



STUDIA OBSZARÓW WIEJSKICH

2016, tom 41, s. 135–151

<http://dx.doi.org/10.7163/SOW.41.9>



KOMISJA OBSZARÓW WIEJSKICH
POLSKIE TOWARZYSTWO GEOGRAFICZNE
www.ptg.pan.pl



INSTYTUT GEOGRAFII I PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA
POLSKA AKADEMIA NAUK
www.igipz.pan.pl



SPÓJNOŚĆ STRATEGII ROZWOJU GMIN WIEJSKICH WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO ZE STRATEGIĄ REGIONALNĄ

CONSISTENCY OF THE OPOLSKIE VOIVODSHIP MUNICIPAL DEVELOPMENT STRATEGIES WITH THE REGIONAL STRATEGY

Brygida SOLGA

Politechnika Opolska
Wydział Ekonomii i Zarządzania
ul. Luboszycka 7, 45–036 Opole
b.solga@po.opole.pl

Zarys treści: Celem artykułu jest ocena stopnia spójności strategii rozwoju gmin województwa opolskiego ze strategią regionalną. Analizie poddano charakter oraz zakres uwzględniania w strategiach lokalnych wytycznych wynikających z dokumentu strategicznego opracowanego na szczeblu regionalnym. Wychodzi się z założenia, że prowadzenie polityki rozwoju opartej o spójne i wzajemnie ze sobą powiązane dokumenty strategiczne w rezultacie wzmacnia efekty rozwojowe. Jest to konsekwencją jednoznacznego określenia kluczowych kierunków interwencji i koncentracji środków publicznych na jasno zdefiniowanych i najważniejszych celach rozwojowych, uwzględniających regionalne i lokalne potrzeby oraz wyzwania.

Słowa kluczowe: województwo opolskie, strategie lokalne, strategia regionalna, spójność dokumentów strategicznych.

Wprowadzenie

Konieczność tworzenia strategii rozwoju na poziomie lokalnym (gmin i powiatów) nie wynika wprost z przepisów prawa. Ustawy samorządowe obligują jedynie samorząd regionalny do opracowania strategii. Również znowelizowana w 2014 r. ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wśród dokumentów strategicznych jednostek samorządu terytorialnego wymienia jedynie strategie rozwoju województw oraz strategie ponadregionalne. Katalog ten ustawa pozostawia jednak otwarty, a wśród podmiotów odpowiedzialnych za prowadzenie polityki rozwoju – obok Rady Ministrów i samorządu województwa – wymienia także samorząd gminny i powiatowy (*Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, art. 3).

Tworzenie strategii rozwoju okazuje się jednak powszechnym narzędziem zarządzania strategicznego lokalnych jednostek samorządowych. Dzieje się tak dlatego, że strategia rozwoju jest nie tylko planem działania, określającym główne cele rozwoju jednostki sa-

morządowej i podstawowe kierunki działań, które powinna ona podjąć, aby przyjęte cele zrealizować. Jest znacznie szerszym procesem formułowania wizji rozwoju, wskazywania celów horyzontalnych oraz wyboru celów strategicznych i zadań szczegółowych. Strategia daje ponadto możliwość włączenia się jednostek samorządowych w proces wdrażania programów Unii Europejskiej (UE) i wynikającego z nich wsparcia finansowego działań i inicjatyw podejmowanych na szczeblu lokalnym.

We współczesnym podejściu do terytorialnego planowania strategicznego zwraca się uwagę na zasadność zachowania spójności i relacyjnych powiązań dokumentów powstających na poziomie lokalnym z innymi strategiami (Heffner i in. 2014, s. 123–124). Chodzi o uwzględnienie w strategiach lokalnych wytycznych wynikających ze strategicznych dokumentów opracowanych na szczeblu unijnym oraz krajowym i regionalnym (ryc. 1). Przyjmuje się, że w ten sposób strategie rozwoju lokalnego stanowiącą mogą istotne wzmocnienie strategii wyższego szczebla, gdyż wpisują się w realizację celów w nich wyznaczonych. Duży stopień zbieżności celów to też szansa na pozyskanie środków na realizację kluczowych obszarów interwencji i budowania przewag rozwojowych.



Ryc. 1. Koherentność strategii lokalnych z dokumentami strategicznymi wyższego szczebla
Coherence of local strategies with strategic documents of senior level
Źródło/Source: opracowanie własne/own elaboration.

Artykuł powstał w oparciu o przegląd strategii rozwoju wszystkich 71 gmin województwa opolskiego (wg stanu strategii na koniec 2014 r.). W związku ze zdecydowaną przewagą gmin miejsko-wiejskich i wiejskich (w sumie 68) nie dokonano zróżnicowania strategii lokalnych na pochodzące z gmin miejsko-wiejskich i wiejskich oraz gmin miej-

skich. Analizowane strategie powstawały w długim horyzoncie czasowym. Najnowsze (8 dokumentów) powstały w latach 2012–2014 i obejmują okres do 2020, 2023 i 2024 r. Kolejne 8 strategii opracowano nieco wcześniej (w 2010, 2011 i 2012 r.) i obejmują okres do 2020 i 2021 r. Pozostałe dokumenty powstawały w okresie wcześniejszym i w momencie analizy były dokumentami obowiązującymi.

Przeglądu strategii lokalnych dokonano pod kątem zdiagnozowania zakresu i charakteru ich korelacji z dokumentem strategicznym szczebla regionalnego. Pogłębiona analiza dotyczy strategii gminnych, które pokrywają się z horyzontem czasowym aktualnie obowiązującej strategii regionalnej, tj. dokumentem pt. *Strategia rozwoju województwa opolskiego do 2020 r.* Należy założyć, że prowadzenie polityki rozwoju opartej o spójne i wzajemnie ze sobą powiązane dokumenty strategiczne w rezultacie wzmacnia efekty rozwojowe. Wynika to z jednoznacznego określenia kluczowych kierunków interwencji i koncentracji środków publicznych na jasno zdefiniowanych i najważniejszych celach rozwojowych, uwzględniających regionalne i lokalne potrzeby oraz wyzwania. Wprowadzeniem do powyższej analizy jest wskazanie na różnice w metodologicznym podejściu do procesu tworzenia strategii na poziomie opolskich gmin, w sposobie rozumienia konsultacji społecznych, odniesień do źródeł finansowania przedsięwzięć ujętych w dokumentach strategicznych oraz systemu monitorowania, ewaluacji strategii i sposobu jej aktualizowania.

Strategia rozwoju jako instrument zarządzania jednostkami terytorialnymi

Planowanie strategiczne jako instrument zarządzania jest powszechnie stosowane zarówno w podmiotach gospodarczych, jak i układach terytorialnych (Sztando 2011, s. 46). Początkowo było realizowane w dużych przedsiębiorstwach, koncernach i organizacjach sektora finansowego, w których złożoność procesów, zasięg operacji i wielkość rynków działania zmuszały do stosowania metod uwzględniających nie tylko bieżące warunki funkcjonowania i konkurencji, lecz także dalekosiężne cele rozwoju (Gierszewska i Romanowska 2003). Dopiero pozytywne i długotrwałe doświadczenia w stosowaniu planowania strategicznego w przedsiębiorstwach oraz odnoszone przez nie sukcesy skłoniły do adaptacji tej metody zarządzania w układach terytorialnych.

Planowanie strategiczne w Polsce zapoczątkowały zmiany ustroju politycznego i rozpoczęcie procesu przechodzenia od gospodarki centralnie planowanej do rynkowej. Okazało się wówczas, że dotychczas stosowane metody zarządzania, oparte na bieżącym i reaktywnym kształtowaniu jednostki terytorialnej, są nieefektywne i nieadekwatne do nowych warunków działania. Jednocześnie reformy przeprowadzone na początku lat 90. stworzyły władzom samorządowym nowe możliwości wpływania na procesy zachodzące w sferze rozwoju społeczno-gospodarczego (Solga 2013, s. 225). Zwiększeniu uległ nie tylko zakres ich odpowiedzialności za szeroko pojęty rozwój, ale także zakres kompetencji do samodzielnego podejmowania decyzji w tym zakresie. Z jednej strony samorządy uzyskały swobodę w decydowaniu o kierunkach rozwoju, z drugiej zaś ich działania stały się bardziej zależne od warunków otoczenia regionalnego, krajowego i międzynarodowego oraz mechanizmów gospodarki rynkowej (Szewczuk i in. 2011, s. 89–141). Tym samym zmuszone zostały do bardziej proaktywnego i antycypacyjnego podejścia do rozwoju.

Współcześnie planowanie strategiczne okazuje się powszechnie stosowaną metodą zarządzania w jednostkach samorządowych, pozwalającą na stworzenie planu działania, który uwzględnia zarówno atuty i możliwości, jak i zagrożenia mogące wystąpić w rozwoju (Rzeszutko-Piotrowska 2013, s. 162). Bez wątpienia walorem strategicznego myślenia o rozwoju terytorialnym jest też możliwość selekcji obszarów problemowych i koncentracji na sprawach przesądzających o kierunkach i tempie rozwoju. Narastająca konkurencja sprawia, że możliwość sterowania zmianami za pomocą strategii jest rozwiązaniem coraz bardziej docenianym przez samorządy, wymuszającym na władzach aktywność w zakresie poszukiwania możliwości optymalnego rozwoju. Strategia stanowi obecnie zasadniczy dokument, który w sposób kompleksowy wskazuje na najważniejsze cele rozwoju i określa obszary priorytetowych działań. Jest również ważnym narzędziem włączenia się samorządów w proces realizacji ogólnokrajowej polityki rozwoju oraz stwarza podstawy do ubiegania się o środki pomocowe Unii Europejskiej.

Charakter i sposób tworzenia strategii gminnych województwa opolskiego

Przegląd strategii rozwoju gmin województwa opolskiego pokazuje, że samorządy wykorzystują trzy sposoby opracowania strategii: własny, zewnętrzny i mieszany. Pierwszy oznacza opracowanie strategii „siłami gminy”, tj. głównie przez pracowników urzędu lub powołaną grupę, w skład której mogą wchodzić radni oraz przedstawiciele społeczności lokalnej. W drugim przypadku opracowanie dokumentu strategii zleca się zewnętrznym podmiotom. Z kolei w metodzie mieszanej strategia powstaje w wyniku prac specjalnie powołanego zespołu, pracującego według procedury i pod kierunkiem zewnętrznego konsultanta.

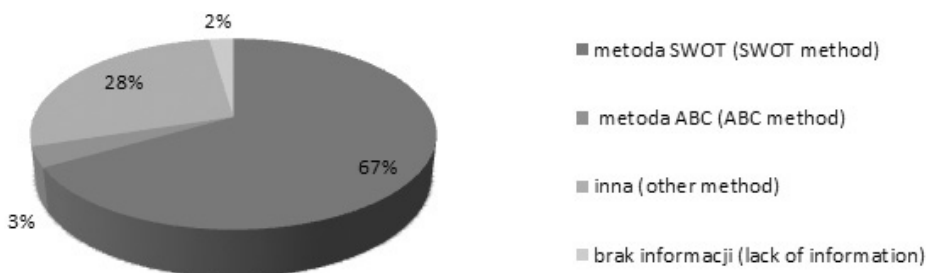
W województwie opolskim nie ma wyraźnie dominującej formuły sposobu opracowania lokalnych dokumentów strategicznych. W 35% gmin wybrano sposób mieszany oraz współpracę z moderatorem, który odpowiada za przygotowanie, prowadzenie i opracowanie strategii. Do jego zadań należy określanie zasad pracy, mobilizowanie pracowników zaangażowanych do prac nad strategią, stwarzanie odpowiedniej atmosfery do współpracy koncepcyjnej i zespołowej. Taki charakter prac nad strategią był dość powszechny w najstarszych strategiach. W nowszych ostateczny jej kształt jest wynikiem pracy interdyscyplinarnej grupy złożonej głównie z pracowników samorządowych (26%). W kolejnych 25% gmin władze lokalne podjęły natomiast decyzję o zleceniu opracowania strategii firmom zewnętrznym. Dotyczy to najczęściej najnowszych strategii, co częściowo wynika z możliwości dofinansowania tego typu projektów ze środków UE.

Punktem wyjścia do opracowania strategii rozwoju, w zdecydowanej większości lokalnych strategii, jest diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej jednostki. W oparciu o nią przeprowadzana jest analiza czynników politycznych, ekonomicznych, społecznych i technologicznych, które służą do określenia czynników wpływających na rozwój gminy. Najczęściej stosowaną w strategiach gminnych województwa opolskiego metodą diagnozowania tych czynników jest analiza SWOT (67% strategii, np. strategie gmin Grodków, Izbicko, Jemielnica, Kędzierzyn-Koźle, Turawa, Ujazd, Walce, Strzeleczyki). Diagnoza pozwala wyodrębnić następujące grupy czynników, zjawisk i procesów (Goranczewski i Puciato 2010; Czarnecki i Woźniak 2011):

- szanse – czyli pozytywne zewnętrzne zjawiska i tendencje tkwiące w otoczeniu, które odpowiednio wykorzystane mogą stać się impulsem do rozwoju gminy,

- zagrożenia – czyli negatywne zewnętrzne zjawiska tkwiące w otoczeniu, które stanowią barierę dla rozwoju gminy,
- mocne strony – czyli pozytywne wewnętrzne atuty, zasoby i walory gminy, które dodatnio wyróżniają ją w otoczeniu,
- słabe strony – czyli negatywne wewnętrzne zjawiska ograniczające możliwości rozwoju gminy, najczęściej będące konsekwencją ograniczonych zasobów rzeczowych i ludzkich.

W nielicznych strategiach (3%) wykorzystano metodę A-B-C (np. strategie gmin Babórow, Biała, Łubniany) i na jej podstawie wyznaczono atuty i bariery rozwoju gminy oraz jej ciekawe zasoby, dzięki którym gmina może osiągnąć przewagę konkurencyjną (ryc. 2). W 28% strategii lokalnych wykorzystano – najczęściej jako komplementarne – również inne metody. W starszych strategiach dość powszechnie pojawia się analiza nierównowag strukturalnych występujących w gminie (np. strategie gmin Głuchołazy, Gogolin, Jemielnica, Korfantów, Walce, Rudniki). Punktem wyjścia w tej metodzie jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie: „Czego w gminie jest za dużo, a czego za mało?”, a następnie określenie na tej podstawie głównych nierównowag strukturalnych w poszczególnych obszarach rozwojowych. Zaledwie w dwóch strategiach (strategie gmin Opole i Turawa) powołano się na narzędzie PESTER, czyli metodę opisu otoczenia jednostki w sześciu aspektach: politycznym, ekonomicznym, społecznym, technologicznym, ekologicznym i regulacyjnym. Wyczerpujący opis wszystkich tych grup czynników umożliwia prognozowanie ich wpływu na sytuację gminy w przyszłości. W 4 strategiach (np. strategie gmin Jemielnica i Rudniki) jako uzupełniającą wykorzystano ponadto metodę pozycjonowania, czyli określenia pozycji społecznej, gospodarczej, ekologicznej gminy oraz wyznaczenia powiązań funkcjonalnych pomiędzy gminą a bliższym i dalszym otoczeniem.



Ryc. 2. Metody opracowania strategii gminnych województwa opolskiego
Methods of elaborating municipal development strategies in the Opolskie Voivodship
Źródło/Source: opracowanie własne/own elaboration.

Przedstawione w diagnozie i wyodrębnione w analizie SWOT problemy i wyzwania stojące przed społecznością lokalną pozwalają zdiagnozować najważniejsze cele rozwojowe. Jedynie w 2 gminach (Pokój, Skoroszyce) zaznaczono, że zarówno cele strategiczne, jak i operacyjne zostały wyznaczone zgodnie z metodyką SMART, dotyczącą określonego sposobu ich formułowania. Nazwa SMART oznacza cechy poprawnie sformułowanych celów, które powinny być: *simple* – proste, sformułowane jasno i konkretnie, *measurable* – mierzalne, z możliwym do wyznaczenia wskaźnikiem oceny stopnia realizacji celu, *acceptable* – akceptowalne przez społeczność lokalną, pracowników urzędu i inne osoby zaangażowane w realizację celów, *realistic* – możliwe do realizacji przy określonych zasobach.

bach oraz *time-bounded* – określone w czasie, tj. posiadające termin wykonania (Opolski i Modzelewski 2010, s. 24)

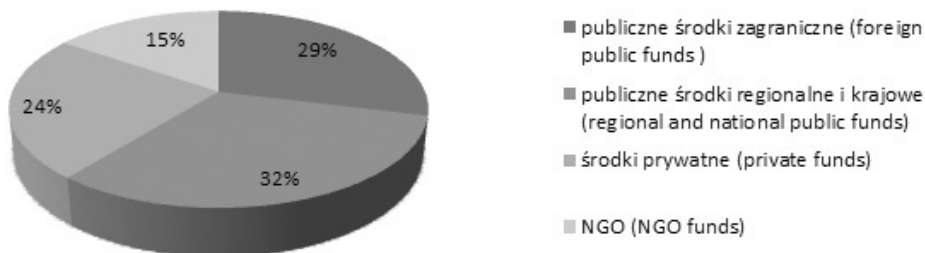
Ważnym etapem prac nad strategią są konsultacje społeczne. Okazuje się jednak, że jedynie w 45% strategii lokalnych województwa opolskiego pojawia się informacja o przeprowadzonym procesie konsultacji. Oznacza to, że w tym przypadku mamy do czynienia z jednym ze słabszych etapów zarządzania strategicznego. Co więcej, w strategiach tych ujawnia się zasadniczo odmienny sposób pojmowania tego procesu. Kwestią różnicującą jest reprezentatywność opinii społecznej. W części strategii reprezentatywność tę zapewniają lokalni liderzy, czyli przedstawiciele różnych środowisk i grup społecznych (radni, reprezentanci środowiska akademickiego, przedstawiciele biznesu i organizacji pozarządowych), wchodzący w skład grupy biorącej bezpośredni udział w pracach nad strategią. Sytuacja ta najczęściej ma zastosowanie w mieszanej metodzie opracowania dokumentu strategicznego.

Zdecydowanie szerszy sposób podejścia do konsultacji społecznych ma miejsce wówczas, gdy w proces budowy strategii zostają zaangażowani mieszkańcy oraz szerokie grupy interesariuszy. W kilku gminach (np. Kędzierzyn-Koźle, Łubniany, Opole, Strzelce Opolskie, Tułowice) przed przystąpieniem do formułowania wizji, celów strategicznych oraz planowanych przedsięwzięć, przeprowadzono ankietyzację mieszkańców na temat kierunków rozwoju jednostki. Zaproponowane przez mieszkańców rozwiązania, po ich weryfikacji i analizie, zostały uwzględnione w dokumencie strategicznym. Obok ankietyzacji mieszkańców organizowane są spotkania z określonymi grupami interesariuszy. W kolejnym etapie konsultacjom społecznym poddaje się już wypracowany projekt strategii. Mieszkańcy, organizacje pozarządowe i przedsiębiorcy mają możliwość zapoznania się z dokumentem i wyrażenia opinii na jego temat.

Z pewnością im szersza reprezentacja społeczności lokalnej bierze udział w dyskusji na temat strategicznych zamierzeń rozwojowych władz lokalnych, tym w większym stopniu strategia wyraża aspiracje i oczekiwania mieszkańców. Należy założyć, że nieduża liczba szerokich konsultacji społecznych przeprowadzonych w przypadku analizowanych strategii gminnych wynika z wysokich kosztów prowadzenia badań społecznych. Warto jednak, w miarę posiadanych środków oraz stanu wiedzy o potrzebach lokalnych, prowadzić pełne konsultacje z mieszkańcami, tak aby stały się one narzędziem wspomagającym proces podejmowania decyzji na poziomie zarządzania strategicznego (Wiatrak 2011).

Analiza źródeł finansowania przedsięwzięć ujętych w dokumentach strategicznych opolskich gmin pokazuje niejednakowy sposób podejścia do ich prezentacji. W 60% dokumentów strategicznych w ogóle nie pojawia się informacja o sposobach finansowania poszczególnych zadań lub jest ona bardzo ogólnikowa. Co najwyżej zwraca się uwagę na charakter głównych źródeł finansowania z ogólnym podziałem na środki własne gminy, krajowe środki finansowe, środki z sektora prywatnego (np. w ramach projektów partnerstwa publiczno-prywatnego) oraz zagraniczne mechanizmy finansowe, dostępne głównie w ramach programów finansowanych z Unii Europejskiej, a także innych programów np. Norweskiego Mechanizmu Finansowego czy Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy.

W strategiach, w których pojawia się szersza informacja o źródłach finansowania (ok. 40% strategii) najczęściej również jest ona mało konkretna. Taki sposób podejścia do określania sposobu finansowania wynika z postrzegania strategii jako ogólnego i kierunkowego dokumentu, w którym trudno na etapie jego tworzenia jednoznacznie określić źródła finansowania poszczególnych zadań.



Ryc. 3. Rodzaje źródeł finansowania zadań ujętych w strategiach gminnych województwa opolskiego
Types of funding sources for tasks included in municipal strategies of the Opolskie Voivodship
Źródło/Source: opracowanie własne/own elaboration.

Najszerzy sposób podejścia do analizy kwestii finansowych ujętych w strategii składa się z kilku elementów. Pierwszy jest opisem potencjalnych źródeł finansowania zadań z ich podziałem na lokalne, krajowe i zagraniczne (ryc. 3). Po nim następuje objaśnienie ogólnych zasad doboru środków finansowych, z których wynika m.in. konieczność dokładnej oceny wad i zalet potencjalnych źródeł oraz ocena ich dostępności (np. strategia gminy Świerczów). Istotnym elementem jest też charakterystyka podstawowych źródeł finansowania zewnętrznego (np. strategia gminy Dąbrowa). Wśród nich zwraca się szczególną uwagę na środki unijne, zwłaszcza dostępne w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego (RPOWO) i Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), właściwych dla unijnych perspektyw finansowych, w których powstawały strategie. W niektórych dokumentach w tym miejscu dokonuje się ponadto szczegółowego opisu osi, działań i poddziałań RPOWO z punktu widzenia wyznaczonych w strategii lokalnej celów rozwoju gminy (np. strategia gminy Świerczów). Na końcu tej analizy ma miejsce przedstawienie szczegółowych propozycji finansowania wszystkich zadań strategicznych, dodatkowo ze wskazaniem instytucji odpowiedzialnych za ich realizację, horyzontu czasowego działań i szacunku całkowitych kosztów (np. strategie gmin Kietrz, Świerczów, Zdieszowice).

Należy założyć, że zakres ujmowania szczegółowych informacji w lokalnych dokumentach strategicznych, zwłaszcza kwestii finansowych, wynika z odmiennego sposobu traktowania strategii. W gminach, dla których strategie są ogólnym planem rozwoju, autorzy ograniczają się do wypracowania celów strategicznych i operacyjnych, natomiast takie elementy jak chociażby źródła finansowania czy sposób monitorowania strategii – o ile w ogóle występują – mają bardziej ogólny charakter. Często taką metodę stosowano we wcześniejszych podejściach do budowania strategii. Natomiast najnowsze dokumenty strategiczne nierzadko zawierają szczegółowe programy działań, co oznacza, że strategia może być planem wyznaczającym horyzontalne kierunki rozwoju, ale jednocześnie zawierającym konkretne elementy wykonawcze.

Bardzo ważnym elementem procesu zarządzania strategicznego jest określenie systemu monitorowania i ewaluacji strategii oraz sposobu jej aktualizowania. Gromadzenie danych, ich analiza i interpretacja pozwalają ocenić stopień realizacji założonych celów rozwojowych oraz wprowadzić ewentualne zmiany i korekty. Przegląd strategii gminnych pokazuje jednak, że w procesie planowania strategicznego jest to element bardzo często niedoceniany. W 40% lokalnych dokumentów planistycznych nie pojawia się żadna informacja o sposobie monitorowania (np. strategie gmin Głogówek, Głubczyce, Reńska Wieś), natomiast w prawie 30% spośród pozostałych, posiada ona raczej ogólnikowy charakter

(np. strategię gmin Niemodlin, Nysa, Popielów, Praszka, Strzeleczyki). Jednocześnie w ponad połowie dokumentów (52%) nie ma informacji o ewaluacji, a w niemal 30% jest ona również dosyć ogólna. Również dane o planach aktualizowania strategii zawarte są jedynie w 30% dokumentach.

W praktyce samorządowej ewaluacja jest relatywnie nowym narzędziem oceny działań publicznych (*Ewaluacja...* 2012, s. 7–11). Jak wskazano, aktualnie obowiązujące strategię lokalne województwa opolskiego powstawały w szerokim horyzoncie czasowym. Oznacza to, że ograniczone bezpośrednie odniesienia do tego typu oceny zadań zawartych w strategiach są uzasadnione. Należy przy tym założyć, że ewaluacja, stając się nieodłącznym elementem działań administracji publicznej przyczyniającym się do podniesienia ich jakości, znajdzie szersze odzwierciedlenie również w nowo powstających dokumentach strategicznych.

Biorąc pod uwagę system monitorowania można zauważyć, że w strategiach, które odnoszą się do tego elementu programowania, dominuje metoda wskaźnikowa. Dzięki zastosowaniu takiego podejścia możliwe jest wyselekcjonowanie zdezaktualizowanych zadań i na tej podstawie ocena postępów we wdrażaniu zapisów strategii oraz określenie kierunków jej aktualizacji. Najczęściej informacja o wskaźnikach w strategiach gminnych województwa opolskiego nie jest szczegółowa. Rzadko dokonuje się podziału na wskaźniki produktu (będące rzeczowym efektem działań, liczonych w jednostkach materialnych, np. długość zmodernizowanych lub nowo wybudowanych dróg gminnych w km), wskaźniki rezultatu (będące bezpośrednim efektem zrealizowanego zadania, np. wzrost rozwoju drobnej przedsiębiorczości, liczba osób, które podniosły kwalifikacje zawodowe) oraz wskaźniki oddziaływania (które obrazują długotrwałe konsekwencje zadania wykraczające poza natychmiastowe efekty dla bezpośrednich beneficjentów i dotyczą szerszego obszaru np. poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego).

Aktualizowanie strategii również jest relatywnie wąsko traktowane w lokalnych dokumentach strategicznych. Proces aktualizacji jest trwałym elementem zarządzania strategicznego, wskazanym, a nawet koniecznym w warunkach dynamicznych zmian zachodzących wewnątrz gminy oraz w jej otoczeniu. Dla większości samorządów przesłanką do podjęcia prac nad aktualizacją strategii jest zakończenie czasu obowiązywania dotychczasowego dokumentu. W pozostałych zwraca się uwagę na wymóg dostosowania zapisów dokumentu do zmian społeczno-gospodarczych, w której gmina, a także jej otoczenie znalazły się i zmian sposobu prowadzenia polityki rozwoju na szczeblu krajowym i regionalnym. Oznacza to, że gminy w niejednakowy sposób podchodzą do przesłanek aktualizowania dokumentów planistycznych.

Zakres i charakter spójności strategii gminnych województwa opolskiego ze strategią regionalną

Aktualizowanie strategii lokalnych bądź tworzenie ich od podstaw jest procesem krocącym w czasie. W związku z tym nie jest możliwe odniesienie strategii wszystkich gmin województwa opolskiego do aktualnie obowiązującej strategii regionalnej, czyli dokumentu pt. *Strategia Rozwoju Województwa Opolskiego do 2020 r.* Jak wskazano, jedynie 8 strategii lokalnych pokrywa się z horyzontem czasowym strategii regionalnej i przynajmniej teoretycznie mogą się do niej odwoływać. Kolejne 8 strategii wykazuje dużą zbieżność z horyzontem czasowym dokumentu regionalnego, lecz powstały one krótko przed jego

opracowaniem, tj. w 2010, 2011 lub 2012 r. i obejmują okres do 2020 i 2021 r. W związku z tym, w dalszej analizie wskazano najpierw na zakres i charakter odniesień strategii lokalnych do regionalnego dokumentu strategicznego obowiązującego w okresie powstania strategii gminnej, a następnie bardziej szczegółowej analizie poddano te strategie lokalne, które pokrywają się z horyzontem czasowym aktualnej strategii regionalnej (łącznie 6 dokumentów).

Z analizy tej wynika, że jedynie w połowie dokumentów strategicznych samorządów lokalnych województwa opolskiego (48%) mają miejsce określone odniesienia do dokumentu strategii regionalnej lub innych dokumentów planistycznych. Bezpośrednie odwołania do strategii wojewódzkiej posiadają przy tym zróżnicowany charakter i są jedną z kilku płaszczyzn tego typu odniesień. Najszerzą stanowi fakt funkcjonowania w strukturach unijnych i co za tym idzie potrzeby wyznaczenia przez gminę celów strategicznych, które wpłyną na efektywne wykorzystanie unijnych środków finansowych. Równie istotny i wynikający z poprzedniego jest aspekt konieczności dostosowania strategii lokalnych do zmian, jakim ulegają założenia polityki rozwoju realizowane na szczeblu regionalnym i krajowym. Nowe uregulowania skłaniają w związku z tym do nowego określenia priorytetów rozwojowych i celów strategicznych także w układach lokalnych. Szeroki kontekst odniesienia mają ponadto zmiany w rozwoju, zarówno w sferze społecznej, jak i gospodarczej, będące konsekwencją członkostwa Polski w UE i procesów globalizacji, które mają wpływ na treść planowanych działań, określenie wśród nich priorytetów, nowego katalogu celów strategicznych i operacyjnych. Zwraca się ponadto uwagę na konieczność opracowania i posiadania strategii, akceptowanej przez podmioty życia publicznego i gospodarczego na szczeblu lokalnym.

Charakter odwołań do strategii rozwoju województwa opolskiego jest ponadto zróżnicowany. W większości dokumentów jest to zwięzła informacja o tym, że dokument wykazuje zgodność z dokumentem strategicznym szczebla regionalnego. Co najwyżej uzasadnia się, że kompatybilność tego rodzaju ułatwi pozyskiwanie środków pieniężnych pochodzących z budżetu państwa lub z funduszy Unii Europejskiej lub że jest to jeden z warunków formalnych ubiegania się o środki unijne. Natomiast szersze odwołanie do dokumentu regionalnego pojawia się w nielicznych strategiach lokalnych. Odniesienia tego typu mają charakter szczegółowy, tzn. konkretne zadania zawarte w lokalnej strategii (np. kanalizacja gminy, budowa hali sportowej i sieci ścieżek rowerowych, budowa dróg osiedlowych) są odnoszone do poszczególnych horyzontalnych celów strategii regionalnej. W nielicznych spośród takich dokumentów wyodrębnia się nawet podrozdziały wskazujące na koherentność strategii lokalnej z innymi dokumentami. Wskazuje się w nich na wysoki poziom spójności, odwołując najpierw do konkretnych dokumentów krajowych (strategii rozwoju kraju, narodowych strategicznych ram odniesienia, programów operacyjnych), następnie regionalnych (strategii rozwoju województwa opolskiego, regionalnego programu operacyjnego, planu zagospodarowania przestrzennego), a także lokalnych (np. programu rozwoju obszarów wiejskich gminy, programu rozwoju turystyki gminy, programu rewitalizacji, strategii powiatu, strategii wspólnot międzygminno-powiatowych).

O dużej spójności możemy mówić w sytuacji, gdy wyznaczone w strategiach lokalnych cele priorytetowe przypisuje się konkretnym celom strategicznym i operacyjnym strategii regionalnej, w określony sposób tę korelację uzasadniając. Mamy wówczas do czynienia ze strategią zintegrowaną z innymi wieloletnimi planami rozwoju, wyrażającą główne założenia rozwojowe tych dokumentów poprzez konkretne propozycje lokalnych projektów

i rozwiązań. Tak skonstruowane strategie rozwoju gmin województwa opolskiego należą jednak do mniejszości. Można wskazać na co najwyżej kilka tego typu lokalnych strategii. Zupełnie pojedyncze są też sytuacje, w których zwraca się uwagę na rolę strategii lokalnej w podkreślaniu wizji regionu opolskiego oraz realizacji perspektywicznych kierunków jego rozwoju. Pojawia się jednak wyraźna tendencja do ujmowania odniesień do dokumentów strategicznych wyższego szczebla w nowszych strategiach. Można więc przypuszczać, że coraz częściej nowo powstające strategie lokalne będą w sensie metodologicznym stanowiły odpowiedź na powyższe uwarunkowania.

Pogłębiona analiza wybranych dokumentów strategicznych (6 strategii powstałych w 2014 r.) pokazuje, że bezpośrednie odniesienia do aktualnie obowiązującej strategii regionalnej nie są w nich powszechne i znajdują się w 4 dokumentach (tab. 1). We wszystkich spośród nich znajdują się podrozdziały, których przedmiotem jest ukazanie związków strategii lokalnej z innymi dokumentami strategicznymi, w tym ze strategią regionalną. Analiza ta posiada charakter raczej ogólny, tzn. uzasadnia się celowość spójności dokumentów lokalnych z regionalnym, natomiast nie ma bezpośrednich odniesień celów strategicznych wypracowanych w lokalnych dokumentach planistycznych do celów zawartych w strategii regionalnej. Nie ma zatem próby bezpośredniego powiązania kierunków rozwoju gminy z regionalnymi wyzwaniem i celami strategicznymi, a jedynie ogólna informacja o tym, że taka koherentność ma miejsce.

Odniesienia do strategii regionalnej w analizowanych dokumentach gminnych posiadają charakter raczej formalny. Nie są one uzupełniane szerszą i pogłębioną analizą powiązań celów strategicznych, określających najistotniejsze pola działania i kierunki rozwoju lokalnej jednostki samorządowej z regionalnymi celami strategicznymi. W strategii regionalnej wyznacza się 5 wyzwań rozwojowych (ryc. 4), z których wynika 10 następujących celów strategicznych (*Strategia... 2012*, s. 87):

- konkurencyjny i stabilny rynek pracy,
- aktywna społeczność regionalna,
- innowacyjna i konkurencyjna gospodarka,
- dynamiczne przedsiębiorstwa,
- nowoczesne usługi oraz atrakcyjna oferta turystyczno-kulturalna,
- dobra dostępność rynków pracy, dóbr i usług,
- wysoka jakość środowiska,
- konkurencyjna aglomeracja opolska,
- ośrodki miejskie biegunami wzrostu,
- wielofunkcyjne obszary wiejskie.

Analiza wybranych – wskazanych powyżej – dokumentów strategicznych szczebla lokalnego w kontekście merytorycznych odniesień do regionalnych celów strategicznych pokazuje, że choć tego typu zbieżność ma miejsce, to nie posiada ona bezpośredniego charakteru. Wszystko wskazuje na to, że dotyczy niektórych celów strategicznych, głównie nowoczesnych usług oraz atrakcyjnej oferty turystyczno-kulturalnej, dobrej dostępności rynków pracy, dóbr i usług, dynamicznych przedsiębiorstw oraz wysokiej jakości środowiska (tab. 2).

Tabela 1. Charakter i zakres odniesień najnowszych strategii gmin wiejskich województwa opolskiego do *Strategii rozwoju województwa opolskiego do 2020 r.*

Strategia lokalna	Odniesienia do strategii regionalnej
<i>Strategia rozwoju gminy Tułowice na lata 2014–2020</i>	Odniesienia we wprowadzeniu, z których wynika, że strategia gminy opracowana została w oparciu o perspektywę wizji regionu w 2020 r. i będzie dokumentem pomocnym przy realizacji wyznaczonych perspektywicznych kierunków rozwoju regionu. Odniesienia w podrozdziale <i>Koherentność strategii z innymi dokumentami strategicznymi</i> , które posiadają charakter ogólny (tzn. nie odwołują się do konkretnych celów strategicznych), zakończone konkluzją, że strategia lokalna w pełni koresponduje z logiką interwencji strategii regionalnej, wykazując wysoką spójność ze wszystkimi celami strategicznymi.
<i>Strategia rozwoju gminy Strzelce Opolskie na lata 2014–2020</i>	Odniesienia we wprowadzeniu, z których wynika, że strategia gminy jest dokumentem pomocnym przy realizacji wyznaczonych kierunków rozwoju regionu oraz dążeniu do osiągnięcia jego celów w perspektywie długofalowej, Odniesienia w podrozdziale <i>Spójność strategii z innymi dokumentami strategicznymi</i> , z których wynika, że strategia wykazuje wysoki poziom spójności ze strategicznymi dokumentami ogólnymi i sektorowymi wyższego rzędu, w tym ze strategią regionalną i okresem jej realizacji (2014–2020), zakończone konkluzją, że strategia lokalna w pełni koresponduje z logiką interwencji strategii regionalnej, wykazując wysoką spójność ze wszystkimi celami strategicznymi.
<i>Strategia rozwoju gminy Skorożycy na lata 2014–2023</i>	Odniesienia we wprowadzeniu, z których wynika, że strategia gminy zachowuje spójność z celami wyznaczonymi na wyższych szczeblach, w tym wojewódzkim, co umożliwi sprawne pozyskiwanie zewnętrznych środków w unijnej perspektywie finansowej 2014–2020 oraz usprawni współpracę z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Odniesienia w podrozdziale <i>Zgodność celów z nadrzędnymi dokumentami strategicznymi</i> wskazujące, że cele strategiczne, których realizacja przewidziana jest w strategii rozwoju gminy, pozostają zgodne z celami strategii regionalnej, np. z koniecznością przygotowania społeczeństwa do wymogów rynku, tworzenia atrakcyjnych obszarów do zamieszkania, inwestowania i wypoczynku oraz wielofunkcyjnego rozwoju obszarów miejskich i wiejskich.
<i>Strategia rozwoju gminy Chrzęstowice na lata 2014–2024</i>	Odniesienia w podrozdziale <i>Kontekstowe umiejscowienie strategii</i> , w którym wskazuje się, że dokument strategii, aby mógł posiadać odpowiednie walory użytkowe, powinien w sposób spójny odnosić się do komplementarnych dokumentów, w tym do strategii regionalnej; przytoczono wyzwania rozwojowe regionu konkludując, że strategia gminy niemal całościowo wpisuje się w tak postawione wyzwania.
<i>Gmina Baborów. Strategia rozwoju lokalnego na lata 2014–2020</i>	Brak bezpośrednich odniesień.
<i>Strategia rozwoju gminy Białana na lata 2014–2020</i>	Brak bezpośrednich odniesień.

Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 4. Wyzwania rozwojowe województwa opolskiego wyznaczone w strategii

Źródło: *Strategia rozwoju województwa opolskiego do 2020 r.*, Zarząd Województwa Opolskiego, Opole 2012, s. 81.
Development challenges of the Opolskie Voivodship designated in the strategy
Opolskie Voivodship Development Strategy for 2020, Opolskie Voivodship executive board, Opole 2012, p. 81

Tabela 2. Spójność celów strategicznych w najnowszych strategiach lokalnych z regionalnymi celami strategicznymi

Strategia lokalna	Lokalne cele strategiczne	Regionalne cele strategiczne
<i>Strategia rozwoju gminy Tułowice na lata 2014–2020</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Podniesienie jakości edukacji i sportu • Polepszenie jakości służby zdrowia i opieki społecznej • Dogodne warunki życia mieszkańców i poprawa bezpieczeństwa publicznego. • Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej • Wspieranie przedsiębiorczości związanej z innowacjami • Rozwój kultury i turystyki na bazie potencjału gminy • Podniesienie jakości stanu infrastruktury sieciowej • Poprawa układu transportowo-komunikacyjnego • Zrównoważone gospodarowanie zasobami środowiska naturalnego przy zwiększonym udziale korzystania z odnawialnych źródeł energii 	<ul style="list-style-type: none"> • Nowoczesne usługi oraz atrakcyjna oferta turystyczno-kulturalna • Dobra dostępność rynków pracy, dóbr i usług • Dynamiczne przedsiębiorstwa • Wysoka jakość środowiska
<i>Strategia rozwoju gminy Strzelce Opolskie na lata 2014–2020</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Wykorzystanie walorów gminy dla jej rozwoju gospodarczego • Wzrost poziomu jakości życia mieszkańców gminy • Rozwój infrastruktury technicznej, gospodarczej i społecznej gminy • Rozwój społeczeństwa obywatelstwa 	<ul style="list-style-type: none"> • Nowoczesne usługi oraz atrakcyjna oferta turystyczno-kulturalna • Dobra dostępność rynków pracy, dóbr i usług • Aktywna społeczność regionalna • Dynamiczne przedsiębiorstwa
<i>Strategia rozwoju gminy Skoroszycze na lata 2014–2023</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Rozbudowa infrastruktury społecznej, komunikacyjnej, komunalnej i ochrony środowiska • Poprawa bezpieczeństwa i porządku publicznego • Podniesienie jakości usług publicznych • Pobudzenie i wspieranie aktywności społecznej i gospodarczej mieszkańców, włączenie społeczne osób zagrożonych marginalizacją 	<ul style="list-style-type: none"> • Nowoczesne usługi oraz atrakcyjna oferta turystyczno-kulturalna • Dobra dostępność rynków pracy, dóbr i usług • Wysoka jakość środowiska • Konkurencyjny i stabilny rynek pracy • Dynamiczne przedsiębiorstwa

<p style="text-align: center;"><i>Strategia rozwoju gminy Chrzastowice na lata 2014–2024</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Połowa mieszkańców i wszystkie jednostki samorządu terytorialnego mają wpływ na ograniczenie niskiej emisji • Wszyscy mieszkańcy korzystają z dobrej wody • Wszyscy interesariusze gminy dbają o środowisko naturalne • Wykorzystanie połowy dostępnych terenów inwestycyjnych • 80% firm zadowolonych ze współpracy z urzędem gminy • Pełne zaangażowanie gminy na rzecz wsparcia aktywności (rolniczej, gospodarczej itp.) • Połowa mieszkańców gminy bierze udział w różnych formach kształcenia oferowanych/wspieranych przez gminę (kształcenie) • Większość mieszkańców jest świadomych tożsamości, zna kulturę lokalną i pielęgnuje tradycję • Przynajmniej połowa mieszkańców gminy włącza się do aktywnego uczestnictwa w inicjatywach prospołecznych gminy (integracja społeczna) • Ponad połowa dróg gminnych i wewnętrznych posiada asfaltową nawierzchnię • Wszyscy mieszkańcy czują się bezpiecznie w gminie • Co najmniej połowa obiektów użyteczności publicznej oraz tzw. małej infrastruktury została zmodernizowana i dostosowana do obowiązujących standardów i rosnących wymagań społecznych • Gmina posiada i promuje kompleksową (obejmującą wszystkie zinwentaryzowane elementy) ofertę turystyczno-rekreacyjną • Co najmniej 1000 uczestników bierze udział w corocznym ogólnopolskim wyścigu kolarskim o puchar wójta gminy • Gmina wykorzystuje co najmniej połowę posiadanego potencjału w obszarze tras turystyczno-rowerowych 	<ul style="list-style-type: none"> • Wysoka jakość środowiska • Konkurencyjny i stabilny rynek pracy • Nowoczesne usługi oraz atrakcyjna oferta turystyczno-kulturalna • Aktywna społeczność regionalna • Dobra dostępność rynków pracy, dóbr i usług • Dynamiczne przedsiębiorstwa
<p style="text-align: center;"><i>Gmina Baborów. Strategia rozwoju lokalnego na lata 2014–2020</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Stworzenie warunków do zwiększenia liczby mieszkańców gminy • Wspieranie lokalnej aktywności gospodarczej i społecznej rozwój przestrzeni publicznych gminy • Wypromowanie marki gminy 	<ul style="list-style-type: none"> • Konkurencyjny i stabilny rynek pracy • Nowoczesne usługi oraz atrakcyjna oferta turystyczno-kulturalna • Aktywna społeczność regionalna
<p style="text-align: center;"><i>Strategia rozwoju gminy Biała na lata 2014–2020</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Stworzenie warunków do zwiększenia liczby mieszkańców gminy • Wspieranie lokalnej aktywności gospodarczej i społecznej • Rozwój przestrzeni publicznych • Wypromowanie marki gminy 	<ul style="list-style-type: none"> • Konkurencyjny i stabilny rynek pracy • Nowoczesne usługi oraz atrakcyjna oferta turystyczno-kulturalna • Aktywna społeczność regionalna

Źródło: opracowanie własne.

Przedmiotowa diagnoza zakresu i charakteru spójności strategii gminnych województwa opolskiego z dokumentem strategicznym szczebla regionalnego pozwala na wyciągnięcie szeregu wniosków. Część z nich przedstawiono w układzie odpowiadającym analizie SWOT (tab. 3), a następnie w części podsumowującej wykorzystano do sformu-

lowania niektórych zaleceń potencjalnych działań na rzecz zasadności kreowania zintegrowanej polityki regionalnej z punktu widzenia powiązań dokumentów strategicznych tworzonych na poziomie lokalnym z dokumentami wyższego szczebla.

Tabela 3. Analiza SWOT w zakresie spójności strategii gminnych województwa opolskiego ze strategią regionalną

Mocne strony	Słabe strony
<ul style="list-style-type: none"> • Tworzenie strategii rozwoju jest powszechnym narzędziem zarządzania strategicznego JST na poziomie gminnym • Prawie 70% strategii lokalnych powstało po 2004 r. • W niektórych strategiach lokalnych występują przykłady szczegółowych odniesień do strategii regionalnej • Mamy do czynienia z relatywnie dużą różnorodnością metod analizy strategicznej wykorzystywanych w lokalnych strategiach 	<ul style="list-style-type: none"> • Nie ma możliwości dokonania bezpośrednich odniesień wszystkich strategii lokalnych z aktualnie obowiązującą strategią regionalną • Jedynie ok. 11% strategii lokalnych wykazuje zbieżność horyzontu czasowego z aktualną strategią regionalną • Jedynie w połowie lokalnych strategii (48%) znajdują się odniesienia do dokumentu strategii regionalnej lub innych dokumentów planistycznych • Odniesienia strategii lokalnych do strategii regionalnej posiadają zróżnicowany charakter • W większości strategii lokalnych odniesienia do strategii regionalnej posiadają charakter jedynie związanej informacji • Nie ma wyraźnie dominującej formuły sposobu opracowania lokalnych dokumentów strategicznych • Konsultacje społeczne są jednym ze słabszych etapów zarządzania strategicznego JST • W większości strategii lokalnych istnieje jedynie ogólnikowa informacja o źródłach finansowania zadań strategicznych • Monitorowanie, ewaluacja i aktualizowanie strategii są słabymi elementami zarządzania strategicznego JST • Koherentność lokalnych celów strategicznych z regionalnymi celami strategicznymi posiada ograniczony zakres
Szanse	Zagrożenia
<ul style="list-style-type: none"> • JST na poziomie lokalnym są ważnym podmiotem odpowiedzialnym za prowadzenie polityki rozwoju • Strategia rozwoju jest dokumentem dającym JST szerokie możliwości planowania przedsięwzięć • Coraz powszechniej wykorzystywany jest metodologiczny postulat zachowania spójności i relacyjnych powiązań dokumentów powstających na wszystkich poziomach JST z systemem szerszych dokumentów strategicznych (regionalnych, krajowych, unijnych) • Spójność dokumentów strategicznych może stanowić narzędzie wzmacniające efekty rozwojowe • Strategie JST na poziomie lokalnym mogą być istotnym wzmocnieniem realizacji zadań wynikających ze strategii regionalnej • Coraz częstsze ujmowanie odniesień do dokumentów strategicznych wyższego szczebla w nowo powstających strategiach lokalnych może stać się wyznacznikiem dla kolejnych strategii • Konsultacje społeczne są istotnym procesem umożliwiającym angażowanie społeczności lokalnej w proces rozwoju 	<ul style="list-style-type: none"> • Występuje zróżnicowane podejście do sposobu postrzegania strategii jako dokumentu planowania długookresowego (kierunkowy dokument o charakterze ogólnym <i>versus</i> kierunkowy dokument z szerokimi odniesieniami wykonawczymi) • Nie ma zbieżności horyzontu czasowego dokumentów strategicznych poziomu lokalnego ze strategią regionalną • Nie ma metodologicznych wyznaczników określających charakter i zakres korelacji strategii lokalnych ze strategią regionalną • Występuje niejednakowy sposób pojmowania charakteru i zakresu konsultacji społecznych w zarządzaniu strategicznym JST • Ograniczone zasoby finansowe JST są istotnym czynnikiem ograniczającym szerokie angażowanie społeczności lokalnych w proces tworzenia strategii lokalnych (konsultacje społeczne)

Źródło: opracowanie własne.

Wnioski

Analiza charakteru oraz zakresu spójności lokalnych dokumentów strategicznych województwa opolskiego ze strategią regionalną pokazuje jej ograniczony wymiar. Istnieje zatem potrzeba rozstrzygnięcia dylematu co do zasadności (lub jej braku) kreowania zintegrowanej polityki regionalnej z punktu widzenia powiązań dokumentów strategicznych stworzonych na poziomie lokalnych jednostek samorządowych z dokumentami wyższego szczebla. Zakładając istnienie znacznych korzyści wynikających z prowadzenia koherentnej polityki rozwoju, istotne byłoby zatem wypracowanie na poziomie regionu systemu urzeczywistniającego zasady tej polityki. Jego celem powinno być wzmocnienie efektów rozwojowych poprzez jednoznaczne określenie kluczowych kierunków interwencji i koncentracja środków publicznych na jasno zdefiniowanych i najważniejszych celach rozwojowych, uwzględniających lokalne potrzeby i wyzwania z punktu widzenia rozwoju regionu.

Punktem wyjścia do tworzenia takiego systemu powinno być podniesienie świadomości samorządów lokalnych w zakresie potrzeby zintegrowania działań w tym obszarze. Fundamentem powyższych działań jest uzmysłowienie, że prowadzenie zintegrowanej polityki rozwoju w obszarze spójności strategicznej nie zaprzecza idei samorządności, w której decentralizacja, brak hierarchicznego podporządkowania oraz samodzielność jednostek samorządowych są wartościami prawnie chronionymi.

Tworzenie takiego systemu powinno mieć dwukierunkowy wymiar: metodologiczny i merytoryczny. W sytuacji, gdy nie ma metodologicznych wyznaczników określających charakter i zakres korelacji strategii lokalnych ze strategią regionalną, warto byłoby dążyć do wypracowania relatywnie jednolitych kryteriów możliwych do zastosowania przez samorządy przy opracowywaniu dokumentów strategicznych.

Z kolei zalecenia merytoryczne posiadają szerszy zakres i odnoszą się do poszczególnych etapów zarządzania strategicznego. Najważniejsze znaczenie posiada istnienie systemowej możliwości wykazania i w konsekwencji osiągnięcia spójności celów strategicznych na poziomie lokalnym i regionalnym. W związku z tym celem regionalnym należy nadać relatywnie szeroki wymiar, dając w ten sposób możliwość wpisania się w nie działań lokalnych.

Biorąc pod uwagę zdiagnozowaną w strategiach gminnych województwa opolskiego słabość systemu monitorowania, ewaluacji i aktualizacji, warto zwrócić też większą uwagę na skuteczność tych etapów zarządzania strategicznego w osiąganiu założonych celów rozwojowych. Również konsultacje społeczne – w miarę posiadanych środków finansowych – powinny znaleźć szersze odzwierciedlenie w procesie tworzenia dokumentów planistycznych. Jedynie strategie wyrażające aspiracje i oczekiwania mieszkańców mogą osiągnąć spójność rzeczywistości. Perspektywiczny charakter strategii nie powinien również ograniczać możliwości uwzględniania w nich informacji posiadających bardziej operacyjny wymiar, zwłaszcza dotyczących źródeł finansowania działań. Strategia może być bowiem planem wyznaczającym horyzontalne kierunki rozwoju, ale jednocześnie zawierającym konkretne elementy wykonawcze.

Literatura

- Bienias S., Strzęboszewski P., Opałka E.** (red.), 2012, *Ewaluacja. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 7–11.
- Czarnecki P., Woźniak D.**, 2011, *Formułowanie strategii rozwoju województwa – wnioski z badań eksploracyjnych*, [w:] E. Kuczmera-Ludwiczynska (red.), *Zarządzanie w regionie: teoria i praktyka*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa, s. 89–100.
- Gierszewska G., Romanowska M.**, 2003, *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa.
- Goranczewski B., Puciato D.**, 2010, *Zastosowanie analizy SWOT w formułowaniu strategii rozwoju turystyki na obszarach recepcyjnych*, *Turyzm* 20/2, s. 47–56.
- Heffner K., Rauzinski R., Szczygielski K., Solga B., Widera K., Dybowska J., Jaworska J., Maj M., Trzcina A., Zalewska M.**, 2014, *Analiza strategii lokalnych funkcjonujących w województwie opolskim oraz ocena postępów realizacji Strategii Rozwoju Województwa Opolskiego do 2020 r. Raport końcowy*, PIN – Instytut Śląski w Opolu, Openfield Research & Communications, Opole, http://www.osisg.opolskie.pl/b_i_a/raport_2014.pdf
- Opolski K., Modzelewski P.**, 2010, *Zastosowanie ewaluacji w procesie projektowania strategii*, [w:] A. Haber, M. Szafaj (red.), *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, PARP, Warszawa, s. 23–39.
- Rzeszutko-Piotrowska M.**, 2013, *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego w polskich gminach*, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 34, s. 159–178.
- Solga B.**, 2013, *Miejsce i znaczenie migracji w rozwoju regionalnym*, Politechnika Opolska, Opole.
- Strategia rozwoju województwa opolskiego do 2020 r.*, 2012, Zarząd Województwa Opolskiego, Opole.
- Szewczuk A.**, 2011, *Filozofia i praktyka zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, [w:] A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo (red.), *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, s. 89–141.
- Sztando A.**, 2011, *Istota i funkcje samorządowego planowania strategicznego w regionie*, [w:] R. Bról, A. Raszkowski (red.), *Problemy rozwoju regionalnego*, Wrocław, s. 45–65.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, *Dz. U. Nr 227 poz. 1658*.
- Wiatrak A.**, 2011, *Strategie rozwoju gmin wiejskich. Podstawy teoretyczne, ocena przydatności i znaczenie w przemianach strukturalnych obszarów wiejskich*, IRWiR PAN, Warszawa.

Summary

The aim of this article is to assess the degree of consistency between municipal development strategies concerning the Opolskie Voivodship with the regional strategy. The author analyzed the character and the scope of recognition regarding guidelines resulting from the strategic document elaborated at the regional level in local strategies. It is assumed that pursuing a policy based on coherent and mutually linked strategic documents strengthens developmental effects.

The above-mentioned analysis illustrated limited consistency of local strategic documents with the regional strategy. The overview of selected strategic documents at the local level in the context of substantive reference to the regional strategic objectives shows that although this type of convergence occurs, it does not have the direct and broad character. Therefore, there is a need to resolve the dilemma as to the legitimacy (or lack

thereof) of establishing an integrated regional policy from the viewpoint of relations concerning strategic documents formed at local self-government level with the documents of senior level. Assuming the existence of significant benefits resulting from a coherent development policy, it would be essential to elaborate the system on a regional level, which would incorporate the principles of this policy. Its aim should be to strengthen developmental effects through clear identification of key directions and concentration of public resources on defined and crucial development goals, taking into account local needs and challenges of the region's development.

