile trzeba”. Oprócz takich odpowiedzi można prowadzić wywody logiczne, wychodząc z określonych założeń. Sądzę, że mniej istotna jest liczba celów, a zdecydowanie bardziej ich struktura i logika ułożenia w kontekście realizacji wizji. Dlatego to wizja determinuje założenia wstępne dotyczące celów. Zakładając, że wizja mówi o „szczęśliwości mieszkańców” i „zadowoleniu przedsiębiorców”, możemy określić dwa elementy, które powinny być brane pod uwagę przy wyborze celów. Jest rzeczą wtórną, czy będą to cele główne, strategiczne, czy nadamy im jeszcze inną nazwę. Powinniśmy w trakcie wyboru celów przyjąć optykę mieszkańca i przedsiębiorcy. Ktoś słusznie zauważy, że daje to dwa cele (np. I rzędu). Jeżeli będziemy chcieli detalizować nasze kroki,

czyli zejść na poziom niższy (cele II rzędu), wówczas logiczne jest, że celów tych powinno być co najmniej 4 (co najmniej po 2 do każdego celu I rzędu). I tak dalej. Podkreślam jednak, że „czytanie wizji” może być również elastyczne, a więcej podpowiedzi możemy otrzymać dzięki diagnozie. Może się okazać, że oprócz optyki przedsiębiorcy i optyki mieszkańca jest obszar wspólny, który może być tak samo lub nawet bardziej istotny od dwóch obszarów skoncentrowanych na mieszkańcach i przedsiębiorcach. Wszystko zależy od tego, jakie wnioski wyciągamy z diagnozy będącej odpowiedzią na wyzwania wynikające z wizji.

6. **Precyzyjne** – czyli koncentrujące działania strategiczne na ściśle określonych sferach i jasno określające, co ma zostać osiągnięte.
7. **Zrozumiałe** — ta cecha gwarantuje, że cała strategia będzie stanowiła ważny element procesu strategicznego. Właściwe odczytywanie intencji zawartych w celach gwarantuje podejmowanie w czasie wdrażania strategii działań efektywnych i skutecznych z punktu widzenia danej ścieżki rozwoju.
8. **Uzgodnione** — nawet jeżeli wykonawcy strategii rozumieją zapis danego celu (punkt poprzedni), to może okazać się, że podejmowane w ramach strategii działania nie mają odpowiedniej dynamiki. Dzieje się tak, gdy interesariusze strategii mają podstawy do twierdzenia, że dane zapisy nie były z nimi uzgadniane. Dlatego tak ważny jest konsensus i możliwie szerokie zaangażowanie społeczne na etapie tworzenia strategii.
9. **Kwantyfikowane** — każdy cel (oczywiście poza wizją) musi być tak sformułowany, by można było określić poziom realizacji tego celu. Oczywiście należy wystrzegać się nadmiaru liczb, ale wykonanie ćwiczenia do każdego zapisu dotyczącego celów, w którym pada pytanie: jak będziemy liczyć postępy w realizacji celu, powinno należeć do standardu pracy nad planowanymi działaniami.
10. **Określone w czasie** — ten warunek jest stosunkowo łatwo osiągnąć na poziomie ogólnym — strategie samorządowe są przygotowywane na określony czas, zatem często już sam tytuł dokumentu mówi o dacie (roku) realizacji celów. Warto jednak uwzględnić fakt, że niektóre cele możemy realizować szybciej niż inne.
11. **Określone w przestrzeni** — każda jednostka samorządu terytorialnego jest ustanowiona w określonej przestrzeni. Można zatem wyciągnąć ogólny wniosek, że omawiana cecha jest raczej atrybutem strategii, a nie danego celu. Jednak stwierdzenie, że strategia jest dla całej jednostki samorządowej i wszystkie cele dotyczą całego jej obszaru jest już zdecydowanie niewystarczające w kontekście realizacji skutecznych strategii. Takie podejście stoi również w sprzeczności z cechami celów, takimi jak precyzyjność czy istotność. Przestrzeń jest zróżnicowana, nawet jeśli mamy na myśli małą gminę wiejską.
12. **Realizowane** — przytoczony już wcześniej termin „półkownik” odnoszący się do strategii, która nie jest realizowana, wskazuje, że złe praktyki zdarzają się

często. Brak realizacji celów może wynikać z różnych powodów, jednak skłania to do postawienia ogólnego wniosku, że w trakcie opracowywania ścieżek dojścia do wizji konieczne jest zadanie pytania: czy na pewno będziemy podążali również tą ścieżką?

13. **Monitorowane** — strategie zawierają często wskaźniki służące ocenie postępów w realizacji celów, a ponadto — to już rzadziej — wymienia się instytucje i organizacje odpowiedzialne za monitoring. Strategie prezentują też harmonogram działań monitoringowych — wieńczonych „raportem z realizacji strategii”. Warto podkreślić, że wskaźniki mogłyby zostać umieszczone przy określonych celach, a pozostałe elementy są... swego rodzaju zabezpieczeniem, że władze danej jednostki będą wdrażały ten dokument i np. co roku go monitorowały. Tego typu argument byłby bezużyteczny, gdyby samorządy w istocie wdrażały procesy strategiczne. Raporty z realizacji strategii nie byłyby coroczną okazją do spotkania się i podjęcia tematów strategicznych, poprzedzoną wcześniejszą walką z przygotowaniem raportu, a stałyby się elementem np. comiesięcznej oceny zarządczej.
14. **Ewaluowane** — oprócz monitoringu bieżącego strategii, powinno się przeprowadzać ocenę jej realizacji. Ewaluacja strategii oznacza podjęcie się odpowiedzi na konkretne pytania ewaluacyjne (szerzej: podrozdz. 8.2) dotyczące właśnie celów. Wprawdzie w trakcie ewaluacji są dokonywane oceny wdrażania strategii, ale czym jest wdrażanie, jak nie realizacją celów?

7.2.1. Trudne kształtowanie ścieżek realizacji wizji

Nie zawsze określone w strategiach samorządowych cele charakteryzują się wszystkimi 14 cechami wymienionymi w poprzedniej części. Brak jakiegokolwiek z tych cech jest pochodną co najmniej jednego z trzech wymienionych dalej powodów, stwarzających trudności w kształtowaniu ścieżek realizacji wizji.

Pierwszym powodem jest **słabość wizji powiązana ze słabością lidera**. Wizja może być słaba zarówno w kontekście przekonania o potrzebie jej realizacji (wizję traktuje się jako slogan), jak i w kontekście jej umiejscowienia w procesie strategicznym (wizję traktuje się jako zapis, który po prostu musi wystąpić w dokumencie). Ta słabość prowadzi do „zapominania o wizji”. Brak determinacji lidera w realizacji swojego obrazu przyszłości skutkuje zakotwiczeniem celów w teraźniejszości. Oznacza to, że cele odnoszą się do najpilniejszych problemów, które mogą być zrealizowane z największym prawdopodobieństwem, a nie do długofalowych wyzwań. Skrajnie negatywnym przykładem są cele słabo powiązane z wizją.

Jako drugi problem w określaniu celów należy wskazać **słabość procesu strategicznego**. Jeżeli lista celów może być zestawem życzeń bez związku z ideą przewodnią, bez rzeczowego odniesienia do przyszłości, to należy przyjrzeć się

całości prac nad dokumentem. Dlatego tak ważne jest wcześniejsze przygotowanie modelu współpracy, w tym zasad współpracy w tworzeniu i realizacji strategii. Zaniechania w tym zakresie skutkują kolejnymi problemami. Słabość procesu strategicznego może być również efektem niedostatecznych kompetencji i kwalifikacji interesariuszy. Dyskusja o celach powinna być oparta na rzetelnych informacjach. Gdy zawodzi kapitał ludzki na etapie przygotowania zakresu, przeprowadzenia oraz egzekwowania jakości diagnozy, skutkiem jest słaby proces.

Słabo wykształcona kultura współpracy to trzeci problem, jaki rzutuje na właściwe określanie celów. Próby ustalenia ścieżek realizacji wizji wynikających z konsensusu kluczowych interesariuszy wymagają umiejętności współpracy (szerzej: podrozdz. 8.1). Przy braku współpracy silniej uwidaczniają się partykularyzmy. Ich źródeł w samorządzie może być tyle, ile jest koterii w danym środowisku. Na proces formułowania celów chcą wpływać politycy, przedsiębiorcy, grupa mieszkańców danego osiedla, przeciwnicy obwodnicy, zwolennicy powołania parku krajobrazowego, wielbiciele ciszy i negujący pomysł budowy aquaparku etc. etc. Samo dążenie do zaspokajania aspiracji tych grup jest jak najbardziej właściwe dla procesu strategicznego. Problemem jest chodzenie na skrót, problemem są „wrzutki polityczne”, czyli sytuacja, w której cele nie wynikają z dyskusji i poszukiwania odpowiedzi na pytanie: dokąd zmierzamy, a raczej służą zaspokojeniu ambicji, iż tu i teraz mamy mieć „gwarancję” realizacji naszych partykularnych i bardzo często krótkookresowych interesów.

7.2.2. Plan z perspektywy zaangażowanych współtwórców

Określenie celów organizacji nie jest domeną lidera, tak jak w przypadku wizji. To założenie wynika z przeświadczenia, że o ile lider powinien określać wizję i зараżać nią innych, o tyle sposoby jej realizacji mogą być bardzo różne. Skoro tak, to warto korzystać z możliwości twórczej dyskusji o ścieżkach dojścia do wizji. Otwarta dyskusja powinna prowadzić do synergii, nowych rozwiązań i pomysłów. Od lidera powinno się oczekiwać przede wszystkim uruchomienia prac nad celami i uczestniczenia w nich na równych prawach z pozostałymi członkami zespołu pracującego nad strategią (tabela 17).

Grono zaangażowanych współtwórców powinno być możliwie szeroko włączane w proces wyznaczania celów. Odnosi się to zarówno do pracowników administracji, jak i innych interesariuszy, których wiedza, różnorodne doświadczenia i pomysły powinny stanowić zasób w procesie budowy i późniejszej realizacji strategii. Przed interesariuszami wewnętrznymi stoją ważne wyzwania. Podobnie jak lider, muszą wierzyć, że wpisywanie wszystkiego do strategii nie tylko osłabia sam dokument, lecz również nie daje szans na dobre zarządzanie na podstawie strategii w przyszłości. Interesariusze powinni ponadto pozbyć się partykularnego myślenia o koniecznych kierunkach działań. Oczywiście mają oni największe do-

Tabela 17
Cele strategiczne — w kierunku zmiany perspektywy

Zaangażowani współtwórcy	Wymagania procesu strategicznego	Wyzwania stojące przed interesariuszami	Potencjalne rezultaty w procesie strategicznym
Lider	Uruchomienie i wsparcie dyskusji Monitorowanie związku wypracowywanych celów z wizją	Przekonanie siebie oraz interesariuszy o potrzebie uniknięcia „wszystkoizmów”	Zespół strategiczny świadomy konieczności dokonania odpowiednich wyborów
Pozostali zaangażowani współtwórcy	Wysokie zaangażowanie na etapie tworzenia celów	Unikanie „wszystkoizmów” Wylimitowanie partykularyzmów — konsensus Proaktywne podejście do mierników celów	Cele ukierunkowane na wizję Spełnione 14 kryteriów celów Zaangażowanie w realizację celów

Źródło: opracowanie własne.

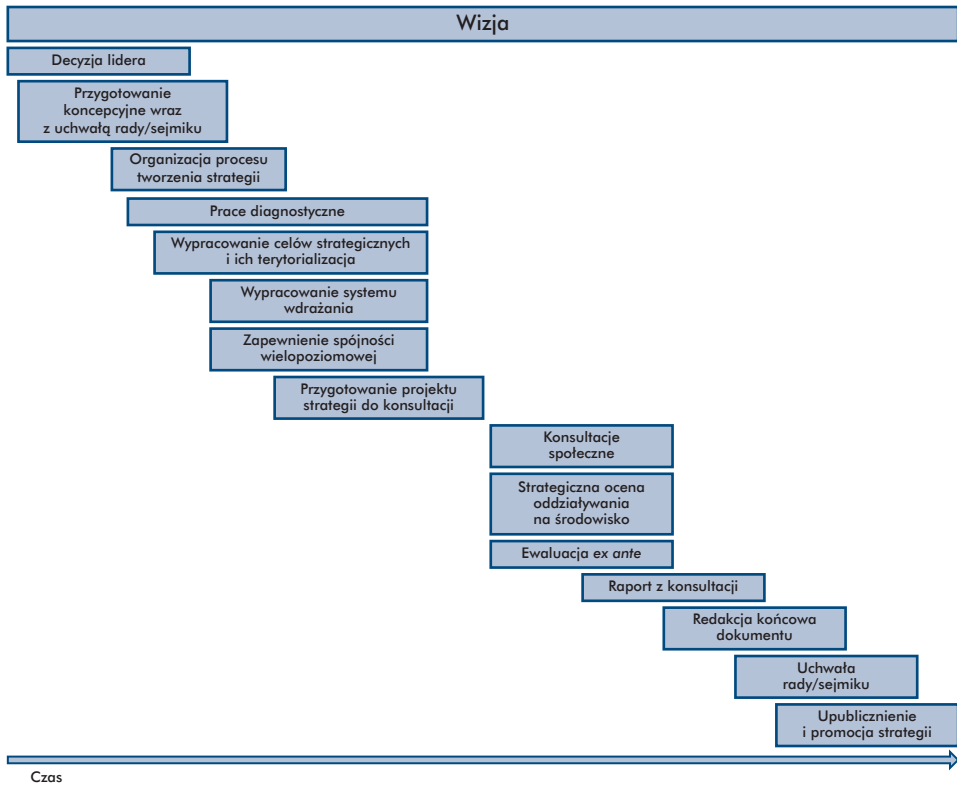
świadczenie w zakresie swojej profesji, ale gdy mówimy o realizacji wizji rozwoju obszaru, starajmy się myśleć o całym obszarze i wszystkich jego mieszkańcach. Ważne jest również proaktywne podejście do 14 kryteriów celów, w tym do ich mierników. Możliwość wykorzystania ogólnodostępnych danych statystycznych jest niestety często determinantą wyborów celów lub przynajmniej dane te są stosowane jako „przybliżony opis celu”. Należy oczekiwać, że zespoły strategiczne oderwą się od bieżącego sprawdzania czy ich cele są na pewno SMART, wierząc jednocześnie w swoją kreatywność i umiejętność dokonania pomiaru wszelkich działań związanych ze strategią (zob. szerzej podrozdz. 8.2).

7.2.3. Czynniki wspierający — „strategia — dokument”

Przygotowanie strategii rozumianej jako dokument, szczególnie z perspektywy planistycznej, powinno być odbierane jako działanie wspierające realizację procesu strategicznego, o czym pisałem w podrozdz. 4.2.1. Tu koncentruję się na procesie tworzenia dokumentu w samorządach terytorialnych, starając się jednocześnie zasygnalizować pewne problemy, jakie mogą napotykać twórcy strategii. Ze względu na fakt, że w ostatnim czasie (lata 2021–2022) pojawiły się poradniki tworzenia strategii gminnej i ponadlokalnej¹⁰, skupię się na zasadniczych działaniach, które

10. Są to prace: Hoinkis i in., (b.r.) oraz Churski i in., (b.r.) (trudno zrozumieć, dlaczego wydawca obu podręczników nie zamieścił daty publikacji). Warto przy tej okazji przypomnieć też nieco starsze opracowania, które przez długi czas stanowiły ważny element dyskusji na temat tworzenia strategii: Bończak-Kucharczyk i in., 1996; Domański, 2000; Dziemianowicz i in., 2012.

Rysunek 3
Proces przygotowania dokumentu strategicznego — kluczowe etapy



Źródło: opracowanie własne.

włączają dokument w system i nie ograniczają tworzenia strategii wyłącznie do jej pisania (rysunek 3).

W prezentowanym w niniejszej książce modelu tworzenie dokumentu strategicznego zostało poprzedzone określeniem przez lidera wizji, która powinna towarzyszyć twórcom strategii przez cały czas realizacji prac (por. Dziemianowicz, 2021b). Biorąc pod uwagę listę czynności, które muszą być zrealizowane, by dokument strategiczny powstał, zwracam uwagę na etapy jego tworzenia, nawiązując jednocześnie do aktualnych przepisów.

Jako pierwszy etap, po decyzji lidera o przygotowaniu strategii, wskazuję **przygotowanie koncepcyjne, które powinno zakończyć się formalną uchwałą stosownego ciała o przystąpieniu do prac nad dokumentem**. Powody przystąpienia do tworzenia nowej lub aktualizowania strategii są różne i zostały omówione w rozdziale 6, poświęconym cyklom strategicznym. Na tym etapie istotne są następujące zagadnienia:

1. Rzeczywista potrzeba posiadania dokumentu strategicznego. Powodem tworzenia dokumentu może być tylko przymus prawny, ale również przekonanie liderów do zarządzania strategicznego. Obowiązek tworzenia dokumentu dotyczy obecnie strategii województw i niektórych strategii ponadlokalnych, ale nawet ten wymóg prawny nie powinien przysłańcać istoty posiadania dokumentu, jakim jest osiąganie zamierzonych celów rozwojowych służących realizacji wizji. Spisany dokument staje się swojego rodzaju umową na podjęcie działań w celu osiągnięcia wizji.
2. Sposób przekazania wizji lidera. W dokumentach strategicznych wielokrotnie są zamieszczane rozbudowane opisy, czasem kilkustronicowe, lub, przeciwnie, lakoniczne stwierdzenia przypominające hasła marketingowe. Wydaje się, że złoty środek powinien polegać na takim sformułowaniu wizji, by mogła być odczytana ze zrozumieniem przez niemal każdego interesariusza procesu strategicznego (szum informacyjny).
3. Wyznaczenie przez lidera kierownika procesu przygotowania dokumentu. W podrozdz. 2.1 poruszyłem zagadnienie cech interesariuszy, w tym kierownika procesu strategicznego. Czy to ta sama osoba, która powinna być kierownikiem procesu przygotowania dokumentu? Zależy to od oceny lidera, jednak uważam, że więcej zalet miałoby łączenie tych funkcji niż rozdzielanie. To tylko wskazuje, jak ważną osobą w kontekście całego procesu jest kierownik zespołu projektowego „strategia”.
4. Formalne powierzenie zadania napisania strategii. Zlecenie komuś (instytucji zewnętrznej/ekspertowi zewnętrznemu) napisania strategii jest aktem odważnym, dlatego wymaga również roztropności, szczególnie gdy twórca ma być wybrany w drodze przetargu, w którym liczy się najniższa cena¹¹. Zlecenie pisania strategii na zewnątrz organizacji wynika z braku zrozumienia istoty tworzenia tego dokumentu, za który powinien brać odpowiedzialność lider. Odebrany od eksperta przedmiot zamówienia, jakim jest „strategia”, nie będzie miał siły sprawczej, ponieważ utknemy w zaklętym kręgu niemożności. Słaby lider (ten, który godzi się na zlecenie strategii) nie ma świadomości strategicznej, nie ma zatem czego przekazywać w tym kontekście swoim podwładnym. On również nie postrzega swoich pracowników jako ważnych zasobów całej jednostki. Zakupiony dokument co najwyżej będzie pełnił funkcję załącznika w konkursach o środki zewnętrzne.

Innym rozwiązaniem jest powierzenie tworzenia dokumentu pracownikom urzędu, co również wiąże się z pewnymi ograniczeniami. Przede wszystkim

11. To oczywiście problem szerszy niż planowanie strategiczne. Warto podkreślić, że część włodarzy boi się konsekwencji organizowania przetargów opartych na realnych kryteriach jakościowych, wychodząc z założenia, że szczegółowo opracowany opis przedmiotu zamówienia zagwarantuje im oczekiwaną jakość produktu.

należy przypuszczać, że polecenie zorganizowania przygotowania dokumentu tej rangi jednej osobie w urzędzie może być wydane tylko przez osobę, która nie rozumie zarządzania strategicznego organizacjami, nie pojmuje też, czemu służy strategia. Dokument określany jako „strategia” będzie służył wyłącznie celom politycznym (promocją przedwyborczą i/lub środki europejskie). „Pisanie strategii” na pewno nie należy do żadnego zestawu obowiązków służbowych, dlatego pracownik obciążony takim zadaniem traktuje je jako dodatkowe obciążenie. Jeżeli nie ma dobrej relacji na linii „lider”–„twórca” strategii, może dojść do sytuacji, w której ten drugi, starając się z jednej strony dobrze wywiązać się z zadania, z drugiej zaś możliwie przypodobać się przełożonemu, będzie lawirował między tym, co wyczyta w internecie, co przyjmie za „tak powinno być”, a tym, co uważa za „jakoś przejdzie” przy tym konkretnym wójcie, burmistrzu, prezydencie.

5. Opracowanie założeń procesu tworzenia dokumentu. To zagadnienie wymaga odpowiednio dużo czasu. Szczególnie istotne wydaje się, by proces tworzenia strategii został przemyślany, zanim trafi pod obrady odpowiedniego ciała uchwałodawczego. Często spotykana jest sytuacja, gdy pracownik administracji otrzymuje polecenie przygotowania jednocześnie założeń strategii i opisu przedmiotu zamówienia do planowanego przetargu na opracowanie dokumentu strategicznego. Taki wniosek formułuję po analizie bliźniaczo podobnych ogłoszeń przetargowych wielu gmin. W ogłoszeniach tych są wypisane kluczowe punkty, jakie zamawiający pragnie zawrzeć w strategii — te, które zamawiali już poprzednicy, i problem sprowadzony jest do wyboru zleceniobiorcy — niestety często takiego, który ma w swoim dorobku jak najwięcej strategii. Takie podejście sugeruje, że samorząd nie myśli przez pryzmat zarządzania strategicznego. Postulowana chwila refleksji nad procesem tworzenia dokumentu powinna obejmować w minimalnym zakresie następujące punkty: (A) Czy samorząd (w tym administracja) jest gotowy na zmianę, jaką może wywołać strategia (również w zakresie organizacji urzędu)? (B) Jakie zasoby powinny zostać zmobilizowane do udziału w procesie? (C) Jak długo mogą trwać prace nad strategią? (D) Jaką jakościową zmianę w samorządzie powinna wywołać strategia i jej wdrażanie?

Warto w tym miejscu podkreślić zbiorowy charakter tworzenia dokumentu. Wprawdzie znane są przypadki, w których za strategią stoją pojedyncze osoby, ale takie rozwiązanie przynosi wiele problemów pojawiających się na etapie wdrażania. Słabością indywidualnego podejścia do tworzenia strategii jest to, że w końcu trzeba będzie wizję i plan na przyszłość zakomunikować członkom organizacji, by ci podjęli się wdrażania go w życie. Na etapie gotowego dokumentu osobom wchodzącym w proces realizacji trzeba wiele tłumaczyć, by zapisy były odbierane zgodnie z intencją twórcy. Zakładane w takich przypadkach ograniczenie czasu poświęconego na przygotowanie strategii

jest pozorne, chyba że sprowadzamy strategię tylko do dokumentu. Drugi ważny argument to kwestia sposobu dochodzenia do wizji, która, jak wiemy, powinna być przede wszystkim wizją lidera. Jeżeli lider egoistycznie tworzy plan (cele, kierunki działań etc.), pozbawia się możliwości osiągnięcia synergii już na etapie tworzenia dokumentu.

6. Uchwała o przystąpieniu do opracowania strategii. Strategie przygotowywane zgodnie z ustawami¹² muszą być „wyposażone” w akt początkowy. Warto zwrócić uwagę na fakt, że poparcie polityczne dla prac nad strategią powinno być traktowane jako zobowiązanie dla radnych¹³. Od momentu głosowania radni wiedzą, że taki proces został uruchomiony, zatem nie mogą w przyszłości tłumaczyć swojego nikłego zainteresowania udziałem w nim brakiem informacji. Ponadto uchwała jest zobowiązaniem dla zespołu, ponieważ może on być weryfikowany, czy toczące się prace są realizowane zgodnie z uchwałą.

Jako drugi etap tworzenia dokumentu strategicznego można wskazać **organizację procesu tworzenia strategii**. Oznacza to konieczność zwrócenia uwagi na następujące zagadnienia:

1. Wysłanie do wszystkich członków organizacji jasnego sygnału, że trwające prace przygotowawcze dotyczą procesu, który będzie ważny dla wszystkich pracowników, a realizacja strategii na pewno będzie angażowała znaczną część urzędu. Bez tego ciężko będzie uzyskać pełne zaangażowanie z jego strony. Jeśli wśród pracowników administracji nie będzie właściwej reakcji, trudno mieć pretensje do mieszkańców, że ci w ograniczonym stopniu angażują się w prace nad strategią.
2. Przygotowanie się na realną i otwartą dyskusję. Chęć wypełnienia ustawowego obowiązku konsultacji może przybrać postać karykaturalną, ale może być również prawdziwym procesem włączającym. Jednym z często słyszanych zarzutów wobec projektów strategii jest to, że są to... gotowe projekty! Padają wówczas pytania kto, kiedy, w jakiej formie organizował spotkania, czy były grupy robocze, jak zapraszano do prac w tych grupach? Wszystkie są zasadne. Jednak kluczowe wydaje się to, w jaki sposób są realizowane prace nad kolejnymi elementami strategii. Powołanie zespołów roboczych również może przybrać postać działania fasadowego. Jeżeli jednak przyjmiemy, że nie mamy wyłączności na rację, wówczas można oczekiwać, że otwarta dyskusja przyniesie wiele korzyści samej strategii i całemu procesowi strategicznemu.

12. Staram się unikać, na ile jest to możliwe, odwołań do konkretnych ustaw i rozporządzeń, ponieważ te mogą się zmienić w każdej chwili. Należy jednak podkreślić, że każdy samorząd powinien zadbać o spełnienie wszelkich wymogów ustawowych związanych z tworzeniem dokumentu strategicznego.

13. Stosuję odwołanie do radnych, ale w przypadku strategii ponadlokalnych ciałem, które podejmuje decyzję o rozpoczęciu prac nad strategią i jej przyjęciu, może być np. walne zgromadzenie członków stowarzyszenia.

3. Założenie, że stosowanie poczwórnej helisy¹⁴ jest przydatne, ale nie zawsze wystarczające. Wydaje się, że poczwórna helisa i jej rozszerzające modyfikacje są bardzo dobrym podejściem porządkującym działania zapewniające możliwie szeroki udział interesariuszy w procesie tworzenia strategii. Często jednak dochodzi do sytuacji, w których interesariusze wcale nie są zainteresowani współpracą nad dokumentem (dotyczy to w szczególności przedsiębiorców). Wówczas kluczowe jest zaplanowanie różnych form relacji pozwalających na włączenie zróżnicowanych grup w zależności od ich specyfiki.

Etap trzeci to **prace diagnostyczne**. Proces diagnostyczny jest relatywnie długi, a nawet można przyjąć, że zbieranie informacji potrzebnych do strategii będzie trwało niemal do końca jej przygotowywania. Szczególne zagadnienia, które wymagają krótkiego komentarza, to:

1. Podporządkowanie diagnozy strategicznej wizji rozwoju. W szczególności gdy diagnoza ma być zlecona wykonawcy zewnętrznemu, nie warto go prosić o opowiadanie wszystkiego, co mu wyda się stosowne do włożenia w poszczególne rozdziały. Lepiej jest zaplanować te rozdziały w powiązaniu z wizją i w jej kontekście stawiać precyzyjne pytania do diagnozy.
2. Dyskutowanie diagnozy. W trakcie dyskusji powstają nie tylko interpretacje diagnozy. Mogą pojawić się nowe źródła informacji, same opinie uczestników dyskusji można traktować jako element permanentnej diagnozy. Dlatego modyfikacje (dodatkowe badania) oraz dyskusja na temat ewentualnych wniosków mogą trwać bardzo długo i przynieść często zaskakujące efekty.
3. Stosowanie metod przejścia od diagnozy do celów z rozwagą i bez automatyzmu. Metody te są w istocie okazją do dalszej refleksji nad wynikami diagnozy, zatem efektywne z punktu widzenia całego procesu jest grupowe stosowanie metod, które są szerzej omówione w podrozdz. 8.2.1.

Wypracowanie celów strategicznych i ich terytorializacja to czwarty etap prac nad strategią. Na tym etapie zwracam szczególną uwagę na następujące zagadnienia:

1. Pamiętanie, że cele strategii mogą kształtować organizację. Cele jako ścieżki dojścia do wizji będą realizowane przez wszystkich zaangażowanych interesariuszy. Istotne jest, by powiązać cele przede wszystkim z wizją, a nie np. ze strukturą organizacyjną urzędu. Jeżeli realizacja strategii będzie wymagała zmiany struktury, to zdecydowanie opowiadam się za takim podejściem, że to strategia jest nadrzędna wobec struktury, którą można w istocie zmienić, by jak najefektywniej wdrażać strategię. Często zdarza się, że pracownicy urzędu wyrażają następującą opinię: „pisanie strategii, to nie nasze zadanie, tym zajmuje się wydział/departament...”. To świadczy o słabej pozycji zarządzania strategicznego w danej organizacji.

14. Szerzej na temat poczwórnej helisy zob. rozdz. 5.

2. Wyznaczanie celów bez kierowania się zasobami finansowymi. Rozpatrywanie kwestii finansowych niepotrzebnie odrywa od wizji, a ponadto wprowadza element zwątpienia i nasuwa pytania o koszty realizacji celów i możliwości finansowe organizacji. O kosztach warto myśleć, ale nie w momencie określania celów.
3. Zachowanie umiaru w wyznaczaniu celów w strategii. Oczywiście nie ma jednego wzoru na liczbę celów, o czym pisałem wyżej. Dlatego jedyne słuszne rozwiązanie, to „róbmy to, co jest najważniejsze” w kontekście przybliżania nas do wizji.
4. Testowanie celów strategii. Cele mają swoje cechy, o czym była już mowa, ale dla porządku trzeba o tym wspomnieć. Przetestowanie naszych celów pod kątem wskazanych 14 punktów na pewno ułatwi późniejszą ich realizację.
5. Podejmowanie od samego początku prac nad strategią zagadnień przestrzeni i jej zróżnicowania. Dotyczy to prac diagnostycznych, ale przede wszystkim powinno być uwzględnione w przypadku wymaganego modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej, który musi powstawać równoległe z pracami nad określaniem celów. Model struktury funkcjonalno-przestrzennej powinien być traktowany jako terytorialny obraz podejścia strategicznego obrazującego przyszły kształt samorządu terytorialnego. Gdy zostanie zdecydowane, co chcemy osiągnąć przez cele rozwoju, warto przedyskutować kwestię „gdzie nastąpią kluczowe zmiany”?
6. Wskazanie obszarów strategicznej interwencji. Oczywiście chodzi o te obszary, które wynikają z oddolnego podejścia, poza tymi OSI, które zostały wyznaczone w dokumentach wyższego rzędu. Obszary strategicznej interwencji są silną deklaracją działań i realnych zmian w przestrzeni gminy, powiatu, województwa.

Etap piąty oznacza **wypracowanie systemu wdrażania strategii** i zwracam w nim uwagę na następujące zagadnienia:

1. Żaden, nawet najlepszy opis wdrażania strategii nie daje gwarancji, że strategia będzie realizowana. Zapisy dotyczące sposobu realizacji strategii mogą być tak samo martwe, jak i inne części dokumentu. Praktyka samorządowa, szczególnie na poziomie lokalnym, pokazuje, że znaczna część dokumentów nie służy rozwojowi strategicznemu, a raczej rozwojowi zdeterminowanemu przez czynniki zewnętrzne (praktyczna strona strategii wyraża się najczęściej w umożliwieniu pozyskiwania środków unijnych).
2. System wdrażania jest obietnicą sposobu realizacji zapisów dokumentu. Ważne jest, by uniknąć błędu, który można nazwać opisem działań pozorowanych. Zdarza się, że w samorządach, które mają doświadczenie w implementacji dokumentów strategicznych, występują problemy z opisem systemu wdrażania w konkretnej strategii, ponieważ brakowało aktywnego udziału różnych interesariuszy w procesie tworzenia tego właśnie dokumentu. Zapisy zbyt

ogólnikowe lub wymuszające pewne działania, bez wcześniejszych uzgodnień, będą skutkowały oporem i trudnościami podczas wdrażania.

3. Unikanie wprowadzania do strategii nazw projektów. To podejście jest trudne do zaakceptowania przez wielu interesariuszy, ale doświadczenie pokazuje, że argumenty za niniejszą rekomendacją zazwyczaj przekonują (zatem warto zajrzeć do podrozdz. 7.3.3).
4. Opis systemu finansowania strategii, w którym przynajmniej na poziomie ogólnym jest oszacowany koszt wdrażania strategii, ale również są wskazywane źródła środków finansowych (również prezentowane w sposób ogólny, jeśli zgadzamy się ze wstępnym założeniem, że strategia nie jest programem). Poza kosztami w tej części powinny znaleźć się informacje o rodzajach instrumentów finansowych służących wdrażaniu, a także lista interesariuszy zaangażowanych w proces realizacji strategii i przewidywane nakłady, jakie będą oni ponosili.
5. Charakterystyka systemu monitorowania i ewaluacji strategii. Konieczna wydaje się odpowiedź na pytania: kto będzie zbierał dane na temat realizacji strategii i czy będzie powołane ciało do oceny tych danych (np. zespół ds. strategii, komitet monitorujący); w jakich odstępach czasowych dane będą pozyskiwane; czy będzie przygotowywany raport z realizacji i czy będzie przyjmowany przez ciało uchwałodawcze? Często w strategiach są zamieszczane tylko wskaźniki wraz ze źródłami informacji, wartości bazowe, wartości docelowe, sposoby obliczania wskaźników złożonych itd. Z kolei założenia ewaluacji sprowadzają się najczęściej do stwierdzenia, że strategia będzie poddana ewaluacji przed jej przyszłą aktualizacją. Rozbudowana informacja na temat ewaluacji dodatkowo wskazuje, że zostanie ona przeprowadzona przez instytucję zewnętrzną. Należy podkreślić, że w tym sensie ewaluacja jest immanentnym elementem strategii wojewódzkich, a często pomijanym w strategiach gminnych.
6. Sygnalizowanie, jeśli to konieczne, następujących zmian organizacyjnych. Warto zwrócić uwagę również na fakt, że przyjęte w urzędach struktury organizacyjne, a także komisje samorządowe mają często wieloletnią tradycję. Jedni będą je wiązali z kulturą organizacyjną, inni wskażą, że są to często podziały nieadekwatne do wyzwań przyszłości. Warto zastanowić się, czy lista komisji przy radzie gminy czy komisji sejmiku województwa nie powinna być dopasowana do aktualnej strategii?
7. Pamiętanie, że dokument strategiczny nie jest dokumentem wdrożeniowym — wyznacza cele jako ścieżki prowadzące do realizacji wizji, schodząc w swojej szczegółowości do poziomu kierunków działań i ewentualnych działań (rozumianych jako szerokie grupy zagadnień, których uszczegółowienie nastąpi w dokumentach wdrożeniowych).

Kolejny etap — szósty — polega na **zapewnieniu spójności wielopoziomowej strategii**. Spójność jest wymagana w zakresie minimalnym, co jest efektem

przyjętego modelu zarządzania rozwojem kraju. Każdy samorząd lokalny powinien znać średniookresową strategię rozwoju kraju, krajową strategię rozwoju regionalnego, strategię rozwoju województwa i, jeśli taka istnieje, strategię rozwoju ponadlokalnego. Ta słuszną ideą z jednej strony ma zagwarantować, że cele zakładane przez władze wyższego rzędu będą realizowane, co pozwoli scedować część działań na niższe szczeble administracji. A to z kolei daje szansę na finansowanie działań, które są spójne — odpowiadają na potrzeby społeczności lokalnych i oczekiwania władz wyższego rzędu. Chcę podkreślić znaczenie trzech zagadnień:

1. Spójność z dokumentami wyższego rzędu nie powinna ograniczać własnych dążeń samorządów terytorialnych. Element spójności może być traktowany jako sposób na zabezpieczenie dodatkowych źródeł finansowania z zasobów np. polityki rozwoju województwa. Jednak kluczowa jest odpowiedź na pytanie, czy dany samorząd może realizować własną wizję rozwoju, możliwie dzięki własnym środkom, sprytnie wykorzystując przy tym nadarzające się okazje w postaci działań administracji innych szczebli.
2. Określenie spójności strategii z innymi dokumentami nie powinno być prostym dopasowaniem odpowiednich celów z różnych dokumentów. W analizie spójności np. strategii gminnej ze strategią województwa należy dokonać możliwie wnikliwej oceny wewnętrznej zawartości celów. Zaniedbania w tym zakresie będą skutkowały problemami na etapie wdrażania.
3. Eksponowanie w spójności tego, co jest najważniejsze. Takie działanie pozwoli lepiej wskazywać cele naszej współpracy między różnymi poziomami administracji.

Etap siódmy to **przygotowanie projektu strategii**. Szersze grono interesariuszy otrzymuje pierwszy raz całościową propozycję nowej strategii. Jest to bardzo ważny moment, ponieważ większość mieszkańców danego samorządu jednak nie uczestniczy w procesie tworzenia dokumentu, a wszyscy zainteresowani mogą zapoznać się z projektem i zadawać do niego wiele pytań. Dlatego też warto poświęcić uwagę następującym zagadnieniom:

1. Dokument ma swoich współtwórców, którzy nie powinni być anonimowi. W strategii powinni zostać wskazani wszyscy zaangażowani współtwórcy, którzy w rzeczywistości brali udział w pracach nad dokumentem. Wydaje się, że ten postulat nie wymaga szerszego rozwinięcia, poza tym, że ważne jest ciągłe myślenie o pozytywnym klimacie współpracy w całym procesie strategicznym.
2. Rzetelność redakcyjna. Zdarza się, choć wydaje mi się, że coraz rzadziej, że projekt strategii jest traktowany jako materiał „do atakowania”. Takie podejście zakłada, że po to są konsultacje, by wskazać wszelkie braki, nawet redakcyjne. Uważam, że poważne traktowanie czytelnika to jeden z elementów nawiązywania dobrych relacji. Ponadto dużo ważniejszy powinien być dla nas czas poświęcany na rozmyślanie o istocie strategii niż chwile, w których każdy z uczestników konsultacji zajmuje się wytykaniem błędów redakcyjnych.

3. Dokument strategiczny świadczy o nas i naszym podejściu do interesariuszy. Dbając o warstwę merytoryczną oraz graficzno-językową strategii, tworzymy własną wizytówkę, ale również tych, którzy współuczestniczyli w procesie. Należy robić wszystko, by unikać sytuacji, w których niektórzy zaangażowani współtwórcy będą odcinać się od dokumentu, ponieważ ktoś zaniedbał ten aspekt pracy nad strategią.

Konsultacje społeczne (etap ósmy) to w istocie poddanie się recenzji odbiorców. Proces ten wymaga wiele otwartości i uwagi. Zwracam uwagę na następujące kwestie:

1. Konsultacje społeczne powinny być zorganizowane tak, by w rzeczywistości mógł w nich uczestniczyć każdy mieszkaniec danej jednostki samorządu terytorialnego, który będzie miał na to ochotę. Konieczne jest zatem uwzględnienie takich godzin spotkań, które będą dopasowane do uwarunkowań lokalnych. Ważne jest również zapewnienie miejsc spotkań, które są dostępne dla osób z niepełnosprawnościami (niektóre samorządy zapewniają nawet tłumacza języka migowego). Istotne jest, by konsultacje umożliwiły kontakt internetowy.
2. Zapewnienie odpowiedniej ilości czasu na dyskusję i wymianę poglądów. Podczas konsultacji powinien być zaprezentowany dokument strategiczny, ale wcześniej musi być on udostępniony na stronie urzędu. Doświadczenie współtwórców może im podpowiedzieć, jakie w szczególności zagadnienia podkreślić przy danej grupie uczestniczącej w spotkaniu. Jednak kluczowa jest na spotkaniu opinia zaproszonych gości — to oni powinni mieć jak najwięcej czasu na dyskusję. Jeżeli konsultacje mają spełnić swoje zadanie, nie mogą być przemilczane.
3. Raport z konsultacji społecznych jest wyrazem powagi, z jaką podchodzimy do procesu strategicznego. Zasada, iż każdy zgłaszany do projektu strategii postulat będzie rozpatrzony, powinna być standardem. Autor propozycji zmiany powinien mieć pewność, że jego praca spotkała się z zainteresowaniem zespołu pracującego nad strategią i ma prawo poznać argumentację stojącą za nieprzyjęciem propozycji. Traktowanie uczestników procesu z należyтым szacunkiem będzie procentowało w przyszłości.

Kolejne dwa etapy mogą trwać równoległe z konsultacjami społecznymi. **Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko** (etap dziewiąty) wymaga zwrócenia uwagi na następujące zagadnienia:

1. Istnieje możliwość odstąpienia od oceny środowiskowej. Uważam, że oceny te są źle wkomponowane w polski system zarządzania rozwojem. Jednym krótkim zapisem wprowadzono obowiązek, od którego uznaniowo (jak bardzo często w Polsce) można otrzymać odstępstwo. Prawdopodobnie w momencie formułowania zapisu o poddawaniu wszystkich dokumentów gminnych ocenom oddziaływania na środowisko nie zastanawiano się, jakiego rodzaju dokumentami są strategie, nie myślano również o wydawanych często kompletnie bez głębszego uzasadnienia środkach na przygotowanie tych ocen, ani

nie zastanawiano się, jaki ślad węglowy taki proces zostawia wobec sprawczości ocen środowiskowych dotyczących strategii.

2. Ocena oddziaływania na środowisko może mieć charakter strategiczny. Ocena środowiskowa strategii, w której nie ma konkretnych projektów, musi mieć charakter ogólny. Warto, by oceniający wskazywali nie tylko obszary potencjalnych zagrożeń środowiska, możliwości ograniczenia presji na środowisko, ale również możliwości wykorzystania zasobów środowiskowych w celu realizacji wizji.

W przypadku **ewaluacji *ex ante*** (kolejny etap, dziesiąty), której wykonanie jest obligatoryjne, szczególną uwagę zwracam na trzy problemy:

1. Wykonawca ewaluacji powinien legitymować się doświadczeniem w tym zakresie, którego nie należy utożsamiać z liczbą przeprowadzonych ocen. Ewaluacja *ex ante* wydaje się zadaniem dość prostym — w końcu dokument strategiczny oceniają wszyscy uczestnicy konsultacji społecznych. Powierzenie sporządzenia ewaluacji powinno jednak wynikać nie tylko z litery prawa, ale przede wszystkim z przekonania, że w wyniku ewaluacji zderzymy się z opinią ekspertów, którzy nie brali czynnego udziału w dotychczasowym procesie, podzielą się swoim doświadczeniem i pozwolą samorządowi dopracować plan strategiczny. Na pewno nie każdy wykonawca jest w stanie zagwarantować spełnienie tych oczekiwań.
2. Ocena *ex ante* dokumentu strategicznego powinna odpowiedzieć na przemyślane pytania wynikające z kryteriów ewaluacyjnych. Warto pamiętać, że ustawowy zakres ewaluacji *ex ante* można traktować jako plan minimum. Poza tym, ustawodawca mówi o kryteriach ewaluacyjnych, nie o pytaniach. Istotne jest zatem, jakie pytania zostaną postawione przed ewaluatorem, czyli *de facto*, czego samorząd chce dowiedzieć się z ewaluacji. Im bardziej samorząd będzie dociekliwy, tym lepiej dla samej strategii.
3. Ewaluacja powinna wykorzystać możliwie szerokie spektrum metod gwarantujących triangulację, ale przede wszystkim rzetelne rekomendacje do strategii. Zakładając, że ewaluacja ma przyczynić się do poprawy dokumentu, powinny zostać wykorzystane różnorodne metody jego oceny. Ewaluator na pewno powinien ocenić nie tylko to, co może przeczytać, ale również dowiedzieć się, dlaczego w projekcie znajdują się właśnie takie zapisy. Jego zadaniem jest zatem wejście w szerokie interakcje z zespołem, który najintensywniej pracował nad projektem dokumentu.

Raport z konsultacji społecznych to etap (jedenasty) powiązany z samymi konsultacjami omówionymi wyżej. Wyróżniam go jednak, ponieważ w raporcie powinny znaleźć się zarówno wszelkie zgłaszane uwagi, jak i odpowiedzi na nie. Ponadto opracowanie raportu jest bardzo dobrą okazją do wprowadzenia autoprówek, jak też rekomendacji, które wynikają ze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko i ewaluacji *ex ante*. Wówczas czytelnicy raportu uzyskują w jednym dokumencie historię zmian, wraz z rzetelnym uzasadnieniem.

W kolejnym kroku przygotowania strategii należy skupić się nad jej **redakcją końcową** (etap dwunasty). Mając na uwadze bardzo zróżnicowaną jakość dokumentów, warto podkreślić następujące kwestie:

1. Redakcja tekstu wymaga również profesjonalnego podejścia. W istocie zespół, który pracował nad tekstem strategii, powinien przekazać efekt swojej pracy zawodowemu redaktorowi, którego zadaniem jest zaproponowanie poprawek językowych, ewentualnie stwierdzenie, że tekst jest napisany przystępnym językiem i nie zawiera błędów. Niestety takiego wymogu przed wykonawcami strategii zazwyczaj się nie stawia, pomimo faktu, że dokument strategiczny jest wizytówką władz samorządowych i buduje markę jednostki samorządowej.
2. Redakcja nie oznacza napisania tekstu od nowa. Dotychczasowy efekt prac (dokument zawierający uwzględnione uwagi z konsultacji) oddaje ducha całego procesu przygotowania strategii (taką należy mieć nadzieję). Ponadto projekt może zawierać sformułowania, na które zgodzili się współuczestnicy prac. Redaktor nie może więc podchodzić do swojego zadania z dużą swobodą. Dlatego też istotna jest współpraca redaktora z kierownikiem projektu.

Uchwalenie lub formalne przyjęcie strategii przygotowanej przez samorząd lub grupę samorządów (strategia ponadlokalna) jest przedostatnim, trzynastym, etapem omawianego procesu. Często ów etap wywołuje wiele emocji, które wynikają z różnic, a nawet konfliktów o charakterze politycznym (w skrajnych przypadkach słowo konflikt można uznać za eufemizm — nawet na poziomie niektórych samorządów). Prowadzi to do dyskusji o dokumencie strategicznym o słabych podstawach merytorycznych. Próby zorganizowania jak najsilniejszego wsparcia politycznego dla dokumentu powinny uwzględniać następujące zagadnienia:

1. Początek głosowania nad strategią stanowią dyskusje i decyzje odpowiednich komisji. Znane są opinie, że prawdziwe boje między radnymi toczą się na komisjach. W istocie, gdy radni są dobrze przygotowani do dyskusji, może ona wystąpić nie tylko między rządzącymi a opozycją, ale również między radnymi jednego ugrupowania. Należy przyjąć, że radni powinni zapoznać się przed spotkaniem komisji z projektem dokumentu. Spotkanie komisji będzie miało charakter wyjaśnień, a odpowiedzi powinni udzielać najbardziej zaangażowani uczestnicy procesu przygotowania strategii. Na pewno w takich spotkaniach powinien uczestniczyć kierownik tego procesu, wspierany, jeśli to konieczne, przez innych współpracowników i ekspertów.
2. Ostateczne głosowanie strategii powinno być czymś wyjątkowym, zatem warto zaplanować uroczystą sesję w tej sprawie. Można strategię przegłosować w „punkcie czternastym” posiedzenia rady, między sprawami poprawek do budżetu a przerwą kawową. Można również zrobić z ukończenia często wielomiesięcznej pracy licznych osób okazję do podkreślenia tego, na co umówiliśmy się w strategii. Uroczyste sesje są rzadkością, ale zawsze dają wiele

satysfakcji zaangażowanym współtwórcom i są elementem budowania pozytywnego klimatu wokół samorządu.

3. Przekonanie nieprzekonanych radnych, jeśli jest możliwe, wymaga bardzo dobrego przygotowania merytorycznego. Nawet w trakcie uroczystej sesji może dojść do twardej wymiany poglądów. To ostatnie spotkanie może być planowane jako formalność wobec przewagi radnych lidera. Jednak przewaga ta nie powinna pozwalać na zaniechanie rzeczowej dyskusji z oponentami. Na sesji, nawet jeśli wiadomo, jaki będzie wynik głosowania, powinno się dbać o budowę relacji opartych na rzeczowych argumentach i wymianie zdań, relacji możliwie odpolitycznionej.

Głosowanie radnych, omówione wcześniej, często jest traktowane jako zakończenie całego procesu opracowania strategii. W istocie tak jest, choć zwracam jeszcze uwagę na etap czternasty, zazwyczaj niedoceniany. Jest nim **upublicznienie i promocja strategii**. Zwracam uwagę na trzy zagadnienia, które podkreślają wagę tego etapu:

1. Uchwalony dokument powinien zostać zamieszczony w widocznym miejscu oficjalnej strony samorządu. Istnieją strategie, które są załącznikiem do uchwały rady gminy i pod numerem tej uchwały (bez nazwy i tytułu!) są umieszczone na stronie BIP urzędu. Odnalezienie takiego dokumentu wymaga nieco pracy. Dlaczego władze lokalne nie rozumieją, że strategia może być ważna z punktu widzenia np. potencjalnych inwestorów czy przyszłych mieszkańców?
2. Warto przygotować skróconą (promocyjną) wersję strategii w języku polskim i w języku angielskim. Taki materiał ma za zadanie zainteresować odbiorcę naszą wizją przyszłości, która będzie miała wpływ na każdego interesariusza. Potencjalni mieszkańcy czy inwestorzy zadają sobie pytanie o plany rozwojowe jednostki samorządu terytorialnego. Osoby zajmujące się promocją gospodarczą wiedzą świetnie, że to przedsiębiorcy są szczególnie zainteresowani planami na przyszłość — tę bliższą i tę dalszą. O tym przecież mówi dokument, jakim jest strategia.
3. Uchwalenie strategii jest pierwszym oficjalnym dniem jej wdrażania. Dlatego proces ten powinien być nagłaśniany, choćby ze względu na fakt, że będą uczestniczyli w nim różni interesariusze. Oczywiście już w trakcie opracowywania dokumentu mogą być realizowane działania związane z planowanymi w strategii kierunkami i warto to dostrzegać i komunikować mieszkańcom.

7.3. Wdrażanie

Strategia, rozumiana jako dokument, została właśnie uchwalona. W praktyce samorządowej od tego momentu często zaczyna się proces zapominania o strategii.

Może się zdarzyć, że strategia będzie jeszcze wykorzystana instrumentalnie, by stać się załącznikiem do wniosku o środki zewnętrzne. Autorzy tych wniosków przypomną sobie, że ich organizacja ma taki dokument i będą przez chwilę ze zniecierpliwieniem poszukiwać w nim odpowiednich zapisów, które pozwolą zaświadczyć, że myślimy strategicznie. Ale czy rzeczywiście działamy strategicznie?

Sposób, w jaki strategia będzie wdrażana, czyli jak praktycznie będziemy urzeczywistniać wizję rozwoju, powinien być przedmiotem dyskusji jeszcze na etapie wyboru modelu zarządzania, a na pewno w czasie tworzenia dokumentu. W istocie tak dzieje się, gdy w dokumencie strategicznym pojawiają się założenia wdrażania, a w czasie konsultacji są zgłaszane liczne projekty. Oba te zagadnienia zostały poruszone w poprzednim rozdziale.

Realizacja strategii, wdrażanie strategii czy implementacja strategii dotyczą tego samego: realnych działań zbliżających nas do osiągnięcia wizji (por. Kozioł, 2008). Wdrażanie strategii polega często na wprowadzaniu zmian w organizacji. Można przyjąć, że zmiany organizacyjne, wzmacnianie kwalifikacji pracowników, zmiana stylu pracy, to nie działania strategiczne i w istocie rzadko tego typu elementy pojawiają się w strategiach administracji publicznej. Jednak warto na zmianę organizacji spojrzeć w szerszym kontekście. Organizacje mają swoją historię, styl działania, utarte i sprawdzone zasady. Jeśli strategia wymaga zmiany od samej organizacji, wówczas jej wdrażanie nie ogranicza się wyłącznie do realizacji kolejnych punktów zapisanych w celach strategicznych. B. Spector (2012) potrzebę zmiany opisuje w następujących wymiarach: wymiar wzorca organizacyjnego, wymiar zasobów ludzkich oraz wymiar zachowań. Ważnymi elementami zmiany są ponadto: rzetelna diagnoza, odpowiednie przywództwo oraz uwzględnianie trendów zewnętrznych. Z punktu widzenia administracji publicznej zmiany, jakie mogą dokonywać się w firmach, są raczej trudne do wyobrażenia (choćby znacząca redukcja zatrudnienia), jednak interesujące są niektóre spostrzeżenia umieszczone w przytaczanej publikacji, dotyczące wdrażania samej strategii:

Wprowadzając zmiany, postaw na szybkie sukcesy dzięki projektom pilotażowym (...)

Tradycyjne mechanizmy kontroli wzmacniają przewidywalność i standaryzację, mogą natomiast szkodzić elastyczności, kreatywności i gotowości do współpracy (Spector, 2012, s. 105, 111).

Równie ważne, z punktu widzenia samorządu terytorialnego, jest to, czy zmiana zdoła wywołać w ludziach zaangażowanie oraz czy będą oni chcieli/mogli ze sobą współpracować. Teoria i praktyka pozwalają wskazać pięć wymiarów, które powinny być przedmiotem zainteresowania w procesie wzmacniania zaangażowania: różnorodność zadań; odrębność zadań; znaczenie zadań; autonomia oraz informacja zwrotna. Gdy z kolei mówimy o zachętach do współpracy, powinniśmy przede wszystkim stworzyć odpowiednie warunki do niej (określenie

wspólnego celu współpracy, nawiązującego oczywiście do celów organizacji, wprowadzenie zasady współodpowiedzialności, odpowiedni dobór ludzi do zespołu, który ma współpracować). Wymienione tu działania wyraźnie pokazują, że zmiany wewnątrz organizacji również powinno się rozpatrywać w kontekście strategicznym.

R. S. Kaplan i D. P. Norton (2010) traktują opracowanie strategii jako pierwszy etap procesu zarządzania. Kolejne etapy to: (1) planowanie strategii, (2) zestrojenie organizacji ze strategią, (3) planowanie operacji, (4) monitorowanie i uczenie się oraz (5) testowanie i adaptacja strategii. Szczególnie ciekawy jest pierwszy z wymienionych etapów wdrażania, na który składają się: opracowanie mapy wdrażania strategii, opracowanie mierników i celów szczegółowych (programów) oraz przygotowanie inicjatyw strategicznych. Mapa strategii, czyli jej architektura, powinna obrazować, w jaki sposób strategia będzie integrowała działania różnych podmiotów. W opracowaniu mapy strategii należy uwzględnić perspektywy: finansową, klienta, procesu oraz uczenia się i rozwoju. Interesujące jest, że już na etapie planowania strategii pojawiają się inicjatywy strategiczne, którymi mogą być projekty i programy wykraczające poza działania rutynowe organizacji. Jak piszą Kaplan i Norton:

Inicjatywy strategiczne są tą właśnie siłą, która przyspiesza masę organizacji, rozpoczynając jej działanie; pokonuje jej bezwładność i opór wobec zmiany (2010, s. 98).

Nieco szerszego komentarza wymaga punkt „zestrojenie jednostek organizacyjnych ze strategią”. Otóż zestrojenie obejmuje jednostki gospodarcze, jednostki pomocnicze i pracowników, a jego celem jest zmobilizowanie tych trzech grup do pracy na rzecz realizacji strategii. Pracownicy organizacji nie tylko powinni działać na rzecz osiągnięcia celów strategicznych, ale przede wszystkim powinni rozumieć strategię i być zmotywowani do aktywności. Tego typu postulat wręcz nakłada obowiązek na liderów organizacji, by zapewnili właściwe podejście do dokumentu strategicznego w całej jednostce.

Ostatni z etapów, na który chcę zwrócić uwagę w tej części publikacji, to planowanie operacji, na które składają się: doskonalenie głównych procesów oraz ustalanie priorytetów zarządzania procesami. Istotą tego etapu jest przełożenie zapisów strategicznych na konkretne działania, ale Kaplan i Norton wyraźnie sugerują, że to strategia powinna przyczyniać się do zmiany w działaniach operacyjnych. Ostatecznie programy operacyjne i projekty powinny odzwierciedlać potrzeby strategii.

W kontekście powyższych uwag na temat wdrażania można stwierdzić, że na płaszczyźnie administracji samorządowej warto zastosować nieco mniej skomplikowane podejście w procesie strategicznym. Proponuję następującą definicję wdrażania:

Wdrażanie strategii oznacza aktywność służącą osiągnięciu założonych celów strategicznych lub pozwalającą te cele zmodyfikować. Wdrażanie odbywa się poprzez wykorzystanie zasobów strategicznych oraz czynników wspierających, jak uczenie się, a także opracowanie i realizację programów strategicznych oraz inicjatyw strategicznych.

W dalszej części tego rozdziału uwagę poświęcę uczeniu się oraz programom i inicjatywom strategicznym, zasoby strategiczne zaś są omówione szerzej w rozdziale 8.

7.3.1. Nie odkładajmy strategii na półkę

Wyciągając wnioski z licznych procesów strategicznych, można wskazać kilka kluczowych rekomendacji dla samorządów w zakresie wdrażania:

1. **Strategia, jeżeli jest opracowana, powinna być traktowana jako najważniejszy dokument organizacji.** Gdy tak się nie dzieje, na pewno nie jest realizowana wizja, z którą identyfikuje się jakaś grupa mieszkańców. Odłożenie strategii na półkę oznacza, że tuż po jej uchwaleniu zaczynamy myśleć przez pryzmat spraw bieżących. Jest to słabość zarządzania strategicznego w organizacji. Często lider nie ma czasu na prace związane z wdrażaniem strategii. Wciąż od spraw ważnych i niepilnych odrywają go sprawy ważne i pilne¹⁵, a jego postawa przekłada się na innych pracowników. Warto zwrócić uwagę na jeszcze jedno zagadnienie, jakim jest przedkładanie działań politycznych nad działania strategiczne. Może to wynikać ogólnie z upolitycznienia danej organizacji (zarządzających nią). Wówczas żadne uspołecznianie procesu strategicznego (w tym wdrażania), jak i innych procesów realizowanych przez urząd nie ma sensu, ponieważ w sytuacjach trudnych zawsze górę będzie brał interes partyjny. Zapisy strategii nie dają żadnych gwarancji, że będą realizowane. To wszystko powoduje, że członkowie organizacji mogą zastanawiać nad sensem tworzenia takiego dokumentu.
2. **Wdrażanie strategii powinno wywołać ocenę koniecznych zmian organizacyjnych.** Wdrożenie planu strategicznego dotyczy często różnych komórek organizacyjnych, które powinny ze sobą współpracować. Nie zawsze jest to wpisane w DNA danej organizacji. Uchwalenie strategii powinno być aktem zobowiązującym. Wskazywałem, że strategia powinna zawierać kluczowe założenia jej wdrażania, które na tym etapie muszą być realizowane. Kaplan i Norton (2010) sugerują np. konieczność powołania odrębnej jednostki odpowiedzialnej za wdrażanie strategii. W praktyce samorządowej wdrażanie (jeśli w ogóle) należy do zestawu różnych obowiązków określonego departamentu

15. Odwołuję się w tym miejscu do Coveya (2003).

czy wydziału i przyjmuje charakter „koordynacyjno-monitorujący”. Zdecydowanie należy opowiadać się za maksymalnie silnym usytuowaniem zespołu (biura) odpowiedzialnego za wdrażanie w strukturze administracji (bezpośrednio „pod” marszałkiem, prezydentem, burmistrzem), tym bardziej że do zadań takiej jednostki powinny należeć m.in.: współpraca przy opracowaniu strategii, koordynacja przygotowania programów strategicznych i ich realizacji, monitorowanie i sprawozdawczość w zakresie wdrażania strategii, inicjowanie procesów strategicznych — w tym projektów i inicjatyw.

3. **Wdrażanie strategii powinno być procesem uspołecznionym, tak jak cały proces strategiczny.** Na etapie tworzenia dokumentu, czyli we wcześniejszych fazach zarządzania strategicznego, władze samorządowe starały się wywołać aktywność społeczną. Zaangażowane wówczas osoby zazwyczaj chętnie będą uczestniczyć w konkretyzacji zapisów, gdy litera strategii jest przekładana na projekty i inicjatywy w programach strategicznych. Błędem jest niewykorzystanie tego potencjału. Błąd ten przejawia się w co najmniej dwóch wymiarach. Po pierwsze, nieangażowanie interesariuszy do procesu wdrażania zatrzymuje ich na samym ogólnym dokumencie. Nie mają wówczas poczucia sprawczości swojego działania. To może ich demotywować przy kolejnych próbach aktywizacji społeczności regionalnej i lokalnej. Drugi wymiar dotyczy budowania relacji administracja — społeczność lokalna lub regionalna. Ta pierwsza, przygotowując różne rozwiązania bez otwarcia się na doradczy i wspierający głos mieszkańców, nie tylko przyjmuje postawę lepiej wiedzącego, ale również często przygotowuje rozwiązania niezgodne z oczekiwaniami społecznymi.
4. **Wdrażanie strategii powinno być procesem elastycznym.** Powszechnie przyjmuje się, że strategię przygotowujemy na dziesięć i więcej lat. Zakładamy jednocześnie, że jest to czas względnego spokoju (strategicznego) w administracji. Postulat elastycznego podejścia do strategii był zbijany argumentem, że uwarunkowania prawne nie skłaniają do takiego stanowiska, ponieważ rzetelny proces aktualizacji strategii trwa około roku. Ponadto strategię rządowe również są zmieniane bardzo rzadko. Elastyczności strategii nie szukałbym w zmianie samego dokumentu (w końcu oczekuję wytrwałości w realizacji wizji), a w sposobie realizacji celów. Może to następować tylko w przypadku niełączenia sfery strategicznej ze sferą wdrożeniową. To wdrożenie ma właśnie gwarantować elastyczność całej strategii. Wprowadzanie do niej projektów jest kontrproduktywne. Mimo to, można rozważyć dwa argumenty za wprowadzeniem do strategii nazw najważniejszych projektów strategicznych. Pierwszy z nich to chęć zasygnalizowania kluczowych projektów strategicznych, co może wiązać się z **kulturą organizacyjną** danej jednostki samorządu. Podkreślić jednak należy, że tego typu działanie powinno być ograniczone wyłącznie do wskazania projektów w sposób has-

łowy¹⁶. Jednocześnie należy pamiętać, że niestety dyskusja o projektach może sięgać wymiaru konkretnego dachu budynku w konkretnej wsi¹⁷. Projekty skupiają uwagę i dyskusje w trakcie tworzenia ścieżek dojścia do realizacji wizji, są głównym punktem debat/sporów w trakcie konsultacji kosztem szerszego spojrzenia na jednostkę samorządową¹⁸. Projekty w strategii powodują, że stajemy się ich zakładnikami — skoro są bardzo konkretne, ich późniejsza zmiana jest utrudniona z punktu widzenia formalnego. Popęlamy błąd, gdy w imię uspokojenia ożywionej dyskusji zaczynamy wydłużać listę rzeczy ważnych, które strategia przyjmuje cierpliwie, nawet jeśli budzi to wewnętrzny niepokój samego lidera i jego zespołu. Niestety, czasem słychać w trakcie tego typu spotkań ciche stwierdzenia: „wpisujemy, przecież i tak nie będzie na to środków...”. Takie podejście jest na pewno szkodliwe, będzie przecież obniżało poziom zaufania między interesariuszami, a ponadto świadczyło, że przygotowaliśmy plan, którego od początku nie zamierzaliśmy zrealizować.

Drugi argument to traktowanie projektów jako „zabezpieczenia” gwarantującego realizację strategii. Odbywa się to tylko na papierze. Silne jest przekonanie, że zapisanie konkretnego tytułu projektu przełoży się na łatwość rozliczenia władz lokalnych z konkretnych działań. Można zgodzić się z tym argumentem, a najlepszym dowodem jest podsumowanie działań rządu w ramach realizacji wspomnianych już prawie 180 projektów Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Naciski na wprowadzanie projektów do strategii biorą się w tym przypadku ze słabości procesu zarządzania strategicznego. Jej przejawem jest zaniechanie tworzenia konkretnych programów wdrożeniowych realizujących cele strategii. Interesariusze obawiają się, że „wdrażanie strategii skończy się na uchwaleniu strategii”. W wielu przypadkach te obawy są niestety uzasadnione. Wydawać by się mogło, że podałam właśnie koronny argument za projektami. Osąd tej sytuacji będzie inny, jeśli zastanowimy się, kto i na jakich zasadach powinien wykazywać się kreatywnością i przygotowywać, a także realizować projekty pozwalające osiągać cele. Czy powinni zajmować się tym ci sami interesariusze, którzy tworzą strategię lub są uczest-

16. Odzwierciedleniem takiego, błędnego, podejścia jest najważniejszy dokument, jakim dla strategii samorządowych jest rządowa Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (szerzej podrozdz. 5.1). Trudno zgodzić się z twierdzeniem, że umieszczenie w Strategii prawie 180 projektów strategicznych powinno być uznawane za jeden z elementów „nowej filozofii” budowania strategii, ponieważ wśród tych projektów strategicznych są m.in. program rozwoju Polski Wschodniej wdrażany przez kilka lat, ale i przygotowanie jakiejś ustawy, której uchwalenie może trwać dwa dni, co udowodnił w latach 2015–2019 Sejm RP we współpracy z Prezydentem RP.

17. Po raz kolejny można przytoczyć przykład pierwszej strategii województwa podlaskiego zawierającej załącznik, w którym znajdowało się ponad 2000 konkretnych większych i mniejszych potrzeb inwestycyjnych zebranych w trakcie spotkań z samorządami lokalnymi.

18. W aktualnych pracach nad jedną ze strategii województw wstępna lista projektów była przedmiotem podsumowań i prób wykazania, że jedne ośrodki w regionie mają więcej projektów niż inne.

nikami konsultacji społecznych dokumentu? Czy wśród nich są specjaliści z każdego obszaru, by móc wypowiadać się na temat konkretnego sposobu realizacji celu? Pozwólmy mieszkańcom dzielić się swoimi pomysłami i wspierać władze regionalne i lokalne we wspólnym wypracowywaniu najlepszych konkretnych rozwiązań dla realizacji poszczególnych celów nie na etapie tworzenia dokumentu, ale po jego uchwaleniu.

7.3.2. Wdrażanie z perspektywy interesariuszy

Wdrażanie strategii stawia przed interesariuszami kilka wyzwań (tabela 18). Od osoby pełniącej funkcję lidera oczekujemy, by utrzymała właściwy kurs strategiczny. Oznacza to, że sprawy bieżące nie przysłonią jej wizji, sama zaś wizja będzie determinowała lidera do podejmowania działań często mało spektakularnych lub mało popularnych. Sukces, a nawet same postępy we wdrożeniu strategii na pewno będą umacniały pozycję lidera i przybliżą samorząd do realizacji wizji.

Tabela 18

Wdrażanie strategii administracji publicznej — w kierunku zmiany perspektywy

Zaangażowani współtwórcy	Wymagania procesu strategicznego	Wyzwania stojące przed interesariuszami	Potencjalne rezultaty w procesie strategicznym
Lider	Inicjowanie wdrażania strategii Przywództwo realizujące wizję	Utrzymanie kursu strategicznego	Umocnienie roli lidera Realne zmiany strategiczne Realizacja wizji
Pozostali zaangażowani współtwórcy	Współtworzenie zmian strategicznych	Kreatywność Umiejętność pogodzenia spraw strategicznych z działaniami bieżącymi Współodpowiedzialność	Efektywna realizacja celów i wizji Rozwinięte sieci współpracy Wzmacnianie kultury organizacyjnej

Źródło: opracowanie własne.

Pozostali zaangażowani współtwórcy powinni uczestniczyć w procesie współtworzenia zmian strategicznych, co może przejawiać się również w codziennych działaniach. Często jako wyzwanie są traktowane zmieniające się uwarunkowania zewnętrzne, potrzeba reagowania na nie. Najczęściej są to albo wyzwania rozwojowe (np. kryzysy, megatrendy), albo konieczność reakcji na zmiany, np. wywołane modyfikacją prawa, które nazywałbym koniecznością dostosowania się, a nie wyzwaniem. Wyzwaniem w procesie strategicznym, na etapie wdrażania, jest osiągnięcie właściwego poziomu kreatywności. To kreatywność pozwala nam właściwie przekładać sumę wyzwań rozwojowych, działania dostosowawcze

i możliwości wewnętrzne organizacji na działania zbliżające nas do realizacji celów oraz oczywiście wizji.

Współtwórcy muszą sprostać jeszcze jednemu wyzwaniu — jest nim umiejętność pogodzenia spraw strategicznych z działaniami bieżącymi. W szczególności dotyczy to administracji. To właśnie bieżące problemy i konieczność ich codziennego rozwiązywania są często powodami, że zapominamy o tym, co ważne i niepilne. Trzecim wyzwaniem jest umiejętność brania na siebie współodpowiedzialności za wdrażanie strategii. Współodpowiedzialność zaliczam do zasobów strategicznych integrujących (o czym szerzej w podrozdz. 8.1) i warto podkreślić, że jego wykształcenie jest efektem różnych procesów, w tym budowania zaufania, wzmacniania kultury współpracy, właściwej organizacji całego procesu. Zdarza się, że udział interesariuszy w procesie tworzenia programów wdrożeniowych jest pasywny, ponieważ obawiają się oni, że jeśli w tym etapie współpracy podzielą się pomysłami, zostaną one podkupione przez innych. Kolejny problem to niechęć do brania na siebie współodpowiedzialności, gdy to nie jest konieczne (szczególnie widoczne w urzędach, ale i w innych organizacjach).

7.3.3. Czynniki wspierający — opracowanie i realizacja programów strategicznych

Niestety dość często wdrażanie strategii odbywa się przez działania przypadkowe, ale również bieżące, zgodnie z założeniem, że „jakoś to będzie”. Impulsem do przypomnienia sobie o strategii może być raport o stanie gminy lub województwa, w którym samorządy powinny odnieść się do realizacji strategii. Wówczas zaczyna się proces poszukiwania i przypisywania różnych działań do celów w strategii, o której niestety zapomniano. Nie jest to wyjście optymalne. Innym, zdecydowanie lepszym i wciąż rzadszym rozwiązaniem jest systemowe wdrażanie strategii, czemu na pewno sprzyjają programy strategiczne.

A. Nieto-Rodriguez (2022) wskazuje, że każda organizacja, realizując strategię, musi wykazać się „oburęcznością”, która z jednej strony oznacza umiejętność bieżącego zarządzania przez codzienne działania i operacje, z drugiej zaś zdolność do wprowadzania zmian w organizacji, co wiąże się z realizacją programów i projektów strategicznych. W drugim przypadku menedżerowie koncentrują się na innowacjach, transformacji i korzyściach, a także wspierają przedsiębiorczość i współpracę w zespołach. Programy i projekty strategiczne pozwalają organizacji osiągnąć elastyczność i zwiększają odporność na presję zewnętrzną.

Nie można mylić programów strategicznych w definiowanym przeze mnie procesie z projektami strategicznymi wskazanymi w licznych strategiach, w tym np. w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Same tytuły projektów, nawet gdy są uzupełnione o treści opisujące, co dany projekt będzie zawierał, nie są jeszcze programami strategicznymi z perspektywy procesu strategicznego (por.

Matczewski, 2000). Z drugiej strony nie wszystko, co służy realizacji strategii, musi mieć znamiona programu, dlatego na wstępie proponuję następujące definicje (por. Kudłacz, 2008):

Program strategiczny to opracowany na podstawie strategii szczegółowy opis wdrażania jej części, najlepiej któregoś z celów. Program strategiczny jest kreatywną odpowiedzią interesariuszy na zadanie, jakim jest wdrożenie strategii.

oraz:

Projekt strategiczny — zbiór konkretnych działań, które muszą zostać podjęte, by realizować bezpośrednio cele programu strategicznego, a zatem i strategii. Projekt strategiczny ma określone: budżet, źródła finansowania, termin realizacji, zasoby ludzkie i materialne, wskaźniki sukcesu, ryzyka realizacji. Za projekt strategiczny może być uznany również taki, który nie jest przypisany do programu strategicznego, ale bezpośrednio realizuje cele strategii.

Praktyka samorządowa pokazuje, że nie wszystkie działania przybliżające nas do realizacji wizji mają charakter programów i projektów. Przykładem są działania miękkie, takie jak: lobbing, incydentalna współpraca, nadawanie patronatu samorządu jakimś wydarzeniom. Dlatego przydatne jest jeszcze jedno pojęcie:

Inicjatywa strategiczna to wolne od cech programu działanie służące wdrożeniu strategii. Może, ale nie musi być częścią programu strategicznego.

Programy strategiczne, jeśli są dobrze przygotowane i realizowane, powinny z dużym prawdopodobieństwem wspierać wdrażanie planu strategicznego. Bazując na różnych doświadczeniach we współpracy z administracją, ale również na praktyce wdrażania programów w ramach realizacji funduszy europejskich na poziomie województw, można sformułować kilka zaleceń dotyczących programów strategicznych:

1. **Program strategiczny powinien być ściśle powiązany z celem lub celami strategicznymi.** Jego uzasadnienie musi odwoływać się do konkretnego zapisu strategii. Jeżeli strategia wśród celów stawia sobie rozwój przedsiębiorczości, to zagadnienie powinno mieć swój program strategiczny.
2. **Tworzenie programu strategicznego powinno być powierzone zespołowi składającemu się z przedstawicieli administracji i innych zaangażowanych współtwórców.** Wymaga to utworzenia zespołu programowego, w skład którego weszliby potencjalni realizatorzy programu, wsparci również głosem

eksperckim (szczególnie w przypadku programów specjalistycznych). Rozpoczęcie prac zespołów nad programami powinno zostać zainicjowane przez lidera.

3. **Proces tworzenia programu powinien być kreatywną odpowiedzią na pytanie, w jaki sposób realizować szczegółowe zapisy strategii.** Zatem zbędne wydają się ponowne diagnozy, które realizowano na rzecz strategii. W programie do diagnozy najważniejsza jest kwestia oceny efektywności różnych pomysłów w kontekście realizacji strategii. Jeżeli w strategii zapisano tworzenie miejsc pracy, program powinien odpowiedzieć, w jaki dokładnie sposób zostanie to zrealizowane — jakie projekty wpłyną na ów wzrost liczby miejsc pracy.
4. **Program powinien zawierać jak najwięcej konkretów.** Do nich powinniśmy zaliczyć: (a) wnioski diagnostyczne; (b) cele programowe, działania programowe i projekty — wszystkie ściśle powiązane z celami strategii; (c) opis struktury koordynującej i wdrażającej program (jednostki organizacyjne, powołane ciała) z przypisanymi zadaniami do poziomu projektów; (d) sposób finansowania programu (tu już powinny być konkretne wartości wraz ze źródłami finansowania); (e) charakterystykę projektów, czyli poza tytułem warto podać koordynatora, wartość, czas trwania, wskaźniki produktu i rezultatu; (f) harmonogram; (g) analizę ryzyka wdrażania programu.
5. Z powyższym związane jest zagadnienie opisu sukcesu programu. **Program powinien posiadać zestaw wskaźników monitorujących.** W odróżnieniu od strategii wskaźniki realizacji programu powinny: (a) mieć bezpośrednie przełożenie na wskaźniki zapisane w strategii (zbędne są wskaźniki kontekstowe); (b) dotyczyć produktów i rezultatów; (c) mieć określoną wartość bazową i docelową. Zapisy dotyczące wskaźników na poziomie programu powinniśmy przygotowywać, myśląc jednocześnie, jakie projekty i inicjatywy będą te programy wypełniać.

Z punktu widzenia wdrażania programów strategicznych istotne są relacje między nimi. I tak, M. Morgan, R.E. Levitt i W. Malek (2010) zauważają, że programy są współzależne, przy czym mamy do czynienia ze współzależnością różnego rodzaju. Jest współzależność łączna (gdy dwa programy muszą być zakończone, by osiągnąć stawiany cel); współzależność sekwencyjna (program może być wdrażany po zakończeniu innego programu); współzależność wzajemna (realizacja jednego programu może być w konflikcie z innym programem), współzależność zmian (wydaje się rodzajem współzależności wzajemnej, ale zwraca się szczególną uwagę na fakt, że programy ulegają modyfikacjom, które muszą być rozpatrywane w kontekście całego procesu — w innym razie zmiany w jednym programie mogą blokować realizację innego programu). W tym miejscu należy jeszcze raz podkreślić, że to właśnie na poziomie programów można osiągać elastyczność strategiczną.

Przygotowując programy, powinniśmy mieć na uwadze ewentualne projekty, które będą w ich ramach realizowane. Praktyka pozwala sformułować tezę, że część projektów i inicjatyw (a na pewno pomysłów) pojawia się już na etapie tworzenia planu, czyli w trakcie dyskusji o celach strategicznych i operacyjnych, kierunkach działań etc. Gdy tworzymy programy, często wracamy do tych pomysłów, ale również je uszczegóławiamy. Dlatego też projekty i inicjatywy możemy podzielić na co najmniej dwie kategorie:

- projekty i inicjatywy wstępnie doprecyzowane oraz projekty i inicjatywy „potencjalne”. Te pierwsze dotyczą tematów relatywnie dobrze rozpoznanych i podejmowanych nawet w kontekście zasobów ludzkich, ewentualnego finansowania — mają również wsparcie decyzyjne. Projekty i inicjatywy potencjalne wymagają dyskusji, ale ich wadę można zamienić w silną stronę. To niedopracowanie projektów i inicjatyw może wymagać mobilizacji różnych interesariuszy, burz mózgów, wymiany myśli. To oznacza, że uwolniony może być potencjał tych projektów;
- projekty i inicjatywy kluczowe oraz projekty i inicjatywy uzupełniające. W pierwszym przypadku mówimy o projektach i inicjatywach bezpośrednio i w sposób istotny wpływających na realizację celów, pozostałe mogą być z celami związane bezpośrednio, ale ich wpływ nie jest kluczowy.

Na zakończenie chcę zwrócić uwagę na zagadnienie, które można nazwać zestrąjaniem organizacyjnym strategii i procesu wdrożenia (zob. Kaplan Norton, 2010). W jednym z procesów ewaluacyjnych, które prowadziłem, dotyczącym wdrażania strategii, poprosiłem o rozmowę z dyrektorem jednostki organizacyjnej, od którego usłyszałem, że prawdopodobnie nie ma potrzeby spotkania, ponieważ jego biuro nie zajmuje się wdrażaniem strategii. To tylko przykład jednej z wielu sytuacji, w których pracownicy urzędu gminy lub urzędu marszałkowskiego potrafią wskazać głównego dysponenta procesu realizacji strategii, zapominając często celowo o sobie. Większość urzędników widzi odpowiedzialnego za strategię w swoim liderze i pracownikach biura, które nad przygotowaniem dokumentu pracowało w najbardziej zaangażowany sposób. To oczywiście jeden ze sposobów działania, ale na pewno nie prowadzi do efektywnego zarządzania strategicznego.

Realizacja strategii przez programy strategiczne powinna angażować wszystkie zasoby organizacyjne, oczywiście w odpowiednim zakresie. Przygotowanie programów realizujących cele strategiczne musi wskazywać odpowiedzialne jednostki (nawet osoby), w tym koordynatorów, oraz uwzględniać strukturę organizacyjną urzędu. Jestem przekonany, że wdrożenie strategii, jeśli tego będzie wymagała ocena efektywności, powinno móc pociągnąć za sobą nawet zmiany organizacyjne w urzędzie. Można zadać pytanie o cel takich działań. Kaplan i Norton (2010) wskazują, że tym celem powinna być synergia, której należy doszukiwać się na poziomach: finansowym, relacji z klientami, procesów i uczenia się.

Rozwijając to podejście, można sugerować zmiany w samorządowej administracji podporządkowane strategii jako możliwości osiągnięcia synergii w zakresie:

- finansowym — gdy możemy nie tylko wykorzystać zasoby różnych jednostek organizacyjnych, ale również zintegrować koszty odbywających się w nich procesów. Część kosztów, jak np. monitoring, może mieć charakter ogólnosystemowy, gdy następuje rzeczywiste wdrażanie strategii w różnych komórkach organizacyjnych;
- relacji z otoczeniem — rzetelna i konsekwentna realizacja strategii przez cały urząd jest istotnym sygnałem dla interesariuszy, że ich zaangażowanie w procesie przygotowania dokumentu nie było działaniem pozornym ze strony władz samorządowych;
- procesowym — programy integrujące działania różnych komórek mogą prowadzić do zaangażowania w ich przygotowanie najlepszych zasobów ludzkich, a z czasem mogą stać się wzorem dla innych;
- uczenia się — programy interdyscyplinarne, ale również te jednorodne, których przygotowanie wymaga wielu interakcji. Programy te są świetną okazją, by pracownicy jednego urzędu z różnych komórek mogli nie tylko poznać się, ale przede wszystkim wymieniać się pomysłami i zwiększać swoje rozumienie pojedynczych działań w całości procesu strategicznego.

Reasumując, przygotowanie i realizacja programów strategicznych powinny być traktowane jako nieodzowny element procesu strategicznego. Niestety, wciąż są uznawane przez wiele samorządów raczej za elementy, który można pominąć. W zamian takie samorzady wolą działania reaktywne na ofertę zewnętrznych źródeł finansowania.

8. Zasoby procesu strategicznego

W tej części publikacji koncentruję się na zasobach, które powinniśmy wykorzystywać w procesie strategicznym. Zasoby te będę nazywał „zasobami strategicznymi”, zakładając w domyśle, że są i takie zasoby, które strategicznymi nie są. Zagadnienie zasobów rozwijam również w podrozdziale 3.2, w którym poruszam temat czynników rozwoju oraz kapitałów terytorialnych, ale robię to w odniesieniu do przestrzeni, a dokładnie do obszaru strategicznego.

Zasoby strategiczne dzielę na zasoby integrujące oraz zasoby wiedzy. Nietrudno zauważyć, że oba typy należą do zasobów niematerialnych. Pewne zdziwienie może budzić fakt, że za zasób strategiczny w tym miejscu nie uważam ludzi. Przecież z punktu widzenia organizacji, jaką jest samorząd terytorialny, wójt czy burmistrz może być traktowany, często bez przesady, jako największy zasób gminy! Z kolei ów wójt, wdrażając swoją wizję, ocenia zasoby, jakimi są pracownicy urzędu itd. W tym przypadku zasobem mogą być nazwani zaangażowani współtwórcy procesu strategicznego. Jednak, podobnie jak czynię to jeszcze w rozdziale 3, ogólnie kapitał ludzki i kapitał społeczny można traktować jako określone uwarunkowanie, a w kontekście rozwojowym jako podstawę wszystkiego. W ujęciu ekonomicznym zasobem są aktywa, zatem ludzie zamieszkujący daną gminę mogą być traktowani jako zasób. Nas interesuje jednak wkład mieszkańców w proces strategiczny, który nazywam zasobem strategicznym.

Omawiając w rozdziale 2.1 różne typy interesariuszy, zwracałem uwagę przede wszystkim na ich sprawczą siłę (pozytywną i negatywną) dla procesu strategicznego. To interesariusze powinni zadbać, by dysponować i wykorzystywać w procesie strategicznym dwa typy zasobów strategicznych: zasoby integrujące i zasoby wiedzy.

Proponując dwa typy zasobów strategicznych, czyli zasobów integrujących i zasobów wiedzy, można dociekać, czy są one istotne z punktu widzenia procesu strategicznego i czy trudno jest je naśladować. W dobie otwartości urzędów, jawności dokumentów, możliwości uczestniczenia wszystkich chętnych np. w posiedzeniach rad gminy, nie jest łatwo ukryć przed konkurencją sposób działania samorządu. Jeżeli jednak rozpatrzmy powyższe zasoby w kontekście naszego konkretnego samorządu i relacji, jakie w nim występują, możemy być pewni, że tego nie da się skopiować. Często słyszę na spotkaniach głosy mówiące o tym, że w innej gminie jest lepiej, że tam ludzie chcą współpracować etc. To oczywi-

ste, że wiemy, na czym polega współpraca, i wiemy, że w innej gminie udaje się ją wdrożyć, ale nie umiemy tego zrobić w ten sam sposób w kolejnej organizacji. Podobnie jest z zasobami wiedzy. Samorządy są świadome konieczności przygotowania diagnozy, wdrażania monitoringu i zlecenia ewaluacji. Te zwykłe działania na pewno nie stanowią zasobu strategicznego. Ale w konkretnym samorządzie, co postuluję, mogą one urastać do takiego zasobu, jeśli będą wykorzystywane w sposób wyjątkowy, ponownie: taki, którego nie da się skopiować. Wagę tych działań dla procesu strategicznego staram się wykazać w rozdziale poświęconym zasobom wiedzy.

8.1. Zasoby integrujące — zaufanie, współpraca, współodpowiedzialność

Zasoby integrujące mają za zadanie uwolnić możliwości, jakie dają relacje między interesariuszami. Relacje i ich sieci mogą być wykorzystywane już na etapie tworzenia wizji, a na pewno odgrywają ważną rolę tuż po jej sformułowaniu i utrzymują ją do końca procesu strategicznego. Samorząd terytorialny to zbiór mieszkańców i reguł obowiązujących między nimi. Każdy z mieszkańców dysponuje określonym kapitałem ludzkim, ma również potencjał, by współtworzyć kapitał społeczny. Ważne są kompetencje zarówno indywidualne, jak i zbiorowe, będące efektem relacji (Hollenbeck i Jamieson, 2015). Jednym z kluczy do prowadzenia dobrego procesu strategicznego, który nie tylko pomoże zrealizować wizję rozwoju, ale również będzie skutkował wartością dodaną (np. wzmocni relacje między interesariuszami), jest integrowanie interesariuszy między sobą, jak też z samym procesem strategicznym.

Kluczowe kategorie: zaufanie, współpraca oraz współodpowiedzialność, mają swoje definicje, ale jednocześnie błędem byłoby omawiać je bez wskazania kontekstu. Zdefiniujmy zatem zaufanie, współpracę i współodpowiedzialność w procesie strategicznym, by następnie zastanowić się nad tym, jak interesariusze mogą te zasoby współtworzyć i wspólnie wykorzystywać w drodze do realizacji wizji.

Zaufanie w procesie strategicznym rozumiem jako:

przekonanie, że w sytuacji niepewności dany interesariusz procesu strategicznego postąpi zgodnie z przewidywaniami.

Jak zauważa P. Sztompka (2007), który we własnej definicji zaufania wprowadza metaforę „zakładu”, w przypadku zaufania musimy rozpatrywać zarówno aspekt założeń, antycypowania czyichś reakcji, jak i aspekt działania, bez którego trudno mówić o zaufaniu. Na podmioty zaufania zwraca uwagę m.in. R. Hardin

(2009), który podkreśla konieczność wystąpienia osoby rozporządzającej zaufaniem, osoby — powiernika i w końcu tematu, którego to zaufanie dotyczy. Można zatem w jakimś obszarze mieć do kogoś zaufanie, gdy w innym już nie.

P. Sztompka (2007) wyróżnia cztery typy działania opartego na zaufaniu: (1) działanie antycypujące, czyli to, które znajduje się w definicji zaufania zaprezentowanej powyżej; (2) zaufanie powiernicze — gdy np. oddajemy komuś część odpowiedzialności za realizację jakiegoś zadania i wiemy, że będzie ono zrealizowane właściwie; (3) zaufanie obligujące — bazujące na tym, że zaufanie stanowi bardzo dużą wartość (przynajmniej dla niektórych), zatem obdarzając kogoś zaufaniem, liczymy na konkretne reakcje, w tym taką, że druga strona doceni nasz akt z wzajemnością; (4) zaufanie prowokowane — gdy demonstrujemy wiarygodność, by inni nam ufali. Sam autor wskazuje, że wszystkie cztery typy działania mogą wystąpić w jednej sytuacji i podział ten może wydawać się niektórym sztuczny, ale ma z pewnością walor analityczny.

Warto wskazać zachowania ludzkie wzmacniające zaufanie. Przede wszystkim powinny być stosowane przez lidera, jednak odnoszą się one do każdego interesariusza. S.M.R. Covey i R.R. Merrill (2009, s. 7–8) wskazują na następującą „trzynastkę”: (1) mówienie wprost; (2) okazywanie szacunku; (3) dbanie o przejrzystość; (4) naprawianie krzywd; (5) okazywanie lojalności; (6) wykazywanie się rezultatami; (7) doskonalenie się; (8) konfrontacja z rzeczywistością; (9) precyzowanie oczekiwań; (10) przyjmowanie odpowiedzialności; (11) najpierw słuchanie; (12) dotrzymywanie zobowiązań; (13) obdarzanie zaufaniem. Ponadto przywołani autorzy, mówiąc o zaufaniu w organizacji, operują metaforą podatków od niskiego zaufania i dywidend od wysokiego zaufania. W pierwszym przypadku niskie zaufanie prowadzi do: zbędnego podwajania działań (kontrola kontrolujących); biurokracji; polityki walki; braku zaangażowania; rotacji kadr; zawirowań i oszustw. Z kolei korzyści (dywidendy) to: zwiększona wartość; przyspieszony wzrost; większa innowacyjność; lepsza współpraca; ściślejsze partnerstwo; lepsze wykonanie i większa lojalność.

Drugi zasób integrujący to **współpraca**, którą definiuję następująco:

realizacja określonego zadania w procesie strategicznym przez co najmniej dwie osoby, polegająca na współdzieleniu kompetencji.

M. Tomasello (2016), starając się odpowiedzieć na pytanie, dlaczego współpracujemy, stawia tezę, że ludzie są urodzonymi altruistami, i wskazuje trzy typy altruizmu: pomaganie, informowanie, dzielenie się¹. Jednak za prawdziwe źródło

1. Tezy Tomasella są oparte na wynikach badań małych dzieci (kilkunastomiesięcznych) i szerokich porównaniach z wynikami badań szympanсів. Jak twierdzi autor: „jesteśmy urodzonymi altruistami i współpracownikami. To dlatego podbiliśmy świat” (cytat z okładki książki).

dło współpracy uznaje mutualizm, czyli osiągnięcie korzyści na skutek współpracy, jednak tylko wówczas, gdy rzeczywiście współpracujemy (eliminujemy „gapowiczów”). Współpraca warunkowana jest tym, co ludzie musieli wykształcić u siebie, by przetrwać już w czasach prehistorycznych, a to znaczy, że oparta jest na: (1) koordynacji i komunikacji; (2) tolerancji i zaufaniu oraz (3) normach i instytucjach, przy jednoczesnym założeniu, że każda współpraca musi mieć jakiś cel.

W pierwszym przypadku (koordynacji i komunikacji) istotna wydaje się umiejętność organizacji wysiłku zbiorowego, o której pisał m.in. P.M. Blau (2009), zwracając jednocześnie uwagę na fakt, że cele, które mogą być powszechnie akceptowane, nie muszą być w istocie celami wspólnymi. Ponadto koordynacja wymaga przywództwa, które oznacza z jednej strony nierównomierne rozłożenie odpowiedzialności, ale również różnorodne korzyści ze współpracy.

M. Tomasello (2016) twierdzi, że współpraca wymaga tolerancji i zaufania, bez których trudno jest osiągnąć współdziałanie na rzecz wspólnego celu. Zaufanie omówiłem wyżej, a tolerancję, rozumianą jako szacunek dla odmiennych postaw i poglądów, należy rozpatrywać również w szerszym kontekście. Otóż tolerancja pozwala jednostkom adaptować się do działań zbiorowych, nienastawionych na konkurencję.

W kontekście norm i instytucji Tomasello wyróżnia dwa podstawowe typy norm, którymi są: normy współpracy (pochodzą z relacji współzależności i reakcji grup na niepowodzenia) i normy dostosowania (wynikające z presji dopasowania się do grupy). W końcu instytucjami są umowy społeczne dotyczące znaczenia zarówno przedmiotów, jak i relacji. Współpracę wspiera więc sposób organizacji urzędu, ale również przyjęty sposób zarządzania ludźmi, w tym styl działania lidera. Jak wskazuje R.K. Sprenger (2011), wspieranie współpracy polega na stawianiu przed zespołami poważnych problemów do rozwiązania, minimalizacji rywalizacji i maksymalizacji kooperacji oraz kształtowaniu podejścia podkreślającego, że pracujemy nie ze sobą, ale dla siebie nawzajem.

Trzeci zasób integrujący to **współodpowiedzialność**, którą definiuję jako:

współdzielenie odpowiedzialności za zadania w procesie strategicznym.

Taka definicja wydaje się niemal bezdyskusyjna, jednak zwrócę uwagę na problem podziału odpowiedzialności. Umiejętność cedowania odpowiedzialności i/lub dzielenia się nią stoi po stronie „dawcy”, gdy po drugiej — „biorcy” — znajduje się umiejętność przyjmowania i radzenia sobie z odpowiedzialnością. Lider musi charakteryzować się zdolnością określania zadań, jakie stawia przed jednostką, zespołem — przy czym ważne jest, czy oczekuje realizacji zadania „od A do Z” w ściśle określony sposób, czy też liczy na innowacyjne podejście zespołu i daje mu dużą swobodę działania. Ważnym elementem dzielenia się odpowiedzialnością

jest kontrola. Tu ponownie zauważyć można, że nie wszyscy ludzie mają podobne oczekiwania wobec funkcji kontrolnej. Jedni częste kontrole będą odbierali jako przejaw braku zaufania, inni — ci, którzy czują się obciążeni odpowiedzialnością — będą za częste kontrole wdzięczni (Blau, 2009).

Reasumując, trzy wskazane zasoby integrujące stanowią największą siłę, gdy występują wspólnie, i niemal nie mają znaczenia, gdy pojawiają się oddzielnie. Jak zauważa Sztompka (2016), środowisko pracy ma wpływ na to, czy możemy liczyć na powstawanie innowacyjnych rozwiązań, ale również budowanie nowych form organizacji i zmienianie starych. Autor, szukając warunków dla rozwoju podmiotowości społecznej, twierdzi, że ważne są zarówno cechy przestrzeni międzyludzkiej, jak i właściwości sieci relacji społecznych. Dlatego też w procesie strategicznym istotne są m.in.: relacje określone w sposób luźny, dający swobodę działania i interpretacji; zasady podejmowania decyzji mogą mieć charakter demokratyczny; struktura sieciowa, nie hierarchiczna; likwidowanie podziałów i klik; budowanie przeświadczenia o trwałości procesu; tworzenie kanałów informacyjnych; otwarcie procesu na możliwie szerokie grono interesariuszy; budowanie klimatu współpracy.

8.1.1. Wzmacnianie zasobów integrujących — na szczyt drabiny partycypacji

Z przytoczonych w poprzedniej części definicji jednoznacznie wynika, że wzmacnianie zasobów integrujących proces strategiczny wymaga relacji co najmniej dwóch interesariuszy, ale w istocie zaangażowanych w proces strategiczny jest znacznie więcej osób. Zatem cechą procesu strategicznego jest możliwie szeroki współdział w nim interesariuszy. Oznacza to, że proces powinien mieć charakter partycypacyjny (czasem nazywany inkluzyjnym). Partycypację można rozpatrywać w sensie prawa obywateli, które staje się priorytetem współczesnych demokracji (Szaranowicz-Kusz, 2012). Należy zwrócić uwagę na fakt, że partycypacja ma różne odcienie, co zostało określone jako „drabina partycypacji”. Trzeba mieć więc świadomość różnych szczebli partycypacji, których S.R. Arnstein (2012) wyróżniła osiem. Szczeble partycypacji zostały podzielone na trzy grupy uczestniczenia obywateli we współrealizowaniu władzy. Może to być brak uczestnictwa, działania pozorne i uspołecznienie władzy. Przyjrzyjmy się pokrótce każdemu z nich z punktu widzenia procesu zarządzania strategicznego².

1. Manipulacja — to najniższy szczebel drabiny, należący do grupy „brak uczestnictwa”, choć oczywiście występują tu relacje władze samorządowe — społeczność. Polegają one jednak na tym, że to władze, przy wykorzystaniu aparatu

2. Na temat uspołecznienia procesów planistycznych i strategicznych w Polsce zob. np. Kaczmarek i Wójcicki, 2015 oraz Dziemianowicz i Cybulska, 2020.

urzędniczego, pod pozorem współpracy, starają się *de facto* przeforsować swoje plany, przekazując odpowiednio podane informacje.

2. Terapia — to drugi szczebel drabiny, który współtworzy grupę „brak uczestnictwa”. Autorka przypisuje terapii grupowej, rozumianej jako partycypacja, negatywne cechy „nieszczerości i arogancji”. Przede wszystkim chodzi tu o odwrócenie uwagi mieszkańców od rzeczywistych problemów społeczności i skoncentrowanie jej na „zmienianiu samych mieszkańców”.
3. Informowanie zaczyna drugą grupę uczestniczenia, tj. „działania pozorne”. W tym przypadku główną cechą jest informowanie bez chęci władzy samorządowej otrzymania od swoich obywateli jakiegokolwiek informacji zwrotnej.
4. Konsultacje — cechą charakterystyczną tego szczebla drabiny jest zbieranie opinii mieszkańców. Problemem jest nieuwzględnianie ich w dalszych pracach i dlatego takie działania Arnstein nazywa zwykłym oszustwem.
5. Ugłaskiwanie — to ostatni szczebel z grupy działań pozornych. Władze samorządowe włączają do procesu strategicznego przedstawicieli różnych środowisk, ale nie zamierzają pozwolić im na wpływ na podejmowane tematy. Celem jest raczej stworzenie „zasłony dymnej”, z której ma się wyłonić „aktywne” włączanie mieszkańców.
6. Partnerstwo — ta forma partycypacji rozpoczyna grupę, którą można nazwać „uspołecznieniem władzy”. Cechą charakterystyczną partnerstwa jest podział władzy i obowiązków w ramach wspólnych przedsięwzięć.
7. Delegowanie — jedna z najbardziej zaawansowanych form uspołecznienia, ponieważ polega na oddaniu mieszkańcom niemal pełnej władzy nad realizacją jakiegoś przedsięwzięcia, programu.
8. Kontrola obywatelska — jest to ostatni szczebel drabiny i różni się od poprzedniego przekazaniem obywatelom uprawnień do bardziej złożonych zagadnień niż tylko realizacja programu. Arnstein podaje przykłady prowadzenia szkół czy zarządzania osiedlami.

Od czasu napisania przez Arnstein fundamentalnego artykułu minęło już wiele lat, a partycypacja stała się tematem wręcz politycznym, który jest podejmowany coraz częściej przez świadomych obywateli — musi być zatem uwzględniany przez polityków. W książce *Koszmar partycypacji* M. Miessen (2012) wprowadza kilka interesujących tez, które warto brać pod uwagę, gdy mówimy o partycypacji. Pierwsza z nich dotyczy kolaboracji, która zdaniem Miessena znajduje się na końcu tej samej płaszczyzny, na której leży partycypacja. Druga teza dotyczy nadużywania partycypacji. Miessen wskazuje, że partycypacja może wzmacniać demokrację, ale również ją osłabiać. Takim przykładem jest nadużywanie referendów. Gdy wciąż odwołujemy się do oczekiwań mieszkańców, z jednej strony uzyskujemy odpowiedź, jaki jest rozkład głosów, z drugiej zaś zrzucamy z siebie odpowiedzialność za podjęte decyzje. Ponadto referendum nie generuje wizji ani idei — odpowiada na bardziej lub mniej przemyślane pytanie. Miessen zauwa-

za ponadto, że mówiąc o „dobroci” partycypacji, zakładamy, że zdanie większości musi być mądre. Autor traktuje partycypację jako „agresywną, niedemokratyczną praktykę, oportunistyczny model interwencjonizmu (...)” (Miessen, 2012, s. 47). Ostatnia teza, którą chciałbym przytoczyć, głosi, że „każda forma partycypacji jest formą konfliktu” (Miessen, 2012, s. 117), i, co wydaje się najważniejsze, podejmowanie i uczestniczenie w tych konfliktach jest bardziej przydatne z punktu widzenia procesu strategicznego niż tworzenie zgodnej atmosfery.

Praktyka uspołeczniania procesów strategicznych w polskich samorządach pozwala sformułować tezę, że wciąż trudno jest wspiąć się na szczyt drabiny, a w niektórych przypadkach widać dążenia do spychania aktywnych mieszkańców na niższe szczeble. Takie działania nie tylko ograniczają chęć do partycypacji, ale również hamują rozwój społeczeństwa obywatelskiego³. Literatura wyróżnia kilka ważnych podejść do społeczeństwa obywatelskiego, ale ze względu na tematykę niniejszej publikacji skoncentrujemy się na podejściu współczesnym⁴. Polega ono na plasowaniu społeczeństwa obywatelskiego w sferze między życiem prywatnym a tym, co może być nazywane sferą polityczną, ale również widoczny jest sposób myślenia o społeczeństwie obywatelskim jako integralnej części państwa. A. Giddens podaje następującą definicję społeczeństwa obywatelskiego:

Sfera aktywności lokująca się pomiędzy państwem a rynkiem, obejmująca rodzinę, szkoły, stowarzyszenia lokalne, instytucje pozagospodarcze. W aktywnych społeczeństwach demokratycznych „społeczeństwo obywatelskie” czy też kultura obywatelska odgrywa kluczową rolę (2012, s. 1080).

Mając na względzie proces strategiczny, warto przytoczyć fragment z publikacji B. Pobożego:

3. Politologia wywodzi społeczeństwo obywatelskie od Arystotelesa i Cycerona. W tym rozumieniu społeczeństwo obywatelskie jest utożsamiane z państwem jako formułą idealnej wspólnoty obywatelskiej oraz uczestniczeniem jednostki w życiu wspólnoty politycznej. Społeczeństwo obywatelskie i społeczeństwo w sensie politycznym były ze sobą zatem utożsamiane. Badacze dostrzegają ślady tego myślenia w filozofii liberalnej, która stała się podstawą budowania państwowości Anglii w XVII i XVIII w. (Poboży, 2007). Dzieje rozwoju państwowości przyniosły powolne oddzielanie się społeczeństwa obywatelskiego od państwa — głównie za sprawą zmniejszenia wolności obywateli w absolutystycznych państwach XVII-wiecznej Europy. To rozdzielenie się warstwy społecznej i politycznej spowodowało, że nowoczesne państwo musiało na nowo nadawać prawa aktywnego uczestniczenia swoim obywatelom, co można zauważyć w Konstytucji Stanów Zjednoczonych, ale szczególnie widoczne jest we francuskiej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela (pierwszy dokument uchwalono w 1776 r., drugi zaś w 1787).

4. B. Poboży (2007, s. 353) wskazuje na następujące etapy rozwoju idei społeczeństwa obywatelskiego: formuła klasyczna (społeczeństwo obywatelskie jest synonimem państwa); formuła liberalna (zaprzeczenie państwa); formuła heglowska, w której społeczeństwo obywatelskie stanowi ogniwo między rodziną a państwem; formuła socjologiczna, która skupia się na relacjach między obywatelami; formuła historyczno-materialistyczna, w której kluczowe są stosunki ekonomiczne; i w końcu formuła współczesna, której wyróżnikami są trzeci sektor plasujący się między sferą polityczną i sferą prywatną oraz nurt dualny, koncentrujący się na zagadnieniach socjopolitycznych oraz instytucjonalnych.

Dla istnienia społeczeństwa obywatelskiego niezbędna jest po pierwsze: indywidualna świadomość bycia podmiotem — obywatelem, po drugie: wynikająca z niej osobista aktywność — uczestnictwo w życiu publicznym, albowiem społeczeństwo obywatelskie to społeczeństwo uczestniczące.

Brak świadomości i wspomnianej aktywności obywatelskiej może doprowadzić do kryzysu instytucji demokratycznych, a w konsekwencji zagrozić realizacji idei społeczeństwa obywatelskiego (2007, s. 363).

Reasumując, w krótkiej perspektywie pozostawianie interesariuszy procesu strategicznego na niskich szczeblach drabiny partycypacji może wydawać się niektórym efektywne (skoro ograniczamy pole do konfliktów), ale w dłuższej perspektywie podkopuje sens samorządności.

W tym miejscu należy też zasygnalizować fakt, że fala uspołeczniania różnych działań administracji, którą obecnie obserwujemy i którą L. Leydesdorff (2012) nazwał poczwórną helisą⁵, spotyka się z twardymi kontrargumentami tych, którzy stoją na stanowisku zwolenników demokracji większościowej (Saward, 2008). Ci ostatni twierdzą, że skoro władze otrzymały mandat na tyle silny, by skutecznie realizować politykę rozwoju, nie muszą na siłę włączać mieszkańców, którzy najczęściej nie są wcale zainteresowani współuczestnictwem w procesach decyzyjnych. Rodzi to pytanie o przyczyny braku lub niskiej aktywności społeczności samorządowych. Jednak kluczowe wydaje się to, co zasygnalizowałem już wyżej: otwartość, relacje, współpraca pozwalają tworzyć warunki do kreatywności i innowacji (w tym społecznych), które zdecydowanie zwiększają potencjał do rozwiązywania problemów, wychodząc poza mury administracji.

8.1.2. Zasoby integrujące z perspektywy zaangażowanych współtwórców

Zaangażowani współtwórcy, w tym lider, mają przed sobą bardzo podobne wyzwania, które są oczywiście związane z zasobami integrującymi (tabela 19). W skrócie, najważniejsze jest wzmacnianie zaufania, rozwijanie współpracy oraz uruchomienie procesu dzielenia się odpowiedzialnością. Przyjrzyjmy się wyzwaniom, jakie stoją przed kluczowymi interesariuszami w procesie strategicznym.

W przypadku lidera należy oczekiwać, że będzie dążył do samodoskonalenia cech przywódczych, które w rezultacie będą wzmacniały jego pozycję. Często liderzy uważają, że osiągnęli już wszystko, są wybierani, ponieważ mają dość silnie wykształcone cechy przywódcze. Taka postawa wynika z pychy, a na pewno stoi w sprzeczności z twierdzeniem, że człowiek uczy się przez całe życie. Drugim wyzwaniem stojącym przed liderem w zakresie wzmacniania zaufania jest otaczanie się przez lidera ludźmi godnymi zaufania. Szczególnie w świecie polityki, któ-

5. Helisa poczwórna jest rozwinięciem helisy potrójnej wprowadzonej przez H. Etkowitzę i L. Leydesdorffa (2000).

Tabela 19
Zasoby integrujące w procesie strategicznym — w kierunku zmiany perspektywy

Interesariusze	Wymagania procesu strategicznego	Wyzwania stojące przed interesariuszami	Potencjalne rezultaty w procesie strategicznym
Lider	Wzmacnianie zaufania	Samodoskonalenie cech lidera Otaczanie się ludźmi godnymi zaufania	Silne przywództwo
	Wspieranie współpracy	Definiowanie zespołowych problemów z dużą samodzielnością działania	Wspieranie organizacji sieciowej
	Dzielenie się odpowiedzialnością	Budowanie systemu wartości organizacji opartego na zaufaniu i współodpowiedzialności Ograniczanie kontroli	Silna instytucja
Pozostali zaangażowani współtwórcy	Wzmacnianie zaufania	Poszerzanie kręgów zaufania	Silne więzi personalne i grupowe
	Otwartość na współpracę	Wzmacnianie fundamentów współpracy	Szerokie grono zaangażowanych współtwórców
	Transfer odpowiedzialności	Promowanie działań przesuujących proces strategiczny w kierunku najwyższych szczebli drabiny partycypacji	Wyzwolona kreatywność grupowa

Źródło: opracowanie własne.

ra niestety dominuje również w wielu samorządach, taka postawa nie jest wcale łatwa. Otaczanie się ludźmi godnymi zaufania również nie jest proste. Zdobycie zaufania to proces poznawania się w różnych relacjach i sytuacjach. Wymaga to czasu, jednak z pewnością sukces w tym zakresie będzie przekładał się na możliwości budowania coraz silniejszego przywództwa.

Lider, chcąc uruchomić pozytywną aktywność społeczną w procesie strategicznym, powinien definiować problemy do rozwiązania w zespołach, które z kolei powinny charakteryzować się dużą samodzielnością działania. Taka postawa również nie jest powszechna — zazwyczaj zespołom przydziela się konkretne zadania do realizacji i obejmuje się je odpowiednią kontrolą. Ograniczanie kontroli to kolejne wyzwanie, przed jakim stoi lider. Nie postuluję zniesienia kontroli, ale umiejętne jej stosowanie. Takie podejście, wsparte budowaniem systemu wartości organizacji opartego na zaufaniu i współodpowiedzialności, pozwoli stworzyć silne podstawy instytucjonalne całego procesu strategicznego.

Wyzwania stojące przed pozostałymi zaangażowanymi współtwórcami są zbliżone do tych, które stawiamy przed liderami. Ogólnie można nazwać je doskonaleniem i transferem zaufania oraz wzmacnianiem fundamentów współpracy. Zwiększanie grupy zaangażowanych interesariuszy w proces strategiczny powinno odbywać się na wyższych szczeblach drabiny partycypacji, ponieważ dopiero tam można wyzwać innowacyjność i kreatywność grupową, której należy oczekiwać w poszukiwaniu najlepszych ścieżek dojścia do wizji.

8.2. Strategiczne zasoby wiedzy — diagnozowanie, monitorowanie, ocenianie

W zaproponowanym modelu procesu strategicznego wiedza jest stanem końcowym użycia danych, informacji strategicznej oraz refleksji — uczenia się — i doświadczenia. Diagnozowanie, monitorowanie i ewaluowanie przenikają cały proces strategiczny, w zależności od tego, jak go zorganizujemy. Najszerzym pojęciem jest diagnoza i w istocie można powiedzieć, że monitoring i ewaluacja są specyficznymi diagnozami — jednak na tyle różnymi, że literatura przedmiotu wprowadza odmienne nazwy dla tych procesów oraz plasuje je w ściśle określonych fazach procesu strategicznego.

Znaczenie wiedzy chyba najdobitniej określił D.S. Landes w swojej historii bogactwa i nędzy narodów:

Najpierw instytucje i kultura, potem pieniądze, ale od samego początku i w coraz większym stopniu o wszystkim przesądzała wiedza (2000, s. 313).

Rozszerzoną definicję wiedzy podaje m.in. G. Gilder:

Potwierdzona albo sfalsyfikowana informacja, przetwarzana i interpretowana, aby dała sens i znaczenie, mądrość i przywództwo. Wiedza, zwykle lokalna, szczególnie i pochodząca z doświadczenia, jest źródłem wartości w systemie gospodarczym. Materia zostaje zachowana; wiedza dla odmiany jest rozszerzana i akumulowana. Wszystkie transakcje gospodarcze polegają na handlowej wymianie odmiennej wiedzy między stronami umowy (2016, s. 388).

W tym miejscu zasadne wydaje się rozwinięcie pojęcia „gospodarka oparta na wiedzy”, które stało się częścią jednego z celów Strategii Lizbońskiej, o której piszę w podrozdziale 5.1. Gospodarka oparta na wiedzy urosła wręcz do paradygmatu, o którym zaczęto szeroko mówić w latach 90. XX w., dostrzegając lukę w zakresie innowacyjności między Europą a Stanami Zjednoczonymi⁶. Jednocześnie zwró-

6. Równoległe i zamiennie stosowano różnego rodzaju zbliżone sformułowania w istocie odnoszące się do tego samego — kluczowego znaczenia wiedzy w procesach rozwojowych. Jako przykłady

cono uwagę na zmiany zachodzące w politykach innowacyjnych, które po drugiej wojnie światowej były skoncentrowane na badaniach służących głównie celom militarnym, by następnie przechodzić w badania w zakresie kluczowych technologii wykorzystywanych w przemyśle (lata 80. i koniec XX w.), a w końcu koncentrować się na innowacjach służących celom społecznym (przełom XX i XXI w. do dziś) (Caracostas i Muldur, 2000; Kukliński, 2004; Mazzucato, 2016).

Mając na uwadze powyższe dwie definicje, proponuję następującą definicję wiedzy jako zasobu w procesie strategicznym:

Wiedza jako zasób strategiczny umożliwia przetwarzanie ogółu danych oraz informacji w informacje strategiczne i nową wiedzę wykorzystując kompetencje i doświadczenie interesariuszy zaangażowanych w proces strategiczny.

A.J. Blikle (2017) zwraca uwagę na fakt, że wiedza zbiorowa, występująca w każdym zespole, najczęściej nie jest właściwie wykorzystywana, ponieważ nie dochodzi do jej wymiany, a z punktu widzenia liderów — przyznawanie się do braku wiedzy, którą dysponują inni członkowie zespołu, jest niewygodne. Dlatego też tak ważna jest umiejętność dzielenia się wiedzą. Tylko przez dzielenie się można wzmocnić ten ważny zasób strategiczny, jakim jest właśnie wiedza poszczególnych interesariuszy — w innym przypadku będziemy mieli do czynienia z wiedzą rozproszoną.

W tym miejscu dochodzimy do pewnego problemu zarządzania wiedzą, ponieważ wiedza może być jawna i utajona (ang. *tacit knowledge*). Ta pierwsza przyjmuje formę wszelkich spisanych informacji, zasad, procedur. Tego typu wiedza jest przedmiotem wymiany, a nawet kradzieży. Znacznie trudniej jest odsprzedać lub wykraść wiedzę utajoną. Po pierwsze właściciel takiej wiedzy zdaje sobie sprawę z faktu, że to ten rodzaj wiedzy stanowi często rzeczywistą przewagę nad innymi, po drugie jest to wiedza najczęściej niespisana — jest chronionym doświadczeniem lub doświadczeniem wynikającym ze specyficznych relacji, gdy myślimy o grupach interesariuszy. Zatem z jednej strony chcemy, by poszczególni członkowie grup interesariuszy dzielili się zespołowo informacjami, a najlepiej wiedzą, gdy oni sami część tej wiedzy traktują jako własną przewagę. Chęć podzielenia się tym zasobem — bogactwem wymaga przekonania, że powstająca relacja zespołowa jest warta tego. Z drugiej — często samoczynnie — w pracy zespołowej tworzona jest zbiorowa wiedza oparta na doświadczeniu procesu. Jest ona budowana na przetwarzanych informacjach strategicznych, ale stanowi coś, czego nie da się skopiować do innego zespołu. Tego typu wiedza jest bliższa emocjom i zaufaniu niż

można podać: gospodarka wiedzy, gospodarka informacyjna, paradygmat techno-ekonomiczny (zob. np. van Zon, 2000).

zero-jedynkowym danym i informacjom. Zgodnie z ujęciem arystotelesowskim, źródłem takiej wiedzy może być zarówno rozum, jak i doświadczenie.

Przejdźmy teraz do trzech pozostałych terminów, które wiążę z wiedzą. W pierwszej kolejności proponuję następującą definicję **diagnozy strategicznej**:

Wszelkie działania służące odpowiedzi na pytanie: jakie cechy jednostki samorządu terytorialnego i jakie procesy w niej zachodzące, a także jakie zjawiska i procesy w jej otoczeniu będą pomagać lub przeszkadzać w realizacji wizji rozwoju tej jednostki.

W definicji tej zwracam uwagę na następujące zagadnienia:

1. Powiązanie diagnozy z wizją jest zabiegiem często stosowanym. Przykładowo, B. de Wit i R. Meyer (2010) zauważają, że diagnozowanie w organizacji pomaga w radzeniu sobie z problemami dzięki zrozumieniu struktury problemu i jego przyczyn. Zatem samo diagnozowanie jest nakierowane na odkrycie natury problemu, a poprzedzone powinno być identyfikacją tego problemu, który akurat sformułowany jest w samej definicji diagnozy strategicznej. W przypadku zaproponowanej definicji problemem jest oczywiście sposób realizacji wizji.
2. Diagnoza jest ukierunkowana na sferę wewnętrzną i zewnętrzną organizacji. Warto podkreślić, że część autorów rozróżnia diagnozę organizacji i diagnozę jej otoczenia (Obłój, 2007). W kontekście jednostek samorządu terytorialnego zwraca uwagę fakt, że diagnoza organizacji może oznaczać nie tylko ocenę sytuacji gminy lub województwa, ale również ocenę funkcjonowania konkretnej administracji — diagnoza powinna dotyczyć także elementów zarządzania, co często w praktyce pozostawia się ewaluacji (takie podejście jest moim zdaniem błędne).

W przypadku monitoringu proponuję następującą definicję⁷:

7. Ponownie muszę dokonać pewnego rozróżnienia między strategiami gminnymi i wojewódzkimi. Strategie wojewódzkie musiały być monitorowane, zatem czynnikami ograniczającymi monitoring na tym poziomie administracji były: słabość zasobów informacyjnych, niechęć władz regionalnych do wprowadzania zarządzania strategicznego, słabość instytucjonalna urzędów marszałkowskich, a przede wszystkim brak przekonania, że monitoring może być rzetelnym narzędziem w realizacji polityki rozwoju. Na poziomie lokalnym, skoro nawet strategia nie jest dokumentem obligatoryjnym, nie dziwi, że i monitoring mocno kuleje. W tym czasie, gdy strategie wojewódzkie były już sukcesywnie monitorowane (nawet ułomnie), w zasadzie niewiele działo się w monitoringu strategii gminnych. W tym przypadku również należy wskazać brak przekonania co do słuszności wdrażania monitoringu na poziomie urzędu, ale również: traktowanie strategii jako dokumentu fakultatywnego, a w konsekwencji słaba realizacja i tym bardziej słaby monitoring, oraz brak chęci do wprowadzania idei zarządzania strategicznego. Wydaje się, że istotny był również brak odwagi, by działać transparentnie.

Monitoring w procesie strategicznym to wszelkie działania służące odpowiedzi na pytanie, czy jednostka samorządu terytorialnego realizuje zakładane cele, i wyciąganiu na tej podstawie wniosków o znaczeniu strategicznym.

Pouczającą i wymagającą szerszej refleksji definicję monitoringu oferują R.S. Kaplan i D.P. Norton, którzy zestawiają monitoring z uczeniem się:

1. Wspólny system zarządzania strategicznego, służący prezentacji strategii oraz umożliwiający pracownikom zrozumienie, w jaki sposób ich działania przyczyniają się do sukcesu ogólnej strategii organizacji.
2. Proces informowania o realizacji strategii, polegający na gromadzeniu informacji na temat efektywności wdrażania strategii oraz umożliwiający testowanie hipotez na temat związków pomiędzy celami i inicjatywami strategicznymi.
3. Proces grupowego rozwiązywania problemów polegający na analizie mierników efektywności i uczeniu się, a następnie dostosowaniu strategii do nowych warunków i okoliczności (2006, s. 226).

Zwróćmy uwagę, że w literaturze przedmiotu spotykamy dwa bardzo bliskoznaczne słowa: controlling i monitoring. Trudno jest jednoznacznie wskazać różnice między jednym a drugim oprócz tej, że controlling jest częściej kojarzony z biznesem i sferą finansową (co oczywiście nie jest do końca prawdą, ponieważ controlling powinien być traktowany znacznie szerzej — np. controlling strategiczny), monitoring zaś raczej z działaniami innymi niż biznesowe (np. monitoring powietrza, monitoring stanu zdrowia). Część podręczników zarządzania tradycyjnie posługuje się nomenklaturą controllingową (jak np. Sutherland i Canwell):

Kontrola strategiczna opisuje nie tylko próby kierownictwa obserwowania działalności operacyjnej firmy, ale dotyczy także podejmowania, gdy wymaga tego sytuacja, odpowiednich kroków w celu zdefiniowania na nowo zadań lub wpływania na jej działalność (2007, s. 84).

R.W. Griffin (2004) wskazuje dalej cztery szczeble kontroli: kontrolę operacji, kontrolę finansową (najniższy szczebel); kontrolę strukturalną (średni szczebel) i kontrolę strategiczną (szczebel najwyższy). Jeżeli przyjmiemy, że kontrolowanie składa się z takich etapów, jak: ustalanie norm, pomiar wyników, porównanie wyników z normami i ustalenie potrzeby działania korygującego, to widać, że sekwencje te są powtarzane również w procesie monitorowania. Wydaje mi się, że przejście od kontroli do monitorowania można w jakimś stopniu łączyć z pejoratywnym wydźwiękiem słowa „kontrola”. Przy takim założeniu można zgodzić się z twierdzeniem Bliklego:

W odróżnieniu od kontroli, monitoring to pomiar stanu lub przebiegu procesu, którego celem jest podejmowanie prawidłowych decyzji, a nie

sprawdzanie czyjejkolwiek uczciwości. Monitoring nie wynika więc z braku zaufania, ale ze zrozumienia, że przebieg wszystkich procesów w firmie zależy od wielu czynników, w tym losowych, nie zawsze zatem osiągamy stan, który był zamierzony. (...). Jeżeli prowadzimy remanent magazynu, by sprawdzić, czy magazynier nie kradnie, to jest kontrola. Jeżeli wykonujemy go, by ustalić stan zapasów, który przecież zawsze i z różnych powodów może odbiegać od oczekiwanego — jest to monitoring. (...) Monitoring jest potrzebny zawsze i w każdej firmie. On też nie niszczy atmosfery partnerstwa. Kontrola bardzo poważnie naraża partnerstwo, bo to wyraz braku zaufania (2014, s. 198).

Controlling nie zakłada z góry czyjegóż celowego działania na szkodę organizacji, ale bliskie konotacje z kontrolą i przeniesienie doświadczeń biznesowych na grunt administracji publicznej spowodowały częstsze posługiwanie się słowem monitoring, nawet jeśli ktoś słusznie zauważy, że jest on tożsamy z controllin-giem w biznesie⁸. Jeżeli ponadto zgodzimy się, że controlling wypełnia przestrzeń między działaniami menedżerów i kontrolerów, którzy mierzą i oceniają skutki działania firmy, to nasuwa się analogia, gdy mówmy o monitoringu i ewaluacji w kontekście polityk publicznych.

Trzeci proces dostarczający zasobów informacyjnych to ewaluacja. Ewaluacja często jest utożsamiana z oceną, jednak znane są argumenty pozwalające traktować ewaluację jako szczególną formę oceny. K. Olejniczak (2007) precyzyjnie wylicza charakterystyki ewaluacji sprawiające, że stanowi byt bardziej złożony niż ocena. Ewaluacja jako proces zawiera w sobie element, który nazywamy oceną. Ewaluacja, w odróżnieniu od oceny, zawiera alternatywne podejścia, w końcu ewaluacja stanowi dziedzinę wiedzy, choć akurat ten argument wydaje się najslabszy. Ewaluacja, którą kojarzymy głównie z politykami publicznymi, jest stosowana również w biznesie, np. ewaluacja szkoleń, ewaluacja konkretnych produktów oferowanych przez firmę. W sferze publicznej ewaluacji poddajemy w zasadzie wszystkie rodzaje interwencji (zarówno pojedyncze projekty, jak i programy, a także całościowy wpływ polityk, np. europejskich, na rozwój krajów i regionów).

W kontekście procesu strategicznego proponuję następującą definicję ewaluacji:

Ewaluacja procesu strategicznego to wszelkie działania służące odpowiedzi na pytanie, czy to, co robiła, robi lub będzie robić organizacja przyczynia się do realizacji zakładanych celów.

W przypadku ewaluacji mamy do czynienia z różnymi typami. Wyróżniamy:

8. Jak zauważają Z. Leszczyński i T. Wnuk: „«Controlling» podejmuje próbę całościowego ujęcia praktycznych zastosowań metod zarządzania kosztami i finansami przedsiębiorstwa” (1999, s. 11).

- ewaluację *ex ante* — przygotowywaną, zanim jakiś etap procesu strategicznego zostanie uruchomiony. W obecnych uwarunkowaniach prawnych w Polsce ewaluacji *ex ante* podlega projekt strategii samorządowej. W takim przypadku ogólnym celem ewaluacji jest odpowiedź na pytanie, czy nasza strategia została właściwie przygotowana. Nie chodzi przy tym o sprawdzenie, czy strategia zawiera wszystkie istotne punkty. Istotą takiej ewaluacji jest ocena wewnętrznej spójności dokumentu, testowanie hipotez na temat oddziaływania obranej ścieżki dochodzenia do realizacji wizji rozwoju;
- ewaluację *on going* — czyli taką, którą można zarządzić *ad hoc*, w zależności od potrzeb realizacji procesu strategicznego. Ponownie, ewaluacja *on going* jest stosowana do strategii, jednak nie jest działaniem obligatoryjnym. Mimo to, na pewno należy rekomendować prowadzenie tego typu ewaluacji, która bada już nie same założenia strategiczne (choć one są punktem wyjścia), a możliwe do zaobserwowania efekty realizacji strategii;
- ewaluację *ex post*, czyli ocenę procesu strategicznego dokonywaną po zakończeniu jakiegoś jego etapu. Pozostając przy przykładzie dokumentu strategicznego, taką ewaluację przeprowadza się po zakończeniu obowiązywania danej strategii.

Drugie zagadnienie wymagające nieco szerszego omówienia to kryteria ewaluacji. Do standardu jest zaliczanych pięć kryteriów. Poniżej prezentuję charakterystykę tych kryteriów w kontekście całego procesu strategicznego, ale mogą być stosowane do poszczególnych elementów — np. do ewaluacji samego dokumentu strategicznego. Wyróżniamy zatem:

- Kryterium trafności — w jego ramach powinniśmy odpowiedzieć na pytanie, czy proces strategiczny lub jego elementy trafnie odpowiadają na określoną wizję rozwoju jednostki.
- Kryterium skuteczności — to kryterium służy odpowiedzi na kluczowe pytanie, czy proces strategiczny doprowadził nas do osiągnięcia wizji.
- Kryterium efektywności — czy proces strategiczny spełnił nasze oczekiwania co do nakładów i skutków jego wdrażania?
- Kryterium użyteczności — czy w wyniku realizacji procesu strategicznego nastąpił dodatkowy pozytywny wpływ na relacje wewnątrzorganizacyjne, jak i na relacje z otoczeniem organizacji?
- Kryterium trwałości — czy efekty procesu strategicznego mogą być podstawą dalszego budowania wartości organizacji?

Jak łatwo zauważyć, stosowanie wszystkich kryteriów do wszystkich wskazanych wcześniej rodzajów ewaluacji nie wydaje się zasadne (np. kryterium trwałości w ewaluacji *ex ante*), warto jednak uwzględnić przyszłe zastosowanie tych kryteriów w momencie przygotowywania procesu strategicznego.

Diagnoza, monitoring i ewaluacja wykazują częściowo podobieństwa, ale ważne są również różnice między tymi elementami zasobów wiedzy (tabela 20).

Tabela 20
Diagnoza, monitoring i ewaluacja w procesie strategicznym — porównanie

Zagadnienia strategiczne	Diagnoza	Monitoring	Ewaluacja
Istota	Wnikliwa ocena sytuacji wewnętrznej i zewnętrznej samorządu w kontekście wizji rozwoju	Wnikliwa ocena stopnia realizacji zakładanych celów	Wnikliwa ocena procesu strategicznego
Kto?	Zespół wewnątrz organizacji i/lub wykonawca zewnętrzny	Zespół wewnątrz organizacji	Zewnętrzny ewaluator
Co?	Uwarunkowania dla realizacji wizji	Postępy realizacji procesu strategicznego	Założenia, postępy i efekty realizacji procesu strategicznego
Jak?	Badania ilościowe i jakościowe Dokument zbiorczy, ale niekoniecznie Dyskusja i wkład do formułowania celów	Analizy wskaźników ilościowych i jakościowych przyjętych do monitorowania wdrażania strategii Raporty z monitoringu Dyskusja i ewentualne wdrożenie korekt	Wielowymiarowa ocena na podstawie triangulacji źródeł danych (wykorzystująca również wyniki monitoringu) Raporty z ewaluacji Dyskusja i ewentualne wdrożenie korekt
Dlaczego?	Wiedza o atutach i barierach oraz uwarunkowaniach zewnętrznych pozwala właściwie ukierunkować działania na realizację wizji	Wiedza o postępach wdrażanej strategii jest podstawą podejmowania odpowiedzialnych decyzji	Wiedza o efektach strategii jest podstawą modyfikacji strategii
Kiedy?	Proces ciągły	Proces ciągły	Proces cykliczny

Źródło: opracowanie własne.

W szczególności chciałbym zwrócić uwagę na kilka zagadnień zasygnalizowanych w poniższym zestawieniu (por. Malik, 2011):

- warto pamiętać, że każdy z tych elementów zasobów wiedzy służy wnikliwej ocenie sytuacji, która powinna być dokonana przez zaangażowanych współtwórców. Dlatego też nie powinno się dopuszczać do sytuacji, w której opieramy swoje decyzje na słabej diagnozie, słabym monitoringu czy też słabej ewaluacji;
- zasoby wiedzy są budowane na podstawie pracy przygotowanej przez ludzi. Jakość tej pracy jest czynnikiem, który determinuje wnioski istotne dla procesu strategicznego. Warto zatem opierać się na pracy wysokiej jakości;
- informacje są gromadzone, przetwarzane i wykorzystywane w całym procesie strategicznym. Wprowadź zasoby wiedzy rozpatrujemy w trzech ujęciach, lecz

w każdym z nich gromadzenie i wykorzystanie informacji następuje dzięki zastosowaniu tych samych narzędzi. Niezależnie więc, czy w danym momencie realizujemy diagnozę strategiczną, czy przygotowujemy się do ewaluacji strategii, korzystamy z tej samej palety możliwych narzędzi;

- diagnoza i monitoring mają charakter ciągły, gdy ewaluację możemy zaliczyć do procesów cyklicznych. Dwa pierwsze elementy zasobów wiedzy są wykonywane w istocie codziennie. Gdy są mylone z raportami, które przygotowuje się raz na jakiś czas z okazji rozpoczęcia prac nad strategią lub opracowania corocznego raportu z monitoringu, wówczas można mieć wątpliwości co do ich ciągłości. Jednak takie podejście nie tylko wypacza istotę diagnozy i monitoringu, ale również w jakimś stopniu obnaża słabości organizacyjne danej jednostki i świadczy nie najlepiej o samym procesie strategicznym.

8.2.1. Przemiana danych w informacje strategiczne

Informacje strategiczne mają swoje źródła, do nich stosuje się różne metody przetwarzania i w końcu powinny być dostarczone w formie, która pozwala na wyciąganie adekwatnych wniosków. R. W. Griffin (2004, s. 724) w swoim podręczniku zarządzania prezentuje podejście wyróżniające: dane, informacje oraz techniki informacyjne. W przypadku danych mamy na myśli surowe liczby i fakty, które stają się informacjami, gdy zostaną zaprezentowane „w sposób mający znaczenie”. Z kolei techniki informacyjne oznaczają wszelkie zasoby pozwalające zarządzać informacjami tak, by organizacja osiągała swoje cele, a szerzej realizowała misję. W tym kontekście należy wyjaśnić, że w procesie tworzenia zasobów wiedzy możemy spotykać się z informacjami użytecznymi i bezużytecznymi. Informacje użyteczne według Griffina charakteryzują się tym, że są: dokładne, aktualne, kompletne i odpowiednie w stosunku do celu, w jakim są zbierane i prezentowane.

Gdy mamy na myśli proces strategiczny w samorządzie terytorialnym, liczba ludności w gminie w danym roku jest po prostu liczbą (daną). Jeśli jednak zestawimy dane za pojedyncze lata w ciąg, to staną się one informacją, ponieważ na jej podstawie możemy ocenić proces zachodzący w gminie. Sięgając po przykłady z innych źródeł niż urząd statystyczny, możemy powiedzieć, że zapisy wywiadu indywidualnego są w tym ujęciu danymi, jednak w zestawieniu z innymi opiniami lub w połączeniu z wnioskami eksperta bazującymi na danych z wywiadów stają się informacją.

W przywołanym podejściu problematyczne wydaje się stwierdzenie „sposób mający znaczenie”. W przypadku procesu strategicznego można przyjąć, że informacje wykorzystywane w procesie muszą mieć znaczenie, ponieważ nawet jeśli zostaną one pominięte lub ocenione jako np. prezentujące zjawisko o małym wpływie na realizację strategii, to liczy się fakt, że były przez kogoś zebrane. Przyjmijmy

zatem, że zwykła informacja staje się informacją strategiczną, gdy osoby odpowiedzialne za proces strategiczny nadadzą jej właśnie takie znaczenie.

W kontekście stosowanych narzędzi oraz metod pozyskiwania informacji zwróćmy uwagę na jeszcze jedno zagadnienie, jakim jest triangulacja, czyli, ogólnie rzecz ujmując, podejmowanie problemów badawczych z więcej niż jednego punktu widzenia⁹. Pojęcie to wprowadził do literatury N. Denzin w 1970 r., rozważając problem w badaniach socjologicznych, jakim było przyjmowanie punktu widzenia jednego badacza. Denzin (1978) wyróżnił cztery rodzaje triangulacji: danych; badaczy; teorii i metod. U. Flick do powyższej listy dodał jeszcze jeden rodzaj — triangulację perspektyw. Ciąg triangulacji: badaczy, teorii, metodologicznej, danych i systematycznej triangulacji perspektyw nazwał triangulacją całościową (Flick, 2011). Z punktu widzenia celów pozyskiwania informacji w procesie strategicznym kluczowe wydają się następujące wnioski wynikające z dyskusji na temat istoty i celowości triangulacji (na podstawie ogólnych twierdzeń sformułowanych przez Flicka (2011):

- triangulacja ma zapewnić wysoką jakość informacji, które są wykorzystywane w procesie strategicznym;
- triangulacja nie powinna być rozumiana jako konfrontowanie wyników różnych metod i nie odpowie, jaka w rzeczywistości jest gmina lub jak zrealizowano strategię, ale pomoże interesariuszom dokonać głębszego oglądu sytuacji;
- triangulacja badaczy nie może być utożsamiana z rozbudowanym zespołem zajmującym się danym problemem;
- warto pozyskiwać informacje o samorządzie, wychodząc z różnych punktów teoretycznych;
- warto stosować różnorodne perspektywy badawcze.

Bardzo często zapomina się, że diagnoza strategiczna ma charakter iteracyjny. Zespoły odpowiedzialne za stworzenie strategii chcą zamknąć diagnozę, by móc przejść do kolejnych etapów budowy strategii, zakładając, że dysponują już pełną wiedzą o danym obszarze. Jednak diagnoza powinna być obecna na następnych etapach budowania strategii, ponieważ jest potrzebna, by uzasadnić np. podejmowane wybory w zakresie celów¹⁰. Jednocześnie warto zwrócić uwagę na ważny fakt: każde spotkanie warsztatowe powinno dostarczać wiedzy w procesie strategicznym, czyli ma charakter również diagnostyczny. Można zaryzykować stwierdzenie, że diagnozę strategiczną zamykamy w momencie uchwalenia strategii.

9. Słowo triangulacja wywodzi się z geodezji i dotyczy sieci trójkątów, dlatego też mogłoby się wydawać, że w kontekście socjologicznym również powinniśmy oczekiwać co najmniej trzech punktów widzenia, lecz jest to założeniem błędnym. Triangulacją jest np. łączenie metod jakościowych i ilościowych.

10. Należy pamiętać, że często zamówienie usługi na wykonanie strategii jest ograniczone czasem, a wykonawcy chcą zazwyczaj realizować swoje zadanie „krok po kroku”. Dlatego podejście to wymaga również aktywnej postawy urzędników współpracujących z danym wykonawcą czy ekspertami.

Proces strategiczny wymaga rozstrzygnięcia i dokonania wielu wyborów dotyczących danych, jakie będą wykorzystywane w trakcie formułowania i realizacji strategii. Wybory omawiam w kolejnych podrozdziałach (por. Dziemianowicz i in., 2012).

8.2.1.1. Źródła danych

Z punktu widzenia każdej organizacji źródła danych wykorzystywane w procesie strategicznym można podzielić według dwóch wymiarów, którymi są pochodzenie (źródła własne i obce) oraz poziom przetworzenia (źródła surowe i przetworzone) (tabela 21). Na pewno w komfortowej sytuacji są te samorządy, które mogą wykorzystywać wszystkie źródła, choć każde z nich ma swoje ograniczenia. Przykłady takich ograniczeń są następujące:

- zasoby informacyjne urzędu — ograniczeniem jest relatywnie niska porównywalność tych danych z danymi z innych jednostek administracji;
- zasoby statystyki publicznej — tu kluczowe jest opóźnienie czasowe publikacji danych za miniony rok, a także zagadnienia metodyczne związane ze sposobem zbierania i udostępniania danych;
- zasoby informacyjne innych instytucji — są rozproszone, wymagają często umiejętności pozyskania danych, czasem dane udostępniane są odpłatnie;
- wyniki badań własnych — realizacja badań własnych wymaga dodatkowych nakładów pracy, odpowiednich kompetencji i środków finansowych. Bez tych elementów proces zbierania danych jest często mało reprezentatywny lub ma słabe podstawy merytoryczne;
- wyniki własnych analiz strategicznych — słaba jakość danych, gdy proces zaprogramowania badania był niewłaściwy;
- wyniki badań obcych — cel i zakres takich badań nie zawsze są zbieżne z oczekiwaniami interesariuszy w danym procesie strategicznym;
- wyniki obcych analiz strategicznych — jako przykład można podać wyniki ewaluacji, która niewiele wnosi, ponieważ ewaluator nie sprostął zadaniu. Podobnie dzieje się w licznych diagnozach strategicznych, których poziom znacznie odbiega od wymagań procesu strategicznego.

Tabela 21
Źródła danych strategicznych

		Poziom przetworzenia	
		Surowe	Przetworzone
Pochodzenie	Własne	Zasoby informacyjne urzędu	Wyniki badań Wyniki analiz strategicznych
	Obce	Zasoby statystyki publicznej Zasoby informacyjne innych instytucji	Wyniki badań Wyniki analiz strategicznych

Źródło: opracowanie własne.

8.2.1.2. Zakres tematyczny danych

Zakres tematyczny danych powinien przede wszystkim odpowiadać konkretnemu elementowi procesu strategicznego, dlatego:

- diagnozowanie powinno korespondować z wizją. Mówienie w diagnozie o wszystkim jest myleniem strategii z raportem o stanie gminy, choć i te opracowania są czasem ograniczane w swoim zakresie tematycznym. Kluczowe pytanie o to, co będzie pomagało i przeszkadzało w realizacji wizji, powinno być początkiem myślenia o zakresie diagnozy (por. Domański, 2000);
- dane używane w monitoringu powinny być dopasowane do celów strategii. Często stosowanie wyłącznie wskaźników kontekstowych i zapomnianie o tych wskaźnikach, które mogłyby posłużyć rzeczywistej odpowiedzi na pytanie, czy realizujemy strategię, jest jedną z typowych bolączek wielu procesów. Stawiam tezę, że przyczyną tego stanu jest niechęć do zastosowania systemowego podejścia do monitorowania. Organizacja „broni się” przed wprowadzaniem wskaźników oddających rzeczywistą realizację strategii, ponieważ te zazwyczaj wymagają dodatkowych nakładów pracy, często w całej organizacji. Ponadto sięganie do źródeł statystyki publicznej jest niemal darmowe (koszty pracy pracownika, rzadziej koszty zamawiania specjalnych zestawień statystycznych), a specyficzne badanie organizacji pociąga za sobą konieczność zorganizowania przetargu, pochłania mnóstwo czasu na... myślenie o strategii. Dlatego samorządy chętnie używają do monitorowania wskaźników, które nawet jeśli nie są idealnie dopasowane do istoty celów, to po prostu są łatwo dostępne. To oznacza, że zakres danych jest determinowany nie ich dopasowaniem do potrzeb, a dostępnością;
- ewaluacja powinna uwzględniać kryteria ewaluacyjne w zależności od etapu, w jakim ją prowadzimy. Źle zaprojektowana i przeprowadzona ewaluacja nie ma waloru strategicznego, ale warto podnieść kwestię, że jakość ewaluacji jest pochodną również rangi, jaką nadaje jej lider wraz z najbliższymi współpracownikami. Ważne są uwzględnione kryteria ewaluacyjne dostosowane do przedmiotu ewaluacji, ale również zainteresowanie wynikami i wdrażanie przez samorząd ewentualnych rekomendacji — o ile oczywiście są uzasadnione i mają walor praktyczny.

8.2.1.3. Zakres czasowy danych

Proces strategiczny wymaga danych, które pozwalają podejmować właściwe decyzje. Rozważając zakres czasowy analiz, trzeba założyć, że dane powinny być możliwie aktualne, czyli jak najświeższe. Takie podejście ma swoje ograniczenia. Po pierwsze, wykorzystanie statystyk publicznych zakłada, że dane, którym się posługujemy, podlegają rytmowi zbierania i udostępniania ich w określonym czasie. Zazwyczaj pojawiają się one z opóźnieniem około dziesięciu miesięcy — mam na myśli dane z Głównego Urzędu Statystycznego. Gdy źródłem informacji jest

samorząd, wykorzystuje te dane na bieżąco, ale wówczas dotyczą one tylko tej jednej jednostki samorządowej. Niemożliwe są zatem porównania z innymi.

Równie złożony jest problem danych historycznych. W tym przypadku należy liczyć się z następującymi ograniczeniami:

- część danych ze statystyki publicznej jest publikowana od niedawna w stosunku do naszych planów zaglądnia w przeszłość;
- część danych pozwala zbudować dość długi szereg czasowy, ale w trakcie zachodziły zmiany metodologiczne ich pozyskiwania;
- część danych historycznych, bardzo interesujących, nie zawsze ma kontynuację i szeregi urywają się np. pięć lat przed naszym procesem strategicznym;
- badania własne przeprowadzamy zazwyczaj sporadycznie, co nie pozwala budować zbioru danych o znaczeniu strategicznym¹¹.

Uwzględniając powyższe, powinniśmy jednak pamiętać o użyteczności danych historycznych. Szeregi danych obejmujące zarówno lata kryzysu finansowego, jak i czas pandemii, i w końcu obecny światowy kryzys wydają się mniej przydatne, niż te z czasów spokoju, ale tylko pozornie. Sięgając do roku 2008, samorzady mogą sprawdzić, w jakim tempie i w jaki sposób wychodziły z kryzysu i czy jego wpływ był zauważalny w podobnych samorządach. Również spojrzenie na lata 2010–2022 w odpowiedni metodyczny sposób może odpowiedzieć władzom samorządowym na pytanie, jak my sobie radzimy z kryzysem i jak robią to inni.

8.2.1.4. Zakres przestrzenny danych

Przestrzeń wciąż ma znaczenie, dlatego w procesie strategicznym powinniśmy uwzględniać różnicowania terytorialne obszaru, którego dotyczy nasze działanie, ale również rozpatrywać zjawiska zachodzące się w jego otoczeniu. Dlatego też dane powinny dotyczyć możliwie małej skali przestrzennej, ułatwiającej spojrzenie na nasz obszar z możliwie bliska. Jednocześnie ważnym elementem przestrzennego podejścia do danych jest umożliwienie porównań z innymi jednostkami samorządu terytorialnego — np. z sąsiadami lub jednostkami wybranymi jako wzorce.

Wiele procesów zachodzących w przestrzeni słabo poddaje się statystyce publicznej, która z natury rzeczy opisuje stany, a nie przepływy. Dlatego też w przypadku danych pozyskiwanych na rzecz procesu strategicznego warto uwzględnić takie źródła, które pozwolą ocenić zasięg terytorialny strategicznie istotnych procesów realizowanych na terenie samorządu.

8.2.1.5. Wybór metod analizy danych

Generalnie, wszystkie narzędzia i metody służą bezpośrednio lub pośrednio do koncentracji uwagi interesariuszy na najważniejszych cechach samorządu, jego

11. Na uwagę zasługuje cykliczne badanie zlecane przez Urząd m.st. Warszawy zatytułowane „Barometr warszawski”. Badanie to jest prowadzone od 2004 r. i corocznie (z małym wyjątkiem) były realizowane dwa sondaże w ciągu roku, za każdym razem na reprezentatywnej próbie warszawian.

siłach, procesach, technologiach, które są/będą ważne z punktu widzenia wizji rozwoju. Warto przypomnieć, że M. Robert (2006) właśnie brak koncentracji na najważniejszych problemach zalicza do głównych błędów w planowaniu strategicznym. Najbardziej rozpowszechnionymi narzędziami i metodami analizy danych w procesie strategicznym są: analiza danych zastanych, czyli popularny *desk research*; kwestionariusz ankietowy; wywiad indywidualny; wywiad grupowy; drzewo problemów/celów; analiza SWOT; analiza TOWS/SWOT; analiza potencjałów i barier; metoda scenariuszowa oraz warsztat.

Narzędzia i metody są bardzo dobrze omówione w literaturze przedmiotu (por.: Dziemianowicz i in. 2012; Flick, 2012; Charmaz, 2013). Pomimo to, ich stosowanie powinno być rozważne. Kluczowe jest uwzględnienie istoty danego podejścia oraz potrzeb wynikających z konkretnego etapu realizacji procesu strategicznego (tabela 22). Inne będą potrzeby na etapie diagnozy, inne w monitorowaniu, a jeszcze inne w ewaluacji (Olejniczak, 2012).

8.2.1.6. Odwaga polityczna

Bardzo często politycy stosują następującą logikę: jeżeli sytuacja w gminie lub województwie poprawia się, to jest to oczywiście efekt przemyślanych i konsekwentnych działań danej władzy, której elementem jest strategia. Jeżeli zaś zmiany idą w niechcianym kierunku, to z pewnością jest to efekt nieszczęśliwego splotu czynników zewnętrznych, na które władze danego obszaru mają wpływ niewielki lub zgoła żaden. Do tego typu stwierdzeń nie trzeba monitoringu strategii, wystarczą dane z GUS na temat np. produktu krajowego brutto na głowę mieszkańca (dla województw) lub dane z Ministerstwa Finansów na temat wartości wskaźnika G (dla gmin¹²) i można stwierdzić, że sytuacja danego samorządu jest jasna. Takie uproszczenie, choć dość powszechne, nie sprawdza się, gdy chcemy dokładniej odpowiedzieć na pytanie o np. realizację strategii, choćby w myśl zasady polityki opartej na faktach (Górniak i Mazur, 2012). Podobnie rzecz ma się z ewaluacją. Władze publiczne traktują zewnętrzną ocenę jako potencjalne kłopoty natury politycznej. Negatywne wyniki ewaluacji na pewno będą wykorzystywane przez przeciwników lidera, poza tym trudno zagwarantować, że ewaluator będzie w pełni niezależny. Tego typu podejście skutkuje, jeśli nie brakiem ewaluacji, to wyłącznie pozorowaniem jej podejmowania.

12. Wskaźnik G podaje Ministerstwo Finansów, określa on wartość dochodów podatkowych w gminach w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Wskaźnik ten służy obliczeniu subwencji wyrównawczej. W Polsce od lat najbogatszą gminą jest Kleszczów (wskaźnik G wynosi tu prawie 35 tys. zł na mieszkańca). Miejsce najbiedniejszej gminy zajmują różne jednostki. Według danych MF w 2016 r. gminą taką była Radgoszcz, położona w północno-wschodniej części województwa małopolskiego. Wskaźnik G w tej gminie wyniósł niecałe 425 zł na mieszkańca. Nie należy mylić wskaźnika G ze wskaźnikiem Ginniego, określającym poziom ubóstwa. Może być tak, że gmina ma całkiem wysokie dochody podatkowe, a jednocześnie wysoki odsetek osób poniżej granicy ubóstwa.

Tabela 22
Narzędzia i metody gromadzenia danych oraz przykłady informacji

Narzędzie/metoda	Istota zastosowania	Przykład informacji strategicznej
Analiza danych zastanych	Możliwość sięgnięcia po globalne informacje	„Główne wnioski, jakie można wyciągnąć z analizy średniookresowej strategii rozwoju kraju, są następujące...”
Kwestionariusz ankietowy	Pozyskanie informacji od wystarczająco dużej grupy respondentów	„Zdecydowana większość mieszkańców uważa, że strategia...”
Wywiad indywidualny	Pozyskanie informacji o punkcie widzenia respondenta na temat danego zagadnienia	„W opinii przedstawicieli organizacji pozarządowych, problem wdrażania strategii jest związany z...”
Wywiad grupowy	Pozyskanie informacji o punkcie widzenia grupy respondentów na temat danego zagadnienia	„Zarządzanie strategiczne w sferze finansowej wymaga...”
Drzewo problemów/celów	Pozyskanie informacji o relacjach między problemami i celami	„Grupa robocza uważa, że głównym problemem jednostki samorządu terytorialnego jest...”
Analiza SWOT	Rzetelne spojrzenie na organizację przez pryzmat kluczowych uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych	„Mocną stroną jednostki samorządu terytorialnego jest...”
Analiza TOWS/SWOT	Dostarczenie informacji na temat zależności między poszczególnymi elementami analizy SWOT	„Najsilniejsze związki między elementami analizy SWOT występują w ćwiartce...”
Potencjały i bariery	Wyróżnienie kluczowych czynników w kontekście wizji	„Głównym potencjałem jednostki samorządu terytorialnego jest...”
Metoda scenariuszowa	Dostarczenie informacji na temat możliwych ścieżek realizacji wizji	„Chcąc realizować wizję rozwoju, powinno się w pierwszej kolejności...”
Warsztat	Wyzwolenie kreatywnego podejścia do danych w procesie pracy grupowej	„Grupa warsztatowa doszła do następujących wniosków...”

Źródło: opracowanie własne.

Budowanie rzetelnego zasobu informacyjnego oraz jego wykorzystanie wymaga zatem odwagi politycznej, która powinna być wspierana rzetelnością i profesjonalizacją procesu pozyskiwania danych.

8.2.1.7. Umiar w stosowaniu liczb i wskaźników

Wielokrotnie słyszałem opinię, że dane statystyczne są danymi twardymi i najlepiej opisują rzeczywistość. Ten, kto zagłębiał się w metody pozyskiwania danych Głównego Urzędu Statystycznego, wie, że tak nie jest. Statystyki opisują rzeczywistość w specyficzny sposób, na który zgadza się większość użytkowników danych pochodzących z tego źródła.

Opieranie planów na wyłącznie liczbowych zasobach informacyjnych — np. szeregach czasowych — jest zawsze obarczone pewnym ryzykiem. Ostatnie lata, bogate w Czarne Łabędzie (pandemia, wojna w Ukrainie), pokazują, że niedawne prognozy ekonometryczne są co najmniej mało trafne.

Zespoły realizujące proces strategiczny używają różnych wskaźników (Kot i Weremiuk, 2012). Przykładowo są one wskazane w monitorowaniu strategii. Duża liczba wskaźników sprawia wrażenie, że strategia jest dobrze monitorowana, a tak wcale nie musi być. W praktyce możemy spotkać się z próbą rozwiązania tego problemu przez wprowadzenie wskaźników syntetycznych. Wprawdzie w momencie, gdy widzimy redukcję 20 wskaźników do jednego syntetycznego, możemy czuć się usatysfakcjonowani, jednak nie zmienia to faktu, że wciąż musimy monitorować 20 wskaźników. Jeżeli w następnym okresie sprawozdawczym będziemy chcieli rzetelnie odpowiedzieć, dlaczego nastąpiła zmiana naszego wskaźnika syntetycznego, będziemy musieli sprawdzić zmianę każdego ze wskaźników go tworzących. Reasumując, zbyt duża liczba wskaźników powoduje trudności w wyciąganiu wniosków.

8.2.1.8. Strategiczna refleksja i wyciąganie wniosków z informacji strategicznej

Dane przetworzone i zaprezentowane w postaci informacji strategicznej powinny być przedmiotem refleksji lidera i innych zaangażowanych współtwórców. W wyniku tej refleksji powinny powstać wnioski strategiczne. Przykładowo, w raportach ewaluacyjnych zamieszczane są często rekomendacje. To one w szczególności powinny stać się przedmiotem dyskusji i podstawą podjęcia odpowiednich decyzji strategicznych. Możliwe jest odrzucenie rekomendacji, ale również jej wdrożenie (także częściowe). W każdym przypadku taka świadoma decyzja jest decyzją strategiczną (Kaplan i Norton, 2006; Górniak i Mazur, 2012).

Warto zastanowić się zatem, czy władze samorządowe właściwie wykorzystują płaszczyznę dyskusji, jaką są nie tylko sesje rad gminy czy sejmiku, ale również spotkania różnych komitetów lub ciał doradczych, w celu uzyskania właściwej wiedzy.

8.2.2. Zasoby wiedzy — wyzwania przed zaangażowanymi współtwórcami

Zastanówmy się, jakie wyzwania stoją przed zaangażowanymi współtwórcami, by zasoby wiedzy pozwalały im na prowadzenie jak najlepszych procesów strategicznych. Podobnie jak w poprzednich rozdziałach, wyzwania są rozpatrywane w kontekście wymagań, jakie stawia przed nami proces strategiczny, a także potencjalnych rezultatów sprostania tym wyzwaniom (tabela 23).

W przypadku lidera pierwszym wyzwaniem, jakie dostrzegam, jest decyzja o tworzeniu rzetelnych zasobów wiedzy. Kluczowa jest jego odwaga (polityczna!). Warto w tym miejscu podkreślić, że każdy dokument: od diagnozy strategicznej,

Tabela 23
Zasoby wiedzy — w kierunku zmiany perspektywy

Zaangażowani współtwórcy	Wymagania procesu strategicznego	Wyzwania stojące przed interesariuszami	Potencjalne rezultaty w procesie strategicznym
Lider	Lider jako źródło informacji	Twarda decyzja o tworzeniu rzetelnych zasobów wiedzy	Zasoby wiedzy strategicznej pozwalające dokonywać właściwych wyborów
	Wyraźny przekaz o realnej potrzebie rzetelnej informacji	Traktowanie zasobów wiedzy jako podstawy procesu strategicznego Otwartość na dane „niewygodne”	Podjęcie decyzji oparte na dowodach
Pozostali zaangażowani współtwórcy	Współtworzenie zasobów wiedzy	Profesjonalizacja w budowie baz danych i tworzeniu informacji strategicznej	Rzetelna wiedza o źródłach czynników i samych czynnikach ułatwiających lub ograniczających realizację wizji
	Ciągłe uczenie się	Konsekwencja w budowaniu zasobów rzetelnej wiedzy Otwartość na dane „niewygodne” i trudne dyskusje Otwartość na współpracę w zakresie budowania zasobów informacyjnych	Umiejętność podejmowania dyskusji na podstawie faktów

Źródło: opracowanie własne.

przez raporty z monitoringu i ewaluacji, po raporty o stanie gminy, może być odbierany jako narzędzie polityczne. Twórcy tych dokumentów mówiący twardą prawdę o danej jednostce samorządu terytorialnego mogą być poddawani naciskom, by ich opracowania nie dawały argumentów krytykom aktualnej władzy. Unikanie prawdy czy nawet koloryzowanie rzeczywistości może przynieść spokój tylko w krótkim czasie i na pewno nie usunie żadnego zdiagnozowanego problemu, ale będzie wręcz przyczyniało się do wzbudzania nieufności wobec całego procesu strategicznego. Oczywiście przeciwnicy lidera będą korzystać z nadarżających się okazji, by każdą słabość realizacji procesu strategicznego wykorzystać dla swoich celów politycznych. Sprostanie wyzwaniu jednak nie tylko pozwoli budować sprawniejsze organizacje, lecz również zagwarantuje liderowi, że dysponuje rzetelną wiedzą o realizacji swojej wizji.

Lider powinien chcieć podejmować decyzje na podstawie dowodów, przemyślane, ale również zrozumiałe dla otoczenia. Można to osiągnąć, gdy zasoby wiedzy

są podstawą całego procesu strategicznego. W praktyce politycznej często przebijają się głosy, że „dane mówią jedno, ale decyzja polityczna musi być inna”. To nie stoi w sprzeczności z postulowanym wykorzystywaniem rzetelnych informacji strategicznych. Dodatkowo, nie mam na myśli wyboru „dać podwyżki nauczycielom czy pielęgniarkom?”. W procesie strategicznym gra toczy się o realizację wizji rozwoju. Wybory, choć wciąż polityczne, zależą od determinacji lidera w dążeniu do obranej wizji oraz umiejętnego argumentowania swoich wyborów. Właśnie tej przekonującej argumentacji mają służyć zasoby wiedzy. Łatwo jest wyobrazić sobie sytuację, w której lider wraz z zespołem podejmuje decyzję o zmianie kierunków działań lub weryfikacji celów strategicznych na podstawie wyników monitoringu. Jak ma to zrobić odpowiedzialnie, nie szkodząc swoim dążeniom realizacji wizji, gdy dostarczane informacje są nieadekwatne do jego potrzeb?

Każda komórka organizacyjna urzędu gminy tworzy zasoby wiedzy. Wielokrotnie spotykałem się jednak z sytuacją, w której zasoby te są nie tylko rozproszone, ale brakuje nawet informacji, że one są. Przytłoczeni sprawozdawczością codziennie tworzymy megabajty danych. Dlaczego nie podejść do tego w sposób maksymalnie profesjonalizowany, byśmy mogli nie tylko zarządzać danymi, ale też wykorzystywać je do tworzenia informacji strategicznych?

Konsekwencją w budowaniu zasobów rzetelnej wiedzy to wyzwanie głównie dla pozostałych zaangażowanych współtwórców. Tak jak lider stoi przed problemem konfrontacji z przeciwnikami politycznymi, w co zaangażowani są również jego współpracownicy, tak zespoły strategiczne poddawane są różnym naciskom — nie tylko ze strony przeciwników lidera, ale również ze strony współpracowników wewnątrz organizacji. Nie wszyscy są np. zadowoleni ze stawianej diagnozy, ponieważ sądzą, że formułowane wnioski w złym świetle stawiają pracę danego wydziału czy departamentu. Nie wszyscy traktują wnioski ewaluatora jako podstawę do działań naprawczych i wolą wpływać na te wnioski, zanim zdąży przeczytać je lider.

Łatwo przyzwyczajamy się do działań rutynowych. Proces strategiczny wymaga jednak elastyczności, kreatywności i innowacyjności również w podejściu do zasobów wiedzy.

Wielokrotnie słyszałem od zafrasowanego pracownika urzędu, że eksponowanie określonej informacji przyczyni się do ataku opozycji na sesji rady gminy lub wywoła reakcję wśród aktywistów miejskich. W dobie gospodarki cyfrowej, gdy wchodzimy w erę internetu rzeczy, coraz trudniej będzie ukrywać niewygodne dane. Dlatego jak najszybciej warto nauczyć się otwartości na trudne dyskusje — czyli mierzenia się z problemami. Więcej szkody może przynieść odkrycie zatajonych informacji niż zaprezentowanie ich opozycji i podjęcie rzeczowej, choć często trudnej, dyskusji.

Ostatnie wyzwanie, jakie stoi przed zaangażowanymi współtwórcami, to otwartość na budowanie zasobów informacyjnych. Postulat dotyczy wyzwania

mentalnego, ale chciałbym zwrócić też uwagę na wyzwanie organizacyjne. Wiele mówi się o otwartych urzędach, potrzebie wdrażania idei *smart city*, która wymaga ogólnodostępnych danych. Im więcej danych jest w obiegu szerszej grupy interesariuszy, tym większe są szanse na wymyślanie nowych rozwiązań bardziej dostosowanych do potrzeb mieszkańców. Jednak trudno nie zgodzić się z tezą Z. Barczyka, że:

Chcąc pozytywnie pomyśleć o ewolucji smart city, należałoby mówić nie tylko — albo przynajmniej nie w pierwszym rzędzie — o nowych technologiach i systemach komunikacji informacji, a o inteligentnym łączeniu zdolności wszystkich aktorów do stanowienia o zasobach i standardach życia miasta, również z wykorzystaniem smart technologii. Wszyscy są bowiem w tej grze, chcą czy nie chcą — politycy, zarządcy, biznes, świadomi obywatele, mieszkańcy, no i firmy wprowadzające nowe technologie cyfrowe i systemy (2020, s. 285).

Sceptycy zauważają, że otwarte dane oznaczają również wzrost zagrożeń, choćby informatycznych, będą zaślaniać się przepisami RODO itd. Dlatego właśnie otwartość traktuję jako wyzwanie.

ZAKOŃCZENIE

9. Ku lepszej przyszłości samorządu terytorialnego?

Zastanawiając się nad przyszłością samorządu w Polsce, warto podkreślić, że funkcjonuje on w otoczeniu krajowym i światowym, a jednocześnie jest tworzony przez mieszkańców gmin i regionów. Kontekst zewnętrzny pozwala formułować ogólne tezy dotyczące presji i zmian, które będą w mniejszym lub większym stopniu kształtować nasze samorzady. Procesy dominujące w skali międzynarodowej (nie zawsze globalnej) prowadzą do powstania paradygmatów działania, a na niższym poziomie rozwoju różnych mód i haseł, które staramy się implementować lokalnie i regionalnie. Dotyczy to również administracji i różnych typów organizacji społecznych. Dlatego też w tej części skupiam się na cechach dwóch paradygmatów polityki rozwoju, które determinowały i wciąż kształtują zachowania różnych szczebli administracji. Jednocześnie jestem przekonany, że z punktu widzenia wielu samorządów i obszarów strategicznych warto myśleć o poszukiwaniu trzeciej drogi.

Przyszłość będzie kreowana przez ludzi, których w całej publikacji, w zdecydowanej większości przypadków, nazywałem interesariuszami. Obszary strategiczne będą poddawane presji zewnętrznej, wywoływanej głównie przez interesariuszy innych obszarów. Zatem powinniśmy wspierać nasze dążenia do realizacji wizji rozwoju poprzez budowanie świadomości interesariuszy — obywateli naszych miast, gmin i regionów. Będzie to wymagało co najmniej wiedzy, zaangażowania i zaufania. Może wydawać się, że to wiele, ale można również sformułować kilka postulatów przybliżających nas do świadomego uczestniczenia w procesach rozwojowych. Dlatego też ostatnia część tego rozdziału zawiera kilka pytań, które wielu z nas może postawić samemu sobie. To bardzo subiektywne podejście, ale w każdej jednostce zaczyna się samorząd terytorialny, a wspólnie tworzymy wspólnoty samorządowe. Dlaczego zatem nie zacząć od siebie realizacji wspólnych celów?

9.1. Stare dylematy i trzecia droga

W Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego opracowanej w 2010 r. zamieszczono ważną tabelę, która wyrażała syntezę badań OECD i prezentowała różnice między

starym i nowym paradygmatem polityki regionalnej. Wprawdzie z syntezą twórców dokumentu można dyskutować, jednak w tym miejscu jest ona przydatna, ponieważ prezentuje cechy nowego paradygmatu, które wciąż są w Polsce niezrealizowane. Można zatem zaryzykować twierdzenie, że żyjemy wciąż ze starymi problemami, gdy możliwy (a może i konieczny) wydaje się znaczący krok do przodu.

Dlatego proponuję, by zestawienie dwóch paradygmatów wzbogacić właśnie charakterystyką trzeciej drogi (tabela 24). Kluczowe jest pytanie, czy można dokonać wyboru innej drogi, zostawiając „walkę paradygmatów” im samym? Niestety, ale właściwa wydaje się odpowiedź negatywna, ponieważ samorzady terytorialne funkcjonują w systemie prawnym, którego nie mogą opuścić. To jednak nie oznacza, że są skazane wyłącznie na sztywne ramy tego systemu. Poniżej rozpatruję kilka przypadków możliwej zmiany ścieżki działania samorządów.

Tabela 24
Dwa paradygmaty i trzecia droga

	Stare i nowe elementy dyskusji	
	Stary paradygmat vs nowy paradygmat	Trzecia droga
Aktorzy	rząd i samorzady vs wszystkie szczeble administracji, aktorzy społeczni i przedstawiciele biznesu	poszerzająca się grupa interesariuszy: zaangażowanych współtwórców
Podejście systemowe	centralizacja vs decentralizacja	współodpowiedzialność
	planowanie sektorowe vs planowanie zintegrowane	planowanie procesów strategicznych
Strategie	dokumenty sektorowe vs dokumenty zintegrowane	dokumenty — elementy procesu strategicznego
Jednostki terytorialne	jednostki administracyjne vs obszary funkcjonalne	obszary strategiczne
Cele rozwoju	konkurencyjność i wyrównywanie — podejście rozproszone i działania wyrównawcze vs podejście precyzyjne i działania zwiększające spójność	tworzenie warunków do integracji poprzez: ✓ dzielenie się wiedzą ✓ świadome doświadczanie miejsca ✓ rozwój zaufania
Narzędzia	subsydia vs instrumenty zintegrowane	procesy strategiczne

Źródło: opracowanie własne, zestawienie starego i nowego paradygmatu polityki regionalnej częściowo zaczerpnięte z KSRR 2010.

9.1.1. Rząd z samorządem, helisa i zaangażowani współtwórcy

Zaczynając od pierwszego zestawienia elementów starego i nowego paradygmatu polityki regionalnej, należy wspomnieć o potrójnej i poczwórnej helisie, a nawet

o takiej nazywanej pentahelis. Helisa jako koncepcja opisująca sieci miała zastępować dwójkową relację rząd–samorząd w procesach rozwojowych. U podstaw zmiany leżało przekonanie, że administracja (rządowa i samorządowa) nie jest w stanie osiągnąć właściwej skuteczności bez zaangażowania innych aktorów sceny społeczno-gospodarczej. Dlatego w pierwszej kolejności zaczęto kompleksowo traktować całą administrację i dodano do niej naukę oraz biznes. Powstała w ten sposób helisa potrójna. Następną formą była tzw. poczwórna helisa. Wytworzyła się ona, gdy jej poprzedniczka okazała się, mimo swojej prostoty i merytorycznego uzasadnienia, niewystarczająca wobec silnych ruchów oddolnych mieszkańców chcących mieć bardziej znaczący wpływ na kształt polityk. Mieszkańcy (społeczności lokalne i regionalne) dołączyli jako grupa do głównych aktorów procesów rozwojowych. Dziś coraz częściej posługujemy się sformułowaniem pentahelisa. To z kolei koncept traktujący oddzielnie organizacje pozarządowe i niezrzeszonych mieszkańców. Jeśli dodamy, że niektórzy rozumieją pentahelisę jako relacje administracja–biznes–nauka–społeczność–środowisko, to można zastanawiać się nad użytecznością rozwoju słusznej koncepcji L. Leydesdorffa (2012; choć sam autor wskazał, że możliwa jest również helisa n-wymiarowa).

W myśl nowego paradygmatu do krajowego i unijnego systemu prawnego są wprowadzane zapisy o konieczności włączania w proces tworzenia strategii przedstawicieli różnych grup społecznych. Jest to szczególnie ważne, gdy myślimy o środkach europejskich. Wówczas powinniśmy zadbać nie tylko o udział, ale wręcz powołanie odpowiednich ciał doradczych złożonych z przedstawicieli różnych grup społecznych. Biorąc pod uwagę ustawowe zapisy dotyczące konsultacji społecznych, można zaryzykować twierdzenie, że w Polsce są zagwarantowane w dobrym stopniu możliwości partycypacji społecznej w kształtowaniu i realizowaniu polityk rozwojowych. Jednak, gdy przyjrzymy się temu, co dzieje się w trakcie konsultacji oraz co jest ich efektem, rodzą się wątpliwości. Z jednej strony zainteresowanie konsultacjami dokumentów programowych na poziomie województw i gmin jest nikłe (Krześ, 2014), z drugiej zaś zgłaszane uwagi świadczą o słabej komunikacji na linii liderzy — eksperci — mieszkańcy. Większość uwag zgłaszanych do projektów strategii jest odrzucana ze względu na to, że nie dotyczą strategii (Popowska, 2014) (*Raport z konsultacji społecznych Strategii #Warszawa 2030*, 2017).

Pozytywne zmiany w tym zakresie, polegające na uspołecznianiu procesu tworzenia dokumentów nie na sam koniec, lecz już od samego początku, obserwowane w kolejnych generacjach strategii wojewódzkich i strategiach dużych miast (Dziemianowicz, Cybulska, 2020), dowodzą poszukiwania dobrych rozwiązań. Jeżeli ktoś podsumuje dotychczasowy rozwój idei budżetów partycypacyjnych, zauważy, że po gwałtownym jej rozkwicie pojawiają się uzasadnione głosy krytyki (Swianiewicz, 2012).

Wobec powyższych problemów proponuję nowe wyjście polegające na zdecydowaniu, że to zaangażowani współtwórcy powinni być kluczową grupą in-

teresariuszy, dla której warto poświęcać uwagę i inwestować w nią. Przyjmując jednocześnie założenie, że jednym z efektów sprawnych procesów strategicznych jest rozszerzanie świadomości i wciąganie innych interesariuszy we współtworzenie procesów — można oczekiwać, że grupa zaangażowanych współtwórców będzie się powiększać.

Nie można *a priori* sformułować pełnej listy zaangażowanych współtwórców. Realizacja procesu strategicznego, który proponuję w tej książce, oznacza, że może to być grupa bardzo zróżnicowana, wykraczająca zdecydowanie poza grono administracyjne. Można odnieść wrażenie, że wpisuje się to w aktualny nurt myślenia Unii Europejskiej, choć z istotnym zastrzeżeniem. Uważam, że proces uspołecznienia, nawet instrumentów finansowanych ze środków europejskich, powinien mieć charakter oddolny również w zakresie grup społecznych, które obecnie narzucają przepisy unijne. Obligatoryjne zapraszanie do współpracy przedsiębiorcy lub osoby z niepełnosprawnością, ponieważ tego oczekuje Unia Europejska, jest rodzajem poddania się sterowaniu odgórnemu, które może podważać zaufanie mieszkańców zarówno do urzędów centralnych i unijnych, jak i do samorządu. Oczekiwałbym raczej nie kategorii grup społecznych, które powinny być włączone w proces tworzenia dokumentów programowych, a otwartego naboru i stosowania instrumentów włączających interesariuszy.

Proponuję zatem budowanie relacji liderzy — pozostali zaangażowani współtwórcy, niezależnie od tego, kogo w danym obszarze strategicznym możemy zaliczyć do tej grupy. Dwa zagadnienia wydają się kluczowe w takim podejściu. Pierwsze, to zbudowanie systemu, który zabezpieczy proces strategiczny przed tworzeniem się klik czy też wykluczających reżimów miejskich, o których pisała m.in. I. Sagan (2000), a w krytyce teorii wyboru publicznego podkreśla też Z. Barczyk (2020). Jeżeli jednak właściwy proces strategiczny charakteryzuje się presją na rozszerzanie grupy zaangażowanych współtwórców, a czynnikami wspierającymi są: zaufanie, współpraca i współodpowiedzialność, to można uznać, że taki system ma wbudowane bezpieczniki, które będą tym skuteczniejsze, im bardziej świadomi obywatele zamieszkują dany obszar strategiczny. Drugie istotne zagadnienie, związane z radzeniem sobie z pierwszym, to możliwość wystąpienia, szczególnie w początkowej fazie realizacji procesu strategicznego, absencji niektórych interesariuszy. Dlatego też dużą wagę należy przykładąć do zagadnienia właściwej komunikacji procesu wewnątrz obszaru strategicznego.

Reasumując, obecnie ukształtowane relacje między liderami i zaangażowanymi współtwórcami powinny być otwarte na umiejętną współpracę z trzema pozostałymi świadomymi grupami interesariuszy. Jednocześnie należy stosować działania ograniczające grupę nieświadomych. To podejście gwarantuje nam oparcie się na charakterystyce naszego obszaru strategicznego — bez narzucania z góry rozwiązań, które w danej społeczności po prostu nie będą się sprawdzały lub są wręcz niemożliwe do zastosowania.

9.1.2. Centralizacja, decentralizacja i współodpowiedzialność

W Polsce obserwujemy od kilku lat (od roku 2015, gdy stery w kraju przejęła *de facto* jedna partia) proces postępującej centralizacji w wymiarze polityczno-ustrojowym, choć wciąż dalecy jesteśmy od twierdzenia, że Polska to państwo scentralizowane. Cofamy się zatem do starego paradygmatu, w myśl którego zakładano, że centrum „wie lepiej” i dysponuje odpowiednimi środkami oraz potencjałem organizacyjno-prawnym, by realizować właściwie cele rozwoju również na poziomie województw, powiatów i gmin. Nie warto przytaczać przykładów z tych ostatnich lat obnażających słabość takiego rozumowania, ale trzeba podkreślić, że nowy paradygmat zakładał coś przeciwnego — czyli decentralizację. Polityka krajowa powinna być wówczas polityką opartą na zasadzie subsydiarności (Płoskonka, Szlachta i Zaleski, 2012). Oznacza ona, że wszystko, co jest możliwe do zrealizowania na poziomie lokalnym, powinno być na nim osiągnięte dzięki działaniom samorządu wspieranego przez szczebel wyższy, ale tylko wówczas, gdy jest to konieczne.

Jedno jest pewne: im bardziej państwo jest scentralizowane, tym więcej zależy w naszych społecznościach samorządowych od czynnika zewnętrznego. Wciąż jednak to my decydujemy, w jaki sposób odnajdziemy się nawet w scentralizowanym systemie lub w jaki sposób odpowiadamy na postępującą centralizację. Jest to obszar naszego zarządzania i naszego procesu strategicznego.

Zwracam również uwagę na dość rozpowszechnioną w samorządach sytuację. Słyszane często narzekania na centralizację są niestety podobne do narzekań lokalnych grup społecznych czy organizacji pozarządowych na to, że władza (ta lokalna) ich „nie słucha”. Jeżeli wobec własnego środowiska lokalnego wykorzystujemy bezwzględnie atrybuty władzy, trudno jest oczekiwać, że aktywni mieszkańcy będą widzieli dużą różnicę między władzą centralną a władzą samorządową. W sferze zrozumienia potrzeb i reakcji na nie zarówno jedna, jak i druga władza mogą być bliźniacze. Mieszkaniec staje się zakładnikiem gry o władzę, a ta centralna wydaje się — przynajmniej na pierwszy rzut oka — silniejsza, a zatem skuteczniejsza (sic!).

Odpowiedzią może być tylko wzmocnienie współodpowiedzialności na poziomie samorządowym, co wydaje się wpisywać w ideę współzarządzania (Hausner i Mazur, 2016). Warto zatem skupić się nie na relacjach „my–centrum” czy „władza–obywatele”, ale na tych, które oznaczają wielopodmiotowy wkład w sieci relacji pozwalających oddolnie rozwiązywać problemy społeczności lokalnych. Współodpowiedzialność oznacza rzecz jasną trudniejszą drogę niż wydawanie poleceń, zaleceń i wskazówek. Ta droga, wpisująca się we współzarządzanie, obfituje w wątpliwości, ścieranie się stanowisk, budowanie argumentacji etc. etc. To również droga, która wymaga aktywności w tworzeniu zaufania, co uświadomi mieszkańcom, że pierwsze zwiastuny realizacji współodpowiedzialności nie są działaniem obliczonym tylko na czas przedwyborczy.

9.1.3. Planowanie sektorowe, planowanie zintegrowane i planowanie procesów strategicznych

Przez lata część administracji centralnej starała się wzmocnić rangę polityki regionalnej i usprawnić sposób koordynacji polityki spójności (*Nowy model...*, 2012). Jednak „Polska sektorowa” wciąż trzyma się mocno. Do tego stopnia, że słabo wychodzą próby terytorializowania strategii horyzontalnych. Wobec rządowych słabości, można zastanawiać się, dlaczego administracja centralna w pierwszej kolejności podjęła trud przygotowania poradników tworzenia strategii dla gmin, a następnie zleciła opracowanie poradnika dla strategii ponadlokalnych, a wciąż nie powstał poradnik tworzenia strategii rządowych (w tym urzędów i instytucji centralnych!).

Jednocześnie można z pełną odpowiedzialnością powiedzieć, że polskie samorządy mają duże doświadczenie w budowaniu strategii. To doświadczenie można byłoby również nazwać „umiejętnością unoszenia się na wodzie”. Samorządy wykazują się zdolnościami administracyjnymi pozwalającymi przygotować każdy program w celu pozyskania dostępnych środków. Jeśli ktoś „z góry” i „na wczoraj” zażyczy sobie zmian w naszym planie, programie czy strategii, a od tego będzie zależeć pula pieniędzy, to na pewno administracja samorządowa podoła temu zadaniu. W zrywach jesteśmy bardzo wydajni. Ci, którzy często narzekają na administrację, biurokrację, wąskie spojrzenie, pracę „od do” etc. nigdy chyba nie widzieli tej części administracji, która potrafi dniami i nocami gasić pożary. Nie wnikamy tu, co bardziej decyduje o takim podejściu, czy cechy charakteru (spolegliwość¹), czy obawa o konsekwencje polityczne i zatrudnieniowe, czy może wiara w misję. Jedno jest pewne — można. Ale czy nie lepiej byłoby zorganizować w taki sposób system, by dawał satysfakcję zamiast prowadzić do wycieńczenia?

Lekarstwem na planowanie sektorowe miało być planowanie zintegrowane (Markowski, 2011b). Nie będę rozwijał szczegółów wieloletniego procesu modernizacji systemu planowania w Polsce, jako dowód jego słabości wskażę tylko następującą sekwencję zdarzeń, która wciąż trwa (2023 r.) (por. Kudłacz, 2015; Markowski, 2015). W 2006 r. uchwalono ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, która była nowelizowana kilkakrotnie. W 2019 r. zmieniono (w mojej ocenie bardzo istotnie) ustawę o samorządzie gminnym, wprowadzając strategię gminną jak dokument ustawowy (choć niestety wciąż nieobligatoryjny), w którym musi znaleźć się istotny fragment dotyczących modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej. Model ten będzie tylko zapisanym papierem, jeżeli nie będzie miał realnego wpływu na planowanie przestrzenne na poziomie lokalnym, a to nie nastąpi, dopóki nie będzie zmieniona ustawa o planowaniu przestrzennym. Na

1. Podkreślam, że spolegliwy jest dla mnie najlepszym synonimem wyrażenia „można na nim polegać” i w takim znaczeniu wyraz ten stosuję.

zmiany te wciąż czekamy. Niestety, integracja wychodzi nam na razie słabo i jest realizowana chaotycznie i bardzo powoli.

Można przyjąć, że na poziomie kraju zostanie w końcu opracowany system, który będzie nosił znamiona planowania zintegrowanego (Żuber, 2011; Churski i in., 2020). Uważam, że lepszym rozwiązaniem od naprawiania błędów byłoby stworzenie systemu od nowa. Ale do tego potrzeba wizji rządzących, wytrwałości i przede wszystkim odwagi politycznej. Dlatego też na poziomie samorządowym można przyjąć ustawy i inne wymagania jako uwarunkowanie zewnętrzne i coś, co należy zrealizować na poziomie minimalnym. Samorządowe aspiracje, marzenia, kreatywność i innowacyjność, tłamszone starannie przez centralizację, można zachować i rozwijać w procesach strategicznych. Podkreślam, że proces strategiczny to coś znacznie więcej niż określona ustawowo strategia. Byłoby świetnie, gdyby rządzące Polską ekipy to zrozumiały, ale trzeba uzbroić się w olbrzymią cierpliwość i z nadzieją na zmiany na lepsze realizować to, co jest kluczowe z punktu widzenia społeczności samorządowych. Proces strategiczny został opisany w części drugiej tej publikacji, zatem powtarzanie jego elementów jest zbędne. Zwracam jednak uwagę na fakt, że nie trzeba dekretować planowania zintegrowanego, by aktywni współtwórcy nie tylko składali się z interesariuszy różnych profesji, ale też sami rozumieli znaczenie przestrzeni, w której funkcjonuje ich obszar strategiczny.

9.1.4. Jednostki administracyjne, obszary funkcjonalne i obszary strategiczne

Obszary funkcjonalne robią obecnie karierę polityczną. Widzimy je w układach metropolitalnych, miejskich, wiejskich, turystycznych, planistycznych etc. Wydawać by się mogło, że udało nam się w dużej mierze zastąpić jednostki administracyjne ze starego paradygmatu podejściem nowym — funkcjonalnym. Ten optymizm wydaje mi się nadmierny, na co wskazują chociażby wyniki ewaluacji wdrażania instrumentu ZIT w Polsce (Wolański i in., 2018). Nie tylko myślenie o przyszłości danego regionu czy gminy powinno wychodzić poza granice administracyjne, ale również taki charakter powinny mieć instrumenty polityki rozwoju. Twórcy tych instrumentów są przekonani, że właśnie tak jest. Uważam, że słabość podejścia funkcjonalnego tkwi w kilku jego cechach, którym pozwolono w Polsce urosnąć do roli barier:

- obszary funkcjonalne są wyróżniane przez analizy danych statystycznych zbieranych na poziomie gmin — w ten sposób stajemy się zakładnikiem sposobu zbierania danych przez urząd statystyczny;
- obszary funkcjonalne nie mają w sobie ładunku kreacyjnego — odtworzenie natężenia występowania jakichś zjawisk w przestrzeni jest udokumentowaniem procesów zachodzących do ostatniego dnia pomiarów. Nie podejmujemy w tym przypadku zagadnienia, jaki obszar funkcjonalny chcielibyśmy wytworzyć;

- obszary funkcjonalne są wyznaczone bez pytania liderów samorządowych i społeczności samorządowych — jedna miara statystyczna wydaje się obiektywna, co w istocie nie może być prawdą, ale poza błędnym podejściem, że wszystkie obszary funkcjonalne są zestandaryzowane, brak podejmowania dyskusji z lokalnymi środowiskami po raz kolejny pokazuje, że centrala wie lepiej;
- obszary funkcjonalne są postrzegane przez pryzmat platformy, na której wyładują środki zewnętrzne w ramach polityk realizowanych przez rząd i Unię Europejską — niestety, praktyczna delimitacja obszarów funkcjonalnych nastąpiła w związku z nowymi instrumentami UE. Trudno jest odmawiać prawa do takiego podejścia, jednak oznacza ono, że przede wszystkim chcemy w ramach obszarów funkcjonalnych realizować instrumenty polityk zewnętrznych.

Dlaczego myślenie przez pryzmat obszarów strategicznych może być lepszą drogą? Sądzę, że powód jest bardzo prosty — nie udajemy wówczas, że potrzebujemy jakichś relacji funkcjonalnych, by chcieć zrealizować wizję obszaru strategicznego poprzez wdrożenie procesu strategicznego. Nie potrzebujemy wskazywać, że grupa naszych gmin jest wymieniona w jakimś dokumencie rządowym czy np. w planie zagospodarowania przestrzennego województwa. To jeden lider decyduje lub to grupa liderów dochodzi do porozumienia, że chcą mieć lub mają wspólną wizję! I to powinno uruchamiać proces myślenia o współpracy. W tym momencie mogą pojawić się argumenty, że do takich sytuacji już dochodziło, np. w momencie, gdy grupa samorządowców uświadomiła sobie, że ich gminy lub powiaty nie należą do żadnego z obszarów strategicznej interwencji i używało politycznych wpływów, by takim OSI się stać — czytaj: otrzymać środki na „obszary funkcjonalne”. Takie działania nie mają nic wspólnego z procesem strategicznym. Należy również podkreślić, że przyjmowanie nowych jednostek do wyznaczonych przez rząd obszarów funkcjonalnych wcale nie musi spotkać się z przychylnością samorządów stanowiących taki obszar. Powodem są oczywiście pieniądze. A przyczyną paradygmat bazujący na obszarach funkcjonalnych.

Obecne podejście bazujące na inicjatywach oddolnych zderza się zarówno z polityką regionalną państwa, jak i polityką rozwoju samorządu województwa — nie należy odbierać im prawa do realizacji wizji rozwoju za pomocą instrumentów, które uważają za najbardziej skuteczne. Nietrudno jednak wyobrazić sobie sytuację, w której obszar strategiczny tworzony przez kilka gmin zostanie rozdarty, ponieważ na poziomie krajowym ktoś wyróżnił obszar strategicznej interwencji uwzględniający tylko część współtwórców obszaru strategicznego. Realia są takie, że gminy należące do OSI otrzymują środki zewnętrzne i koncentrują się na nich, a jednocześnie odwracają się plecami do tych partnerów, którzy nie mieli szczęścia w procesie delimitacji OSI. Czy problemem jest wówczas obszar strategiczny i jego istota? Uważam, że jeśli do takich sytuacji dochodzi, to mamy do czynienia z czymś innym niż obszar strategiczny. Gdyby było inaczej, traktowano

by instrumenty zewnętrzne jako dodatkowe środki, które wcale nie muszą przeszkadzać realizacji wizji w innym układzie terytorialnym. Konieczna jest również uwaga dotycząca siły wsparcia, a może w istocie słabości finansowej samorządów. Gdyby niezależność budżetowa była większa, środki zewnętrzne stanowiłyby tylko wsparcie, a nie interwencję, z którą wiele samorządów wiąże strategiczne nadzieje.

Zdecydowanie łatwiej będzie realizować trzecią drogę w sytuacji większej swobody finansowej samorządów, ale to wymaga odwrócenia tendencji centralistycznych.

9.1.5. Konkurencyjność, wyrównywanie i warunki dla integracji

Konkurencyjność i wyrównywanie różnic były i są w centrum uwagi poszczególnych polityk rozwoju. Z jednej strony chcemy zwiększać swoją konkurencyjność, z drugiej zaś wiemy, że są inni, którzy wymagają wsparcia. Stary i nowy paradygmat dawały odmienne recepty. Ten pierwszy lokował inwestycje, elementy infrastruktury, wzmacniał kapitał ludzki w sposób zunifikowany. Drugi wydaje się w tym zakresie bardziej roztropny. Dlatego powinniśmy wiedzieć, w jakim zakresie chcemy wzmacniać naszą konkurencyjność, jakiego dokładnie rodzaju wsparcia potrzebujemy. Wówczas wspieranie konkurencyjności ma, w zamyśle, wysokie prawdopodobieństwo uzyskania oczekiwanej efektywności. Podobnie jest z wyrównywaniem różnic między regionami czy gminami. Stary paradygmat cel ten realizował przez nieefektywne działania wyrównawcze, podczas gdy nowy jest ukierunkowany na wzrost zdolności absorpcyjnych słabszych regionów, a działania wyrównawcze mają mieć charakter precyzyjnych interwencji dopasowanych do potrzeb konkretnych obszarów. Podsumowując, w nowym paradygmacie miało nastąpić odejście od zasady — jeden sposób interwencji dla wszystkich. Nie przychodzi nam to łatwo — zaczynając od Unii Europejskiej i zatrzymując się na poziomie centralnym. Trzeba jednak oddać, że część samorządów również wpisuje się w ten nurt myślenia, co nie musi i nie przynosi oczekiwanych rezultatów.

W paradygmacie wzrostu, rankingów, konkurencji, nawet konkurencji o jakość życia cele rozwoju są dość stabilne. Przede wszystkim powinniśmy piąć się w górę. Sporo dobrego w dyskusję o celach wniosła idea zrównoważonego rozwoju, którą wielu stara się dostosować w taki sposób, byśmy mówili o środowisku przyrodniczym dla przyszłych pokoleń, ale i tak realizowali to, co jest w danym momencie kluczowe: więcej, szybciej, wyżej, ubierając to w hasła takie jak wzrost społeczno-gospodarczy czy poprawa jakości życia. Pomimo wielu prób znalezienia swojej ścieżki rozwoju, liczne strategie gmin i województw są podobne. Operują niemal takimi samymi hasłami, dotyczą konkurencyjności i jakości życia, bogactwa i zamożności oraz rozwoju zrównoważonego. W gruncie rzeczy jest to stan dość naturalny, ponieważ ludzie są do siebie podobni, mają podobne marzenia, aspiracje etc.

Próba zmiany podejścia do celów rozwoju nie będzie prosta. Przede wszystkim trudno wyobrazić sobie łatwe odejście od imperatywu wzrostu. Jeżeli dominuje on w układach globalnych i międzynarodowych, będzie stanowił element presji zewnętrznej każdego mniejszego obszaru, czy mamy na myśli region, czy też jednostkę lokalną. Jeżeli ten wpływ połączymy nie z zasadą pomocniczości, a z politykierstwem w najgorszym wydaniu, obszary niższego szczebla stają się uzależnione od warunków dyktowanych przez obszary wyżej uplasowane w hierarchii. Wiele zależy od systemu prawnego oraz kultury współpracy obowiązującej w danym systemie, ale jeżeli chcemy wzmacniać nasze czynniki rozwoju o interwencję z zewnątrz, a ten świat zewnętrzny „liczy wzrost”, musimy pamiętać o wroście.

Najważniejsze zatem wydaje się pytanie, czy analizując i biorąc pod uwagę wpływ czynników zewnętrznych, można wypracować cele niewpisujące się we wzorzec wzrostowy? W pierwszej kolejności trzeba określić, co może być konkurencją dla wzrostu. Wracając do zasad ekonomii, przytoczmy korzyści skali i zakresu (lub różnorodności). Korzyści skali na pewno można wiązać ze wzrostem, te drugie nie zawsze, choć całkiem interesujący może okazać się wzrost różnorodności. Różnicowanie się struktur jest przejawem rozwoju organizmów i jest atrakcyjne z punktu widzenia tych, którzy rosną wolniej niż inni. Co zatem stanowi o sile słabych? Czynnikiem może być wiele, ale to same samorządy powinny wskazać swoje przewagi.

Niezależnie od zróżnicowania struktury gospodarczej, społecznej czy przestrzennej obszaru strategicznego nowym modelem działania, odmiennym od konkurencji i wyrównywania, może być tworzenie warunków dla integracji. To z kolei powinno się odbywać przez dzielenie się wiedzą, świadome doświadczanie miejsca i wzmacnianie zaufania.

Przyglądając się regionom w różnych skalach przestrzennych, trudno wyobrazić sobie monolit, tym bardziej że każdy z tych obszarów jest złożony z wielu organizacji. Ale może właśnie ta trudność w wyobrażeniu sobie silnego, zwarteo regionu, funkcjonującego według własnych zasad i wytrwałego w działaniu, powinna być czymś, co należy dobrze przedyskutować wewnątrz każdej społeczności samorządowej? Nie można oczywiście w żaden sposób kojarzyć integracji z centralizacją. Model integrujący to działanie włączające, oparte na wspólnocie celów i relacjach partnerskich. Dlatego tak różni się od centralizacji.

Przeciwieństwem integracji jest dezintegracja, która czasem prowadzi do likwidacji nie tylko regionu administracyjnego, ale również ostatnich więzi będących podstawą tego, że kiedyś dany obszar był miejscem realizacji licznych ścieżek życiowych. Jak zatem rozumieć integrację, by wyjść poza już dość popularny schemat wielosieciowości? Musimy się skoncentrować na tym, co w naszej społeczności jest spoiwem, czyli co powoduje, że pomimo wielu kłopotów region jest wciąż regionem, dlaczego wciąż tworzymy społeczność samorządową?

Jestem przekonany, że samorzady, zamiast koncentrować się na konkurencyjności i wyrównywaniu jako celach własnych polityk, mogłyby przyjąć perspektywę liderów w otwieraniu nowych możliwości realizacji aspiracji własnych mieszkańców. Takie podejście nie musi oznaczać, że tych możliwości ma być więcej i więcej. Nie musi też być równoznaczne z cofaniem się, gdy przyjmiemy, że mamy do czynienia z mało wymagającą społecznością. Od czego właśnie są dobre przykłady, aktywiści i interesariusze?

Integracja nie powinna być narzucana, dlatego chcąc ją osiągnąć, samorzady powinny zwracać uwagę na rozwój trzech cech swoich obszarów strategicznych. Pierwsza z nich to **warunki rozwoju wiedzy**. Nie koncentrujemy się w tym przypadku na innowacjach, choć są istotne, ale dobrze wiemy, że innowacyjność w kontekście mieszkańców dotyczy tylko wybrańców. Sądzę, że znacznie ważniejsze w tym kontekście jest pojęcie wiedzy, nie tylko ze względu na fakt, że wciąż trwamy w paradygmacie gospodarki opartej na wiedzy². Wiedza nie musi prowadzić do innowacyjności, ale może mieć donioślejsze znaczenie niż sama innowacyjność. Wiedza charakteryzuje każdego człowieka, a jednocześnie ma również cechę innowacji, tzn. może być swobodnie rozprzestrzeniana (dyfuzja), ale również transferowana (por. Gaczek, 2009). Wiedzy jednak nie patentujemy, a jej różnorodne zasoby często wynikają z uwarunkowań kulturowych i są pochodną kapitału społecznego. Dlatego też, bazując na zgromadzonej na określonym obszarze wiedzy, powinniśmy tworzyć jak najlepsze warunki do jej rozwoju, zarówno wewnątrz obszaru, jak i w relacjach z jego otoczeniem.

Drugą cechą naszego obszaru, którą powinniśmy wzmacniać, to **warunki świadomego doświadczania miejsca**. Przypomnijmy, jak gorące były dyskusje w niektórych częściach Polski w okresie przygotowywania reformy terytorialnej organizacji kraju z 1998 r. Jak silne mogą być protesty mieszkańców gmin, które są „okradane” ze swoich terenów na skutek ekspansywnej polityki miast. Jak w końcu żywe mogą być dyskusje, gdy wyłożony projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego robi rewolucję w naszym najbliższym otoczeniu. Wskazane przykłady sytuacji konfliktowych nie muszą wcale oznaczać, że tylko dotknięte zagrożeniami społeczności odczuwają świadomie, jakie znaczenie ma miejsce, w którym żyją. Świadome doświadczenie miejsca nie powinno też wiązać się np. z przełomową decyzją o wyprowadzeniu się z danego regionu, a zdecydowanie z włączaniem się w procesy, które służą integracji społecznej, przy zrozumieniu, że każda drobna wspólna inicjatywa tworzy gminę, region i obszar strategiczny³.

2. Na pewno odmiennego zdania jest K.-F. Lee (2019, s. 25), który zwiastując dominację Chin w zakresie rozwoju i zastosowania sztucznej inteligencji, głosi, że „globalne przesunięcie będzie efektem dwóch zasadniczych przemian: przejścia od epoki odkryć do epoki zastosowań i od epoki wiedzy eksperckiej do epoki danych”.

3. Z. Barczyk (2020) wprowadził w swojej publikacji pojęcia: „niemiasto” i „niespołeczeństwo”, które wydają się dobrze obrazować ruchy odwrotne do opisywanych, a jednocześnie uwzględniają

Niezależnie od tego, jak bardzo staramy się zorganizować życie wokół np. idei zrównoważonego rozwoju i jak wiele zrobimy na rzecz mieszkańców, to wszystko nie będzie miało głębszego sensu, jeśli obszar nie będzie świadomie doświadczany. Przedsiębiorcy powinni kierować się swoimi celami biznesowymi, ale również być świadomi, jakie ich zasoby wynikają z faktu, że funkcjonują właśnie w tej, a nie innej przestrzeni. Mieszkańcy udający się do pracy mogą czekać wypłaty i utyskiwać na los, ale tylko poprzez świadomość miejsca mogą zacząć zastanawiać się i, co najważniejsze, podejmować odpowiednie kroki, by ten los zmienić. Wiele spotkań różnych grup społecznych i instytucji dało mi dowody na poparcie tezy, że w regionie, czasem nawet w gminie, mało wiemy o sobie i o organizacjach, których działanie ma wpływ na nas i nasze możliwości rozwojowe. Często jesteśmy nieświadomi zarówno naszych potencjałów, zagrożeń, jak i tego, co można zrobić, by obszar, w którym żyjemy, był najlepszym miejscem realizacji naszych aspiracji.

Warunki dla rozwoju zaufania są dla mnie trzecią cechą potrzebną dla osiągnięcia integracji. Wielokrotnie już padało w tej książce stwierdzenie o doniosłości zaufania. Dlatego w tym miejscu zwracam uwagę tylko na jedno kluczowe zagadnienie, które powinno być przemyślane w każdej społeczności samorządowej. Chodzi o odpowiedź na pytanie, czy zasady współdziałania są transparentne i tworzą warunki do współpracy, która będzie wzmacniała zaufanie. Niezależnie od uwarunkowań prawnych w konkretnej gminie i województwie zasady współpracy mogą być ustalane oddolnie. Nie przypominam też sobie ustaw, które zabraniałyby transparentności i otwartości na włączanie w różne procesy organizacji oraz mieszkańców (interesariuszy).

9.1.6. Subsydia, instrumenty zintegrowane i wdrażanie procesu strategicznego

Stary i nowy paradygmat stosują również zróżnicowane narzędzia rozwoju. W pierwszym przypadku istotną rolę odgrywały subsydia i inne formy pomocy publicznej, które miały wyrównywać szanse rozwojowe regionów i gmin peryferyjnych. Ta forma wsparcia jest stosowana do dziś, ponieważ niełatwo zastąpić ją instrumentami zintegrowanymi, które są przypisywane do nowego paradygmatu. Według nowego podejścia należy integrować instrumenty twarde (jak np. inwestycje w infrastrukturę) z instrumentami miękkimi (np. podnoszenie kompetencji), przy szerokiej współpracy różnych podmiotów.

Trzecia droga może polegać na wdrażaniu procesu strategicznego. Istotą takiego podejścia jest rezygnacja z logiki myślenia o interwencji zewnętrznej na rzecz logiki dostrzegania potrzeb oddolnych. W takim przypadku koncentrujemy się na

problem przechodzenia mieszkańców — członków społeczności lokalnych — do świata wirtualnego.

wartościach, które chcemy osiągnąć, wzmocnić czy też wykorzystać do realizacji wizji rozwoju. Oczywiście w trakcie realizacji procesu strategicznego pojawia się zagadnienie finansowania odpowiednich działań, ale wcześniej muszą być przygotowane oddolnie i wypracowane konkretne rozwiązania.

Z punktu widzenia wielkiej organizacji, jaką jest Unia Europejska, oczekiwałbym od krajów członkowskich i poszczególnych regionów przygotowanych oddolnych odpowiedzi na postulaty realizacji celów Unii. Podobnie w polityce rozwoju województwa — kluczowe są inicjatywy bazujące na lokalnych wizjach — czasem zderzonych z wizją rozwoju regionu. Wydaje się, że potrzeba stosowania podejścia oddolnego jest zauważana na poziomie UE. To może sugerować wyróżnienie piątego celu polityki spójności, którym jest „Europa bliżej obywateli”. Pomijając fakt, że na ów cel przeznaczono najmniejszą część budżetu na lata 2021–2027, warto traktować jego realizację jako ważne doświadczenie. Można dążyć do szczytnych ogólnoeuropejskich celach⁴ przez efektywne ułożenie instrumentów, ale konieczna jest refleksja nad spójnością całej organizacji (Dziemianowicz, 2021a). Oczywiście mam na myśli spójność społeczną, gospodarczą i przestrzenną. Z pewnością zwrócenie uwagi na procesy strategiczne realizowane na poziomie samorządowym mogłoby być praktyczną odpowiedzią na chęć realizacji piątego celu polityki spójności, ale również sprawdziłoby ideę zarządzania wielopoziomowego.

Podejście UE oparte na samorządowych procesach strategicznych wymagałoby oczywiście stosowania powyższych założeń zarówno przez kraje, jak i samorządowe województwa. UE namawia do tworzenia strategii rozwoju opartych na społecznościach lokalnych — bardzo dobrze, jednak działania te powinny mieć zdecydowanie szerszy zakres.

9.2. Przyszłość kreślona przez świadomych obywateli

Zastanówmy się, jakiej postawy wymaga przyszłość samorządów od nas samych — mniej lub bardziej świadomych obywateli — współtwórców społeczności lokalnych i regionalnych? Odpowiedzi na to pytanie traktuję jako postulaty, które nie mają charakteru uporządkowanych systemowo rekomendacji.

9.2.1. Wybierajmy liderów

Rzadko wybieramy na przywódców prawdziwych liderów. Można podważać tę tezę stwierdzeniem, że wybierani prezydenci, burmistrzowie i wójtowie w wyborach

4. Obecnie są to: Europejski Zielony Ład; Europa na miarę ery cyfrowej; Gospodarka służąca ludziom; Silniejsza pozycja Europy na świecie; Promowanie europejskiego stylu życia; Nowy impuls dla demokracji europejskiej (źródło: <https://ec.europa.eu>, dostęp 22.10.2022).

bezpośrednich są niejako z automatu liderami, a przynajmniej mają odpowiedni mandat i nasze rozważania mogą iść np. w kierunku stylów sprawowania władzy (John, 2001; Swianiewicz, Klimska i Mielczarek, 2004). Mandat uzyskiwany w trakcie wyborów jest przecież przejawem akceptacji cech, które często łączymy z pojęciami: lider, autorytet, przywódca (Tuziak, 2014).

Warto myśleć o liderze w kontekście cech prezentowanych m.in. przez J. Adaira (2009) (chodzi o zdolności: definiowania zadań, planowania, przekazu, kontroli, oceny, motywowania, organizowania). Od przedszkola, przez kolejne etapy edukacji, słabo pielęgnowujemy z jednej strony indywidualizm, z drugiej zaś współpracę. W życiu dorosłym, nawet jeśli przejawiamy cechy przywódcze, spotykamy się z uwarunkowaniami społecznymi, które nie pozwalają nam ich szerzej użyć. System polityczny „systemowo” promuje nie liderów sensu largo, a przewodniczących partii, którzy są tylko przywódcami partyjnymi. Skrajną egzemplifikacją choroby centralistycznego partyjniactwa są wypowiedzi polityków o mniej więcej takim przekazie: jeśli mieszkańcy regionu lub gminy wybiorą dobrze, czyli nas, będą mogli liczyć na wsparcie rządu. Pomijam tu aspekt moralny takiego określenia warunków współdziałania. Zauważmy, że zwycięzca lokalnych wyborów zamiast być liderem przez duże „L”, na swoje nieszczęście otrzymuje stygmat zależności od wyższego poziomu administracji.

Czego należy oczekiwać od tych, którzy jako liderzy powinni organizować procesy strategiczne w naszych gminach i województwach? Myślę, że wciąż aktualne są postulaty wyrażone w łańcuchu wartości gminy/regionu (Dziemianowicz, 2007; Szlachta i Dziemianowicz, 2016), dlatego sprowadzam je do następujących cech:

- odwaga wizjonerska — nasi liderzy, jeśli nie formułują wizji i nie dążą do jej realizacji, nie są liderami. Może w naszych środowiskach regionalnych i lokalnych są ludzie posiadający umiejętność dalekosiężnego spojrzenia w przyszłość, ale nie potrafimy ich dostrzec lub nie potrafimy stworzyć warunków, by ich głos wybił się z umiejętnie zorganizowanego systemu opanowanego przez partię. Taki system stworzony przez i dla partii potrafi się świetnie bronić przed świeżą krwią, czego najlepszym dowodem są wybory samorządowe w 2018 r., prawdopodobnie najbardziej upolitycznione od pierwszych takich wyborów w roku 1990⁵. Jak w takiej sytuacji mają być promowani myślący niezależnie,

5. Tuż przed wyborami samorządowymi w Polsce w roku 2018, w których oczekiwałbym wyłaniania się liderów lokalnych, Fundacja Batorego rozpoczęła kampanię „Twój głos ma moc. Użyj jej”, wyjaśniającą, na czym te wybory polegają i dlaczego warto głosować. Krótki film pokazujący dzieci w szkole. Nauczycielka trzymająca biały kwadrat pyta „dzieci, co to może być?”. Kolejno padają odpowiedzi: drzewa, podjazdy, droga do szkoły, miejsce do czytania z babcią, dom kultury, i Internet za darmo”. Jedna z dziewczynek mówi: „Ten kwadrat to bardzo wiele. Wystarczy postawić X. Potem chłopczyk dodaje: Dwie kreski na krzyż i już. Narrator czyta: Zamień X na rzeczy ważne w Twojej okolicy. Twój głos ma moc. Użyj jej...”. Trzydzieści sekund spotu, jakże przekonujące. Kilka dni później

kreatywni ludzie, chcący skoncentrować się na potrzebach społeczności lokalnej? Na poziomie samorządowych województw sytuacja jest jeszcze bardziej upolityczniona;

- wiedza i umiejętności — na pewno nie wymagamy od liderów, by ci wiedzieli wszystko o naszej społeczności samorządowej i umieli samodzielnie zarządzać naszym obszarem strategicznym. Powinniśmy jednak oczekiwać, że liderzy będą mieli określoną wiedzę i umiejętności, by budować sieci współpracy, dobierać odpowiednich ludzi do współpracy i zachęcać wartościowe jednostki do współtworzenia procesów strategicznych. Dlatego tak ważne są i będą umiejętności miękkie, których raczej uczymy się rzadko;
- doświadczenie — w tym zakresie liderzy powinni przekonać nas, że potrafią wykorzystać na rzecz społeczności obszaru strategicznego swoje doświadczenia. Doświadczenie to wcale nie musi być związane stricte z zarządzaniem obszarem strategicznym.

9.2.2. Bądźmy spragnieni nowych możliwości

Prawdopodobnie większość wspólnoty samorządowej biednej gminy bez chwili zastanowienia podpisze się pod celem w strategii: „wzrost zamożności mieszkańców”, zaaprobuje również definicję rozwoju obiecującą dogonienie najlepszych w kraju, a może i w Europie, lub przyjmie z radością awans jej gminy w rankingach. Trudno jest pozbyć się przekonania, że więcej, szybciej i wyżej leży w interesie rozwoju naszego samorządu. Paradoksalnie, z problemem tym najłatwiej mogą poradzić sobie jednostki najsłabsze. To im właśnie trudno odnaleźć się w paradygmacie konkurencji, zatem poszukują innych narracji. Najbiedniejsze gminy w Polsce z trudem przyjmują rankingi jako świadectwo ich rozwoju — i bardzo dobrze.

Dlatego jako mieszkańcy każdy z osobna i grupowo powinniśmy wyrażać głośno swoje rzeczywiste aspiracje, by każdego dnia władze regionalne i lokalne przypominały sobie, że ich zadaniem powinno być umożliwianie nam realizacji naszych pragnień. Dochodzimy do punktu, w którym kluczowe są właśnie nasze

kandydat na wiceprezydenta Warszawy napisał na swoim Twitterze tak: „Gdy wygra @trzaskowski. Warszawa na lata będzie odcięta od funduszy z budżetu państwa na budowę metra, mostów i obwodnicy, bo rząd @pisorgpl nie zaufa @Platforma.org po aferze reprivatyzacyjnej. Dlatego każdy pragmatyczny mieszkaniec, chcąc rozwoju Warszawy wybierze @PatrikJaki” (źródło: twitter.com/piotrguzial). Człowiek, który nazywa się samorządowcem, który stara się deklorować niezależność, ale w końcu w „Boju o Warszawę” przelewa swoje potencjalne głosy na jednego i otrzymuje gwarancję stanowiska, potrafi tak bardzo być daleko od tego, by być liderem, jakich potrzebujemy... Oficjalne wyniki głosowania w Warszawie były dla jednych zaskoczeniem pozytywnym, dla innych wręcz przeciwnie. Dwaj pierwsi kandydaci, przedstawiciele partii toczących „Bój o Warszawę”, zebrali łącznie 85,2% oddanych głosów. Trzeci z pozostałej dwunastki kandydatów kwalifikował się wynikiem niecałych 3% i był przedstawicielem części konkurujących ze sobą ruchów miejskich.

oczekiwania i potrzeby, a w szczególności fakt, że to one kształtują podaż na ich zaspokajanie (oczywiście część naszych aspiracji będzie zaspokajać rynek).

Zauważmy, że „wymagający klienci” byli jedną z kluczowych cech środowiska regionalnego i lokalnego sprzyjającego rozwojowi konkurencyjnych klastrów. Podobnie jest z nami. Jeśli nie będziemy mieli trudno zaspokajalnych aspiracji, to nie będziemy również wywierać presji na nasze władze, by te były ciągle w stanie kreatywnego myślenia o polityce rozwoju.

9.2.3. Bądźmy współodpowiedzialnymi partnerami

W procesie strategicznym potrzebujemy umiejętności przekazywania i brania na siebie współodpowiedzialności. Dotyczy to wszystkich grup interesariuszy, choć w różnym zakresie. Jako przykład można wskazać pracowników urzędu, którzy „strategię” traktują jako problem wydziału/departamentu bezpośrednio odpowiedzialnego za przygotowanie tego dokumentu. Z kolei dla tych odpowiedzialnych za dokument, problem ten burzy ich dotychczasowe codzienne zadania — w końcu strategię przygotowujemy raz na jakiś czas. Inny przykład mogą stanowić eksperci. Oni powinni brać na siebie współodpowiedzialność, wychodząc poza zakres umów, jakie wiążą ich i samorządy. Umowy na „napisanie strategii”, w których wyraźnie jest zapisana odpowiedzialność wykonawcy („eksperta”) za: opracowanie diagnozy, analizy SWOT, przygotowanie wizji (!!!), opracowanie założeń monitorowania i ewaluacji, opracowanie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko etc., są, moim zdaniem, przygotowywane przez ludzi, którzy albo nie umieją wyobrazić sobie przyczyny, dla której przygotowują strategię, albo wierzą, że samo wypełnienie tych punktów będzie skutkowało jak najlepszą realizacją postawionego przed ekspertem zadania. Możemy zatem przyjąć dwa warianty reakcji ekspertów. Jedni w sposób czysto biznesowy będą liczyli efektywność danego doradztwa, czyli zrealizują zadanie jak najmniejszym nakładem sił, drudzy, wykazując się współodpowiedzialnością, zaczną edukować tych, którzy nie wiedzą, czym jest strategia i proces strategiczny.

Współodpowiedzialny partner to osoba, która:

- uczy się zasad i metod pracy zespołowej;
- uczy się otwartości i nie zamyka się na osoby o innych poglądach;
- trenuje umiejętność wyrażania i przyjmowania krytyki;
- rozwija wiedzę na temat procesów zarządzania strategicznego;
- pogłębia swoją wiedzę na temat procesów rozwojowych, mechanizmów, w jakie wkomponowany jest nasz samorząd;
- zarządza swoim czasem tak, by w ciągu dnia wygospodarować chwilę na myślenie o przyszłości.

To bardzo dużo, ale dlatego powinno nam zależeć na jak największej liczbie prawdziwych partnerów w naszych wspólnotach samorządowych.

9.2.4. Pamiętajmy, że jesteśmy współtwórcami metaczynnika i metabariery rozwoju obszarów, w których żyjemy

Proces strategiczny mówi nam, do jakiej przyszłości zmierzamy, jakimi metodami i krokami chcemy tę przyszłość kreować i w jakim zakresie umiemy zmobilizować zasoby na rzecz realizacji naszej idei. Z wglądu w proces strategiczny dowiemy się zatem, co może się wydarzyć się w obszarze strategicznym i jacy są jego interesariusze.

Wyobrażając sobie modelowy proces strategiczny, możemy dojść do wniosku, że to on sam jest czynnikiem rozwoju. Proces sprowadzony do napisania strategii może okazać się czynnikiem pozyskania źródeł zewnętrznych, może być również czynnikiem pomagającym w kolejnych wyborach objąć jeszcze raz funkcję „lidera”, ale nie musi być czynnikiem rozwoju. Dodatkowo, jeśli dokonamy bilansu szans, jakie stwarza dobrze prowadzony proces strategiczny, i zestawimy to z negatywnymi zjawiskami, jakie niesie za sobą proste zlecenie napisania strategii, może okazać się, że szczątkowa forma działania zespołowego jest również metabariery naszego rozwoju.

Czy jako obywatele miast i gmin jesteście odpowiedzialni za kształt procesów strategicznych prowadzonych w naszych samorządach? Tak, ponieważ to każdy z nas pozycjonuje się sam w którejś z ról przypisanych różnym grupom interesariuszy. Jeśli chcemy być pasywnymi nieświadomymi — jesteśmy. Ciężko jest zmuszać kogoś do aktywności, dlatego dla niektórych rozwiązaniem wydają się zachęty. Prawdopodobnie najważniejszą zachętą powinna być realna możliwość wpływu na tworzenie naszego otoczenia, w którym żyjemy. To zależy od architektów procesów strategicznych, ale należy pamiętać, że to my ich wybieramy!

9.3. Pytania o przyszłość

Myśląc o przyszłości gmin, miast, województw, które nie zawsze muszą spełniać kryteria obszarów strategicznych, można kierować pytania, postulaty, pretensje do włodarzy, ale również do rządzących na poziomie centralnym. To przecież oni są wynagradzani za sprawowanie władzy i sprawne zarządzanie. Ta ścieżka jest wygodna, ale ma kilka wad. Pierwsza wada polega na tym, że każda jednostka samorządu terytorialnego jest inna, zatem postulaty musiałyby mieć ogólny charakter. Druga wada takiego podejścia to fakt, że pytania, nawet jeśli będą przeczytane, nie znajdą odpowiedzi — przynajmniej nie w czasie czytania tej książki — bez konkretnego adresata ciężko liczyć na odpowiedź. Dlatego zdecydowałem się sformułować listę pytań do każdego, kogo interesują zjawiska i procesy zachodzące wokół i kogo można zaliczyć do grupy chcącej wpływać na rozwój

naszych obszarów strategicznych w taki sposób, by nasze aspiracje były zaspokajane.

Pytań może być nieskończenie wiele, dlatego postanowiłem ograniczyć się do dziewięciu kluczowych, pozostawiając szerokie pole do zaspokajania ciekawości i realizacji kreatywności tych, którzy zostaną tymi pytaniami zainteresowani. Dlaczego dziewięć? Wychodzę z założenia, że łańcuch wartości gminy, który wykorzystujemy w praktyce tworzenia strategii i w analizach społeczno-gospodarczych, jest dobrą podstawą także do zakończenia niniejszej publikacji. Zgodnie z koncepcją łańcucha pytania powinny dotyczyć liderów, otoczenia wewnętrznego i otoczenia zewnętrznego i podejmować kwestie czasu, czyli przeszłości, teraźniejszości i przyszłości.

Proponuję zatem udzielenie odpowiedzi na następujące dziewięć pytań:

1. **Czy znam życiorys osoby, która sprawuje władzę w mojej gminie?** W istocie jest to pytanie o to, czy możemy przełożyć doświadczenia wóldarzy na wzmacnianie w nas przekonania, że naszą gminą kierują osoby godne tej funkcji? Jestem przekonany, że tak. Myślę, że zaglądając do życiorysów wyborczych, powinniśmy zastanawiać się nieco dłużej nad historią danej osoby, zdobytym przez nią doświadczeniem, również w kontekście przełożenia go na potrzeby wspólnoty samorządowej;
2. **Czy czuję, że jestem istotnym elementem kapitału społecznego mojej gminy?** Pytanie może wydawać się abstrakcyjne. Warto jednak zastanowić się nad własną świadomością relacji, które nazywamy kapitałem społecznym — oczywiście w kontekście naszej wspólnoty samorządowej. Ważne jest, czy oceniamy siebie jako element immanentny, czy też celowo lub przypadkiem wyobcowany, co najwyżej współtworzący własną bańkę informacyjną, żyjący na jednej z wysp archipelagu relacji. Rozglądając się wokół, można zastanowić się, czy ogólnie ufam moim współmieszkańcom, ale praktyczniejsze jest pytanie, dlaczego do tej pory się nie angażowałem lub dlaczego współpraca z innymi na rzecz gminy przynosi mi satysfakcję?
3. **Czy jestem w stanie opowiedzieć ścieżkę rozwojową mojej gminy — od czego ona zależała?** Taka możliwość może świadczyć nie tylko o wiedzy historycznej, ale również o tym, że zastanawiamy się i staramy zrozumieć procesy rozwojowe, które zawsze mają swoje źródła w bliższej lub dalszej historii.
4. **Czy wierzę w umiejętności i wiedzę osoby, która sprawuje władzę w mojej gminie?** Tak, zakładam, że świadomi mieszkańcy znają swojego wójta i burmistrza, a nawet marszałka województwa i powinni ufać w ich umiejętności i wiedzę. Bez tego, jeśli przyjmiemy, że „lider” jest tworem czysto politycznym w złym tego słowa znaczeniu i w taki sposób działa, trudno jest oczekiwać, że to wywoła moją aktywność na rzecz zarządzanego politycznie obszaru strategicznego. Ale w istocie, po mojej stronie leży właściwa diagnoza lidera.
5. **Czy mogę powiedzieć, że w ostatnim roku zrobiłem coś wspólnie z innymi mieszkańcami mojej gminy na jej rzecz?** No właśnie, zazwyczaj wiele

oczekujemy od naszego otoczenia, ale nasza aktywność jest często minimalna lub żadna. Sprawy mogą zostać pozostawione sobie, a raczej poddane aktywności tych, którym się chce. Nie możemy mieć jednak wówczas żalu o to, że zmiany zachodzące w naszym otoczeniu nie do końca są zgodne z naszymi oczekiwaniami.

6. **Czy wiem w jaki sposób uwarunkowania zewnętrzne, takie jak np. polityka rządu, wpływają na rozwój mojej gminy?** Rozumienie nie tylko procesów rozwojowych, ale również aktualnych zasad wynikających z zapisów prawa pozwala na merytoryczną dyskusję. Umożliwia również unikanie sytuacji, w której „ciężko znaleźć winnego”. Próba zrozumienia rzeczywistości samorządowej pozwala nam również unikać szkodliwych skutków propagandy politycznej i szumów informacyjnych.
7. **Czy znam wizję rozwoju mojej gminy?** Pogłębieniem tego pytania byłoby dociekanie, czy utożsamiam się z tą wizją i/lub czy współuczestniczyłem w jej kształtowaniu... a na samym początku, czy taką wizję ma osoba, która prowadzi naszą gminę? Ale zatrzymajmy się na tym minimalnym poziomie naszej wiedzy. Przecież chodzi o naszą przyszłość i działania, które władze samorządowe (w tym i radni) podejmują, by coś osiągnąć.
8. **Czy moi sąsiedzi, współpracownicy mogą powiedzieć, że można mi ufać?** W koncepcji łańcucha wartości gminy sugeruje, że nasze zaufanie powinniśmy kierować wobec liderów, a oni powinni robić wszystko, byśmy ich tym zaufaniem darzyli. Jednak trudno jest realizować ten pomysł w społeczeństwie, które generalnie jest mało ufne⁶. Politycy cieszą się mniejszym zaufaniem niż inne zawody. To nie zmienia faktu, że nasi liderzy, nawet jeśli to nie my jesteśmy ich wyborcami, powinni dbać o zaufanie — ale to postulat do nich i na pewno to rozumieją, jeśli są liderami. Dlatego uważam za istotny postulat oddolnego budowania zaufania, zaczynając od siebie i najbliższego otoczenia.
9. **Czy myślę czasem, w jakich warunkach w mojej gminie będą żyły kolejne pokolenia?** Możemy być zainteresowani w małym stopniu tym, co będzie po nas, ale już młodzi czytelnicy powinni mieć gdzieś na horyzoncie swoją dorosłość i starość. Branie pod uwagę potrzeb kolejnych pokoleń jest nie tylko przejawem misyjnej postawy wobec przyszłości, ale równie może być traktowane jako naturalna kalkulacja.

6. Potwierdzają to kolejne badania opinii publicznej w Polsce, a także porównania międzynarodowe. Przykładowo w badaniu zaufania w 30 krajach na świecie (wybrane kraje ze wszystkich kontynentów) Polska z odsetkiem twierdzących, że innym można zwykle ufać na poziomie 16%, plasuje się na 26 miejscu ex aequo z Republiką Południowej Afryki (Interpersonal Trust Across the World, 2022). Wyniki te są zbieżne z wynikami badania prowadzonego cyklicznie w Polsce przez CBOS, z których wynika, że w 2022 roku tylko 19% Polaków twierdziło, że „ogólnie rzecz biorąc, większości ludzi można ufać” (CBOS, 2022).

Poza powyższymi pytaniami dotyczącym naszej obywatelskiej postawy wobec spraw ważnych dla naszych samorządów powinniśmy na koniec zapytać o fundamenty samorządu i jego kształt w nieco dalszej przyszłości — założymy, tej w roku 2040? W tym celu należy przyjąć ponownie pewne założenia. Kluczowe brzmi: w 2040 r. samorządowe gminy, powiaty i województwa w Polsce będą istniały. Myślę, że ważnym założeniem jest również przetrwanie demokracji, która jest poddawana ciągłym próbom. Należy również założyć, że w 2040 r. napaść putinowskiej Rosji na Ukrainę będzie wspomniana jako kolejny dowód na to, że szaleni dyktatorzy rodzą się i przemijają. Będziemy ponownie rozpatrywać pytanie, jak do tego doszło i jak zabezpieczyć Europę przed wojną na kolejne 70, a może i więcej lat.

Zatem o co warto pytać przy tak sformułowanych ramach uwarunkowań zewnętrznych w kontekście samorządów terytorialnych? Oto moja propozycja:

1. **Czy samorzady będą zdolne dostrzec punkt, w którym nastąpi niebezpieczne przejście z obszaru bezpieczeństwa cybernetycznego w obszar cyberinwigilacji?** Pytanie to należy postawić właśnie teraz, ponieważ cyberbezpieczeństwem zazwyczaj zajmują się rządy państw we współpracy z najlepszymi firmami technologicznymi. Ponadto cyberbezpieczeństwo dotyczy również aktywności ludzkiej w przestrzeni, zatem w konkretnych miejscach — wewnątrz naszych wspólnot samorządowych. Tytułowe „Chiny 5.0” (Strittmatter, 2020) są czymś, co na razie jest traktowane jako karygodny obraz inwigilacji i sterowania własnym narodem⁷. Ale w tym samym kierunku idą działania rządów państw demokratycznych, choć te starają się udawać, że to nie to samo.
2. **W jakim zakresie samorzady będą prowadzone przez sztuczną inteligencję?** Już obecnie obserwujemy zbliżenie inteligencji ludzkiej i inteligencji sztucznej w procesach zarządzania, co przejawia się np. w coraz lepszych analizach ryzyk, optymalizacji procesów czy też analizach danych. Skoro sztuczna inteligencja jest coraz powszechniej wykorzystywana w przemyśle 4.0, to można również założyć wytworzenie się nowej formy zarządzania publicznego — nazwijmy ją administracją 2.0. Miejmy nadzieję, że to samorzady będą kształtowały tę nową formę administracji (por. Diamandis i Kotler, 2021; Lee i Qiufan, 2022).
3. **Kiedy powstanie pierwsza wirtualna gmina?** W 2004 r. wystartował Facebook. Jeszcze dziesięć lat później dyskutowano, czy władze samorządowe, a także politycy powinni mieć swój fanpage. Dziś w zasadzie każdy aktywny i starający się utrzymać kontakt z mieszkańcami wóldarz jest obecny w jakiejś formie w świecie portali społecznościowych. Uprawiamy politykę tweetową,

7. Warto zestawić obraz prezentowany przez K. Strittmatera z obrazem rozwiniętej chińskiej gospodarki sztucznej inteligencji prezentowanym przez K.-F. Lee (2019).

co wcale nie służy lepszemu wzajemnemu zrozumieniu, ale robimy to. Wiedząc, że wszyscy będziemy coraz więcej czasu spędzać w świecie cyfrowym, obserwując początkowe próby budowania świata, nazwijmy to „meta”, zasadne jest pytanie nie czy, tylko kiedy władarze zorientują się, że w tej przestrzeni „meta” zaczynają zachodzić procesy samorządowe, które mają odzwierciedlenie w świecie realnym? Jaka będzie nasza reakcja? Jaką przyjąć strategię wobec tego trendu? Myślę, że warto już dziś o tym myśleć, a ostatnie dyskusje na temat szerokiego udostępnienia sztucznej inteligencji tylko utwierdzają mnie w tym przekonaniu.

4. **W jakim zakresie zmieni się nasza aktywność — mieszkańców, świadomych obywateli miast, gmin i regionów?** Obecne trendy wskazują, że istnieją duże pokłady aktywności społecznej, które uwidaczniają się przy okazji przygotowywania budżetów obywatelskich, konsultacji na szczególnie drażliwe w samorządach tematy. Często jesteśmy też proszeni przez administracje o podzielenie się swoimi opiniami. Ale tak wcale nie musi być zawsze. Nie tylko mogą nasilać się procesy dezintegracyjne (por. Barczyk, 2020), ale można wyobrazić sobie sytuację, w której smart city 4.0 i smart village 4.0 nie będą potrzebować naszych opinii wyrażanych aktem oddania głosu czy wypełnienia ankiety. Powszechne zastosowanie technologii informacyjnych, internet rzeczy oraz wymienione w pierwszym pytaniu elektroniczne systemy bezpieczeństwa będą z niemal pewnością oceniać, czego chcemy jako przedstawiciele danej społeczności samorządowej. Algorytmy udzielą odpowiedzi, na podstawie której powstanie zbiorczy obraz aspiracji mieszkańców miasta lub gminy. Pytanie, czy decyzję o konkretnych działaniach na rzecz naszych aspiracji będzie podejmował jeszcze człowiek?

Powyższe pytania obrazują tylko część dylematów, przed jakimi stoją samorządy w Polsce, choć wydaje się, że mają one również charakter uniwersalny. Dyskusja o przyszłości wypełniona jest analizami megatrendów i trendów, wśród których pojawiają się zagadnienia geopolityczne, technologiczne, społeczne, środowiskowe czy gospodarcze (Obłój, 2022; Dziemianowicz, Jurkiewicz, 2023). Relatywnie rzadko pojawia się przy tej okazji kwestia samorządności. W obliczu postępującej centralizacji politycznej oraz technologicznej warto zastanawiać się nad strategiami budowy odporności samorządów terytorialnych na niekorzystne zmiany w jego otoczeniu.

Podziękowania

Zazwyczaj w tak zatytułowanym rozdziale autorzy publikacji wymieniają wszystkich bliskich, którzy znosili trudy obcowania z osobą będącą ciałem w domu, ale myślami w książce. Nie będę oryginalny, dlatego z całego serca dziękuję Im, wiedząc jednocześnie, że taka lakoniczna forma jest najlepsza.

Nie byłbym w stanie dzielić się swoim doświadczeniem, gdyby nie pewne zrządzenia losu, które popchnęły mnie w kierunku samorządów, polityki regionalnej i lokalnej oraz planowania strategicznego. Przygoda ze strategiami, w pełni na poważnie, zaczęła się od mojej współpracy z prof. Jackiem Szlachtą i naszej pierwszej wspólnej strategii dla województwa warmińsko-mazurskiego. Gdyby nie Jacek i jego zaproszenie do współpracy moja ścieżka rozwoju zawodowego mogłaby wyglądać całkiem inaczej. Za to jestem wciąż wdzięczny.

Bardzo dziękuję wszystkim samorządom, które decydowały się do tej pory na skorzystanie z pomocy mojej i mojego zespołu. Szczególne wyrazy wdzięczności kieruję do województwa warmińsko-mazurskiego, którego zaufanie we współpracę ze mną i prof. Szlachtą pozwoliło nam pracować nad (dotychczas) wszystkimi czterema generacjami strategii tego regionu.

Doświadczenie zdobywane w każdym z projektów, od (przykładowo) strategii makroregionalnych (Polski Wschodniej, Polski Zachodniej) przez strategie województw (warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, wielkopolskiego, opolskiego) i strategię dużych i średnich miast (Warszawa, Olsztyn, Elbląg, Suwałki) po strategię mniejszych gmin wiejskich (Dywity, Kolno, Suwałki), tworzy mój zasób wiedzy gromadzonej przez wiele lat, za który dziękuję. W każdym z przypadków starałem się dzielić już zdobytym doświadczeniem, a jednocześnie uczyć się, co było mi dane.

Dziękując samorządom, myślę, że powinienem podkreślić fakt, iż samorząd to wspólnota mieszkańców. Wymieniając przykłady strategii, które miałem przyjemność współtworzyć, ewaluować, do których budowałem systemy monitorowania i nad których programami wdrożeniowymi pracowałem, zawsze pamiętam o zaangażowanych mieszkańcach — uczestnikach tych procesów. Dziękuję im za ich udział w licznych debatach, zespołach strategicznych, konsultacjach etc. Te tysiące głosów — nawet krytycznych i takich, z którymi nie sposób się zgodzić wówczas

i teraz — budują przecież historię każdego z nas. Mogliśmy się zobaczyć, usłyszeć, zrozumieć, a nawet nie zgadzać, za co szczerze dziękuję.

Szczególne wyrazy wdzięczności kieruję do dwóch Recenzentów pierwszej wersji publikacji. Ich uwagi pozwoliły mi spojrzeć na początkowy produkt mojej pracy nie tylko w sposób bardziej zobiektywizowany, ale przede wszystkim dały kilka bardzo dobrych pomysłów, by go ulepszyć. Formułując podziękowania, biorę oczywiście na siebie pełną odpowiedzialność za końcowy kształt pracy, z obszarami, które mogą być dyskusyjne.

Na zakończenie chciałbym podziękować wszystkim moim współpracownikom, którzy w okresie mojej aktywności doradczej współtworzyli ze mną zespoły wspierające samorządy terytorialne. Cieszę się, że dane nam było przez tyle lat działać na rzecz lepszego zarządzania strategicznego w polskich samorządach terytorialnych.

Bibliografia

- ADAIR, J. (2009), *The Inspirational Leader. How to Motivate, Encourage and Achieve Success*, Kogan Page, London–Philadelphia.
- ADAMUS, J. i PRZYGODZKI, Z. (2022), *Ekonomiczna wartość przestrzeni publicznych. Kapitał, wycena, zarządzanie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- AGNEW, J. A. (2013), „Arguing with Regions”, *Regional Studies*, 47(1).
- AKERLOF, G. A. i SHILLER, R. J. (2010), *Zwierzęce instynkty* (tłum. J. Jannasz), Studio EMKA, Warszawa.
- ANSOFF, H. I. (1985), *Zarządzanie strategiczne* (tłum. K. Obłój i J. N. Sajkiewicz), Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- ARNSTEIN, S. R. (2012), „Drabina partycypacji”, w: *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej* (tłum. J. Bożek), Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
- ASHKENAS, R. i MANVILLE, B. (2022), *Harvard Business Review. Podręcznik lidera. Wywieraj wpływ, inspiruj swoją organizację i realizuj kolejne cele* (tłum. B. Józwiak), Dom Wydawniczy Rebis, Poznań.
- BACHTLER, J. (2007), „Strategiczne wyzwania polityki spójności w latach 2007–2013”, w: J. Szlachta i J. Woźniak (red.), *Rozwój regionalny Polski w warunkach reformy europejskiej polityki spójności*, Biuletyn KPZK PAN, z. 231, Warszawa.
- BAGDZIŃSKI, S. L. (1994), *Lokalna polityka gospodarcza w okresie transformacji systemowej*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń.
- BAGDZIŃSKI, S. L., KOSIEDOWSKI, W. i MARSZAŁKOWSKA, M. (1995), „Ekonomiczne założenia rozwoju i restrukturyzacji regionu w warunkach transformacji systemowej”, w: S. L. Bagdziński, W. Maik i A. Potoczka, *Polityka rozwoju regionalnego i lokalnego w okresie transformacji systemowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń.
- BAGHAI, M., QUIGLEY, J., JOŃCZAK, M. i KRASZEWSKI, D. (2011), *As One. Przekształć indywidualne działanie w potęgę zespołu* (tłum. D. Bakalarz), Studio Emka, Warszawa.
- BAŃSKI, J., (2010), „Granica w badaniach geograficznych — definicja i próby klasyfikacji”, *Przegląd Geograficzny*, 82(4).
- BARBAG, J. (1978), *Geografia polityczna ogólna*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- BARCZYK, Z. (2020), *Miasto i sens*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice.
- BARNEY, J. B. i CLARK, D. N. (2007), *Resource-Based Theory. Creating and Sustaining Competitive Advantage*, Oxford University Press, New York.
- BARTKOWSKI, J., KOWALCZYK, A. i SWIANIEWICZ, P. (1990), „Geneza, cel i zakres badań”, w: J. Bartkowski, A. Kowalczyk i P. Swianiewicz, *Strategie władz lokalnych*, Uniwersytet Warszawski, Instytut Gospodarki Przestrzennej, Warszawa.
- BAYLIS, J. i WIRTZ, J. (2009), „Wprowadzenie”, w: J. Baylis, J. Wirtz, C. Gray i E. Cohen, *Strategia we współczesnym świecie. Wprowadzenie do studiów strategicznych* (tłum. W. Nowicki), Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- BENIO, M., BOBER, J., HAUSNER, J., KOŁDRAS, S., KUDŁACZ, T. i MAMICA, Ł. (1999), *Programowanie rozwoju regionalnego. Poradnik dla samorządów województwa*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.

- BLAKELY, E. J. i BRADSHAW, T. D. (2002), *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*, Sage Publications, Thousand Oaks–London–New Delhi.
- BLAU, P. M. (2009), *Wymiana i władza w życiu społecznym* (tłum. A. Psuty-Zajac i P. Zajac), Zakład Wydawniczy „NOMOS”, Kraków.
- BLIKLE, A. J. (2014), *Doktryna jakości. Rzecz o skutecznym zarządzaniu*, Helion, Gliwice.
- BLIKLE, A. J. (2017), *Doktryna jakości. Rzecz o turkusowej samoorganizacji*, Helion, Gliwice.
- BŁASZCZYK, M. C. (2020), „Droga Polski do Unii Europejskiej — od stowarzyszenia do członkostwa. Wybrane aspekty”, w: A. A. Ambroziak i A. Szypulewska-Porczyńska (red.), *Polska w Unii Europejskiej — od stowarzyszenia do piętnastolecia członkostwa*, Oficyna Wydawnicza SGH–Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.
- BOŃCZAK-KUCHARCZYK, E., COUSINS, L., HERBST, K. i STEWARD, M. (1996), *Lokalne strategie rozwoju gospodarczego. Poradnik dla gmin i liderów lokalnych*, Brytyjski Fundusz Współpracy Know-How, Warszawa.
- BRALCZYK, J. (2005), *Słownik 100 tysięcy potrzebnych słów*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- CAMAGNI, R. (2009), „Territorial Capital and Regional Development”, w: R. Capello i N. Peter, *Handbook of Regional Growth and Development Theories*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham–Northampton.
- CARACOSTAS, P. i MULBUR, U. (2000), „«Society, the Endless Frontier»: Ten Key Ideas”, w: A. Kukliński (red.), *The Knowledge-Based Economy. The European Challenges of the 21st Century*, Komitet Badań Naukowych, Warszawa.
- CBOS (2022), „Zaufanie społeczne”, *Komunikat z badań* (nr 37/2022).
- CHARMAZ, K. (2013), *Teoria ugruntowana* (tłum. B. Komorowska), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- CHOJNICKI, Z. (1989), „Podstawowe aspekty rozwoju gospodarczego”, w: A. Kukliński (red.), *Współczesne problemy gospodarki przestrzennej Polski* (Rozwój regionalny, rozwój lokalny, samorząd terytorialny, nr 18), EUROREG, Warszawa.
- CHOJNICKI, Z. (1999), *Podstawy metodologiczne i teoretyczne geografii*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- CHOJNICKI, Z. (2008), „Rozwój społeczno-ekonomiczny i jego aspekty aksjologiczne”, w: J. Parysek, *Region społeczno-ekonomiczny i rozwój regionalny*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- CHOJNICKI, Z. i CZYŻ, T. (1992), „Region — regionalizacja — regionalizm”, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 54(2).
- CHRISTALLER, W. (1963), „Ośrodki centralne w południowych Niemczech” (tłum. P. Eberhardt), w: *Teoria ośrodków centralnych*, Przegląd Zagranicznej Literatury Geograficznej, Instytut Geografii PAN, Warszawa.
- CHURSKI, P. (2008), *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań.
- CHURSKI, P., CIESIÓŁKA, P., KOŁSUT, B. i MIKUŁA, Ł. (b.r.), *Strategia rozwoju ponadlokalnego. Poradnik praktyczny*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa.
- CHURSKI, P., DOLATA, M., DOMINIAK, J., HAUKE, J., HEDOROWICZ, T., KONECKA-SZYDŁOWSKA, B., NOWAK, A., PERDAŁ, R. i WOŹNIAK, M. (2018), „Współczesne przemiany czynników rozwoju społeczno-gospodarczego”, w: P. Churski (red.), *Teoretyczne i aplikacyjne wyzwania współczesnej geografii społeczno-gospodarczej* (Studia KPZK PAN, t. 183), KPZK PAN, Warszawa.
- CHURSKI, P., HEDOROWICZ, T., KONECKA-SZYDŁOWSKA, B. i PERDAŁ, R. (2020), *Teoretyczny i praktyczny wymiar polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie* (Studia Cykl Monografii, t. 9/201), KPZK PAN, Warszawa.
- CIEŚLIK, A. (2005), *Geografia inwestycji zagranicznych. Przyczyny i skutki lokalizacji spółek z udziałem kapitału zagranicznego w Polsce*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- COFF, R. i RAFFIIE, J. (2015), „Toward a Theory of Perceived Firm-specific Human Capital”, *Academy of Management Perspectives*, 29(3).
- COHEN, D. (2016), *W niewoli wzrostu* (tłum. L. Lewin), Wydawnictwo Nieoczywiste, Warszawa.

- COLEMAN, J. (1988), „Social Capital in the Creation of Human Capital”, *American Journal of Sociology*, 94.
- COLLINS, J. C. i PORRAS, J. I. (2012), „Zbuduj wizję swojej organizacji”, w: *Ostrategii* (red. prowadzący P. Kubisiak; tłum. zespół tłumaczy Harvard Business Review Polska), ICAN Institute, Warszawa.
- COVEY, S. R. (2003), *7 nawyków skutecznego działania* (tłum. I. Majewska-Opiełka), Dom Wydawniczy Rebis, Poznań.
- COVEY, S. R. (2005), *8. Nawyk* (tłum. R. Bartoń), Dom Wydawniczy Rebis, Poznań.
- COVEY, S. R. i MERRILL, R. R. (2009), *Szybkość zaufania. Jak dzięki zaufaniu przyspieszyć sukces w biznesie* (tłum. J. Moderski), Dom Wydawniczy Rebis, Poznań.
- CUMMINGS, S. (1993), „Brief Case — The First Strategists”, *Long Range Planning*, 26(3).
- CZAPIŃSKI, J. (2015), „Stan społeczeństwa obywatelskiego”, w: J. Czapiński i T. Panek, *Diagnoza społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa.
- DANIELEWICZ, J. (2013), *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi wobec globalnych procesów urbanizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- DENZIN, N. K. (1978), *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods. Second Edition*, McGraw-Hill Inc., New York.
- DIAMANDIS, P. H. i KOTLER, S. (2021), *Przeszłość jest bliżej, niż nam się wydaje. Jak konwergencja technologii radykalnie zmieni biznes, przemysł i nasze życie* (tłum. P. Cypryjański), Poltext, Warszawa.
- Długookresowa Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* (1990), Centralny Urząd Planowania, Warszawa.
- Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności* (2013), Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.
- DOMAŃSKI, B. (2001), *Kapitał zagraniczny w przemyśle Polski. Prawidłowości rozmieszczenia, uwarunkowania i skutki*, Uniwersytet Jagielloński, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej, Kraków.
- DOMAŃSKI, B. (2004), „Krytyka pojęcia rozwoju a studia regionalne”, *Studia Regionalne i Lokalne*, 16.
- DOMAŃSKI, R. (1998), *Zasady geografii społeczno-ekonomicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- DOMAŃSKI, T. (2000), *Strategiczne planowanie rozwoju społeczno-gospodarczego*, Hamal Books, Warszawa.
- DROBNIAK, A. (2017), „Motory rozwoju regionów — presje, czynniki i efekty rozwoju hybrydowego”, w: A. Klasik i F. Kuźnik (red.), *Wehikuły rozwoju lokalnego i regionalnego* (Studia KPZK PAN, t. 177), KPZK PAN, Warszawa.
- DROBNIAK, A. i STANGEL, M. (2017), „Łańcuch wartości jako mechanizm budowania nowych relacji gospodarczych — przykład strategii zagospodarowania terenów poprzemysłowych wybranych miast aglomeracji górnośląskiej”, w: T. Kudłacz i P. Brańka (red.), *Teoria i praktyka rozwoju obszarów funkcjonalnych* (Studia KPZK PAN, t. 174), KPZK PAN, Warszawa.
- DUBOWNIK, A., RUDNICKI, R., SZYDA, B., ADAMIAK, C. i KALIŃSKI, K. (2019), *Fundusze Unii Europejskiej jako czynnik rozwoju regionalnego* (Studia Cykl Monografii, t. 1/193), KPZK PAN, Warszawa.
- DUNNING, J. (1981), „Explaining the International Direct Investment Position of Countries: Towards a Dynamic or Developmental Approach”, *Weltwirtschaftliches Archiv*, 117(1).
- DUTKOWSKI, M. (2008), „Mówiąc «region»...”, w: J. J. Parysek i T. Stryjakiewicz, *Region społeczno-ekonomiczny i rozwój regionalny*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- DZIEMIANOWICZ, W. (1997), *Kapitał zagraniczny a rozwój regionalny i lokalny w Polsce* (Studia Regionalne i Lokalne), EUROREG, Warszawa.
- DZIEMIANOWICZ, W. (2000), „Wnioski dotyczące polityki intraregionalnej”, w: A. Pyszkowski, J. Szlachta i J. Szomburg (red.), *Model instytucjonalny polityki rozwoju regionalnego w Polsce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa—Gdańsk.
- DZIEMIANOWICZ, W. (2007), „Łańcuch wartości zerowej”, w: W. Dziemianowicz, *Gmina pasywna* (Studia KPZK PAN, t. 117), KPZK PAN, Warszawa.
- DZIEMIANOWICZ, W. (2008), *Konkurencyjność gmin w kontekście relacji władze lokalne — inwestorzy zagraniczni*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.

- DZIEMIANOWICZ, W. (2016), „Najlepszy teren inwestycyjny województwa wielkopolskiego — wnioski i rekomendacje”, w: K. Peszat, W. Dziemianowicz i J. Charkiewicz, *Dostępność oraz uwarunkowania rozwoju i wykorzystywania terenów inwestycyjnych w województwie wielkopolskim*, Urząd Marszałkowski w Poznaniu, Warszawa.
- DZIEMIANOWICZ, W. (2021a), „Instrumenty rozwoju gospodarczego — w kierunku synergii”, w: W. Dziemianowicz (red.), *Konkurencyjność gospodarcza gmin — koncepcje, instrumenty, praktyka*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.
- DZIEMIANOWICZ, W. (2021b), „Planowanie strategiczne”, w: W. Dziemianowicz (red.), *Konkurencyjność gospodarcza gmin — koncepcje, instrumenty, praktyka*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.
- DZIEMIANOWICZ, W. i CYBULSKA, M. (2020), „Partycypacja społeczności lokalnej w procesie tworzenia strategii rozwoju — na przykładzie miast wojewódzkich w Polsce”, *Prace i Studia Geograficzne*, 64(3).
- DZIEMIANOWICZ, W. i CYBULSKA, M. (2021), „Informacja gospodarcza skierowana do inwestorów zewnętrznych”, w: W. Dziemianowicz (red.), *Konkurencyjność gospodarcza gmin — koncepcje, instrumenty, praktyka*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.
- DZIEMIANOWICZ, W. i JARCZEWSKI, W. (2021), „Lokalny rozwój gospodarczy — konkurencyjność — przedsiębiorczość”, w: W. Dziemianowicz (red.), *Konkurencyjność gospodarcza gmin — koncepcje, instrumenty, praktyka*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.
- DZIEMIANOWICZ, W. i JURKIEWICZ, I. (2023) (red.), *Megatrendy społeczno-gospodarcze w kontekście Koncepcji Rozwoju Kraju 2050. Trendy światowe*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.
- DZIEMIANOWICZ, W., SZLACHTA, J. i PESZAT, K. (2014), *Potencjały rozwoju i specjalizacje polskich województw*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- DZIEMIANOWICZ, W. i SZMIGIEL-RAWSKA, K. (2010), „Sieci gospodarcze — ujęcie teoretyczne”, w: K. Szmigiel-Rawska, W. Dziemianowicz i J. Szlachta (red.), *Samorząd lokalny w sieciach gospodarczych*, Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Warszawa.
- DZIEMIANOWICZ, W., SZMIGIEL-RAWSKA, K., NOWICKA, P. i DĄBROWSKA, A. (2012), *Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- DZIEMIANOWICZ, W., SZYBKA, D. i BAFELTOWSKI, D. (2021), „Instytucje otoczenia biznesu”, w: W. Dziemianowicz (red.), *Konkurencyjność gospodarcza gmin — koncepcje, instrumenty, praktyka*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.
- DZIEWOŃSKI, K. (1967), „Teoria regionu ekonomicznego”, *Przegląd Geograficzny*, 39(1).
- EDVINSSON, L. i MALONE, M. S. (2001), *Kapitał intelektualny* (tłum. M. Marcinkowska), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- ETZKOWITZ, H. I LEYDESDORFF, L. (2000), „The Dynamics of Innovation: From National Systems and ‘Mode 2’ to Triple Helix of University–Industry–Government Relations”, *Research Policy*, 29.
- Europa 2020. *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* (2010), Komisja Europejska, Bruksela.
- EUROPEAN COMMISSION (2002), *Regional Innovation Strategies under the European Regional Development Fund. Innovative Actions 2000–2002*, European Commission.
- EUROPEAN COMMUNITIES (2001), *Unity, Solidarity, Diversity for Europe, its people and its Territory. Second Report on Economic and Social Cohesion*, Office of Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- FINE, B. (2010), *Theories Of Social Capital: Researchers Behaving Badly* (eBook Academic Collection (EBSCOhost)), Pluto Press, London.
- FLICK, U. (2011), *Jakość w badaniach jakościowych* (tłum. P. Tomanek), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- FLICK, U. (2012), *Projektowanie badania jakościowego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

- FOLLAND, S. i ROCCO, L. (2014), *The Economics Of Social Capital And Health: A Conceptual And Empirical Roadmap*, World Scientific Publishing Company, New Jersey.
- FORAY, D. (2009), „Understanding «Smart Specialisation»”, w: P. Dimitrios, K. Dimitrios i R. van Bave (red.), *The Question of R&D Specialisation: Perspectives and Policy Implications*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- FORAY, D. (2015), *Smart Specialization. Opportunities and Challenges for Regional Innovation Policy*, Routledge, London–New York.
- FRĄCZKIEWICZ-WRONKA, A., SZEMIAKO, Ł. i GUTTA, K. (2017), *Barometr rozwoju instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego*, EU-Consult, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Gdańsk.
- FRIEDERICH, P. (2004), „Die Human-Capital-Bewegung — Von der Vision zur politischen Umsetzung”, w: M. Dürndorfer i P. Friederichs, *Human Capital Leadership — Wettbewerbsvorteile für den Erfolg von morgen*, Murmann Verlag, Hamburg.
- GACZEK, W. M. (2009), *Gospodarka oparta na wiedzy w regionach europejskich* (Studia KPZK PAN, t. 118), KPZK PAN, Warszawa.
- GAWLIKOWSKA-HUECKEL, K. (2003), *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Konwergencja czy polaryzacja?*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- GIDDENS, A. (2012), *Socjologia*, wyd. 6, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- GILDER, G. (2016), *Wiedza i władza. Informacyjna teoria kapitalizmu i wywołana przez nią rewolucja* (tłum. J. Lang), Zysk i S-ka Wydawnictwo, Poznań.
- GIŁOWSKA, Z. (1998), „Bariery rozwoju lokalnego”, w: G. Gorzelak, B. Jałowicki (red.), *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*, EUROREG UW, Warszawa.
- GODLEWSKA-MAJKOWSKA, H., KOMOR, A., TUREK, D., CZERNECKI, M. i TYPA, M. (2016), *Atrakcyjność inwestycyjna regionów 2016*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.
- GOLDSMITH, S. i EGGERS, W. D. (2004), *Governing by Network. The New Shape of the Public Sector*, Brookings Institutions Press, Washington.
- GOMUŁKA, S. (1998), *Teoria innowacji i wzrostu gospodarczego* (tłum. T. Kowalski i Z. Stańczyk), CASE — Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa.
- GORZELAK, G. (1989), *Rozwój regionalny Polski w warunkach kryzysu i reformy*, Uniwersytet Warszawski, Instytut Gospodarki Przestrzennej, Warszawa.
- GORZELAK, G. (2009), „Uwagi nt. dokumentu EU «Green Paper on Territorial Cohesion Turning territorial diversity into strength»”, w: A. Baucz, M. Łotocka i P. Żuber (red.), *Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- GORZELAK, G. i JAŁOWIECKI, B. (1996), *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach '95. Raport z I etapu badań* (Studia Regionalne i Lokalne 16 [49]), Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego UW, Warszawa.
- GORZELAK, G., JAŁOWIECKI, B., WOODWARD, R., DZIEMIANOWICZ, W., HERBST, M., ROSZKOWSKI, W. i ZARYCKI, T. (1999), *Dynamics and Factors of Local Success in Poland*, CASE — Center for Social and Economic Research, Warsaw.
- GÓRNIAK, J. i MAZUR, S. (2012b), „Analiza polityk publicznych i programowanie w obszarze strategii rozwoju”, w: J. Górniak i S. Mazur (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- GÓRNIAK, J. i MAZUR, S. (red.) (2012a), *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- GRIFFIN, R. W. (2004), *Podstawy zarządzania organizacjami* (tłum. M. Rusiński), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- GROCHOWSKI, M. (2010), „Rozwój miast i regionów — między logiką paradygmatu konkurencyjności a terytorialnymi uwarunkowaniami polityki rozwoju”, w: Z. Strzelecki i P. Legutko-Kobus (red.), *Oblicza współczesnego kryzysu a polskie regiony*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

- GROSSE, T. G. (2007), „Czy Polska potrzebuje Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego?”, *Studia Regionalne i Lokalne*, 4(30).
- GRUNIG, J. E. (1992), „Communication, Public Relations and Effective Organisations”, w: J.E. Grunig (red.), *Excellence in Public Relations and Communication Management. Contributions to Effective Organizations*, Lawrence Erlbaum Associates, Hillsdale.
- GRZESZCZAK, J. (1999), „Bieguny wzrostu a formy przestrzeni spolaryzowanej”, *Prace Geograficzne*, 173.
- HALL, B. W. (2008), „The New Human Capital Strategy: Improving the Value of Your Most Important Investment — Year after Year”, *AMACOM American Management Association*.
- HARDIN, R. (2009), *Zaufanie* (tłum. A. Gruba), Wydawnictwo Sic!, Warszawa.
- HARDIN, R. (2022), *Harvard Business Review. Podręcznik menedżera. 17 najważniejszych umiejętności lidera* (tłum. B. Józwiak) (2022), Dom Wydawniczy Rebis, Poznań.
- HARVEY, D. (1989), „From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation of Urban Governance in Late Capitalism”, *Geografiska Annaler*, 71 B(1).
- HARVEY, D. (2016), *Przestrzenie globalnego kapitalizmu* (tłum. J. P. Listwan), Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa.
- HASSEL, C. J. (2012), *Human-Capital-Management: Abbau von Risiken und Steigerung des Human-Capital-Wertes*, Diplomica Verlag GmbH, Hamburg.
- HATCH, M. J. (2002), *Teoria organizacji* (tłum. P. Łukow), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- HAUSNER, J. (2015), „Governance i jego konceptualne podstawy”, w: S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- HAUSNER, J., JESSOP, B. i MAZUR, S. (red.) (2016), *Governance. Wybór tekstów klasycznych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- HAUSNER, J. i MAZUR, S. (2016), „Zakończenie”, w: J. Hausner, B. Jessop, *Governance. Wybór tekstów klasycznych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- HEFFNER, K. (2008), „Strategie rozwoju regionalnego i lokalnego”, w: Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- HERBST, M. (2007), „Wpływ kapitału ludzkiego i społecznego na (krótkookresowy) wzrost gospodarczy w polskich podregionach”, w: M. Herbst (red.), *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- HIGGINS, B. i SAVOIE, D. J. (1997), *Regional Development Theories and Their Application*, Transaction Publishers, New Jersey.
- HOINKIS, D., CIEPLAK, J., MACHOWSKI, T. i ODZIMEK, W. (b.r.), *Strategia rozwoju gminy. Poradnik praktyczny*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa.
- HOLLENBECK, J. R. i JAMIESON, B. B. (2015), „Human Capital, Social Capital, and Social Network Analysis: Implications for Strategic Human Resource Management”, *Academy of Management Perspectives*, 29(3).
- HOOVER, E. M. (1962), *Lokalizacja działalności gospodarczej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- HRYNIEWICZ, J. (2016), „Lokalny rozwój gospodarczy oraz znaczenie środków europejskich”, w: G. Gorzelak (red.), *Polska gmina 2015*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Interpersonal Trust Across the World* (2022), Ipsos. Pobrano z lokalizacji https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2022-03/Global%20Advisor%20-%20Interpersonal%20Trust%202022%20-%20Graphic%20Report_1.pdf.
- IZDEBSKI, H. (2001), *Historia administracji*, Liber, Warszawa.
- JACKSON, T. (2015), *Dobrobyt bez wzrostu* (tłum. M. Polakowski), Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.
- JAŁOWIECKI, B. (1989), *Rozwój lokalny*, Uniwersytet Warszawski, Instytut Gospodarki Przestrzennej, Warszawa.

- JANASZ, W. (2008), „Koncepcje zarządzania strategicznego”, w: K. Janasz, W. Janasz, K. Kozioł i K. Szopik, *Zarządzanie strategiczne. Koncepcje, metody, strategie*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa.
- JESSOP, B. (2016), „Wstęp. Narodziny współzarządzania i ryzyka jego zawodności: przypadek rozwoju gospodarczego” (tłum. S. Mazur), w: J. Hausner, B. Jessop i S. Mazur, *Governance. Wybór tekstów klasycznych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- JEWTUCHOWICZ, A. (2013), *Terytorium i współczesne dylematy rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- JOHN, P. (2001), *Local Governance in Western Europe*, Sage Publications, London–Thousand Oaks–New Delhi.
- JONES, R. (2009), *Zarządzanie projektami. Sztuka przetrwania* (tłum. M. Karbowski), MT Biznes, Warszawa.
- KACZMAREK, T. (2017), „Miejskie obszary funkcjonalne — problemy integracji zarządzania”, w: T. Kudłacz i P. Brańka (red.), *Teoria i praktyka rozwoju obszarów funkcjonalnych* (Studia KPZK PAN, t. 174), KPZK PAN, Warszawa.
- KACZMAREK, T. i WÓJCICKI, M. (2015), „Uspołecznienie procesu planowania przestrzennego na przykładzie miasta Poznania”, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 77(1).
- KAPLAN, R. S. i NORTON, D. P. (2006), *Strategiczna karta wyników. Jak przełożyć strategię na działanie* (tłum. K. Pniewski, A. Jaruga i M. Polakowski), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- KAPLAN, R. S. i NORTON, D. P. (2010), *Wdrażanie strategii dla osiągnięcia przewagi konkurencyjnej* (tłum. G. Łuczkiwicz), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- KAPLAN, R. S. i NORTON, D. P. (2012), „Wykorzystanie strategicznej karty wyników jako system zarządzania strategicznego” (tłum. zespół tłumaczy Harvard Business Review Polska), w: *O strategii*, ICAN Institute, Warszawa.
- KISTOWSKI, M. (2003), *Regionalny model zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska Polski a strategie rozwoju województw*, Uniwersytet Gdański i Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Gdańsk–Poznań.
- KJÆR, A. M. (2009), *Rządzenie* (tłum. M. Dera), Wydawnictwo Sic!, Warszawa.
- KLASIK, A. (1993), „Planowanie strategiczne. Przegląd modeli i procedur”, w: A. Klasik (red.), *Planowanie strategiczne*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- KLASIK, A. (2001), „Strategia konkurencyjna regionu”, w: A. Klasik i F. Kuźnik (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
- KLASIK, A. (2005), „Przedsiębiorczość i konkurencyjność a rozwój regionalny. Kluczowe pojęcia i metodologia”, w: A. Klasik, *Przedsiębiorczy i konkurencyjny region w teorii i polityce rozwoju regionalnego*, Biuletyn KPZK PAN, z. 218, Warszawa.
- KLASIK, A. i FRENKEL, W. (1993), „Istota planowania strategicznego”, w: A. Klasik (red.), *Planowanie strategiczne*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- KLEIN, N. (2008), *Doktryna szoku. Jak współczesny kapitalizm wykorzystuje klęski żywiołowe i kryzysy społeczne* (tłum. H. Jankowska, T. Krzyżanowski, K. Makaruk i M. Penkala), Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza, Warszawa.
- KŁOSOWSKI, W. i WARDA, J. (2001), *Wyspy szans. Jak budować strategie rozwoju lokalnego?*, Wydawnictwo Warda&Kłosowski, Bielsko-Biała.
- KOLIŃSKI, K., KOŁODZIEJCZAK, A. (2021), „Strategie lokalnych grup działania jako podstawa tworzenie przyszłych strategii rozwoju ponadlokalnego gmin”, *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 55.
- KOLPIŃSKI, B. (2011), „Planowanie przestrzenne w Polsce — analiza krytyczna”, w: T. Markowski i P. Żuber (red.), *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju* (Studia KPZK PAN, t. 134), KPZK PAN, Warszawa.
- KOŁODKO, G. W. (1994), *Strategia dla Polski*, Poltext, Warszawa.
- KOŁODZIEJSKI, J. (1984), „Ogólne założenia metody budowy planów regionalnych”, w: M. Kochanowski i J. Kołodziejski, *Koncepcja metodologii planowania regionalnego* (Studia KPZK PAN, t. 83), KPZK PAN, Warszawa.

- KOŁSUT, B. (2015), *Zinstytucjonalizowane sieci współdziałania międzygminnego w Polsce*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* (1999), Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (2011), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Koncepcja średniookresowego rozwoju gospodarczego kraju do 2002 roku* (1999), Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.
- KOSTERA, M., KOWNACKI, S. i SZUMSKI, A. (2000), „Zachowania organizacyjne: motywacja, przywództwo, kultura organizacyjna”, w: A. K. Koźmiński i W. Piotrowski, *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- KOT, T. i WEREMIUK, A. (2012), *Wskaźniki w zarządzaniu strategicznym. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- KOTKIN, J. (2018), *Powszechna historia miasta* (tłum. A. Kunicka), Aletheia, Warszawa.
- KOTLER, P. i KELLER, K. L. (2012), *Marketing* (tłum. M. Zawisłak i J. Środa), Dom Wydawniczy Rebis, Poznań.
- KOWALCZYK, A. (1990), „Strategie w kierunkach rozwoju miast”, w: J. Bartkowski, A. Kowalczyk i P. Swianiewicz, *Strategie władz lokalnych*, Uniwersytet Warszawski, Instytut Gospodarki Przemysłowej, Warszawa.
- KOWALCZYK, A. (2022), „Cztery 4Hs jako czynniki kształtujące region turystyki kulturowej”, *Turystyka Kulturowa*, 1(122).
- KOZIOŁ, K. (2008), „Implementacja strategii i kontrola strategiczna”, w: K. Janasz, W. Janasz, K. Kozioł i K. Szopik, *Zarządzanie strategiczne. Koncepcje, metody, strategie*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa.
- KOŹMIŃSKI, A. K. (2000), „Organizacja”, w: A. K. Koźmiński i W. Piotrowski, *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie* (2010), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- KROOL, R. i PODEL, W. (2011), *Jak korzystać z ekspertów zewnętrznych?*, Studio EMKA, Warszawa.
- KRUGMAN, P. R. (1991), *Geography and Trade*, MIT Press, Cambridge, MA.
- KRZEŚ, A. (2014), „Budżet obywatelski jako inicjatywa wspierająca postawę społeczeństwa obywatelskiego”, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 341.
- KUCIŃSKI, K. (2015), „Organizacja przestrzenna gospodarki”, w: K. Kuciński (red.), *Geografia ekonomiczna*, wyd. 3 zm., Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- KUDŁACZ, T. (2008), *Programowanie rozwoju regionalnego i lokalnego*, w: Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- KUDŁACZ, T. (2015), „Problemy integracji planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego na poziomie lokalnym”, w: T. Kudłacz i P. Lityński (red.), *Gospodarowanie przestrzenią miast i regionów — uwarunkowania i kierunki* (Studia KPZK PAN, t. 161), KPZK PAN, Warszawa.
- KUDŁACZ, T. i MARKOWSKI, T. (2017), „Miejskie obszary funkcjonalne w świetle wybranych koncepcji teoretycznych — zarys problemu”, w: T. Kudłacz i P. Brańka (red.), *Teoria i praktyka rozwoju obszarów funkcjonalnych* (Studia KPZK PAN, t. 174), KPZK PAN, Warszawa.
- KUKLIŃSKI, A. (1993), „Przyszłość planowania strategicznego w Europie Środkowej i Wschodniej”, w: A. Kukliński (red.), *Polonia, quo vadis?* (Studia Regionalne i Lokalne, t. 12[45]), Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Warszawa.
- KUKLIŃSKI, A. (2004), „Gospodarka oparta na wiedzy — kluczowy paradygmat rozwoju Polski XXI wieku”, w: A. Kukliński (red.), *Globalizacja Warszawy — strategiczny problem XXI wieku*, Oficyna Wydawnicza „Rewasz” i Polskie Towarzystwo Współpracy z Klubem Rzymskim, Warszawa.
- KWATERA, K. i GRZELEWSKA, M. (2007), „Jak przygotować projekt?”, w: M. Grzelewska, R. Serafin i P. Biedrońska, *Poradnik projektowy. Praktyczne aspekty realizacji projektów Europejskiego Funduszu Społecznego*, Wyższa Szkoła Europejska im. ks. Józefa Tischnera, Kraków.

- LACKOWSKA, M. (2012), „Polityka przestrzenna i zarządzanie w obszarach metropolitalnych”, w: M. J. Nowak i T. Skotarczak (red.), *Zarządzanie przestrzenią miasta*, CeDeWu, Warszawa.
- LANDES, D. S. (2000), *Bogactwo i nędza narodów. Dlaczego jedni są tak bogaci, a inni tak ubodzy* (tłum. H. Jankowska), Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza, Warszawa.
- LEE, K.-F. (2019), *Inteligencja sztuczna, rewolucja prawdziwa. Chiny, USA i przyszłość świata* (tłum. K. Hejwowski), Media Rodzina, Poznań.
- LEE, K.-F. i QIU FAN, C. (2022), *Sztuczna inteligencja 2041. Dziesięć wizji przyszłości* (tłum. P. Budkiewicz), Media Rodzina, Poznań.
- LEFEBVRE, H. (1991), *The Production of Space*, Basil Blackwell, Oxford.
- LEGUTKO-KOBUS, P. (2013), „Akceptacja i społeczne przyzwolenie do wdrażania rozwoju zrównoważonego”, w: Z. Strzelecki i P. Legutko-Kobus (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna a rozwój zrównoważony* (Studia KPZK PAN, t. 152), KPZK PAN, Warszawa.
- LEGUTKO-KOBUS, P. (2017), „Świadomość ekologiczna i kapitał społeczny a wdrażanie rozwoju zrównoważonego”, w: J. Szlachta i P. Legutko-Kobus (red.), *Wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego* (Studia KPZK PAN, t. 178), KPZK PAN, Warszawa.
- LEIGH, N. G. i BLAKELY, E. J. (2017), *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*, Sage Publications, Thousand Oaks, CA.
- LESZCZYŃSKI, Z. i WNUK, T. (1999), *Controlling*, Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, Warszawa.
- LEYDESORFF, L. (2012), „The Triple Helix, Quadruple Helix, ..., and an N-Tuple of Helices: Explanatory Models for Analyzing the Knowledge-Based Economy?”, *Journal of the Knowledge Economy*, 3(1).
- LISOWSKI, A. (2003), *Koncepcje przestrzeni w geografii człowieka*, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- LODKOWSKA-SKONECZNA, A. G. (1999), „Polityka rozwoju regionalnego w dokumentach programowych rządu w okresie transformacji — diagnoza”, w: J. Szlachta i A. Pyszkowski (red.), *Rozwój regionalny jako element strategii społeczno-gospodarczej Polski w latach 2000–2006*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk–Warszawa.
- LODKOWSKA-SKONECZNA, A. G. (2000), „Wnioski z dyskusji na temat modelu instytucjonalnego polityki rozwoju regionalnego w Polsce”, w: A. Pyszkowski, J. Szlachta i J. Szomburg (red.), *Model instytucjonalny polityki rozwoju regionalnego w Polsce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa–Gdańsk.
- LÖSCH, A. (1961), *Gospodarka przestrzenna. Teoria lokalizacji* (tłum. K. Dziewoński i W. Lissowski), Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- ŁUKOMSKA, J. (2012), „Czynniki lokalnego rozwoju gospodarczego w Polsce”, w: D. Ilnicki, K. Janc (red.), *Badania regionalnych i lokalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych* (Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego, 29), Uniwersytet Wrocławski, Wrocław.
- MCCARTHY, E. J. i PERREAULT, W. D. (2002), *Basic Marketing: A Global-Managerial Approach*, McGraw-Hill Irwin, Homewood.
- MACKIN, D. (2011), *Budowanie zespołu. Zestaw narzędzi* (tłum. M. Józwiak), Dom Wydawniczy Rebis, Poznań.
- MADUROWICZ, M. (2007), *Miejska przestrzeń tożsamości Warszawy*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- MAHBUBANI, K. (2013), *Wielka konwergencja. Azja, Zachód i logika jednego świata* (tłum. H. Bińczak i M. Halaba), Kurhaus Publishing Kurhaus Media, Warszawa.
- MALIK, K. (2011), *Ewaluacja polityki rozwoju regionu. Metody, konteksty i wymiary rozwoju zrównoważonego* (Studia KPZK PAN, t. 135), KPZK PAN, Warszawa.
- MALIZIA, E. E. i FESER, E. J. (1999), *Understanding Local Economic Development*, Rutgers, New Jersey.
- MARKOWSKI, T. (1999), *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- MARKOWSKI, T. (2008), „Teoretyczne podstawy rozwoju regionalnego i lokalnego”, w: Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

- MARKOWSKI, T. (2011a), „Dylematy terytorialnego wymiaru w krajowych i regionalnych dokumentach strategicznych”, w: J. Szlachta i J. Woźniak (red.), *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego do roku 2020 a strategię rozwoju społeczno-gospodarczego województw* (Studia KPZK PAN, t. 137), KPZK PAN, Warszawa.
- MARKOWSKI, T. (2011b), „Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej — założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem”, w: T. Markowski i P. Zuber (red.), *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju* (Studia KPZK PAN, t. 134), KPZK PAN, Warszawa.
- MARKOWSKI, T. (2015), „Zintegrowane planowanie rozwoju — dylematy i wyzwania”, w: T. Kudłacz i P. Lityński (red.), *Gospodarowanie przestrzeni miast i regionów — uwarunkowania i kierunki* (Studia KPZK PAN, t. 161), KPZK PAN, Warszawa.
- MATCZEWSKI, A. (2000), „Zarządzanie projektami”, w: A. K. Koźmiński i W. Piotrowski, *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- MAXWELL, J. C. (2012), *21 cech skutecznego lidera. Jak stać się osobą, za którą pójda inni* (tłum. W. Turo-polski), Studio EMKA, Warszawa.
- MAZOWIECKI, T. (2012), *Rok 1989 i lata następne. Teksty wybrane i nowe*, Prószyński Media, Warszawa.
- MAZUR, S. (2015a), „Współzarządzanie a administracja publiczna”, w: S. Mazur, *Współzarządzanie pu-bliczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- MAZUR, S. (2015b) (red.), *Współzarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- MAZZUCATO, M. (2016), *Przedsiębiorcze państwo. Obalić mit o relacji sektora publicznego i prywatnego* (tłum. J. Bednarek), Wydawnictwo Ekonomiczne Heterodox, Poznań.
- MIESSEN, M. (2012), *Koszmar partycypacji* (tłum. M. Choptiany), Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana, Warszawa.
- MIKUŁA, Ł. (2019), *Zarządzanie rozwojem przestrzennym obszarów metropolitalnych w świetle koncepcji miękkich przestrzeni planowania*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- MORGAN, M., LEVITT, R. E. i MALEK, W. (2010), *Skuteczne wdrażanie strategii* (tłum. A. Trzcńska), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- MUIR, R. (1975), *Modern Political Geography*, The Macmillan Press, Houndmills–Basingstoke–Hamp-shire–London.
- MYRDAL, G. (1957), *Economic Theory of Underdeveloped Regions*, London.
- Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001–2006* (2000), Rada Ministrów, Warszawa.
- Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006* (2003), Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa.
- NELSON, A. C. (1993), „Theories of Regional Development”, w: R. D. Bingham i R. Mier (red.), *Theories of Local Economic Development. Perspectives From Across the Disciplines*, Sage Publications, Newbury Park–London–New Delhi.
- NIETO-RODRIGUEZ, A. (2022), *Harvard Business Review. Podręcznik zarządzania projektami. Jak rozpocząć, prowadzić i nadzorować udane projekty* (tłum. B. Józwiak), Dom Wydawniczy Rebis, Poznań.
- NOWAKOWSKA, A. (2013), „Terytorium — źródło procesów innowacji”, w: A. Nowakowska (red.), *Zrozumieć terytorium. Idea i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Nowy model zarządzania strategicznego rozwojem Polski* (2012), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- NYBERG, A. J. i WRIGHT, P. M. (2015), „50 Years of Human Capital Research: Assessing what We Know, Exploring where We Go”, *Academy of Management Perspectives*, 29(3).
- OBŁÓJ, K. (2007), *Strategia organizacji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- OBŁÓJ, K. (2010), *Pasja i dyscyplina strategii. Jak z marzeń i decyzji zbudować sukces firmy*, Poltext, War-szawa.
- OBŁÓJ, K. (2017), *Praktyka strategii firmy. Jak zarządzać przeszłością, radzić sobie z terażniejszością i two-rzyć przyszłość*, Poltext, Warszawa.
- OBŁÓJ, K. (2022), *Mysł strategicznie. Jak przygotować i zmieniać organizację w odpowiedzi na wyzwania otoczenia*, Poltext, Warszawa.

- Ocena rządowych dokumentów strategicznych przyjętych w latach 1989–2006* (2007), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- OCHOJSKI, A., POLKO, A., CHURSKI, P. i KOPCZEWSKA, K. (2016), „Specjalizacja regionalna: podstawy koncepcyjne i aspekty interpretacyjne”, w: A. Klasik i F. Kuźnik (red.), *Specjalizacja regionalna — współczesne podejścia* (Studia KPZK PAN, t. 170), KPZK PAN, Warszawa.
- OFFE, C. (2016), „Governance — «puste pojęcie» czy naukowy program badawczy?», w: J. Hausner, B. Jessop i S. Mazur, *Governance. Wybór tekstów klasycznych* (tłum. M. Zelek i R. Marszałek), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- OLEJNICZAK, K. (2007), „Teoretyczne podstawy ewaluacji ex-post”, w: A. Haber (red.), *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- OLEJNICZAK, K. (2012), „Monitoring i ewaluacja”, w: J. Górniak i S. Mazur (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Our Common Future* (1987), Report of the World Commission on Environment and Development.
- PARTEKA, T. (2011), „Komplementarność strategicznego planowania regionalnego kraju i województw”, w: J. Szlachta i J. Woźniak (red.), *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego do roku 2020 a strategie rozwoju społeczno-gospodarczego województw* (Studia KPZK PAN, t. 137), KPZK PAN, Warszawa.
- PARYSEK, J. J. (1997), *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań.
- PAYNE, A. i PHILIPS, N. (2011), *Rozwój* (tłum. M. Dera), Wydawnictwo Sic!, Warszawa.
- PERRY, M. (2010), *Controversies in Local Economic Development. Stories, Strategies, Solutions*, Routledge, London–New York.
- PERTOLDI, M., FIORETTI, C., GUZZO, F., TESTORI, G., DE BRUIJN, M., FERRY, M., KAH, S., SERVILLO, L.A. i WINDISCH, S. (2022) (red.), *Handbook of Territorial and Local Development Strategies*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- PETERS, B. G. (2016), „Dwie wizje rządzenia decentracją i recentracją procesów rządzenia” (tłum. S. Mazur), w: J. Hausner, B. Jessop i S. Mazur, *Governance. Wybór tekstów klasycznych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- PIATTONI, S. (2010), *The Theory of Multi-level Governance. Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*, Oxford University Press, New York.
- PIKETTY, T. (2015), *Ekonomia nierówności* (tłum. A. Bilik), Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
- PIOTROWSKI, W. (2000), „Organizacje i zarządzanie: kierunki, koncepcje i punkty widzenia”, w: A. K. Koźmiński i W. Piotrowski, *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- PLOYHART, R. E. (2015), „Strategic Organizational Behavior (STROBE): The Missing Voice in the Strategic Human Capital Conversation”, *Academy of Management Perspectives*, 29(3).
- PŁOSKONKA, J., SZLACHTA, J., ZALESKI, J. (2012), „Mechanizmy i instrumenty polityki rozwoju”, w: J. Górniak i S. Mazur (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- PŁOSZAJ, A. (2013), *Sieci instytucji otoczenia biznesu*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- POBOŻY, B. (2007), „Idea społeczeństwa obywatelskiego”, w: K. A. Wojtaszczyk i W. Jakubowski (red.), *Spółczesność i polityka. Podstawy nauk politycznych*, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa.
- Polityka strukturalna Polski w perspektywie integracji z Unią Europejską. Raport końcowy* (1997), Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce, Warszawa.
- Polska 2025 — Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju* (2000), Rada Ministrów, Warszawa.
- POPOWSKA, J. (2014), *Rola konsultacji społecznych w tworzeniu strategii rozwoju województw*, praca magisterska, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- Poradnik dla lokalnych grup działania w zakresie opracowania lokalnych strategii rozwoju na lata 2014–2020* (2015), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.

- PORTER, M. E. (2001), „W jaki sposób siły konkurencji kształtują strategię”, w: M. E. Porter, *Porter o konkurencji* (tłum. A. Ehrlich), Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- PORTES, A. (1998), „Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology”, *Annual Review of Sociology*, 24.
- Przesłanki wyboru długookresowej strategii rozwoju kraju: Uwarunkowania — dylematy — opcje* (1990), Centralny Urząd Planowania, Warszawa.
- PRZYGODZKI, Z. (2016), „Specjalizacje regionalne — strategię długookresowe czy polityka dostosowawcza? Korzyści i zagrożenia”, w: A. Klasik i F. Kuźnik (red.), *Specjalizacja regionalna — współczesne podejścia* (Studia KPZK PAN, t. 170), KPZK PAN, Warszawa.
- PRZYGODZKI, Z. (2017), „Wehikuły procesów rozwoju — od miasta możliwości do miasta korzyści”, w: A. Klasik i F. Kuźnik (red.), *Wehikuły rozwoju lokalnego i regionalnego* (Studia KPZK PAN, t. 177), KPZK PAN, Warszawa.
- PUTNAM, R. D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton New Jersey.
- PUTNAM, R. D. (2008), *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych* (tłum. P. Sarura i S. Szymański), Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- PYSZKOWSKI, A. (2003), „Planowanie strategiczne jako instrument zarządzania rozwojem regionalnym”, w: A. Klasik (red.), *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym w kontekście integracji europejskiej*, Biuletyn KPZK PAN, z. 208, Warszawa.
- PYSZKOWSKI, A. i SZLACHTA, J. (2000), „Konsekwencje ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego dla instytucjonalnego modelu polityki regionalnej”, w: A. Pyszkowski, J. Szlachta i J. Szomburg (red.), *Model instytucjonalny polityki rozwoju regionalnego w Polsce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk–Warszawa.
- Raport z konsultacji społecznych Strategii #Warszawa 2030* (2017), Urząd m.st. Warszawy, Warszawa.
- RAWORTH, K. (2021), *Ekonomia obwarzanka. Siedem sposobów myślenia o ekonomii XXI wieku* (tłum. A. Paszkowska), Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
- REGULSKI, J. (1986), *Planowanie miast*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- RHODES, R. A. (1996), „The New Governance: Governing without Government”, *Political Studies*, 44.
- RIST, G. (2015), *Urojenia ekonomii* (tłum. Ś. F. Nowicki), Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa.
- RITTEL, H. W. i WEBBER, M. M. (2016), „Dylematy ogólnej teorii planowania” (tłum. R. Chrabąszcz), w: J. Hausner, B. Jessop i S. Mazur, *Governance. Wybór tekstów klasycznych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- ROBERT, M. (2006), *Nowe myślenie strategiczne. Czyste i proste* (tłum. G. Łuczkiwicz), MT Biznes, Warszawa.
- ROGALL, H. (2010), *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka* (tłum. J. Gilewicz), Zysk i S-ka Wydawnictwo, Poznań.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. (2021), L 231/159. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej.
- SAGAN, I. (2000), *Miasto: scena konfliktów i współpracy*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk.
- SENGE, P. M. (2002), *Piąta dyscyplina. Teoria i praktyka organizacji uczących się* (tłum. H. Korolewska-Mróż), Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
- SPECTOR, B. (2012), *Wprowadzanie zmiany w organizacji* (tłum. B. Sałbut), Wydawnictwa Naukowe PWN, Warszawa.
- SPRENGER, R. (2011), *Zaufanie #1. Zaufanie jest lekarstwem na chorobę, która opanowuje świat biznesu* (tłum. M. Dutkiewicz), MT Biznes, Warszawa.
- STIGLITZ, J. E., SEN, A. i FITOUSSI, J.-P. (2013), *Błąd pomiaru. Dlaczego PKB nie wystarcza* (tłum. A. Kliber i P. Kliber), Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa.
- STIMSON, R. J., STOUGH, R. R. i ROBERTS, B. H. (2006), *Regional Economic Development. Analysis and Planning Strategy*, Springer-Verlag, Berlin–Heidelberg.
- Strategia Rozwoju Kraju 2007–2017* (2006), Rada Ministrów, Warszawa.

- Strategia Rozwoju Kraju 2020* (2012), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski do 2010 roku* (1996), Centralny Urząd Planowania, Warszawa.
- Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020* (2008), Rada Ministrów, Warszawa.
- Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego* (2000), Sejmik Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
- STRITTMATTER, K. (2020), *Chiny 5.0. Jak powstaje cyfrowa dyktatura* (tłum. A. Gadzała), Grupa Wydawnicza Foksal, Warszawa.
- STRYJAKIEWICZ, T. (2001), „Koncepcja usieciowienia (networking) w badaniach”, w: H. Rogacki (red.), *Koncepcje teoretyczne i metody badań geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- SULMICKA, M. (2012), „Nowy model programowania polityki rozwoju w Polsce”, w: J. Staciewicz (red.), *Pomiędzy polityką stabilizacyjną i polityką rozwoju* (Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH, 88), Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.
- SUTHERLAND, J. i CANWELL, D. (2007), *Klucz do zarządzania strategicznego. Najważniejsze teorie, pojęcia, postaci* (tłum. Z. Dziedzic), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- SWIANIEWICZ, P. (1996), *Zróżnicowanie polityk finansowych władz lokalnych* (Transformacja Gospodarki, nr 73), Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa.
- SWIANIEWICZ, P. (2005), „Nowe interpretacje teoretyczne polityki miejskiej”, *Studia Regionalne i Lokalne*, 4.
- SWIANIEWICZ, P. (2007), „Skąd się bierze pasywność?”, w: W. Dziemianowicz i P. Swianiewicz (red.), *Gmina pasywna* (Studia KPZK PAN, t. 117), KPZK PAN, Warszawa.
- SWIANIEWICZ, P. (2012), „Partycypacja w realizacji polityk miejskich”, w: M. Stec i M. Mączyński, *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- SWIANIEWICZ, P., DZIEMIANOWICZ, W. i MACKIEWICZ, M. (2000), *Sprawność instytucjonalna administracji samorządowej w Polsce — zróżnicowanie regionalne*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa.
- SWIANIEWICZ, P., GENDŹWIŁ, A., KRUKOWSKA, J., LACKOWSKA, M. i PICEJ, A. (2016), *Współpraca międzygminna w Polsce. Związek z rozsądku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- SWIANIEWICZ, P., KLIMSKA, U. i MIELCZAREK, A. (2004), *Nierówne koalicje — liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- System zarządzania rozwojem Polski* (2018), Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa.
- SZAFRANEK, E. (2019), *Terytorializacja polityki rozwoju. Wdrażanie Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w obszarach funkcjonalnych miast w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
- SZARANOWICZ-KUSZ, M. (2012), „Kto ma prawo do partycypacji?”, w: *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
- SZLACHTA, J. (1993), *Rozwój regionalny Polski w warunkach transformacji gospodarczej*, Fundacja im. Friedricha Eberta w Polsce, Warszawa.
- SZLACHTA, J. (1999), *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej* (Studia KPZK PAN, t. 105), KPZK PAN, Warszawa.
- SZLACHTA, J. (2000a), „Uwarunkowania wyboru modelu polityki rozwoju regionalnego związane z Unią Europejską”, w: A. Pyszkowski, J. Szlachta i J. Szomburg, *Model instytucjonalny polityki rozwoju regionalnego w Polsce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk–Warszawa.
- SZLACHTA, J. (2000b), „Wstęp — Nowy etap programowania rozwoju regionalnego w Polsce”, w: J. Szlachta, *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego*, Biuletyn KPZK PAN, z. 191, Warszawa.
- SZLACHTA, J. (2007), „Strategiczne wyzwania stojące przed polityką spójności Unii Europejskiej po 2007 r. — perspektywa polska”, w: J. Szlachta i J. Woźniak (red.), *Rozwój regionalny Polski w warunkach reformy europejskiej polityki spójności*, Biuletyn KPZK PAN, z. 231, Warszawa.

- SZLACHTA, J. (2011), „Odniesienia europejskie nowej generacji programowania rozwoju regionalnego w Polsce” w: J. Szlachta i J. Woźniak (red.), *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego do roku 2020 a strategię rozwoju społeczno-gospodarczego województw* (Studia KPZK PAN, t. 137), KPZK PAN, Warszawa.
- SZLACHTA, J. (2012), „Polityka regionalna Polski w kontekście nowej perspektywy budżetowej UE”, w: A. Harańczyk (red.), *Perspektywy rozwoju regionalnego Polski w okresie programowania po 2013 r. Część II* (Studia KPZK PAN, t. 110), KPZK PAN, Warszawa.
- SZLACHTA, J. (2013), „Europejskie uwarunkowania trzeciej generacji strategii rozwoju regionalnego w Polsce — poziom województw”, w: K. Malik, *Polityka rozwoju regionów oparta na specjalizacjach inteligentnych* (Studia KPZK PAN, t. 155), KPZK PAN, Warszawa.
- SZLACHTA, J. i DZIEMIANOWICZ, W. (2016), „Rozwój lokalny w Polsce — spojrzenie w przyszłość”, w: W. Dziemianowicz i J. Szlachta, *Łańcuch wartości gminy* (Studia KPZK PAN, t. 169), KPZK PAN, Warszawa.
- SZMIGIEL, K. (2009), *Regionalne po co i z kim? Relacje międzynarodowe samorządów województw*, Geoprofit, Warszawa.
- SZMIGIEL-RAWSKA, K. (2017), *Teorie współpracy terytorialnej. Municipium oeconomicus versus municipium reciprocans*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- SZMIGIEL-RAWSKA, K. i DOŁŻBŁASZ, S. (2012), *Trwałość współpracy przygranicznej*, CeDeWu, Warszawa.
- SZMIGIEL-RAWSKA, K. i GANO, K. (2021), „Sprawność instytucjonalna”, w: W. Dziemianowicz (red.), *Konkurencyjność gospodarcza gmin — koncepcje, instrumenty, praktyka*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.
- SZROMNIK, A. (1992), *Kapitał niemiecki w Polsce. Warunki podejmowania wspólnych przedsięwzięć gospodarczych* (Polityka Ekonomiczna i Społeczna, z. 14), Fundacja im. Friedricha Eberta w Polsce, Warszawa.
- SZROMNIK, A. (2012), *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- SZTANDO, A. (2016), „Bariery zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym w Polsce na początku XXI wieku”, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 431.
- SZTANDO, A. (2017), *Ponadlokalna perspektywa zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym na przykładzie małych miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- SZTOMPKA, P. (2007), *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Znak, Kraków.
- SZTOMPKA, P. (2016), *Kapitał społeczny. Teoria przestrzeni międzyludzkiej*, Znak, Kraków.
- ŚLESZYŃSKI, P. (2013), „Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw”, *Przeгляд Geograficzny*, 85(2).
- TALEB, N. N. (2020), *Czarny Łabędź. Jak nieprzewidywalne zdarzenia rządzą naszym życiem* (tłum. O. Siara), Zysk i S-ka Wydawnictwo, Warszawa.
- THÜNEN, J. H. (1826), *Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*, Hamburg.
- TIGHE, S. (2019), *Rethinking Strategy. How to Anticipate the Future, Slow Down Change and Improve Decision Making*, John Wiley & Sons, Milton Old.
- TÖDTLING, F. i TRIPPL, M. (2004), „One Size Fits All? Towards a Differentiated Policy Approach with Respect to Regional Innovation Systems”, *SRE — Discussion Papers*, 01.
- TOMASELLO, M. (2016), *Dlaczego współpracujemy* (tłum. Ł. Kwiatek), Copernicus Center Press, Kraków.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (2012), *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej* C 326/47.
- TUAN, Y.-F. (1987), *Przestrzeń i miejsce* (tłum. A. Morawińska), Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa.
- TUZIAK, A. (2013), *Innowacyjność w endogenicznym rozwoju regionu peryferyjnego. Studium socjologiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- TUZIAK, B. (2014), *Autorytet władz gminnych a rozwój społeczności lokalnych. Studium socjologiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

- TZU, S. i GAGLIARDI, G. (2005), *Sztuka wojny. Sztuka marketingu. Zastosuj starożytne chińskie strategie w marketingu* (tłum. T. Misiorek), Helion, Gliwice.
- Ustawa z dn. 6 grudnia 2006 o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2006 nr 227 poz. 1658).
- Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz.U. nr 48 poz. 550).
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. 2022 poz. 295).
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. 998 nr 96 poz. 603).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578 z późn. zmianami).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576 z późn. zmianami).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zmianami).
- VAN ZON, H. (2000), „The Knowledge Economy, Information Society and the Less Favoured Regions in Europe”, w: A. Kukliński (red.), *The Knowledge-Based Economy. The European Challenges of the 21st Century*, Komitet Badań Naukowych, Warszawa.
- VANHOVE, N. (1999), *Regional Policy: A European Approach*, Ashgate Publishing Ltd., Aldershot.
- VON DER LEYEN, U. (2019), *A Union that Strives for More. My Agenda for Europe*, pobrano z lokalizacji https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_en.0.pdf.
- WARSH, D. (2012), *Wiedza i bogactwo narodów. Historia odkrycia ekonomicznego* (tłum. D. Dekowski i K. Piech), Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa.
- WECKROTH, M., KEMPPAINEN, T. i SØRENSEN, J. F. (2015), „Predicting the Gross Domestic Product (GDP) of 289 NUTS Regions in Europe with Subjective Indicators for Human and Social Capital”, *Regional Studies, Regional Science*, 2(1).
- WELLS, J. R. (2014), *Inteligencja strategiczna. Jak stworzyć mądrą firmę* (tłum. A. Bukowski i J. Środa), Dom Wydawniczy Rebis, Poznań.
- WERESA, M. A. (2014), *Polityka innowacyjna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- DE WIT, B. i MEYER, R. (2010), *Strategy. Process, Content, Context*, CENGAGE Learning EMEA, Hampshire.
- WOJCIESZAK, M., ZAWADKA, J. (2018), „Poziom wsparcia LGD w perspektywie PROW 2007–2013 w ramach działania 413 — Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju”, *Turystyka i Rozwój Regionalny*, 9.
- WOJCIK, K. (2013), *Public Relations. Wiarygodny dialog z otoczeniem*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- WOJTASIEWICZ, L. (1997), „Czynniki rozwoju lokalnego — nowe ujęcia metodologiczne”, w: W. Maik (red.), *Problematyka rozwoju lokalnego w warunkach transformacji systemowej*, Biuletyn KPZK PAN, z. 177, Warszawa.
- WOLAŃSKI, M., LEDZION, B., BOROWCZAK, A., PŁOSZAJ, A., KUPIEC, T., POPIS, Z., HABER, A. i MROZOWSKI, W. (2018), *Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej UE na lata 2014–2020. Raport końcowy — II wersja*, Wolański i Ego, Warszawa.
- WOŹNIAK, J. (2011), „Implikacje nowej polityki spójności UE — konsekwencje dla systemu planowania rozwoju polskich regionów”, w: J. Szlachta i J. Woźniak (red.), *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego do roku 2020 a strategię rozwoju społeczno-gospodarczego województw* (Studia KPZK PAN, t. 137), KPZK PAN, Warszawa.
- WSPÓLNOTY EUROPEJSKIE (2004), *Nowe partnerstwo dla spójności, konwergencja, konkurencja, współpraca*, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg.
- Wytyczne nr 2/1/2016 w zakresie jednolitego i prawidłowego wykonywania przez lokalne grupy działania zadań związanych z realizacją strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w ramach działania „Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (2016), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- Założenia Koncepcji Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (1995), Centralny Urząd Planowania, Warszawa.
- Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski (2009), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

- Zarys strategii rozwoju regionalnego Polski. Raport końcowy* (1996), Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce, Warszawa.
- ZAUCHA, J., BRODZICKI, T., CIOŁEK, D., KOMORNICKI, T., MOGIŁA, Z., SZLACHTA, J. i ZALESKI, J. (2015), *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju*, Difin, Warszawa.
- ŻUBER, P. (2011), „Terytorialny wymiar w polityce rozwoju — potrzeba zmian systemowych w świetle nowej generacji dokumentów planistycznych”, w: T. Markowski i P. Żuber (red.), *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju* (Studia KPZK PAN, t. 134), KPZK PAN, Warszawa.

Indeks rzeczowy

A

adaptacja strategiczna 96, 192
aglomeracja 26, 53, 54, 76, 78, 80, 81, 135, 137
aktor 228, 232, 233
aktualizacja 124, 128, 132, 142–147, 185, 194
aktywa 16, 52, 53, 103, 104, 164, 202
analiza
— danych 220–224, 237, 250
— drzewo problemów/celów 223, 224
— PEST 79
— PESTEL 79
— spójności 186
— STEEPL 53, 79
— STEEPS 82
— strategiczna 220
— SWOT 138, 223, 224, 246
— TOWS/SWOT 223, 224
archetyp zespołu 167
aspiracje 10, 23, 29, 40, 63, 68, 71, 77, 82, 86,
90, 94, 96, 177, 231, 237, 239, 241, 242, 245,
246, 248, 251

B

bariera
— metabariera 247
— rozwoju obszaru strategicznego 87–89
— samorząd bankrut 88, 89
— samorząd destruktor 88, 89
— samorząd domokrażca 89
— samorząd obskurant 89
— wewnętrzna 88–90
— zarządzania strategicznego 88
burmistrz 14, 17, 45, 101, 150, 155, 168, 181,
194, 202, 243, 248

C

cel 16, 18, 27, 30, 31, 37, 42, 45, 47, 50, 52, 57,
68, 77, 93, 98, 103, 104, 106, 115–117, 127,

129, 137, 138, 148, 156, 158, 159, 163, 170–
–178, 181–186, 193, 195, 198, 199, 205, 212,
214, 218, 235, 239, 240, 243
— cechy celów 173, 174
— definicja 170, 172
— operacyjny 171, 172, 200
— organizacji 44, 96, 156–159, 170, 172, 177,
192
— rozwoju 12, 30, 42, 53, 80, 89, 102–104, 128,
132, 180, 184, 232, 235, 239, 240
— strategiczny 67, 95, 124, 126, 171, 172, 179,
183, 192, 193, 227
— współzależność celów 173, 174
centralizacja 90, 235, 237, 240, 251
cittaslow 155
controlling 214, 215
cykl strategiczny 141
— planistyczny 141–145
— polityczny 101, 141, 147, 148
— projektowy 141, 148–150
— ustawowy 141, 145, 146
czarny łabędź 101, 145, 225
czasoprzestrzeń 35
czynnik 33
— kapitał 33
— metaczynnik 247
— praca 33
— produkcji 30, 33, 62
— rozwoju (definicja) 81
— rozwoju (ekologiczny) 80
— rozwoju (ekonomiczny) 79
— rozwoju obszaru strategicznego 78
— rozwoju (polityczny) 80
— rozwoju (społeczny) 79
— rozwoju (technologiczny) 79
— samorząd budowniczy 82, 87
— samorząd eksporter 83, 87
— samorząd marketingowiec 85, 87
— samorząd odkrywca 84, 87
— wspierający 17, 18, 111, 164, 178, 193, 197,
234

D

dane
 — metody analizy 222, 223
 — zakres czasowy 221
 — zakres przestrzenny 222
 — zakres tematyczny 221
 — źródła 217, 220
 decentralizacja 105, 124, 232, 235
 delimitacja 136, 238
 destruktor 44, 47–49, 88, 89
 destymulanta 78
 diagnoza strategiczna 213, 218–220, 225
 — definicja 213
 dobrobyt 24, 27
 dobrostan 27
 dokument 13, 14, 15, 17, 18, 46, 49, 52, 88, 93, 94, 96, 99–101, 108, 110–118, 120–135, 137–148, 150, 151, 159, 161, 171, 175–196, 200–202, 208, 213, 216, 217, 225, 226, 232–234, 236, 246
 doświadczenie 9, 13, 33, 36, 46, 47, 50, 52, 110, 149, 178, 184, 185, 187, 188, 211–213, 215, 236, 241, 243, 245, 248, 252
 drabina partycypacji 206–211
 drużyna lidera 45–48, 50, 110
 dyfuzja 26, 81, 84, 241

E

ekspert 46, 114, 163, 164, 169, 233, 246
 etap procesu strategicznego 42, 43, 45–47, 159, 169, 179, 216, 223
 ewaluacja 13, 18, 51, 119, 120, 124, 126, 133, 137–139, 148, 165, 176, 179, 185, 188, 200, 203, 211, 213, 215–218, 220, 221, 223, 225, 226, 237, 246
 — definicja 215
 — *ex ante* 188, 216
 — *ex post* 216
 — *on going* 216

G

głosowanie 49, 50, 110, 182, 189, 190, 245
 granica 11, 12, 27, 32, 33, 35, 40–42, 59–65, 68–70, 72, 81, 118, 135, 223, 237
 granica obszaru strategicznego 12, 17, 59, 62, 64, 65, 69, 70, 90
 — definicja 62

H

harmonogram 14, 93, 148, 176, 199
 helisa 183, 209, 232, 233
 — n-wymiarowa 233
 — pentahelisa 233
 — poczwórna 119, 183, 209, 232, 233
 — potrójna 119, 209, 232, 233

I

informacja 14, 35, 51, 52, 66, 88, 99, 117, 127, 130, 138, 166, 168, 177, 182, 183, 185, 191, 207, 211–214, 217–219, 221, 224, 226–228
 — strategiczna 211, 218, 219, 224–227
 inicjatywa strategiczna 192, 193, 198, 214
 — definicja 198
 inkluzyjny 47, 57, 169, 206
 innowacja 26, 53, 74, 80, 81, 115–117, 130, 197, 209, 212, 241
 innowacyjność 32, 54, 67, 73, 80, 84, 95, 108, 116, 129, 204–206, 211, 212, 227, 237, 241
 instrument 23, 29, 39, 40, 43, 49–51, 74, 84, 86, 93, 97, 99, 100, 103, 118, 120, 125, 130, 133–135, 137, 143, 185, 234, 237–239, 242, 243
 — zintegrowany 232, 237, 242
 instytucja 9, 40, 42, 43, 53, 54, 69, 77, 84, 104, 105, 119, 127, 157, 159, 176, 180, 185, 205, 208–211, 220, 236, 242
 integracja 18, 109, 130, 232, 239–242
 interesariusz 11, 39, 41–44, 47, 50, 51, 63, 65–69, 78, 82, 102, 106, 108, 109, 133, 139, 143, 144, 147–149, 159, 161, 162, 164–166, 168, 170, 174, 175, 177, 178, 180, 183–185, 187, 190, 194–198, 202, 203, 206, 209–212, 220, 222, 226, 228, 231, 232, 234, 237, 241, 242, 246, 247
 — aktywny destruktor 44, 47–49
 — czujny konkurent 44, 50
 — definicja 165
 — inspirujący kooperant 44, 49, 50
 — pasywny nieświadomy 247
 — potencjalny ograniczający 44, 51
 — potencjalny wspierający 44, 51
 — zaangażowany współtwórca 18, 47, 48, 63, 78, 79, 161, 162, 164, 170, 177, 178, 186, 187, 196, 198, 202, 209–211, 217, 225–227, 232–234

J

jednostka samorządu terytorialnego (jst) 33, 49,
100, 108, 158, 161, 175, 214, 247

K

kapitał 16, 26, 52, 56, 58, 88, 203, 248
— ludzki 53–55, 58, 80, 129, 146, 150, 177, 202,
239
— marki 53, 86
— społeczny 16, 52–54, 56–58, 80, 129, 150,
151, 202, 203, 248
— terytorialny 53, 54
kierownik 46, 49, 149, 180, 189
— procesu strategicznego 46, 49, 180
— projektu 149, 150, 189
klaster 12, 53, 246
klimat 87, 89, 190
— współpracy 206
— zmiany klimatyczne 115, 116
kompetencja 13, 80, 98, 103, 104, 169, 177, 204,
220, 242
komunikacja 45, 51, 55, 58, 86, 128, 138, 162,
165, 166, 168, 205, 228, 233, 234
koncepcja
— kumulatywnej przyczynowości 76
— łańcucha wartości gminy 51
— rozwoju kraju 127
konkurencja 16, 54, 71–76, 81, 82, 84, 90, 94,
102–105, 107, 110, 155, 205, 239, 240,
245
konkurencyjność 16, 43, 52, 56, 72–74, 76, 78,
82–84, 87–89, 102, 103, 108, 110, 116, 232,
239, 241
— wewnętrzna 82, 84, 87–89
— zewnętrzna 83, 85, 87, 89
konsultacje 48–50, 52, 88, 139, 146, 148, 150,
151, 179, 182, 186–189, 191, 195, 196, 207,
233, 251, 252
konsultant 99, 100
kontrola 30, 31, 45, 53, 56, 96, 107, 120, 167,
191, 204, 206, 207, 210, 214, 215, 244
konwergencja 78, 115, 250
kooperacja 42, 71, 107, 171, 205
koordynacja 26, 62, 97, 126, 129, 150, 166, 168–
170, 194, 199, 200, 205, 236
kreatywność 54, 106, 107, 109, 110, 167, 178,
191, 195, 196, 209–211, 227, 237, 248
kryteria ewaluacji 188, 216, 221
kryzys 99, 143–145, 196, 209, 222

kultura 18, 31, 55, 89, 96, 104, 107, 140, 143,
177, 185, 194, 208, 211
kwalifikacje 55, 88, 116, 150, 177, 191

L

lider 11, 17, 18, 42, 43, 45–51, 63, 78, 79, 82,
86, 88, 95, 98–101, 104, 108–111, 143, 144,
147–150, 155, 161–167, 169, 170, 176, 177,
180–182, 190, 192, 193, 195, 196, 199, 204,
205, 209–212, 221, 223, 225–227, 233, 234,
238, 241, 243–245, 247–249
— definicja 45
lokalizacja 34, 60, 63, 74, 76, 81, 84, 85, 107

Ł

łabędź (czarny) 101, 145, 225

M

marketing 80, 85–87, 95, 161, 180
— miks 85
— terytorialny 80, 85
marszałek 45, 105, 128, 147, 149, 150, 168, 169,
194, 248
marzenia 35, 63, 64, 155, 159, 162, 163, 237, 239
megatrendy 196, 251
metoda 93, 136, 173, 183, 188, 215, 218, 219,
222–224, 246, 247
— analizy danych 222–224
— metodycznie 114, 220, 222
metropolia 30, 104, 114, 129, 135, 168, 237
miasto 14, 23, 25, 30, 34, 35, 37, 46, 60, 67, 69,
72, 74, 75, 85–87, 104, 114, 121, 124, 126,
128, 134–138, 149, 155, 161, 168, 228, 231,
233, 241, 247, 251, 252
miejsce 36, 240, 242
— definicja 36
miernik 23, 24, 171, 178, 192, 214
mieszkaniec 10, 38, 45, 47, 52, 53, 66, 67, 69,
72, 76, 81, 84, 99, 162, 190, 228, 233, 235,
244, 245, 248
misja 99, 156–160, 162, 170
— definicja 157, 158
model struktury funkcjonalno-przestrzennej 127,
129, 130, 132, 139, 184, 236
monitoring 18, 51, 86, 99, 126, 176, 201, 203,
211, 213–218, 223, 226, 227
— definicja 214
— system monitorowania 93, 126

N

nowe zarządzanie publiczne 13, 105, 111, 114

O

obszar

— funkcjonalny 15, 39, 59, 129, 134–136, 162, 232, 237, 238

— metropolitalny 30, 104, 129, 135, 168

obszar strategiczny 39, 40, 63, 66, 68, 77, 79, 85, 90, 231, 238, 241, 247, 248

— definicja 39

— obszar doświadczany 12, 39, 64, 66, 67, 242

— obszar kształtowany 12, 39, 64, 67–70

— obszar wymyślany 12, 39, 63–65

obwarzonek 27, 133

obywatel 19, 30, 45, 105, 116, 120, 157, 167, 206–209, 228, 231, 234, 235, 243, 247, 251

odporność 56, 197, 251

odpowiedzialność 25, 31, 42, 45, 46, 49, 56, 110, 128, 166, 167, 169, 180, 204–207, 209, 210, 236, 246, 253

odwaga 45, 213, 223–225, 237, 244

organizacja 3, 12, 13, 15–17, 26, 34, 40, 41, 43, 44, 51–56, 60, 67, 69, 71–73, 75–77, 79, 82, 86, 88, 93–104, 106–110, 113, 119–121, 134, 138, 141, 143, 144, 146–151, 155–163, 165, 166, 172, 174, 176, 177, 180–184, 191–193, 197, 202, 203–206, 210, 213–218, 220, 221, 224, 226, 227, 231, 240, 242, 243

— pozarządowa 17, 43, 47, 53, 57, 58, 87, 89, 119, 134, 138, 158, 224, 233, 235

P

paradygmat 25, 73, 74, 211, 212, 231–233, 235, 237–239, 242

partycypacja 88, 108, 109, 165, 206–211, 233

perspektywa strategiczna 12, 15, 16, 94, 98, 102, 107–109

— ewolucyjna 16, 98, 100, 101, 108, 111

— planistyczna 16, 98, 99, 111, 178

— pozycyjna 16, 98, 102, 111

— prostych reguł 98

— realnych opcji 98

— zasobowa 16, 98, 103, 104, 111

plan 43, 88, 96, 97, 99, 101, 117, 144, 166, 169, 170, 173, 190, 193, 198, 207, 241

— definicja 170

planowanie 18, 45, 49, 86, 96, 97, 99, 113, 114, 116, 122, 124, 142, 144, 149, 183, 236, 244

— operacji 192

— procesów strategicznych 18, 232, 236

— przestrzenne 65, 122, 123, 127–130, 139, 236

— sektorowe 236

— strategiczne 11, 13, 17, 93, 97, 112, 117, 118, 120, 121, 123, 131, 134, 140, 141, 144, 147, 180, 192, 223, 232, 252

— zintegrowane 123, 232, 236, 237

polityka 10, 11, 18, 23, 29, 30, 32, 34, 35, 39, 41, 49, 51, 61, 73–75, 78, 81, 82, 84, 88, 94, 99, 110, 112–127, 129, 130, 135, 137, 139, 155, 157, 159, 162, 186, 204, 209, 212, 213, 215, 223, 231–233, 235–239, 241, 249, 250, 252

— publiczna 39, 215

— spójności 115, 126, 236, 243

popyt 26, 79, 83, 116

presja 17, 27, 52, 70, 73, 128, 130, 143, 144, 188, 197, 205, 231, 234, 240, 246

prezydent 17, 45, 101, 129, 136, 137, 147, 149, 150, 168, 181, 194, 195, 243, 245

priorytet 93, 115, 117, 118, 122, 123, 126, 128, 138, 172, 192, 206

proaktywne 56, 68, 178

procedura 97, 119, 133, 167, 212

proces strategiczny 11, 15–18, 33, 40–52, 63–67, 76, 82, 96, 98, 106–108, 110, 149, 155, 158–162, 165–169, 174–178, 180, 182, 186, 187, 192–194, 196, 197, 202–212, 214–223, 225–227, 232, 234, 235, 237, 238, 242, 243, 246, 247

— definicja 16, 17

program 13, 15, 43, 46, 85, 88, 111, 112, 116, 117, 119–122, 124, 126, 129, 131, 134, 137, 138, 147, 158, 162, 185, 192, 195, 197–201, 207, 215, 236, 252

— operacyjny 13, 116, 123, 124, 128, 132, 133, 135, 137, 146, 192

program strategiczny 17, 18, 169, 193, 194, 197–201

— definicja 198

projekt strategiczny 18, 46, 126, 127, 148–150, 179, 180, 182, 186, 187, 194, 195, 197, 198, 216, 233

— definicja 198

promocja 26, 85, 89, 99, 109, 130, 158, 179, 181, 190

przedsięwzięcie 46, 99, 149, 155, 207

przestrzeń 9, 10, 23, 25, 27, 32–36, 38, 39, 59,
65, 67, 74, 79, 131, 173–175, 184, 202, 206,
215, 222, 237, 242, 250

- absolutna 35
- bezpieczna 27
- ekologiczna 36
- fizyczna 36
- kulturowa 36
- niefizyczna 36
- relacyjna 34, 35
- relatywna 35
- społeczna 36
- sprawiedliwa 27

przewaga konkurencyjna 72–74, 95, 102, 103,
111

przywódca 48, 95, 110, 165, 166, 243, 244

przywództwo 55, 95, 96, 191, 196, 205, 210, 211

publiczna

- administracja 9, 11, 99, 105, 106, 109, 112,
120, 121, 125, 126, 133, 138, 141, 144, 147,
174, 191, 196, 215
- dobro (publiczne) 53, 54
- opinia 76, 249
- polityka 39, 215
- pomoc 74, 242
- statystyka 88, 220–222
- władza 31, 35, 72, 74–76, 80, 223
- zarządzanie 13, 105, 109, 111, 114, 250

R

radna/radny/radni 50, 147, 182, 189, 190, 249

rdzeń procesu strategicznego 16, 17, 44, 45, 47,
49, 155

region 38

- administracyjny 36, 38, 240
- funkcjonalny 32, 38, 54
- polityczny 38
- terytorialny 34
- wernakularny 37

reżim miejski 234

rozwój 9–19, 23–35, 37–40, 42, 43, 45, 49, 50,
53, 55, 57, 58, 60, 65, 67–69, 71, 73–90, 93–
95, 97–105, 108–134, 137–139, 142, 147–
151, 156, 157, 159, 161–166, 171, 173–175,
178, 184, 186, 187, 191, 192, 195, 198, 202,
203, 206, 208, 209, 213, 215–217, 223, 224,
227, 231–233, 235–243, 245–247, 249, 252,
256, 257, 262

- definicja 23, 28, 31, 32
- determinanty 28

- efekty 28
- lokalny 30, 31
- niedostateczny 27
- obszaru 38
- obszaru strategicznego 9, 17, 58, 63, 71, 76–
78, 82, 84, 86–90, 247
- regionalny 17, 31, 78, 82, 102, 121, 129
- społeczno-ekonomiczny 30, 40, 59, 117
- społeczno-gospodarczy 10, 23, 24, 28, 57, 93,
116, 118, 121, 123, 128, 133
- trwałe 27, 73
- zrównoważony 26, 27, 116

ryzyko 27, 107, 117, 198, 199, 225, 250

rząd 13, 38, 105, 113, 114, 120, 121, 123–128,
130, 131, 133, 134, 136, 195, 232, 233, 238,
244, 245, 249, 250

S

samorząd 9, 13–15, 17, 18, 27, 33, 40–42, 45, 47–
50, 52, 53, 59, 65, 76, 85, 86, 88, 90, 94, 99,
100, 103–105, 108, 110, 112, 114, 124, 127–
132, 136, 139, 143, 146, 157–159, 161, 164,
165, 168, 169, 171, 173–177, 181, 184, 190,
191, 194, 198, 202, 203, 213, 214, 217–222,
224, 226, 231, 232, 234–236, 238, 240, 241,
245–247, 250, 251, 253

- terytorialny 13–15, 17, 49, 53, 68, 76, 79, 82,
83, 87–90, 98–102, 104, 113, 114, 135, 138,
139, 141, 143–146, 155, 156, 158, 169, 193,
202, 231, 232, 238, 239, 243, 250–252

scenariusz 30, 86, 107–109, 127, 144

sieć 30, 36, 37, 41, 44, 50, 53, 54, 56, 57, 60, 69,
71, 73, 77, 84, 85, 87, 102, 105–107, 109–
111, 116, 155, 166, 170, 171, 196, 203, 206,
210, 219, 233, 235, 240, 245

- nieformalna 57, 58

SMART 172–174, 178, 228, 251

- SMARTER 173

specjalizacja 78, 79, 103, 116–118, 127, 132

spójność 56, 114, 122, 126, 127, 173, 185, 186,
216, 232, 243; zob. też polityka spójności

- gospodarcza 114
- społeczna 114–116, 243
- terytorialna 54, 55, 114, 116
- wewnętrzna 95
- wielopoziomowa 179, 185
- zewnętrzna 95

starosta 45, 135, 168

stowarzyszenie 57, 135, 168, 182, 208

strateg 18, 94

strategia 9, 11, 13–15, 17, 18, 32, 39, 41, 43, 46,
48–50, 52, 55, 56, 72, 73, 93–102, 106–122,
125–151, 155–163, 165, 166, 168–199, 213,
214, 216–221, 223–225, 233, 236–237, 243,
245–248, 251, 252

- definicja 93
- długookresowa 120–125, 127
- dokument 14, 15, 49, 93, 99–101, 111, 112,
116, 127, 128, 131, 133, 138–140, 142–146,
150, 151, 171, 176–181, 185, 187–191, 193,
195, 208, 225, 236, 246
- gminy 9, 14, 15, 50, 123, 128, 130, 137–140,
172, 178, 185, 186, 213, 236, 239, 252
- horyzontalna 129, 236
- innowacji (RIS/RIS3) 115–117, 130
- makroregionu 41, 123, 128, 252
- narodowa rozwoju regionalnego (NSRR) 117,
121–123
- obszaru funkcjonalnego 15, 134–136
- ponadlokalna 15, 41, 113, 128–130, 133–135,
137, 155, 169, 178, 180, 182, 186, 189, 236
- ponadregionalna 122, 129
- powiatu 123, 133–135
- półkownik 14, 175
- rozwoju kraju (SRK) 120–125, 127, 129, 145,
186, 224
- rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (RLKS) 118–120, 134, 137, 138
- rozwoju regionalnego (KSRR) 121, 122, 124,
125, 129, 131, 145, 186, 231, 232
- rozwoju województwa 132, 186
- subregionalna 125
- województwa 13, 15, 49, 50, 65, 113, 116,
121–125, 129–131, 134, 139, 146, 180, 195,
239, 252
- zintegrowana 129
- zintegrowanych inwestycji terytorialnych 15,
133–137, 237

strefy rozmyte 40, 61

struktura (zespołu) 166

- formalna 166
- nieformalna 166

synergia 64, 70, 77, 82, 107, 109, 165, 177, 182,
200, 201

system

- zarządzania rozwojem 112, 113, 120, 124–
–126, 129, 130, 187
- zarządzania strategicznego 9, 14, 99, 139,
214

szkoła 41–43, 68, 76, 83, 84, 93, 98, 108, 207,
208, 244

Ś

ścieżka 18, 25, 31, 32, 83, 94, 101, 170, 173–177,
183, 185, 216, 232, 239, 247, 248, 252

środowisko 27, 67, 86, 117, 129, 187, 188, 206,
233, 246

- lokalne 81, 120, 238, 244, 246
- naturalne 24, 27, 41, 80, 116, 119, 179, 187,
188, 239, 246
- ochrona 80, 157

świadomość

- doświadczenia 232, 240–242
- interesariuszy 11, 44, 231, 234
- strategiczna 180

T

technologia 18, 52, 66, 80, 86, 212, 223, 228, 251

teoria 98

- doskonałości PR 51
- handlu 34
- kapitału społecznego 57
- lokalizacji 34, 60
- organizacji 55, 94
- planistyczna 98
- rozwoju 33, 78
- rozwoju regionalnego i lokalnego 82
- wyboru publicznego 234
- zarządzania 12, 41, 60, 82, 86, 165
- zasobowa 52, 98

terytorializacja 39, 124, 132, 179, 183

terytorium 9, 10, 30, 33, 34, 37–39, 53–55, 78,
85, 95, 104, 119, 125, 218, 239

tolerancja 25, 205

trend 30, 103, 105, 251

triangulacja 188, 217, 219

U

Unia Europejska 39, 99, 112–120, 122, 128, 131,
132, 137, 159, 234, 238, 239, 243

uspółcześnianie 193, 207–209, 233

uwarunkowania 28, 30, 60, 79, 93, 129, 146, 169,
202, 217, 244

- konkurencji 82
- międzynarodowe 115, 120
- prawne 79, 194, 216
- rozwoju 81
- sektorowe 106
- strategiczne 29
- wewnętrzne 82, 101, 123

- współpracy 82
- zewnętrzne 82, 89, 100–102, 111, 113, 120, 123, 196, 217, 237, 249

W

- wdrażanie 18, 39, 45, 46, 49, 52, 80, 87, 88, 95, 99, 113–116, 118, 119, 126, 130, 133, 136, 137, 142, 148, 151, 159, 162, 185, 186, 190–196, 198, 221, 228
- instrumentu ZIT 237
- monitoringu 203, 213
- procesu strategicznego 16, 196, 216, 242
- programów 119, 158, 198, 199
- system wdrażania 161, 179, 184
- wdrażanie strategii 43, 106, 108, 119, 132, 133, 146, 148, 150, 151, 158, 175, 176, 181, 184, 185, 190–198, 200, 201, 214, 217, 224
- definicja 193
- wiedza 52, 64, 84, 161, 164, 177, 211, 212, 226, 245
- definicja 212
- jako zasób 212
- win–win 162, 164
- wizja 17, 18, 40, 45, 50, 52, 63–69, 71, 78, 87, 94, 98–100, 107, 110, 144, 147, 150, 155–165, 171, 172, 174–178, 180, 182–185, 188, 191, 193–198, 203, 207, 211, 213, 216, 217, 221, 223, 224, 226, 227, 231, 237–239, 243, 244, 246
- definicja 158
- władza 33, 35, 50, 65, 67, 69, 72, 74, 76, 80, 81, 87, 96, 100, 103, 104, 119, 134, 136, 141, 147, 156, 174, 176, 190, 194, 196, 206, 207, 209, 223, 225, 226, 235, 244–247, 249, 250
- centralna 65, 104, 130, 174, 235
- publiczna 31, 35, 72, 74–76, 80, 223
- samorządowa 10, 25, 51, 52, 189, 201
- wójt 14, 17, 45, 101, 143, 155, 168, 181, 202, 243, 248
- wskaźnik 10, 23, 25, 26, 29, 57, 74, 93, 99, 116, 117, 136, 138, 148, 158, 171, 174, 176, 185, 198, 199, 217, 221, 223–225
- produktu 199
- rezultatu 199
- wspólnota 10, 16–18, 52, 71, 77, 81, 101, 104, 120, 157, 160, 164, 208, 231, 245, 246, 248, 250, 252
- współdziałanie 77, 78, 205, 242, 244
- współodpowiedzialność 18, 87, 89, 111, 165, 192, 197, 203, 205, 210, 232, 234, 235, 246
- definicja 205
- współpraca 38, 45, 52, 55, 64, 68, 70, 71, 76–78, 82, 84, 88, 112, 128, 133, 151, 164, 165, 183, 189, 198, 203–205, 209, 210, 226, 234, 244, 248, 252
- cel współpracy 77, 163, 171, 192
- czynniki ułatwiające 77
- definicja 204
- formy współpracy 77, 105
- jako zasób integrujący 204
- koszty i korzyści 77
- wewnętrzna 83, 87–89
- zewnętrzna 84, 87, 89
- współtworzenie 45, 162, 196, 203, 207, 226, 234, 245, 248, 252, 253
- współtwórcza 18, 43, 44, 47, 48, 63, 78, 79, 161, 162, 164, 170, 177, 178, 186, 187, 190, 196–198, 202, 209–211, 217, 225–227, 232–234, 237, 238, 243, 247
- wiedza 9, 13, 17, 18, 26, 34, 35, 50, 52, 53, 55, 58, 64, 66, 82–85, 87, 88, 99, 106, 115, 150, 161, 163, 164, 166, 177, 182, 190, 202, 203, 211–213, 215–219, 225–227, 231, 232, 240, 241, 245, 246, 248, 249, 252
- definicja 211, 212
- wywiad 218
- grupowy 223, 224
- indywidualny 218, 223, 224
- wyzwanie 18, 105, 106, 115, 124, 127, 130, 142, 149, 162–164, 170, 175–178, 185, 196, 197, 209–211, 225, 226–228
- rozwojowe 88, 196
- strategiczne 63
- wzrost 10, 23–27, 54, 73, 78–80, 95, 102, 105, 110–112, 114–116, 136, 168, 199, 204, 228, 239, 240, 245

Z

- zadanie 11, 31, 45, 46, 49, 58, 59, 80, 117, 133, 135, 138, 149, 150, 151, 156, 158, 165, 166, 169, 170, 172, 173, 180, 181, 183, 187–191, 194, 198, 199, 203–205, 210, 214, 219, 220, 236, 244–246
- ekspertów 46, 164
- w strukturze celów 172
- własne 157, 158
- zarządzanie 9, 12–15, 17, 26, 28, 41, 51, 54–56, 60, 82, 86–88, 93, 95–99, 104, 105, 109, 111, 113, 117, 118, 120, 122–126, 129, 130, 133, 139, 140, 143, 144, 146, 150, 151, 156,

- 159, 164–166, 168, 171, 177, 180, 181, 183, 185–187, 191–195, 200, 205–207, 212–215, 218, 235, 243, 246, 247, 250, 253
- operacyjne 97
- strategiczne 9, 14, 15, 86–88, 93, 95–99, 105, 113, 139, 140, 143, 144, 146, 180, 181, 183, 193–195, 206, 213, 214, 224, 246, 253
- wielopoziomowe 243
- współzarządzanie 44, 105, 111, 235
- zasada 11, 26, 27, 47, 54, 55, 85, 87, 105, 115, 120, 123, 125, 127, 135, 136, 138, 156, 157, 159, 162, 166, 168, 173, 174, 177, 187, 191, 192, 195, 206, 212, 223, 235, 236, 239, 240, 242, 246, 249
- horyzontalna 119
- zasób 16–19, 30, 34, 50, 52–54, 56, 58, 65, 69, 75, 80, 82, 85, 89, 90, 96, 98, 103, 107, 117, 128, 146, 148, 161, 164, 165, 181, 193, 198, 202, 203, 206, 209, 215, 217, 218, 220, 225–227, 241, 242, 247
- integrujący 18
- materialny 40, 52, 64, 164, 198
- niematerialny 40, 52, 202
- strategiczny obszaru 12, 17, 40, 52, 64, 65
- wewnętrzny 29, 30, 69, 83, 86–89, 109, 146
- wiedzy 17, 18, 82, 166, 202, 203, 211, 212, 216–218, 225–227, 252
- zewnętrzny 17, 50, 68, 69, 84, 150, 161
- zaufanie 18, 45, 52, 56–58, 77, 87–89, 101, 109, 137, 151, 162, 164–166, 169, 195, 197, 203–206, 209–211, 215, 231, 232, 234, 235, 240, 242, 249, 252
- definicja 203
- zespół 18, 49, 100, 110, 132, 134, 148, 166–169, 182, 199
- definicja 165
- interdyscyplinarny 166, 170
- problemowy 166, 170
- samozarządzający 166, 169, 170
- strategiczny doradczy 169, 170
- strategiczny koordynujący 168–170
- strategiczny roboczy 169, 170
- strategiczny zarządzający 168–170
- wielofunkcyjny 166, 170
- zintegrowane inwestycje terytorialne 15, 133–138, 237

Indeks osób

A

Adair, J. 45, 159, 244
Adamus, J. 53
Agnew, I.A. 32
Akerlof, G.A. 33
Ansoff, H.I. 95, 96
Arnstein, S.R. 206, 207
Ashkenas, R. 45

B

Bachtler, J. 115
Bafeltowski, D. 43
Bagdziński, S.L. 79, 80
Baghai, M. 167
Bański, J. 62
Barbag, J. 61, 62
Barczyk, Z. 35, 228, 234, 241, 251
Barney, J.B. 52
Bartkowski, J. 93
Baylis, J. 94
Benio, M. 17
Blakely, E.J. 95, 114
Blau, P.M. 205, 206
Blikle, A.J. 11, 158, 212, 214
Błaszczak, M.C. 112
Bober, J. 17
Bończak-Kucharczyk, E. 17, 95, 148, 178
Bordieu, P. 56
Bradshaw, T.D. 95
Bralczyk, J. 94

C

Camagni, R. 53, 54
Canwell, D. 95, 96, 170, 214
Caracostas, P. 212
Charmaz, K. 223
Chojnicki, Z. 29, 34, 36–38, 61

Christaller, W. 60
Churski, P. 53, 78, 80, 81, 178, 237
Cieślik, A. 34
Clark, D.N. 52
Coff, R. 55
Cohen, D. 25
Coleman, J. 56, 57
Collins, J.C. 156, 158
Cousins, L. 17
Covey, S.R. 45, 149, 156, 193, 204
Cummings, S. 94
Cybulska, M. 51, 86, 206, 233
Czapiński, J. 57, 58
Czyż, T. 61

D

Danielewicz, J. 104, 168
Dąbrowska, A. 111, 148, 172, 220, 223
de Wit, B. 105–107, 157, 171, 213
Denzin, N.K. 219
Diamandis, P.H. 250
Doźbłasz, S. 78
Domański, B. 31, 83, 112
Domański, R. 61
Domański, T. 178, 221
Drobniak, A. 29, 42
Dubownik, A. 78
Dunning, J.H. 83
Dutkowski, M. 37, 38
Dziemianowicz, W. 11, 29, 43, 51, 57, 63, 74, 76,
81–83, 86, 97, 111, 112, 127, 130, 131, 148,
171, 172, 178, 179, 206, 220, 223, 233, 243,
244, 251
Dziewoński, K. 36

E

Edvinsson, L. 55
Eggers, W.D. 105

Etzkowitz, H. 209

F

Feser, E.J. 78
 Fine, B. 57
 Fitoussi, J.-P. 24
 Flick, U. 219, 223
 Folland, S. 57
 Foray, D. 117
 Frączkiewicz-Wronka, A. 14, 134
 Frenkel, W. 97
 Friederichs, P. 55

G

Gaczek, W.M. 241
 Gagliardi, G. 94
 Gano, K. 57
 Gawlikowska-Hueckel, K. 78
 Giddens, A. 208
 Gilder, G. 211
 Gilowska, Z. 86
 Goldsmith, S. 105
 Gomułka, S. 26
 Gorzelak, G. 30, 55, 159
 Górniak, J. 93, 223, 225
 Griffin, R.W. 52, 60, 82, 95, 96, 156, 168, 171, 214, 218
 Grochowski, M. 73
 Grosse, T.G. 121, 124
 Grunig, J.E. 51
 Grzelewska, M. 148
 Grzeszczak, J. 26, 71
 Gutta, K. 14, 134

H

Hall, B.W. 56
 Hardin, R. 203, 204
 Harvey, D. 34, 35, 75
 Hassel, C.J. 55
 Hatch, M.J. 41, 156
 Hausner, J. 17, 105, 235
 Heffner, K. 148
 Herbst, K. 17
 Herbst, M. 58
 Higgins, B. 82
 Hoinkis, D. 178
 Hollenbeck, J.R. 203
 Hoover, E.M. 26

Hryniewicz, J. 29

I

Izdebski, H. 112

J

Jackson, T. 27
 Jałowiecki, B. 30, 31, 159
 Jamieson, B.B. 203
 Janasz, W. 98, 158
 Jarczewski, W. 29
 Jessop, B. 105
 Jewtuchowicz, A. 34
 John, P. 244
 Jones, R. 149
 Jończak, M. 167
 Jurkiewicz, I. 251

K

Kaczmarek, T. 136, 206
 Kaplan, R.S. 156–158, 170, 171, 192, 193, 200, 214, 225
 Keller, K.L. 85, 86
 Kemppainen, T. 56, 57
 Kistowski, M. 26
 Kjær, A.M. 105
 Klasik, A. 29, 73, 97, 102, 171
 Klein, N. 32
 Klimska, U. 244
 Kłosowski, W. 159, 163
 Kolipiński, B. 120
 Kołdras, S. 17
 Kołodziejski, J. 114
 Kołsut, B. 77
 Kosiedowski, W. 79
 Kostera, M. 157, 165
 Kot, T. 225
 Kotkin, J. 60
 Kotler, P. 85, 86
 Kotler, S. 250
 Kowalczyk, A. 37, 38, 93
 Kownacki, S. 157, 165
 Kozioł, K. 191
 Koźmiński, A.K. 170
 Kraszewski, D. 167
 Krugman, P.R. 33
 Krześ, A. 233
 Kuciński, K. 33

Kudłacz, T. 17, 53, 198, 236
 Kukliński, A. 212
 Kwatera, K. 148

L

Lackowska, M. 168
 Lackowska-Madurowicz, M. 168
 Landes, D.S. 211
 Lee, K.-F. 241, 250
 Lefebvre, H. 35
 Legutko-Kobus, P. 26
 Leigh, N.G. 114
 Leszczyński, Z. 215
 Levitt, R.E. 199
 Leydesdorff, L. 209, 233
 Lisowski, A. 36
 Lodkowska-Skoneczna, A.G. 120, 121
 Lösch, A. 60, 61

Ł

Łukomska, J. 81

M

Mackiewicz, M. 57
 Mackin, D. 166, 169, 170
 Madurowicz, M. 66
 Malek, W. 199
 Malik, K. 217
 Malizia, E.E. 78
 Malone, M.S. 55
 Mamica, Ł. 17
 Manville, B. 45
 Markowski, T. 30, 53, 104, 236
 Marszałkowska, M. 79
 Matczewski, A. 198
 Mazowiecki, T. 112
 Mazur, S. 93, 105, 223, 225, 235
 Mazzucato, M. 212
 McCarthy, E.J. 85
 Merrill, R.R. 204
 Meyer, R. 105–107, 157, 171, 213
 Mielczarek, A. 244
 Miessen, M. 207, 208
 Mikuła, Ł. 65
 Morgan, M. 158, 199
 Muir, R. 38
 Muldur, U. 212
 Myrdal, G. 76

N

Nelson, A.C. 78
 Nieto-Rodriguez, A. 197
 Norton, D.P. 156–158, 170, 171, 192, 193, 200,
 214, 225
 Nowakowska, A. 34
 Nowicka, P. 111, 172, 220, 223
 Nyberg, A.J. 55

O

Obłój, K. 3, 52, 95, 97, 98, 100, 102, 103, 155,
 213
 Ochojski, A. 78
 Olejniczak, K. 215, 223

P

Parysek, J.J. 30, 78, 148
 Payne, A. 27, 32
 Perreault, W.D. 85
 Perry, M. 73, 74
 Peszat, K. 127
 Philips, N. 27, 32
 Piotrowski, W. 52
 Płoskonka, J. 97, 235
 Płoszaj, A. 77
 Poboży, B. 208
 Popowska, J. 233
 Porras, J.I. 156, 158
 Porter, M.E. 72
 Portes, A. 57
 Przygodzki, Z. 53, 55
 Putnam, R.D. 56–58
 Pyszkowski, A. 114, 132

Q

Qiufan, C. 250
 Quigley, J. 167

R

Raffiee, J. 55
 Raworth, K. 27
 Regulski, J. 60
 Rhodes, R.A. 105
 Rist, G. 24, 25, 33
 Robert, M. 99, 156, 223
 Roberts, B.H. 114

Rocco, L. 57
Rogall, H. 26, 27

S

Sagan, I. 234
Savoie, D.J. 82
Sen, A. 24
Senge, P.M. 156
Shiller, R.J. 33
Sørensen, J.F. 56, 57
Spector, B. 191
Sprenger, R. 205
Stangel, M. 42
Steward, M. 17
Stiglitz, J.E. 24
Stimson, R.J. 114
Stough, R.R. 114
Strittmatter, K. 250
Stryjakiewicz, T. 76
Sulmicka, M. 127
Sutherland, J. 95, 96, 170, 214
Swianiewicz, P. 26, 52, 57, 78, 93, 233, 244
Szafranek, E. 53, 137
Szaranowicz-Kusz, M. 206
Szemiako, Ł. 14, 134
Szlachta, J. 97, 114, 117, 118, 127, 131, 132, 235, 244
Szmigiel-Rawska, K. 36, 38, 57, 76–78, 111, 172, 220, 223
Szromnik, A. 85, 112
Sztando, A. 28, 86–88
Sztompka, P. 56, 57, 203, 204, 206
Szumski, A. 157, 165
Szybka, D. 43

Ś

Śleszyński, P. 136

T

Taleb, N.N. 145
Thünen, J.H. 60
Tighe, S. 107–109, 170
Tomasello, M. 204, 205
Tuan, Y.-F. 36
Tuziak, A. 67
Tuziak, B. 244
Tzu, S. 94

V

van Zon, H. 212
Vanhove, N. 114
von der Leyen, U. 117

W

Warda, J. 159, 163
Weckroth, M. 56, 57
Wells, J.R. 158, 164, 166
Weremiuk, A. 225
Weresa, M.A. 84
Wirtz, J. 94
Wnuk, T. 215
Wojtasiewicz, L. 80
Wolański, M. 137, 237
Woźniak, J. 105
Wójcicki, M. 206
Wright, P.M. 55

Z

Zaleski, J. 97, 235
Zaucha, J. 26, 53, 54

Ż

Żuber, P. 237

Wojciech Dziemianowicz, dr hab., profesor Uniwersytetu Warszawskiego. Od 1994 roku zajmuje się tematyką rozwoju regionalnego i lokalnego.

Szczególnie ceni współpracę z polskimi samorządami. Współtworzył m.in. strategie województw warmińsko-mazurskiego, opolskiego, podlaskiego i wielkopolskiego. Kierował zespołami ewaluacyjnymi oceniającymi dokumenty strategiczne większości województw w Polsce.

W ramach współpracy z samorządami lokalnymi był głównym ekspertem w pracach nad dokumentami strategicznymi Warszawy, Olsztyna, Elbląga, Suwałk, Piaseczna, Wielkich Jezior Mazurskich, Kanału Elbląskiego, MOF Olsztyna, MOF Elbląga. Pracował również nad strategiami makroregionalnymi Polski Wschodniej oraz Polski Zachodniej.

Jest autorem lub współautorem ponad 100 publikacji. Zainicjował i kieruje specjalnością foresight terytorialny na drugim stopniu studiów z gospodarki przestrzennej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego.



ISBN 978-83-67231-45-9



9 788367 231459

