

dr inż. Anna Musioł-Urbańczyk
dr inż. Barbara Sorychta-Wojczyk
Wydział Organizacji i Zarządzania
Politechnika Śląska w Gliwicach

Analiza procesu formułowania strategii rozwoju w miastach na prawach powiatu województwa śląskiego

Analysis of the formulation of a development strategy in the cities with powiat rights of the silesian voivodeship

Streszczenie: *W pracy omówiono zagadnienia związane z rozwojem lokalnym. Scharakteryzowano podejścia do opracowania strategii i etapy programowania rozwoju lokalnego. Bardzo ważnym elementem w procesie opracowania strategii rozwoju jest zastosowane podejście do formułowania strategii, które wpływa nie tylko na strukturę, poprawność i kompletność dokumentu strategii, ale również na akceptowalność ustaleń zawartych w strategii rozwoju zarówno przez władze gminy, jak i mieszkańców, co zwykle przekłada się na ciągłość realizacji ustaleń strategii przez kolejne władze samorządowe. Rozważania uzupełniono przeprowadzoną analizą procesu formułowania strategii w miastach na prawach powiatu województwa śląskiego.*

Słowa kluczowe: zarządzanie strategiczne, rozwój lokalny, strategia rozwoju

Abstract: *The article addresses the issues related to local development. The approaches to strategy preparation and the stages of programming local development are described. A very important element while preparing a development strategy is the approach to the formulation of the strategy, which affects not only the structure, appropriateness and completeness of a strategy document, but also the acceptability of the provisions contained in the development strategy by both the municipal authorities and inhabitants, which usually translates into a continual carrying out of the strategy provisions by consecutive local-government authorities. The discussion is supplemented with an analysis of strategy formulation in the cities with powiat rights of the Silesian voivodeship.*

Keywords: strategic management, local development, development strategy

Wstęp

Podstawowym zadaniem gmin jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej¹. Powiat z kolei wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w określonym w art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym zakresie². Zaspokojenie wszystkich wymienionych w ustawach

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym z późn. zm. (Dz.U. 1990, Nr 16, poz. 95).

² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym z późn. zm. (Dz.U. 1998, Nr 91, poz. 578).

potrzeb społecznych przy ograniczonych środkach finansowych jest niezwykle trudne i opierać się musi na racjonalnym gospodarowaniu tymi środkami. Władze samorządowe muszą zatem dążyć do osiągnięcia jak najlepszych wyników przy określonych środkach finansowych. Zarządzanie gminą czy powiatem nie może zatem sprowadzać się wyłącznie do alokacji zasobów, ale musi być ukierunkowane na rozwój lokalny. Odpowiedzią na te potrzeby jest zarządzanie strategiczne, które jest „ukierunkowanym na przyszłość procesem planowania i wyboru celów rozwoju gminy oraz zadań realizacyjnych, wdrażania przyjętych postanowień, a także kontroli wykonania przyjętych ustaleń”³. Zarządzanie strategiczne składa się zatem z dwóch faz:

- planowania strategicznego,
- wdrożenia strategii.

Planowanie strategiczne, definiowane jako „świadomy, systematyczny i ukierunkowany na przyszłość proces ciągłego przygotowywania i podejmowania decyzji dotyczących przyszłego poziomu rozwoju danej JST i stopnia zaspokojenia potrzeb ludności oraz koordynacji i integracji podejmowanych działań realizacyjnych na rzecz przyjętych ustaleń planistycznych z uwzględnieniem uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych oraz zasad zrównoważonego rozwoju”⁴. Planowanie strategiczne jest więc procesem formułowania strategii rozwoju oraz planów i programów realizacyjnych.

Implementacja (wdrożenie) strategii polega z kolei na podejmowaniu działań w celu urezeczywistnienia wizji rozwoju zawartej w dokumencie strategicznym.

Opracowanie i realizacja strategii rozwoju pozwalają z jednej strony zaprezentować społeczeństwu cele, które władze samorządowe zamierzają w przyszłości osiągnąć, a także poinformować społeczeństwo o sposobach i możliwościach ich realizacji, a z drugiej strony poddać swoje postępowanie społecznej kontroli. Takie postępowanie pozwala uniknąć: przypadkowości w podejmowaniu decyzji, sprowadzenia sprawowania władzy do biernego urzędowania i rozwiązywania wyłącznie bieżących problemów gminy.

W artykule dokonano analizy dokumentów strategii rozwoju miast na prawach powiatu (stosowany skrót: m.n.p.p.) województwa śląskiego w aspekcie stosowanych podejść do procesu formułowania strategii. Celem artykułu jest określenie etapów formułowania strategii rozwoju i identyfikacja podejść stosowanych podczas formułowania strategii w m.n.p.p. województwa śląskiego.

Istota rozwoju lokalnego

Rozwój lokalny jest postrzegany jako „długotrwały proces rozwoju społeczno-gospodarczego, sterowany i modyfikowany przez gminne lub powiatowe władze samorządowe, wykorzystujący dla realizacji określonych interesów lokalne czynniki rozwoju”⁵. R. Brol definiuje rozwój lokalny jako: „[...] zharmonizowane i systematyczne działanie społeczności lokalnej, władzy lokalnej oraz pozosta-

³ M. Ziółkowski, *Proces formułowania strategii rozwoju gminy*, Instytut Przedsiębiorczości i Samorządności, Warszawa 2000, s. 7.

⁴ M. Ziółkowski, *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa 2007, s. 110.

⁵ J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, UAM, Poznań 2001, s. 47.

łych podmiotów, funkcjonujących w gminie, zmierzające do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych gminy, tworzenia korzystnych warunków dla lokalnej gospodarki oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego⁶. Zatem rozwój lokalny polega na prowadzeniu działań na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego danej jednostki terytorialnej, z wykorzystaniem jej zasobów przy uwzględnieniu potrzeb mieszkańców i równocześnie przy ich udziale⁷. Rozwój lokalny jak pisze T. Markowski jest pojęciem wielowymiarowym. Postrzegany jest jako zmiany ilościowe oraz jakościowe zachodzące w społecznym i gospodarczym funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego⁸. Na te zmiany mają wpływ różne czynniki, które mogą być zarówno czynnikami rozwoju, jak i mogą ten rozwój hamować. Zasadniczo można je podzielić na cztery grupy⁹:

- ekonomiczne, do których zaliczamy min. zmiany dochodów ludności i przedsiębiorstw, wielkość lokalnego rynku dóbr i usług, funkcjonowanie i zmiany na lokalnym rynku pracy, wartość inwestycji krajowych i zagranicznych, przedsiębiorczość społeczności lokalnej, sytuacja makroekonomiczna kraju, koniunktura na rynku europejskim i światowym;
- społeczne, np. zmiany w liczbie ludności, zmiany w strukturze demograficznej, zmiany w poziomie, stylu życia oraz wykształcenia, zaangażowanie władz i społeczności lokalnej, stopień partycypacji społeczeństwa w podejmowaniu lokalnych decyzji, zmiany w dostępie do kultury;
- techniczne i technologiczne, czyli min rozwój działalności badawczo-rozwojowej, współpraca sektora nauki z przemysłem, rozwój oraz doskonalenie infrastruktury technicznej, przygotowanie terenów pod inwestycje;
- ekologiczne np. poprawa świadomości ekologicznej, dostęp do zasobów naturalnych oraz racjonalizacja gospodarowania zasobami środowiska, wdrażanie nowoczesnych instrumentów ochrony środowiska.

Podsumowując można powiedzieć, że rozwój lokalny nie jest i nie może być postrzegany wyłącznie w kategoriach rozwoju gospodarczego, ponieważ rozwój lokalny dotyczy wszystkich aspektów życia społeczności lokalnej. Rozwój lokalny jest procesem, na który mają wpływ świadome i celowe działania podejmowane przez władzę lokalną oraz przez mieszkańców i inne podmioty funkcjonujące na lokalnym rynku. Jednak odpowiedzialność za rozwój lokalny ciąży przede wszystkim na władzy lokalnej. Oczywiście rozwój lokalny odnosi się do określonego terytorium – gmin, miast i powiatów, ponieważ „rozwój na poziomie województwa samorządowego rozpatrywany jest w kategoriach rozwoju regio-

⁶ R. Brol, *Rozwój lokalny: nowa logika rozwoju gospodarczego*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, Wydawnictwo AE, Wrocław 1998, s. 11.

⁷ A. Sztando, *Wdrażanie strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Dylematy rozwoju lokalnego i regionalnego na początku XXI wieku*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 101, Wrocław 2010, s. 189.

⁸ T. Markowski, *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Warszawa 2008, s. 9.

⁹ W. Kosiedowski, *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, [w:] Z. Strzelecki (red.) *Gospodarka regionalna i lokalna*, PWN, Warszawa 2008, s. 232.

nalnego¹⁰. Na rozwój lokalny ma wpływ wiele czynników, które muszą być analizowane i badane pod kątem ich pozytywnego bądź negatywnego wpływu.

Podjęcie do formułowania strategii

Opracowanie strategii rozwoju miasta, gminy, czy powiatu wymaga współpracy osób zaangażowanych w realizację tego zadania. Początkowo, w pracach nad strategiami rozwoju raczej dominowało podejście eksperckie, zgodnie z którym władze miasta powierzały opracowywanie strategii specjalistom. Tak sformułowana strategia często charakteryzowała się akademickim podejściem, niezrozumiałym językiem, brakiem akceptacji społeczności lokalnej. Przeciwnością podejścia eksperckiego jest podejście społeczne. Opracowanie strategii przez lokalnych liderów, pozwala przezwyciężyć wymienione w poprzednim podejściu wady. Niestety podejście społeczne, generuje inne zagrożenia, które mogą przyczynić się, bądź spowodować zaniechanie realizacji strategii. Strategia opracowana wyłącznie przez przedstawicieli społeczności lokalnej najczęściej nie zawiera właściwie opracowanych bilansów, czy analiz finansowych. Prawdopodobne jest również pojawienie się wzajemnie wykluczających się celów. W tak opracowanej strategii nie trudno o brak obiektywizmu i profesjonalnych opracowań. Aby zapobiec tym zagrożeniom do opracowania strategii można zastosować podejście partycypacyjne, albo ekspercko-partycypacyjne. Zgodnie z podejściem partycypacyjnym powołuje się zespół, który opracowuje plan strategiczny w formie warsztatowej według określonej procedury i pod kierunkiem zewnętrznego konsultanta. Podejście partycypacyjno-eksperskie polega na tym, że zostaje powołany zespół, w którym część prac wykonują eksperci i konsultanci (np. opracowują analizy, raporty z diagnozy, scenariusze), a część prac wykonywana jest w formie uczestniczącej.

Wady i zalety poszczególnych podejść do formułowania strategii zostały przedstawione w tabeli 1.

Niewątpliwie podejście ekspercko-partycypacyjne wydaje się być najlepszym rozwiązaniem dla opracowania strategii rozwoju. Trzeba jednak pamiętać że jest to podejście najbardziej wymagające z uwagi na min. organizację warsztatów, nakłady finansowe i czasowe, które trzeba przeznaczyć na to przedsięwzięcie.

¹⁰ A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo, *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s.14.

Tabela 1. Wady i zalety poszczególnych podejść do formułowania strategii

Podejście	Wady	Zalety
Podejście eksperckie	<ul style="list-style-type: none"> • stosowanie technicznego, niezrozumiałego języka, • opracowanie strategii w ściśle naukowy sposób, • brak propozycji rozwiązania rzeczywistych problemów gminy, • brak utożsamiania się mieszkańców z celami strategicznymi, • brak powiązania celów strategii z planami i oczekiwaniami społeczności lokalnej, • małe prawdopodobieństwo ciągłości realizacji strategii przez kolejne władze samorządu, • wysoki koszt angażowania ekspertów. 	<ul style="list-style-type: none"> • doświadczenie specjalistów w opracowaniu strategii, • opracowanie przejrzystego, zwartego i kompletnego dokumentu, • dbałość o sformułowanie celów strategicznych, • wykorzystanie narzędzi finansowych i prawnych do opracowania strategii, • znajomości zjawisk, procesów i trendów dotyczących aspektów gospodarczych i politycznych, które mogą wpływać na podjęcie pewnych programów rozwojowych lub rezygnacją z ich opracowywania.
Podejście społeczne	<ul style="list-style-type: none"> • niebezpieczeństwo opracowania chaotycznej strategii o wzajemnie wykluczających się celach, • brak znajomości zjawisk dotyczących środowiska gospodarczego i politycznego, które mogą wpływać na podjęcie pewnych programów rozwojowych lub zaniechanie ich opracowywania, • brak konfrontowania założeń opracowywanej strategii z doświadczeniem innych samorządów by uniknąć błędów lub skorzystać z doświadczeń innych, • brak stosowania profesjonalnych narzędzi pokazujących stan obecny i wizję przyszłości, • brak rzeczowych i obiektywnych opracowań popartych argumentami za i przeciw, wraz z kalkulacją korzyści i strat, • brak zgodności strategii z możliwościami np. finansowymi organizacyjnymi, prawnymi samorządu. 	<ul style="list-style-type: none"> • strategia odpowiedź na rzeczywiste problemy samorządu, • powiązanie celów strategii z planami i oczekiwaniami społeczności lokalnej, • utożsamianie się mieszkańców z celami zawartymi w strategii, • większe prawdopodobieństwo ciągłości realizacji ustaleń strategii rozwoju przez kolejne władze gminy.
Podejście partycypacyjne	<ul style="list-style-type: none"> • długi proces tworzenia strategii, • konieczność cyklicznych spotkań i uzgodnień, • trudność uzyskania konsensusu z uwagi na szerokie gremium przedstawicieli społeczności lokalnej i innych organizacji: stowarzyszeń, fundacji, biznesu, szkół wyższych itp. 	<ul style="list-style-type: none"> • duża akceptowalność ustaleń zawartych w strategii rozwoju zarówno przez władze gminy, jak i mieszkańców, • dobra jakość opracowanego dokumentu, • Duża zgodność ustaleń strategii rozwoju z możliwościami jej wykonania, • duże prawdopodobieństwo ciągłości realizacji ustaleń strategii rozwoju przez kolejne władze samorządu.

Podjęcie ekspertsko- partycypacyjne	<ul style="list-style-type: none"> • długi proces tworzenia strategii • konieczność cyklicznych spotkań i uzgodnień, • trudność uzyskania konsensusu, • wysoki koszt opracowania strategii. 	<ul style="list-style-type: none"> • akceptacja ustaleń zawartych w strategii rozwoju, • wysoka jakość opracowanego dokumentu (profesjonalnie opracowane analizy, raporty z diagnozy, scenariusze rozwoju), • zgodność ustaleń strategii rozwoju z możliwościami jej wykonania, • duże prawdopodobieństwo ciągłości realizacji ustaleń strategii rozwoju przez kolejne władze samorządu.
--	---	--

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Ziółkowski, *Proces formułowania strategii rozwoju gminy*, Instytut Przedsiębiorczości i Samorządności, Warszawa 2000; S.R. Kłosowski, J. Adamski, *Strategie rozwoju gospodarczego miast i gmin*, pod redakcją Daniela C. Wagnera, Międzykomunalna Spółka Akcyjna MUNICIPIUM S.A., LGPP, Warszawa 1999.

Etapy formułowania strategii

Proces formułowania strategii rozwoju obejmuje wiele etapów. Poszczególni badacze tego problemu ustalają kolejność etapów składających się na procedurę formułowania strategii. Każde prezentowane podejście zawiera wiele elementów wspólnych, powtarzających się w innych podejściach, ale pomiędzy badaczami występują również pewne różnice w tym zakresie.

R. Brol zaproponował cztery etapy formułowania strategii do których należą¹¹:

- rozpoczęcie procedury,
- przygotowanie diagnozy prospektywnej,
- hierarchiczna struktura celów i zadań strategicznych,
- projekty realizacyjne (wdrożeńiowe) zadań strategicznych.

Rozpoczęcie procedury formułowania strategii uzależnione jest od decyzji władz lokalnych w tym zakresie. W ramach tego etapu należy przygotować warunki i powołać zespół odpowiedzialny za opracowanie strategii.

W etapie drugim konieczne jest zebranie i przeprowadzenie analizy danych o gminie oraz dokonanie oceny przebiegu procesów rozwojowych w przeszłości. Należy również zidentyfikować słabe i mocne strony gminy oraz określić szanse i zagrożenia rozwoju wynikające z otoczenia gminy.

Na etap trzeci składają się takie działania jak: sformułowanie misji gminy, określenie strategicznych celów rozwoju, a następnie określenie celów operacyjnych, identyfikacja zadań strategicznych i przeprowadzenie ich hierarchizacji oraz opracowanie scenariuszy rozwoju gminy.

Ostatni czwarty etap dotyczy działań wdrożeńiowych i obejmuje opracowanie szczegółowych projektów realizacyjnych, określenie podmiotów, procedury oraz monitoringu w procesie wdrażania strategii. Opracowane założenia strategii muszą zostać przyjęte przez radę gminy.

Pięcioetapowy model konstruowania strategii został zaprezentowany przez M. Ziółkowskiego¹². Procedura tworzenia strategii zgodnie z tym podejściem ma rozpocząć się od diagnozy stanu istniejącego, która powinna obejmo-

¹¹ R. Brol, *Rozwój...*, op. cit., s. 23.

¹² M. Ziółkowski, op. cit., s. 31.

wać analizę i ocenę poszczególnych aspektów życia wspólnoty samorządowej. W etapie drugim autor proponuje przeprowadzenie analizy możliwości rozwoju, po której, w etapie trzecim należy sformułować misję i strategiczne cele rozwoju. W etapie czwartym należy opracować warianty strategii, określić kryteria oceny wariantów i dokonać wyboru strategii optymalnej, natomiast w etapie piątym formułuje się cele operacyjne i określa zadania realizacyjne dla poszczególnych celów operacyjnych.

E. Nowińska¹³ zaproponowała 6 etapów formułowania strategii. Prawdopodobnie opracowana strategia powinna rozpoczynać się od diagnozy stanu obecnego, a następnie należy zidentyfikować najważniejsze problemy rozwojowe samorządu. Po tym etapie autorka wskazuje na konieczność przeprowadzenia analizy strategicznej SWOT. To pozwoli w trzecim etapie sformułować wizję, a następnie w etapie czwartym sformułować cele rozwojowe. W kolejnym etapie konieczne jest opracowanie strategicznych programów gospodarczych wraz z analizą ich wykonalności. Etap szósty dotyczy wdrażania i monitorowania strategii.

S.R. Kłosowski, J. Adamski¹⁴ zaproponowali osiem etapów tworzenia strategii. Do pierwszego etapu zaliczyli zorganizowanie społeczności i ustanowienie partnerstwa publiczno-prywatnego. W etapie drugim zaproponowali przeprowadzenie analizy środowiska, która pozwoli na realizację etapu trzeciego czyli identyfikację najważniejszych problemów. W etapie czwartym powinna zostać przeprowadzona analiza SWOT, a w etapie piątym należy opracować plany działania, misję, cele nadrzędne, cele pośrednie i zadania. Etap szósty dotyczy przyjęcia strategicznego planu rozwoju gospodarczego. Po tym etapie następuje wdrożenie strategii oraz nadzór nad jej wykonaniem i aktualizacją.

Na podstawie analizy poszczególnych podejść do formułowania strategii można zauważyć, że wszystkie prezentowane procedury tworzenia strategii rozwoju zawierają etap diagnozy stanu istniejącego, formułowania misji/wizji rozwoju oraz określenia strategicznych celów rozwoju i projektów/zadań realizacyjnych. Różnice pomiędzy prezentowanymi stanowiskami są raczej niewielkie i wynikają z podejścia do zakresu procedury. Zgodnie z procedurą opracowania strategii wg. M. Ziółkowskiego i E. Nowińskiej pierwszym etapem ma być diagnoza stanu istniejącego, podczas gdy procedura tworzenia strategii wg. S.R. Kłosowskiego, J. Adamskiego i wg. R. Broła rozpoczyna się od powołania zespołu do tworzenia strategii, a dopiero w drugim etapie dokonuje się diagnozy stanu istniejącego. Niemniej jednak w każdym przypadku taki zespół musi być powołany, bez względu na to, czy procedura tworzenia strategii to obejmuje, czy nie. Różnice w przedstawionych podejściach do tworzenia strategii dotyczą również wdrożenia i monitorowania strategii. Wg. Ziółkowskiego procedura opracowania strategii kończy się na wskazaniu celów operacyjnych i zadań realizacyjnych, podczas gdy R. Broł, E. Nowińska oraz S.R. Kłosowski i J. Adamski w ostatnich etapach procedury tworzenia strategii wskazują na konieczność opracowania wytycznych do procesu wdrożenia i monitorowania strategii rozwoju, co jest konieczne w ciągle zmieniającym się otoczeniu.

¹³ E. Nowińska, *Strategiczne planowanie rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*, [w:] B. Gruchman, F., Walk, E. Nowińska (red.) *Strategia rozwoju lokalnego na przykładzie gmin pogranicza polsko-niemieckiego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2000, s. 76.

¹⁴ S.R. Kłosowski, J. Adamski, *op. cit.*, s. 28.

Formułowanie strategii w miastach na prawach powiatu województwa śląskiego

Formułowanie strategii w miastach na prawach powiatu województwa śląskiego opiera się najczęściej na podejściu partycypacyjnym i partycypacyjno-eksperckim. Te dwa podejścia były stosowane podczas opracowania strategii rozwoju w takiej samej ilości m.n.p.p. województwa śląskiego (podejście partycypacyjno-eksperckie stosowano w 8 m.n.p.p., podejście partycypacyjne również w 8 m.n.p.p. województwa śląskiego). W pozostałych dokumentach nie wskazano podejścia do formułowania strategii.

Przygotowując Strategię Rozwoju Miasta władze m.n.p.p. województwa śląskiego widzą potrzebę udziału społeczności lokalnej. Prace nad strategią odbywają się przy współudziale szeroko pojętych konsultacji społecznych. Bardzo często wykorzystuje się informacje zebrane podczas badań przeprowadzonych wśród mieszkańców, a także organizuje się warsztaty, podczas których pracują zespoły robocze składające się z przedstawicieli różnych grup społecznych i środowisk. Uczestnikami prac nad strategią jest szerokie gremium osób m.in.:

- Rada Miasta,
- władze miasta,
- pracownicy Urzędu Miasta,
- przedstawiciele i pracownicy naukowcy uczelni wyższych,
- przedstawiciele przedsiębiorstw użyteczności publicznej,
- przedstawiciele przedsiębiorstw prywatnych,
- lokalni liderzy,
- eksperci firm konsultingowych.

Uczestnicy prac nad strategią są członkami poszczególnych zespołów, np. zespołu zadaniowego, zespołu analityczno-technicznego, zespołu eksperckiego, zespołu badawczo-projektowego, komitetu sterującego, komitetu programującego itp.

Opracowanie strategii rozwoju miasta jest projektem, a więc może przebiegać zgodnie z metodyką zarządzania projektami. W ramach opracowania Strategii Rozwoju Miasta Jastrzębie-Zdrój wykorzystano metodykę PRINCE 2. Struktura zarządzania obejmowała przede wszystkim Koordynatora oraz Kierowników Zespołów Roboczych w skład, których weszli eksperci, zespoły do spraw diagnozy oraz zespoły do spraw planowania strategicznego. Powołano zatem zespół sterujący, zespoły eksperckie i zespół projektowy.

Struktury dokumentów strategii rozwoju w poszczególnych miastach na prawach powiatu województwa śląskiego najczęściej odzwierciedlają kolejne etapy programowania rozwoju w tych miastach. W wielu dokumentach (np. strategii rozwoju Rybnika, Żor, Częstochowy, Mysłowic, Katowic, Gliwic, Jastrzębia Zdroju, Chorzowa, Świętochłowic, Piekar Śląskich, Tych) można zauważyć podział na trzy główne części: diagnostyczną, aksjologiczną oraz wdrożeniową. W części diagnostycznej określa się wyróżniki decydujące o atrakcyjności miasta, bariery, wyzwania rozwojowe, potencjał rozwojowy i scenariusze ewolucyjnego rozwoju miasta. W części aksjologicznej znajdziemy ukierunkowania rozwoju czyli: wizja rozwoju, cele strategiczne i cele szczegółowe oraz uwarunkowania realizacji celów strategii. Z kolei część wdrożeniowa zawiera uwarunkowania implementa-

cyjne, czyli min.: wskaźniki realizacji strategii, listy przedsięwzięć i działań, a także hierarchizację przedsięwzięć i zasady wdrażania strategii. Strategie rozwoju wymienionych powyżej miast na prawach powiatu zawierają analizę SWOT, która w jednych dokumentach znajduje się w części diagnostycznej, natomiast w innych w części aksjologicznej.

W strategii rozwoju miasta Żory, Rybnik, Piekary Śląskie i Gliwice analiza SWOT jest przeprowadzona po określeniu celów strategicznych. Z uwagi na treść wyznaczonych celów, analiza SWOT została przeprowadzona odrębnie dla każdego z nich. Jest to związane ze zróżnicowanym zbiorem uwarunkowań zarówno wewnętrznych jak i zewnętrznych, które wpływają na realizację każdego celu. Zidentyfikowanie czynników w ramach tak przeprowadzonej analizy SWOT umożliwia określenie potencjałów, na których można oprzeć wdrażanie strategii oraz zidentyfikowanie barier, które wymagają przezwyciężenia.

W strategiach rozwoju miast: Częstochowa, Katowice, Mysłowice, Jastrzębie Zdrój, Chorzów, Świętochłowice i Tychy, analiza SWOT znajduje się w części diagnostycznej i stanowi syntezę wyników prac diagnostycznych. Dokumenty strategii rozwoju Bielsko-Białej, Bytomia, Dąbrowy Górniczej i Jaworzna, mają identyczną strukturę. Procedura budowy strategii rozwoju tych miast składa się z trzech etapów:

Etap 1 - zdefiniowanie aksjologicznych założeń, które tworzą podstawę strategii,

Etap 2 - przeprowadzenie strategicznej diagnozy aktualnych i przyszłych, wewnętrznych i zewnętrznych warunków działania,

Etap 3 - sformułowanie rekomendacji strategicznych.

Wynikiem realizacji etapu pierwszego ma być sformułowana wizja rozwoju miasta oraz wskazanie priorytetowych dziedzin rozwoju miasta. Przeprowadzenie strategicznej diagnozy realizowane jest w odniesieniu do poszczególnych priorytetów rozwoju. Takie podejście pozwoli na zidentyfikowanie czynników wewnętrznych oraz zewnętrznych, a także sporządzenie listy kluczowych problemów dla każdej dziedziny priorytetowej. Rozwiązanie zidentyfikowanych problemów przyczyni się do rozwoju miasta zgodnie z określonym w pierwszym etapie wzorcem. Sformułowane w trzecim etapie rekomendacje strategiczne dotyczą określenia misji i celów strategicznych, kierunków rozwoju, przedsięwzięć oraz monitoringu i ewaluacji.

Wydaje się, że analizowane dokumenty strategii rozwoju pomimo odmiennych podejść do etapów programowania strategii są prawidłowo sformułowane, ponieważ zawierają najważniejsze elementy strategii¹⁵. Podczas formułowania strategii najistotniejszą kwestią jest jednak rzetelność prowadzonych prac i dokonanych analiz, które pozwolą na formułowanie celów strategicznych i programów działania adekwatnych do potrzeb rozwojowych poszczególnych m.n.p.p. województwa śląskiego.

¹⁵ Najważniejsze elementy strategii zostały wskazane przez K. Oblój, *Strategia sukcesu firmy*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, wyd. 2., Warszawa 2000, s. 33.

Podsumowanie

W województwie śląskim występuje najwięcej miast na prawach powiatu. Niemal wszystkie te miasta posiadają opracowaną strategię rozwoju (brak aktualnej strategii rozwoju Siemianowic Śląskich) najczęściej obejmującą horyzont czasowy do 2020 roku. Pokazuje to, że władze samorządowe w województwie śląskim profesjonalnie podchodzą do zarządzania miastem. Nie ograniczają się tylko do zwykłej alokacji zasobów, ale podejmują działania ukierunkowane na rozwój lokalny.

Stosowane przez samorządy podejścia partycypacyjne i ekspercko-partycypacyjne do opracowania strategii rozwoju potwierdzają, że władze samorządowe z dużym zaangażowaniem podchodzą do opracowania tego dokumentu, chcąc uniknąć, albo ograniczyć wpływ niektórych barier (np. brak utożsamiania się ze strategią, kadencyjność władz, brak konsekwencji w realizacji założeń strategicznych) podczas implementacji strategii.

Opracowane dokumenty strategii w miastach na prawach powiatu województwa śląskiego najczęściej odzwierciedlają kolejne etapy programowania rozwoju. Analizując te dokumenty można podzielić je na dwie grupy. W pierwszej grupie dokumentów występuje podział na trzy główne części: diagnostyczną, aksjologiczną oraz wdrożeniową, natomiast w drugiej grupie strategii rozwoju również jest podział na trzy etapy, ale występują one w innej kolejności. Pierwszy etap związany jest z określeniem założeń aksjologicznych, następny dotyczy przeprowadzenia diagnozy strategicznej, a w ostatnim etapie formułowane są rekomendacje strategiczne. Druga grupa strategii to strategie rozwoju miast Bielsko-Białej, Bytomia, Dąbrowy Górniczej i Jaworzna. Te strategie mają identyczną strukturę, która wynika z zaangażowania tej samej grupy ekspertów podczas prac nad opracowaniem strategii.

Bibliografia

- Brol R., *Rozwój lokalny: nowa logika rozwoju gospodarczego*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, Wydawnictwo AE, Wrocław 1998.
- Kłosowski S.R., Adamski J., *Strategie rozwoju gospodarczego miast i gmin*, pod redakcją Daniela C. Wagnera, Międzykomunalna Spółka Akcyjna MUNICIPIUM S.A., LGPP, Warszawa 1999.
- Kosiedowski W., *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, [w:] Strzelecki Z. (red.) *Gospodarka regionalna i lokalna*, PWN, Warszawa 2008.
- Markowski T., *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Warszawa 2008.
- Nowińska E., *Strategiczne planowanie rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*, [w:] Gruchman B., Walk F., Nowińska E. (red.), *Strategia rozwoju lokalnego na przykładzie gmin pogranicza polsko-niemieckiego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2000.
- Obłój K., *Strategia sukcesu firmy*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, wyd. 2, Warszawa 2000.
- Parysek J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, UAM, Poznań 2001.

- Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo, *Rozwój lokalny i regionalny, Teoria i praktyka*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Sztando A., *Wdrażanie strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Dylematy rozwoju lokalnego i regionalnego na początku XXI wieku*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 101, Wrocław 2010.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym z późn. zm. (Dz.U. 1990, Nr 16, poz. 95).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym z późn. zm. (Dz.U. 1998, Nr 91, poz. 578).
- Ziółkowski M., *Proces formułowania strategii rozwoju gminy*, Instytut Przedsiębiorczości i Samorządności, Warszawa 2000.
- Ziółkowski M., *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa 2007.