



JANUSZ SZEWCZUK

Związek Miast Polskich
ORCID 0000-0001-6764-6488

INTEGRACJA SYSTEMU ZARZĄDZANIA ROZWOJEM LOKALNYM NA POZIOMIE GMINY

Słowa kluczowe: rozwój lokalny, model rozwoju, wyzwania rozwojowe, jednostka samorządu terytorialnego, zarządzanie publiczne, system zarządzania rozwojem, strategia rozwoju

Abstrakt. W artykule przedstawiono praktycznie zorientowaną koncepcję integracji systemu zarządzania rozwojem gminy. W tym celu zidentyfikowano kluczowe etapy wdrażania i funkcjonowania systemu zarządzania rozwojem, którymi są: 1) organizacja procesu; 2) diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej; 3) przygotowanie strategii rozwoju JST; 4) program realizacyjny strategii i system wdrażania jej; 5) monitoring, ewaluacja i aktualizacja programu realizacyjnego i okresowo dokumentu strategii rozwoju JST.

Integracja zarządzania rozwojem polega na nałożeniu na siebie kilku różnych w czasie cykli działań, które łączą długofalowy wymiar definiowania strategii ze średniookresowymi programami realizacyjnymi i rocznymi cyklami zarządzania operacyjnego i finansowego w JST. Równie ważne jest włączenie we wszystkie fazy procesu partnerów społecznych i gospodarczych – zgodnie z zasadami modelu współzarządzania publicznego (New Public Management).

W miastach uczestniczących w programie Rozwój lokalny przygotowane zostały plany rozwoju lokalnego i obecnie doradcy Związku Miast Polskich pomagają opracować i wdrożyć system monitorowania rozwoju, tak aby ten cały cykl mógł formalnie i skutecznie zadziałać.

Integration of local development management system at the municipal level

Keywords: local development, development model, development challenges, local government unit, public management, development management system, development strategy

Abstract. The article proposes a practically oriented concept to integrate the development management system of a municipality. For this purpose, it identifies the key stages of implementation and functioning of the development management system, which are: 1) organization of the process; 2) diagnosis of the socio-economic situation; 3) preparation of the development strategy of the Local Government unit (LGU); 4) the implementation program of the strategy and the system of its implementation; 5) monitoring, evaluation and updating of the implementation program and periodically of the LGU development strategy document.

The integration of management of development consists in overlapping of several key cycles that use the same method and tools and the same teams of participants. The most difficult

aspect is to combine the medium-term strategy implementation program with the annual cycle of operational and financial management in Local Government unit. An equally difficult aspect is the real and effective involvement of social and economic partners – according to the principles of the New Public Management model.

In all cities participating in the Local Development Program, the Local Development Plans have been prepared and now consultants from the Association of Polish Cities are helping to develop and implement a development monitoring system – so that this whole cycle can formally and effectively operate.

Wprowadzenie

Zarządzanie rozwojem lokalnym (na poziomie gminy) to długookresowy proces oparty na wykorzystaniu wielu różnych narzędzi, angażujący wielu uczestników, których rola w procesie jest zróżnicowana (por. Rynio, 2017). Pełna integracja systemu zarządzania rozwojem lokalnym, która pozwala na efektywne wykorzystanie wszystkich zasobów lokalnych i zewnętrznych uwarunkowań, jest bardzo trudna do osiągnięcia w praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego. W rzeczywistości w wielu samorządach spotkać można wykorzystywanie tylko części elementów systemu, a poszczególne elementy procesu nie zawsze są ze sobą powiązane. Nie ma ciągłości i powtarzalności działań, a uczestnicy procesu nie zawsze są odpowiednio dobrani i mają przypisaną właściwą rolę w procesie. Najczęściej proces zarządzania rozwojem lokalnym kojarzy się z przygotowaniem strategii rozwoju gminy/miasta. Tyle, że często jest to działanie, które faktycznie kończy się w momencie opracowania i przyjęcia strategii. Rzadziej spotkać można funkcjonowanie kroczących średniookresowych programów realizacji strategii. Słabość systemów zarządzania rozwojem lokalnym w Polsce jest w dużej mierze efektem słabości systemów wdrożenia i monitorowania niepozwalającym na:

- ciągłą obserwację i ocenę zmian zachodzących w otoczeniu,
- badanie ocen i planów mieszkańców i innych użytkowników,
- realną ocenę efektów prowadzonych działań,
- ciągłe dopasowywanie programów realizacyjnych do dynamicznie zachodzących zmian w otoczeniu.

Powszechne jest przekonanie o niskiej efektywności wykorzystywanych systemów monitorowania efektów prowadzonych działań (por. np. Ziółkowski, 2015). Problemem jest także instrumentalne traktowanie elementów procesu. Często sami samorządowcy przyznają, że strategię są przede wszystkim instrumentem zdobywania środków zewnętrznych na realizację oczekiwanych w społeczności lokalnej projektów. Planowanie strategiczne jest wówczas podporządkowane priorytetom i środkom definiowanym i udostępnianym przez donatorów.

Pierwsze próby integracji zarządzania rozwojem podjęto w połowie lat 90. XX wieku w Krakowie i Szczecinie, gdzie z pomocą doradców amerykańskich wdrożono systemy wieloletniego planowania inwestycji. Doświadczenia upowszechnione przez program LGPP amerykańskiej agencji US AID (zob. Klewińska, 1999; Szewczuk, 2000) stały się podstawą wprowadzenia podobnych rozwiązań w wielu miastach. Pomimo że amerykańskie średniookresowe programy realizacyjne strategii obejmowały programowanie wszystkich rodzajów projektów, tj. budowę i modernizację infrastruktury technicznej, instytucjonalnej i rozwijanie świadczonych usług (por. Rivenbank, Vogt, 2009), w Polsce ograniczono się do objęcia tym systemem planowania tylko infrastruktury technicznej. Wstąpienie do Unii Europejskiej wzmacniało działania prowadzące do coraz szerszej integracji programowania rozwoju. Poszerzeniem zakresu integracji planowania rozwoju w Polsce była próba wdrożenia planów rozwoju lokalnego (PRL) jako obowiązkowego średniookresowego instrumentu planowania rozwoju. Przyjęcie podejścia holistycznego prowadziło do obejmowania procesem planowania rozwoju miast coraz szerszego spektrum zagadnień społecznych, gospodarczych i przestrzennych (por. np. Korzeniak, 2012; Markowski, 2015).

Związek Miast Polskich, wykorzystując dobre praktyki stosowane w polskich miastach i doświadczenia zawodowe zespołu specjalistów związku, pomaga samorządom uczestniczącym w programach wsparcia ze środków MF EOG zarządzanych przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej – Rozwój lokalny we wdrażaniu zintegrowanych systemów zarządzania rozwojem lokalnym.

W miastach uczestniczących w programie Rozwój lokalny przygotowane zostały plany rozwoju lokalnego (zgodne z istniejącą strategią rozwoju lub będące podstawą do przygotowywanej jej aktualizacji). Obecnie doradcy ZMP pomagają przygotować i wdrożyć systemy monitorowania rozwoju, tak aby ten cały cykl mógł formalnie i skutecznie zadziałać jako całość. ZMP przygotował metodologię i narzędzia do realizacji procesu i obecnie przygotowujemy zespoły w miastach do jego maksymalnie pełnego wdrażania.

Celem integracji zarządzania rozwojem na poziomie gminy jest wdrożenie systemu, w którym:

- wizję i strategiczne cele społeczności określa długofalowa strategia,
- narzędziem realizacji strategii jest średniookresowy plan realizacyjny oparty na priorytetach na najbliższe lata, które uwzględniają cele strategii rozwoju, cele polityk sektorowych i programów horyzontalnych oraz aktualne uwarunkowania społeczno-ekonomiczne i finansowe,
- system monitorowania służy ocenie realizacji celów strategii i aktualizowaniu programu realizacji strategii.

Planując integrację systemu zarządzania rozwojem lokalnym, należy zapewnić jego kompletność i spójność poprzez:

- zdefiniowanie i wdrożenie kluczowych etapów procesu,
- włączenie w proces kluczowych interesariuszy i przypisanie im właściwych ról we wszystkich jego fazach,
- instytucjonalizację systemu gwarantującą powiązanie poszczególnych faz procesu, ciągłość i powtarzalność jego funkcjonowania.

W tekście tym zaprezentowano rozwiązania sprawdzone w praktyce zarządzania rozwojem małych i średnich miast w Polsce. W sensie koncepcyjnym w pełni odpowiada sytuacji małych gmin wiejskich, choć skala tych procesów będzie mniejsza. Integracja tych procesów w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych to konieczne, ale odrębne wyzwanie, które nie zostało ujęte w tym opracowaniu.

Założenia i cel integracji zarządzania rozwojem lokalnym

U podstaw myślenia o integracji procesu zarządzania rozwojem znajduje się założenie, że rozwój lokalny należy opierać na tożsamości i aspiracjach lokalnej społeczności, specyfice obszaru i wynikających z niej przewagach konkurencyjnych, uwzględniając zewnętrzne uwarunkowania (por. np. Sobol, 2019). Współpraca z partnerami lokalnymi, rozpoznanie aspiracji społeczności lokalnej, wykorzystanie wewnętrznych zasobów oraz uwarunkowań zewnętrznych sprzyjających rozwojowi lokalnemu nie może być przeprowadzane raz na kilka lat w procesie przygotowania strategii. Do integracji zarządzania rozwojem konieczny jest spójny układ funkcjonujący w sposób ciągły i cykliczny, angażujący partnerów i ich zasoby we wszystkich fazach procesu – w przygotowaniu, realizacji i aktualizacji programów rozwoju. Dążąc do pełnej integracji procesu zarządzania rozwojem, należy przyjąć następujące założenia – zgodne z modelem współzarządzania publicznego (New) Public Governance (por. Lichtarski, Bąk-Grabowska, 2017; Szumowski, 2014):

1. Wizja i cele są wypracowane wspólnie z partnerami społecznymi i powszechnie akceptowane przez lokalną społeczność.
2. Proces planowania rozwoju i definiowania celów nakierowany jest na potrzeby i preferencje partnerów społecznych i odbiorców usług, a realizowane działania wykorzystują potencjał i zasoby lokalnych partnerów.
3. System zarządzania rozwojem ma silne powiązania wertykalne. Wizja i cele strategiczne przekładają się na priorytety planów realizacyjnych i wyznaczają oczekiwane rezultaty przeprowadzonych projektów.

4. Kompetencje są precyzyjnie rozłożone między polityków, profesjonalistów i partnerów społecznych – specjaliści przygotowują analizy i alternatywne propozycje rozwiązań, partnerzy społeczni wyrażają swoje opinie i oczekiwania, a decydenci dokonują ostatecznych wyborów.
5. Zarządzanie rozwojem oparte jest na krocącym procesie. Strategia wyznaczająca wizje rozwoju i cele strategiczne na kilkanaście lat jest podstawą krocącego (corocznie aktualizowanego) średniookresowego programu realizacyjnego i stanowi podstawę przygotowywania rocznych planów realizacyjnych.
6. Wskaźniki realizacji zamierzeń oparte są na celach strategicznych i oczekiwaniach społecznych. Mierzone są na podstawie danych statystycznych i wyników badań opinii interesariuszy.
7. System monitorowania i aktualizacji oparty jest na powtarzalnym procesie. Strategia nie rozstrzyga, jakie konkretnie działania będą realizowane w całym okresie jej realizacji. Te działania definiują średniookresowe programy realizacyjne, a system monitorowania pozwala oceniać ich efekty i odpowiednio aktualizować kolejne średniookresowe programy realizacyjne.
8. Integracja systemu wymaga pełnej konsolidacji planu realizacji strategii z wieloletnią polityką finansową samorządu i budżetem rocznym. Zadania ujęte w programie realizacji strategii na dany rok wprowadzane są do budżetu i muszą uwzględniać możliwości ich finansowania w trakcie ich wykonania i po wprowadzeniu nowych zadań do eksploatacji.
9. Wdrożony zostaje system zarządzania projektami i pracą zespołów międzysektorowych, umożliwiający definiowanie i realizację wiązek projektowych (projektów zintegrowanych) łączących działania o charakterze twardym i miękkim, przeprowadzanych w różnych sektorach i wymagających współdziałania różnych partnerów (publicznych, prywatnych i społecznych).
10. Zdefiniowana zostaje odpowiedzialność personalna i wdrożony system szkoleniowy pracowników.
11. Efektywne funkcjonowanie zintegrowanego systemu zarządzania rozwojem nie jest możliwe bez zespołów sprawnych specjalistów. Zapewnić to może stale funkcjonujący system szkolenia uwzględniający dynamicznie zmieniające się potrzeby procesu. Dlatego sprawne funkcjonowanie całego opisanego systemu zależy od skutecznych wewnętrznych rozwiązań instytucjonalnych.

W podsumowaniu należy wskazać, że świadomie prowadzony i efektywny rozwój instytucjonalny JST jest praktycznym warunkiem powodzenia wdrożenia zintegrowanego systemu zarządzania rozwojem lokalnym na poziomie jednostki samorządu.

Cykle zintegrowanego procesu zarządzania rozwojem lokalnym

Wdrożenie zintegrowanego systemu zarządzania rozwojem gminy/miasta wymaga rozłożenia prac na etapy, przyjęcia metody pracy i zdefiniowania wykorzystywanych w poszczególnych fazach procesu narzędzi. Do głównych etapów wdrożenia i funkcjonowania systemu zarządzania rozwojem zalicza się:

- organizację procesu,
- diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej,
- strategię rozwoju,
- program realizacji strategii i system wdrażania strategii,
- monitoring ewaluacji i aktualizacji.

Integracja zarządzania rozwojem oparta jest na nałożeniu i powiązaniu dwóch cykli prac bazujących na wykorzystaniu tych samych metod pracy i narzędzi oraz zaangażowaniu tych samych zespołów odpowiedzialnych za różne fazy procesu. Jeden cykl wiąże się z przygotowaniem strategii rozwoju, a drugi z programem jego realizacji, monitorowania ewaluacji i aktualizacji. Oba cykle są powtarzalne w różnych okresach. Strategia ma charakter długofalowy, definiuje wizję i cele strategiczne rozwoju i opracowuje się ją raz na okres kilkunastu lat. Program realizacyjny jest średniookresowym (kilkuletnim) planem aktualizowanym corocznie z przesunięciem horyzontu czasowego o kolejny rok. Elementem łączącym oba cykle jest też konieczność stałego monitorowania stanu i zmian sytuacji społeczno-gospodarczej i środowiskowej. Przeprowadzanie wskaźnikowych analiz sytuacji społeczno-ekonomicznej i badań opinii kluczowych interesariuszy niezbędne jest dla definiowania strategii i jest tak samo ważne dla oceny efektów realizowanych działań i aktualizowania programów realizacyjnych. Monitorowanie efektów działań w relacji do założonych celów wykorzystuje podobne narzędzia do stosowanych w procesie diagnozy.

Następnym elementem procesu zarządzania rozwojem jest połączenie cyklu realizacji, monitorowania, wewnętrznej ewaluacji i aktualizacji średniookresowych planów rozwoju z cyklem rocznego zarządzania operacyjnego i finansowego w jednostce samorządu. Kolejno opiszę te części systemu.

Strategia rozwoju jest kluczowym dokumentem wyznaczającym kierunki rozwoju lokalnej społeczności. Strategia definiuje cele i planowane przedsięwzięcia i w sposób naturalny służy do komunikacji z mieszkańcami, organizacjami społecznymi, instytucjami publicznymi, przedsiębiorcami, inwestorami. Uzgodnianie kierunków rozwoju z kluczowymi interesariuszami warunkuje ich późniejsze zaangażowanie w podejmowanie działań służących realizacji wspólnych celów. W sytuacji, gdy na poziomie regionalnym, krajowym i Unii Europejskiej funkcjonują programy wspierające

rozwój lokalny, strategia odgrywa również istotną rolę w komunikacji z donatorami i stanowi podstawę ubiegania się o zewnętrzne środki.

Samo zdefiniowanie strategii rozwoju nie gwarantuje automatycznego osiągnięcia zakładanych efektów. Równie ważnym czynnikiem poprawy sytuacji jest system jej wdrażania i to tak zorganizowany, aby strategia stała się podstawą zintegrowanego systemu zarządzania rozwojem (średniookresowego i operacyjnego) miasta. Do efektywnej realizacji celów strategii niezbędna jest mobilizacja i konsolidacja wszystkich działań wykonywanych przez samorząd wokół wyznaczonych celów. Ważnym czynnikiem efektywności strategii jest też stopień integracji realizowanych przedsięwzięć oraz poziom zaangażowania i współdziałania uczestniczących w niej partnerów. Strategia, ze względu na swój charakter, ma horyzont wieloletni i jej przełożenie na konkretne działania wymaga stworzenia systemu łączącego długofalowe cele strategiczne ze średniookresowymi programami i działalnością operacyjną. System taki może opierać się na długofalowej strategii rozwoju, średniookresowych krocących programach realizacyjnych i rocznych planach działań.

Program realizacji strategii jest kilkuletnim planem krocącym i jego horyzont czasowy ulega przesunięciu o rok do przodu w trakcie przygotowywania kolejnych edycji. Program jest podstawą przygotowania i realizacji rocznych planów działań o charakterze inwestycyjnym i nieinwestycyjnym, wykonywanych samodzielnie przez samorząd i tych, w których uczestniczą partnerzy lokalni. Opracowywanie programu opiera się na kierunkach wyznaczonych w strategii rozwoju, a dobór projektów bazuje na ocenie ich wpływu na możliwość osiągnięcia zakładanych w strategii celów. W takim systemie kilkuletni plan najważniejszych działań rozwojowych, oparty na priorytetach wynikających ze strategii rozwoju miasta/gminy i aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczo-środowiskowej, jest podstawą przygotowania kolejnych rocznych planów działań i budżetów miasta. Coroczny mechanizm monitorowania, ewaluacji i aktualizacji oraz uzupełniania średniookresowego programu rozwoju o kolejny rok czyni z niego narzędzie zarządzania rozwojem miasta w wymiarze średniookresowym.

Organizacja procesu zarządzania rozwojem

Wdrożenie zintegrowanego systemu zarządzania należy poprzedzić działaniami o charakterze organizacyjnym. W pierwszym rzędzie należy przyjąć metodę pracy i zdefiniować wszystkie narzędzia, które będą wykorzystywane w procesie. Kolejnym zagadnieniem jest identyfikacja uczestników, organizowanie zespołów uczestniczących w pracach, przypisanie im zadań oraz kompetencji. Kolejnym krokiem jest uzgodnienie harmonogramu realizacji poszczególnych etapów i działań.

Przejęta metoda pracy i narzędzia wykorzystywane w procesie omówione zostały w innych artykułach niniejszej publikacji. Poniżej zaprezentowano układ zaangażowanych zespołów oraz realizowane przez nie zadania. W całym procesie należy rozdzielić prace o charakterze przygotowawczym od konsultacji społecznych i podejmowania decyzji na różnych etapach przygotowania i realizacji strategii. Uczestniczące w procesie zespoły i podział zadań należy tak zorganizować, by zaangażowane grupy specjalistów wykonywały wszystkie prace wymagające profesjonalnego przygotowania w sposób zgodny z najlepszymi praktykami, partnerzy lokalni mogli wyrazić swoje opinie, a decyzje należały do pochodzących z wyborów decydentów.

Zaproponowana poniżej terminologia ma charakter przykładowy i w warunkach konkretnych miast/gmin może zostać zmieniona, szczególnie jeśli większe lub mniejsze fragmenty systemu funkcjonują już pod swoimi utrwalonymi nazwami. W dalszej części będę się jednak konsekwentnie posługiwał poniższym nazewnictwem. Dla skrócenia i uniknięcia powtórzeń, przywołując tytuł burmistrza/prezydenta, mam także na myśli wójta gminy wiejskiej.

Zespoły uczestniczące w procesie zarządzania rozwojem:

- koordynator,
- zespół roboczy,
- zespół międzysektorowy (lub zespół międzywydziałowy),
- rada społeczna,
- burmistrz/prezydent i rada miasta.

Koordinatorem prac zespołów powinien być jeden z zastępców burmistrza/prezydenta odpowiedzialny za rozwój miasta. Do jego obowiązków należy kierowanie pracami zespołu roboczego i zespołu międzysektorowego oraz prezentowanie efektów przeprowadzonych prac prezydentowi/burmistrzowi, członkom rady społecznej i rady miasta/gminy. Koordynator jest kluczową postacią systemu i od jego kompetencji i zaangażowania zależy sprawność procesu.

Zespół roboczy składa się z urzędników jednostki organizacyjnej (komórki organizacyjnej) odpowiedzialnej za rozwój miasta/gminy i odpowiada za prowadzenie procesu, komunikację z interesariuszami, angażowanie zewnętrznych specjalistów, przygotowywanie dokumentów (analiz, raportów, projektów dokumentów). Głównym zadaniem zespołu jest obsługa procesu przygotowania strategii, jej wdrożenia oraz monitorowania i aktualizowania. Do zadań szczegółowych zalicza się między innymi przeprowadzenie badań i konsultacji społecznych, przygotowanie analiz i ekspertyz, projektów dokumentów, prowadzenie procesu monitorowania realizacji strategii oraz zlecanie i odbieranie prac od specjalistów zewnętrznych. W miarę upływu czasu członkowie zespołu powinni przejąć rolę specjalistów zewnętrznych i stanowić trzon merytoryczny zarządzania rozwojem.

Zespół międzysektorowy odpowiada za ocenę przygotowywanych przez zespół roboczy analiz i badań, ocenę sytuacji społeczno-ekonomicznej, projektów dokumentów i rozwiązań przygotowywanych w różnych fazach procesu, wyników monitorowania i przygotowanie wniosków i rekomendacji dla rady społecznej i rady miasta. W skład zespołu wchodzi specjaliści z najważniejszych dla rozwoju lokalnego obszarów. Spoczywa na nich odpowiedzialność za jakość strategii i integracje realizowanych w jej ramach działań.

Rada społeczna składa się z liderów środowisk i przedstawicieli najważniejszych w mieście instytucji publicznych, firm i organizacji społecznych. Jej zadaniem jest ocena stanu sytuacji społeczno-ekonomicznej, opiniowanie stanu prowadzonych prac i rekomendowanie decydującym ostatecznych rozwiązań. Choć rada jest ciałem opiniotwórczym, odgrywa w procesie zarządzania rozwojem miasta szczególną rolę. Aktywny udział przedstawicieli kluczowych interesariuszy konstituuje strategię jako prymarny program lokalnej społeczności i warunkuje ich zaangażowanie w realizację programu rozwoju.

Rada miasta i burmistrz/ prezydent dokonują oceny przedkładanych dokumentów i podejmują ostateczne decyzje zatwierdzające efekty pracy zaangażowanych zespołów we wszystkich fazach procesu.

Harmonogram

Harmonogram prac nad strategią

Przygotowanie strategii rozwoju wymaga opracowania harmonogramu wynikającego z oczekiwanego produktu finalnego i zakresu niezbędnych prac oraz uwarunkowań formalnych, które należy uwzględnić. Najczęściej proces przygotowania strategii rozwoju angażuje wielu uczestników i wymaga kilkunastu miesięcy prac. Ten proces pomijam w niniejszym opisie, ponieważ jest znany w praktyce i dobrze opisany w literaturze (por. np. Gawroński, 2010), a narzędzia zostały przedstawione w kolejnych artykułach.

Harmonogram procesu wdrożenia strategii – cykl roczny

Uchwalenie strategii nie kończy współpracy partnerów uczestniczących w jej przygotowaniu. Wykorzystując te same lub podobne narzędzia, te same zespoły mogą uczestniczyć w procesie jej realizacji. Zespoły roboczy i międzysektorowy oraz rada społeczna miasta w naturalny sposób przejmują odpowiedzialność za wdrożenie

programu realizacji strategii i jego aktualizację. Rada społeczna stanowi główne ciało opiniodawcze dla burmistrza i rady miasta i gminy w procesie aktualizacji programu realizacji strategii. Program realizacyjny strategii, który z założenia jest cykliczny i powtarzalny, powinien być zintegrowany z rocznym cyklem pracy urzędu miasta. Pierwsza połowa roku w urzędzie to przede wszystkim prace związane z przygotowaniem się do udzielenia absolutorium dla burmistrza/prezydenta. Druga połowa roku zdominowana jest przez przygotowanie planu operacyjnego oraz finansowego i budżetu na kolejny rok.

Faza I – ocena stanu rozwoju społeczno-gospodarczego oraz realizacji strategii rozwoju miasta.

Początek roku to naturalny okres przygotowywania różnego rodzaju analiz i raportów za poprzedni rok. Cykl rozpoczyna się zebraniem potrzebnych informacji o stanie rozwoju społeczno-gospodarczego i realizacji strategii oraz zjawiskach im towarzyszących. Przygotowywane są analizy danych statystycznych, zestawienia danych z raportów realizacji projektów, przeprowadzane są badania opinii i rekomendacji kluczowych interesariuszy. W pierwszym półroczu należy tak zorganizować prace nad aktualizacją oceny sytuacji społeczno-gospodarczo-środowiskowej miasta/gminy i przygotowaniem raportu z realizacji strategii, by mogły one być istotną częścią raportu o stanie miasta/gminy i umożliwić ich ocenę w procesie prac nad absolutorium. Naturalnym wynikiem analiz i badań jest zidentyfikowanie kluczowych problemów do rozwoju miasta/gminy i uzgodnienie sposobów rozwiązania tych problemów – zdefiniowanie priorytetów. Działania te są udziałem międzysektorowego zespołu oraz rady społecznej, która formułuje kierunki rozwoju i przedstawia rekomendacje priorytetów rozwojowych burmistrzowi. Burmistrz konsultuje priorytety z komisjami rady miasta i przedstawia do akceptacji radzie.

Faza II – identyfikacja kluczowych problemów i uzgodnienie priorytetów rozwoju na kolejny okres.

Dyskusja nad absolutorium stanowi naturalną okazję do wypracowania i przyjęcia priorytetów dla aktualizacji programu realizacji strategii.

Faza III – zebranie propozycji projektów, przygotowanie projektów do realizacji, ocena i kwalifikacja projektów do programu realizacyjnego strategii.

Przyjęte priorytety wyznaczają kierunki średniookresowego programu realizacyjnego strategii i stanowią zaproszenie do składania propozycji projektów przez wszystkie organizacje i instytucje zainteresowane osiągnięciem celów strategii. Propozycje projektów realizacyjnych składane są do zespołu roboczego na przygotowanych formularzach. Zadaniem zespołu roboczego jest zestawienie tych projektów, a międzysektorowy zespół dokonuje ich oceny i selekcji. Zespół ocenia zdolność zgłaszanych projektów do realizacji przyjętych priorytetów oraz stopień ich przygotowania

do realizacji. Spośród wszystkich zespół wybiera te, które najlepiej realizują ustalone cele i stanowią elementy wiązek projektów strategicznych. Propozycje programu konsultowane są w radzie społecznej i przekazane burmistrzowi do zatwierdzenia.

Pozytywna ocena zgodności zgłoszonych propozycji z celami strategii oraz pozytywna ocena formalna i merytoryczna umożliwiają podjęcie prac nad przygotowaniem projektu do realizacji.

Faza IV – przygotowanie i przyjęcie projektu programu realizacyjnego strategii (programu rozwoju).

Zestawienie projektu programu realizacji strategii na kolejny okres umożliwia jego przyjęcie wraz z budżetem miasta na kolejny rok i kończy roczny cykl pracy w ramach zintegrowanego procesu zarządzania rozwojem.

Należy podkreślić, że wszystkie cztery fazy oraz ich kluczowe elementy składowe były stosowane przy opracowaniu planów rozwoju lokalnego w miastach uczestniczących w programie Rozwój lokalny, łącznie z najczęściej otwartym systemem zgłaszania propozycji projektowych, które na równi składały jednostki organizacyjne JST i komórki organizacyjne w urzędzie, jak i partnerzy społeczni oraz gospodarczy. W praktyce zatem podejście zostało już przetrenowane w tym zakresie.

Podsumowanie

Uzgodniona przez partnerów organizacja i metoda pracy w procesie przygotowania i realizacji strategii oraz precyzyjne rozdzielenie ról pomiędzy specjalistów, partnerów społecznych i decydentów sprawiają, że proces przygotowania, a później realizacji strategii staje się płaszczyzną integracji i stałej współpracy wszystkich środowisk społecznych odpowiedzialnych i zainteresowanych rozwojem miasta. Ponadto, ten strategiczny proces planowania łączy się spójnie z rocznym cyklem zarządzania finansowego i operacyjnego w jednostce samorządu terytorialnego.

Przedstawiony tu model organizacji procesu ma niewątpliwie charakter modelu idealnego, docelowego. Jego całościowe wdrożenie w poszczególnych jednostkach samorządu będzie miało charakter stopniowy i będzie uzależnione od szeregu praktycznych czynników zewnętrznych i wewnętrznych, stąd pewne elementy systemu będą niewątpliwie musiały być uzupełniane. Celem zespołu doradców ZMP było zarysowanie całego modelu, pomoc we wdrożeniu elementów właściwych dla etapu przygotowania planów rozwoju lokalnego – oferujemy obecnie pomoc w procesie instytucjonalizacji całego procesu i włączenia go w cykl zarządzania operacyjnego i finansowego w miastach uczestniczących w programie Rozwój lokalny.

Literatura

- Gawroński, H. (2010). *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Klewińska, U. (1999). *Wieloletni Plan Inwestycyjny*. Warszawa: Agencja Rozwoju Komunalnego.
- Korzeniak, G. (2012). *Zintegrowane planowanie rozwoju miast – propozycja modelu*. Kraków: Wydawnictwo Instytut Rozwoju Miast.
- Lichtarski, J., Bąk-Grabowska, D. (2017). Zarządzanie publiczne – rozważania o granicach. *Zarządzanie Publiczne*, 40, 7–16.
- Markowski, T. (2015). Zintegrowane planowanie rozwoju – dylematy i wyzwania. *Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, 161, 12–26.
- Marliwe, J., Rivenbank, W., Vogt, J. (2009). *Capital Budgeting and Finance: A Guide for Local Governments*. Washington: ICMA.
- Rynio, D. (2017). Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego miasta w nowych uwarunkowaniach gospodarki światowej. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, 1, 53–66.
- Sobol, A. (2019). Rozwój lokalny a niewykorzystany potencjał mieszkańców polskich miast. *Biuletyn KPZK PAN*, 274, 223–237.
- Szewczuk, J. (red.) (2020). *Wieloletni Plan Inwestycji Publicznych*. Szczecin: Stowarzyszenie Rozwoju Gospodarczego Gmin.
- Ziółkowski, M. (2015). Strategiczne zarządzanie rozwojem gminy. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 1, 145–163.

Cytowanie

- Szewczuk, J. (2022). Integracja systemu zarządzania rozwojem lokalnym na poziomie gminy. *Europa Regionum*, 38, 47–58. DOI: 10.18276/er.2022.38-04.