

# Planowanie w zarządzaniu rozwojem lokalnym

**Zasadniczą cechą wszelkiego rozwoju jest zmiana. Gmina nie może zatem odizolować się od zmian zachodzących we wszystkich warstwach jej otoczenia – dotyczy to zarówno perspektywy regionalnej, krajowej, europejskiej, jak i globalnej. Po powstaniu pierwszych demokratycznych samorządów terytorialnych w 1990 roku i po pierwszych wyborach do władz gmin każde działanie, każda decyzja była ukierunkowana na zmianę, czyli w efekcie na rozwój.**

**W** ostatnich latach sytuacja zmieniła się – wystąpiły i nałożyły się na siebie zjawiska gospodarcze, do których można zaliczyć m.in. coraz bardziej powszechny nowy sposób gospodarowania, czyli tzw. gospodarkę opartą na wiedzy oraz globalizację, czyli skomplikowany i nie do końca jeszcze rozpoznawalny proces współzależności międzynarodowych zjawisk ekonomicznych, politycznych, technologicznych, społecznych i kulturowych. Wspólnoty lokalne musiały zatem odnieść się do wyzwań wynikających z coraz powszechniejszego znaczenia wiedzy, zaawansowanych technologii oraz kreatywności mieszkańców. Niezbędne było zatem stworzenie hierarchii celów założonego rozwoju, określenie metod i środków niezbędnych do ich osiągnięcia, ustalenie warunków, horyzontów czasowych oraz dóbr odpowiednich do działania ludzi – czyli procesu planowania rozwojem lokalnym.

W procesie planowania rozwoju lokalnego procesy rozwojowe powinny być rozpatrywane nie w skali jednego roku czy też jednej kadencji władz samorządowych, lecz w długim horyzoncie czasowym. Podstawową rolę w tak rozumianym zarządzaniu spełnia planowanie strategiczne. Niewątpliwym walorem strategicznego myślenia o rozwoju lokalnym jest możliwość selekcji zakresów problemowych i koncentracji na sprawach przesądzających o kierunkach i tempie rozwoju jednostek terytorialnych. Szczególne znaczenie ma wówczas ich hierarchia, która powinna przybrać kształt „drzewa celów”. Najpierw należy przyjąć wizję rozwoju gminy, przez którą należy rozumieć docelowy kierunek przemian zachodzących w jednostce terytorialnej.

**Wizja rozwoju gminy powinna odnosić się w równym stopniu do aspektów gospodarczych, społecznych, technicznych i kulturowych – jest to istota podejścia holistycznego, które jest charakterystyczne dla uwarunkowań związanych z globalizacją.**

Strategia powinna być jednak nie tyle przygotowaniem określonych dokumentów - na przykład pisemnej wersji strategii jako dokumentu - ile przyjęcia określonej postawy. Należy zatem „porzucić” przeświadczenie, według którego przygotowanie dokumentu o nazwie „strategia” jest zadaniem czysto technicznym – „bo tego

się wymaga” - i można je zlecić tylko ekspertom zewnętrznym. Budowanie strategii powinno składać się z zespołu czynności, które obejmują formułowanie długookresowych celów i określenie etapów działania, służących ich osiągnięciu. Podstawowym warunkiem tak sformułowanej strategii jest przede wszystkim współpraca. Wynika z tego, że planując rozwój gminy, należy oprzeć się na wzajemnych relacjach różnorodnych struktur publicznych, obywatelskich, czy też gospodarczych. Należy jednak wziąć pod uwagę, że instytucją odpowiedzialną za planowanie i przebieg procesów rozwojowych jest samorząd gminny.

#### Walory zarządzania strategicznego:

- **redukcja niepewności funkcjonowania i rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego,**
- **szansa dla władz samorządowych „oswojenia” się z działaniem w sytuacji niepewności oraz nieprzewidywalności szeregu zjawisk i procesów w otoczeniu oraz traktowania wynikającego z nich ryzyka jako stałego elementu „gry z otoczeniem” o przetrwanie i rozwój,**
- **stworzenie takich warunków, które z uwzględnieniem wymagań zmieniającego się otoczenia ułatwiają przełamywanie barier rozwojowych,**
- **eliminowanie (lub chociaż minimalizowanie) różnorodnych konfliktów wykrywanych w toku diagnozy obecnego poziomu rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego.**

Planowanie strategiczne w jednostkach samorządu terytorialnego to jednak zaledwie połowa ewentualnego sukcesu. Niezbędne jest przekształcenie celów strategicznych w cele operacyjne. Systematyczne podejście do zagadnienia w formie planowania operacyjnego rozpoczynającego się od sformułowania celów operacyjnych, przez określenie działań, jakie należy wykonać, aby je osiągnąć, oszacowanie kosztów tych działań i identyfikacji możliwych źródeł ich sfinansowania, po szczegółowe zaplanowanie realizacji (opracowanie harmonogramu wraz z wyszczególnieniem osób odpowiedzialnych i metod monitorowania) pozwala najefektywniej wykorzystać posiadane zasoby i skutecznie śledzić, na

ile założone cele są osiągnięte, czy pewne założenia nie wymagają modyfikacji. Z praktyki wynika, że planowanie operacyjne podejmowane jest w głównej mierze w związku z wymogiem formalnym posiadania odpowiedniego dokumentu przy aplikacji po środki unijne. Tymczasem planowanie operacyjne powinno stanowić przejaw refleksji nad uwarunkowaniami i sposobami realizacji rozwoju danej wspólnoty samorządowej. Wydaje się także, że w coraz większym stopniu jednostki samorządu terytorialnego dostrzegają konieczność planowania operacyjnego związaną z bieżącym zarządzaniem. Związane jest to z dostrzeganiem roli, jaką spełniają cele operacyjne w planowaniu, które są wskazówką i nadają odpowiedni kierunek czynnościom poszczególnych osób, pozytywnie wpływają na planowanie bieżące co z kolei ułatwia planowanie innych celów w przyszłości oraz umożliwiają prawidłowo działający mechanizm oceny i kontroli.

Istotnym elementem w procesie planowania jest monitorowanie przebiegu realizacji i wyników planu. Ich podstawową rolą jest podnoszenie jakości i skuteczności programów publicznych. W sektorze prywatnym skuteczność działań jest w prosty sposób weryfikowana przez mechanizmy rynkowe. Działania jednostek samorządu terytorialnego, choć często prowadzone w warunkach rynkowych, nie mogą być oceniane wyłącznie z perspektywy osiągniętego zysku. Monitoring i ewaluacja dostarczają kryteriów, metod i środków do oceny racjonalności działań publicznych, spełniając w sektorze publicznym rolę analogiczną do mechanizmu rynkowego w sektorze prywatnym. Zadaniem monitoringu i ewaluacji jest także tworzenie podstaw do wprowadzania zmian i korekt w dokumentach planistycznych oraz wzmacnianie odpowiedzialności za inwestowanie środków publicznych.

**Dobrze funkcjonujący system monitoringu ewaluacji w gminie jest narzędziem do podejmowania decyzji przez radę gminy w kwestiach zarządzania rozwojem oraz podstawą do dyskusji na temat koniecznych zmian.**

Planowanie w jednostkach samorządu terytorialnego opiera się na zastosowaniu odpowiednich metod. Punktem wyjścia procesów planistycznych jest określenie potrzeb rozwojowych danej gminy, czyli raport o stanie gminy. W tym celu można zastosować wiele metod diagnozy wnętrza gminy, jak i jego otoczenia. Podstawowymi metodami analizy otoczenia wykorzystywanymi w planowaniu rozwoju gminy są analizy PEST (czynniki polityczne, ekonomiczne, społeczne, technologiczne) oraz metody scenariuszowe. Przy analizie wnętrza gminy szczególnie należy zwrócić uwagę na czynniki wpływające na rozwój gospodarki lokalnej oraz warunki przyczyniające się do powstawania i rozwoju przedsiębiorstw. Najczęściej stosowane metody analizy zasobów gminy to bilans strategiczny oraz metoda kluczowych (krytycznych) czynników sukcesu. Wyniki oceny potencjału metodą bilansu strategicznego mogą stanowić podstawę do przeprowadzenia metody kluczowych czynników sukcesu (KCS). Opracowanie listy KCS i ich ocena daje możliwość zastosowania innych metod analizy i prezentacji pozycji strategicznej przedsiębiorstwa. Szczególnie

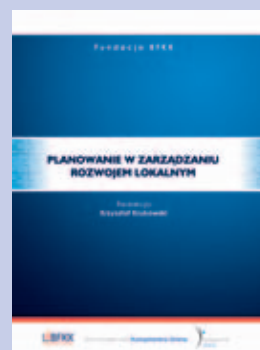
pomocny w tej metodzie jest benchmarking. Określić go można jako systematyczną metodę mierzenia oraz porównywania sposobów działania danej gminy w stosunku do najlepszych gmin. W analizie strategicznej gminy wykorzystywane są również metody macierzowe, pozwalające określić pozycję strategiczną gminy w regionie. Najbardziej popularną zintegrowaną metodą wykorzystywaną w planowaniu rozwoju jest analiza SWOT i TOWS/SWOT oraz strategiczna karta wyników. Najprostszym wariantem metody TOWS/SWOT jest opis słabych i mocnych stron gminy oraz szans i zagrożeń związanych z jej otoczeniem. Strategiczna karta wyników pozwala natomiast stworzyć pakiety celów w perspektywach skupionych w ramach służenia określonym celom związanym z klientem.

*dr hab. Małgorzata Juchniewicz, prof. UWM  
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie  
Ekspert Projektu „Kompetentna Gmina”*

Przedstawiona koncepcja planowania w zarządzaniu rozwojem lokalnym była podstawą opracowania podręcznika „Planowanie w zarządzaniu rozwojem lokalnym” wydanego w ramach Projektu „Kompetentna Gmina – wzmocnienie potencjału administracji samorządowej w zakresie Zarządzania Rozwojem Lokalnym”.

W opracowaniu autorzy skupili się na zaprezentowaniu podstawowej wiedzy na temat planowania w zarządzaniu rozwojem lokalnym, pozwalającej czytelnikowi rozwijać swoje umiejętności i kompetencje z tego zakresu. Z uwagi na przejrzystość prezentacji omawianych zagadnień oraz konieczność ich strukturalnego uporządkowania, dla celów publikacji postanowiono o ich podziale przede wszystkim według horyzontu czasowego planowania, a w jego ramach – przedmiotu planowania. Stąd też omawiane w publikacji zagadnienia pogrupowane zostały przedmiotowo w następującej sekwencji:

- rola planowania w zarządzaniu rozwojem lokalnym – z uwagi na istotę funkcji planowania w zarządzaniu, w tym zarządzaniu rozwojem lokalnym,
- planowanie strategiczne - jako nieodzowny instrument strategicznego zarządzania rozwojem regionalnym,



- planowanie operacyjne – ponieważ niezbędne jest określenie konkretnych obszarów działań, przedsięwzięć i etapów mających doprowadzić do realizacji planów strategicznych,
- metody planowania – ich znajomość jest niezbędna w praktycznej realizacji planowania strategicznego i operacyjnego,
- monitoring i ewaluacja polityk rozwojowych w gminie – jako procesu koniecznego do śledzenia zgodności realizacji planu z wcześniejszymi założeniami i dostosowywania ich do zmieniającego się otoczenia.

Podręcznik „Planowanie w zarządzaniu rozwojem lokalnym” jest jednym z pięciu wydawanych w ramach Projektu „Kompetentna Gmina – wzmocnienie potencjału administracji samorządowej w zakresie Zarządzania Rozwojem Lokalnym”.



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPOJNOŚCI



**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego