

dr Małgorzata Rzeszutko-Piotrowska

Zakład Prawa i Administracji
Politechnika Warszawska

Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego w polskich gminach

WPROWADZENIE

W kształtowaniu rozwoju lokalnego istotne znaczenie ma osiągnięcie optymalnych proporcji pomiędzy następującymi elementami: potrzeby, preferencje i uznane systemy wartości mieszkańców określonego regionu¹; funkcje (rodzaje działalności); zagospodarowanie przestrzeni; międzyregionalne zróżnicowania konkurencyjności²; środowisko przyrodnicze i kulturowe (zasoby i walory) [Kosiedowski, 2005, s. 15]. Rozwój lokalny i regionalny [Sobczak, 2012, s. 13] wiąże się *de facto* z występowaniem wspólnot mieszkańców, które w różnym wymiarze identyfikują się z obszarem i wybraną władzą samorządową³. Aktualnie określając kluczowe wyzwania stojące przed jednostkami samorządu terytorialnego w Polsce przede wszystkim trzeba wskazać społeczno-gospodarcze skutki procesów globalizacji. Generalnie uzasadniony wydaje się pogląd B. Reinalda i B. Verbeek, którzy dochodzą do wniosku, że: „globalizacja wzmocniła powiązania polityki międzynarodowej i wewnętrznej oraz zaproponowała środki i narzędzia dla różnorodnych podmiotów niebędących państwami, aby stały się aktywne pomiędzy sferą wewnętrzną i międzynarodową, również poprzez zbliżanie się do organizacji międzynarodowych” [Reinalda, Verbeek, 2004, s. 10]⁴. Na zjawiska wniesione przez procesy globalizacji trafnie wskazuje R. Kuźniar: „Centralizacja podejmowania decyzji prowadząca do unilateralizmu, zmniejszenie poziomu demokracji, polaryzacja społeczności międzynarodowej, wzrost znaczenia pozarządowych uczestników stosunków międzynarodowych, znacze-

¹ „Region” jako system społeczno-gospodarczy obejmuje *ex definitione* pewien wyodrębniony z otoczenia fragment przestrzeni ekonomicznej trwale zamieszkały, zagospodarowany i kontrolowany przez określoną społeczność.

² Ogólną ocenę międzyregionalnych zróżnicowań konkurencyjności można oprzeć na dwóch kryteriach: efektywności gospodarczej (produktywności) regionu oraz stopnia wykorzystania zasobów ludzkich w regionie.

³ „Rozwój lokalny i regionalny” to proces pozytywnych zmian ilościowych i jakościowych występujących w jednostkach samorządu terytorialnego, uwzględniających potrzeby, priorytety i preferencje oraz uznane wartości mieszkańców.

⁴ W niniejszym opracowaniu teksty obcojęzyczne przedstawiam w tłumaczeniu własnym.

nie ugrupowań regionalnych i subregionalnych” [Kuzniar, 2000, s. 5]. Zwróćmy uwagę w tym kontekście, że procesy globalizacji *per se* przynoszą różnorodne rozwiązania, zarówno szanse, jak i zagrożenia dla społeczeństw i gospodarek, które im podlegają. Z jednej strony poszczególne państwa mogą tracić kontrolę nad przebiegiem istotnych dla nich przemian gospodarczych, z drugiej strony stają się beneficjentami powiązań międzynarodowych ułatwiających przepływ innowacji czy możliwości rozwiązywania problemów.

Proces planowania rozwoju na szczeblu miasta i gminy wyraża się na drodze właściwych regulacji zawartych w opracowaniach strategiczno-planistycznych, sporządzanych obligatoryjnie lub dobrowolnie przez władze lokalne oraz programowanie wydatków gminy, pozwalające na sprawną realizację polityki zrównoważonego rozwoju. Trzeba bowiem pamiętać, że rozwój gospodarki rynkowej i decentralizacja sektora finansów publicznych spowodowały, że odpowiedzialność za rozwój lokalny oraz pobudzanie i kształtowanie rozwoju gospodarczego znajduje się *notabene* w kompetencjach przede wszystkim władz lokalnych i regionalnych. We współczesnych uwarunkowaniach prawnych istotne funkcje z zakresu rozwoju lokalnego przypadają gminie. Zgodnie z art. 1 ustawy o samorządzie gminnym⁵ gmina jest nie tylko jednostką podziału terytorialnego państwa, ale stanowi związek (korporację) osób zamieszkujących określony obszar. Ta wspólnota samorządowa powstaje z mocy prawa, jest więc przymusowym związkiem obywateli. Członkostwo w niej wiąże się z faktem zamieszkiwania na danym terytorium [Granat, 2006, s. 360]. W art. 7 tej ustawy określono zadania własne gminy, do których zalicza się m.in. sprawy dotyczące ładu przestrzennego, ochrony środowiska i przyrody, gospodarki wodnej, utrzymania czystości i porządku oraz gospodarke odpadami. Aczkolwiek liczba i waga zagadnień bezpośrednio związanych z gospodarowaniem środowiskiem przyrodniczym decyduje o randze zarządzania tą dziedziną. Według opinii A. Agopszowicza mieszkańców gminy łączy miejsce zamieszkania, a nie inne więzi, np. więzi ekonomiczne, czy społeczne [Agopszowicz, Gilowska, 1997, s. 61]. Warto w tym miejscu przytoczyć pogląd A. Sztando, który konstatuje, że: „społeczność lokalna, mimo iż składa się z różnorodnych grup ludzkich, posiada bardzo ważną cechę, którą jest szczególny stosunek do zamieszkiwanego terytorium. Jest ono dla niej zawsze jakąś wartością – emocjonalną, kulturową, tradycyjną, ekonomiczną, przyrodniczą czy jeszcze inną (...). Więzy łączące członków społeczności lokalnej wywodzą się z potrzeby rozwiązywania wspólnych lokalnych problemów. Dzieje się tak dlatego, że wiele potrzeb człowieka może być zaspokojonych właśnie na płaszczyźnie lokalnej” [Sztando, 1998, s. 12–13]. Za trafne uznaję zasadniczo twierdzenie T. Szewca, że istnieją kategorie będące pochodnymi wspólnego terytorium m.in. wspólne szanse i perspektywy związane z taką, a nie inną lokalizacją terytorium określonej wspólnoty, wspólne środowi-

⁵ DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

sko, dziedzictwo kulturowe, tradycja, mienie, historia, gospodarka [Szewc, 2005, s. 25]. Jakkolwiek w doktrynie prawa toczy się dyskusja w odniesieniu do pojęcia „wspólnoty samorządowej” [Fundowicz, 2009, s. 38] i jego przydatności dla definiowania istoty instytucji gminy jako jednostki samorządu terytorialnego, to podzielałam pogląd E. Olejniczak-Szałowskiej, że norma statuująca wspólnotę samorządową ma charakter tetyczny (*ius cogens*) i w sensie socjologicznym wiele wspólnot nadal jest w stadium tworzenia [Olejniczak-Szałowska, 2002, s. 87].

Rzeczywista integracja zbiorowości ludzkiej, określanie wspólnych celów i kształtowanie wspólnej świadomości w kontekście przynależności do samorządu jest procesem społecznym, którego nie można zadekretować niezwłocznie w drodze aktu prawnego. Reaktywowanie instytucji samorządu terytorialnego wywołało te procesy społeczne i aktualnie można mówić o ich systematycznym rozwoju. Jednostki samorządu terytorialnego coraz częściej uczestniczą w świadomym kształtowaniu warunków rozwoju gospodarczego przestrzeni lokalnej i regionalnej. Wykorzystują one do tego głównie instrumenty i metody postępowania służące m.in. pobudzaniu przedsiębiorczości. *Ex definitione* „samorząd gminny” to samodzielny podmiot mający do dyspozycji określony zakres swobody w decydowaniu o procesie rozwoju podległego terenu, wspólnym majątku oraz realizacji zadań publicznych. Warto dodać, że do właściwości i kompetencji władz gminnych należy działanie na rzecz dobra publicznego i zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców w sferze ekologicznej, społecznej, gospodarczej, mieszkaniowej i zagospodarowania przestrzennego. Co ciekawe, funkcją jakości zarządzania gminą jest efektywność zaspokajania wymienionych potrzeb w sytuacji posiadania ograniczonych publicznych środków finansowych. Niemniej jednak, w interesującym nas kontekście tworzenie środowiska życia mieszkańców związane jest *in concreto* z rozwojem gminy, przy czym rozwój ten oznacza spełnienie wymagań społecznych (ich wysoką jakość i powszechny dostęp do podstawowych usług) i ochronę środowiska (wytwarzanie odpadów i emisję zanieczyszczeń; minimalizację zużycia naturalnych zasobów), ale również dopasowanie lokalnych umiejętności do dostępności zatrudnienia oraz udział wszystkich sektorów lokalnej społeczności w planowaniu i procesie podejmowania decyzji [Parysek, 2001, s. 213–228].

Przede wszystkim należy zauważyć, że „rozwój lokalny” jako kategoria rozwoju społeczno-gospodarczego jest rozumiany i definiowany w rozmaity sposób. Gospodarka stanowi podstawę rozwoju, przy czym rozwój lokalny dotyczy nie tylko rozwoju gospodarczego. Ponadto, rozwój lokalny powinien się dokonywać w oparciu o czynniki endogenne, a kryterium tego rozwoju jest zadowolenie mieszkańców, zaspokojenie aspiracji i poczucie poprawy warunków życia. Dla potrzeb niniejszego opracowania przyjęto, że „rozwój lokalny” to prowadzenie działań na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego danej jednostki terytorialnej, z wykorzystaniem jej zasobów oraz uwzględnieniem potrzeb mieszkańców i równocześnie przy ich udziale [Sztando, 2010, s. 189]. Nadrzęd-

nym warunkiem realizowania tej procedury rozwoju lokalnego jest istnienie w danej gminie takiej bazy rozwojowej, która w sposób znaczący zwiększy przestrzenny wymiar oddziaływania zlokalizowanych tam podmiotów gospodarczych, producentów dóbr i usług. Osobno wskazać należy, że rozkwit działalności produkcyjnej i usługowej zorientowanej na zewnętrznego klienta przyczynić się musi do tworzenia nowych miejsc pracy, a w konsekwencji do wzrostu dochodów i poziomu życia danej społeczności lokalnej. Niewątpliwie rozwój funkcji ponadlokalnych może zatem stanowić istotne źródło korzyści ogólnospołecznych, wyrażających się m.in. wzrostem rangi gminy, zwiększeniem zasięgu jej aktywnego oddziaływania, podniesienia stopnia atrakcyjności jako miejsca zaspokojenia potrzeb wyższego rzędu oraz jako interesującego miejsca lokalizacji atrakcyjnych inwestycji.

Aktualnie w samorządach wojewódzkich, powiatowych i gminnych planowanie strategiczne jest procesem powszechnie stosowanym [Czuryk, Karpiuk, 2008, s. 111], niemniej jednak ze względu na niedoskonałe oprzyrządowanie teoretyczne i liczne błędy popełniane w praktyce wciąż istnieje potrzeba podejmowania badań w tym zakresie. W pracy podejmuję się uzasadnienia tezy głównej, że strategiczne planowanie regionalne integruje społeczne, ekonomiczne i środowiskowe aspekty problematyki rozwoju gminy. Odpowiem także na pytanie, czy zasada ta znalazła potwierdzenie w działaniach organizacyjnych prowadzonych w polskich gminach. W celu znalezienia odpowiedzi na pytania badawcze posłużę się różnymi metodami badań. Na tym tle szczególnej wymowy nabiera metoda dogmatyczna, która umożliwi analizę najistotniejszych zagadnień działalności polskich gmin. W rezultacie opracowując temat pracy posługuję się przede wszystkim metodą analizy prawniczej. Wykorzystane zostały przede wszystkim akty prawne, które posłużyły do weryfikacji hipotez pomocniczych. Zgodnie z koncepcją spójności w rozwoju regionalnym obszary bardziej zaniedbane powinny otrzymywać większe wsparcie finansowe po to, aby tworzyć warunki do likwidowania nadmiernych różnic rozwojowych. Środki finansowe pozyskane z budżetu Unii Europejskiej przez gminy w województwach przyjęte są za lata 2007–2009. Dane te są dostępne w GUS (Baza Danych Lokalnych) jako wykonane płatności beneficjentom, którzy podpisali umowy na dofinansowanie w minionym okresie programowania (2004–2006). W pracy została przeprowadzona analiza na podstawie średniej z trzech lat, która powinna określić zamierzenia rozwojowe występujące w poszczególnych województwach.

Jak widać z powyższego przeglądu, różnorodność koncepcji na temat strategicznego planowania rozwoju gospodarczego w polskich gminach jest stosunkowo duża [Wysocka, Koniński, 1998, s. 59]. W związku z tym w niniejszym opracowaniu zostaną omówione najistotniejsze kwestie dotyczące m.in. koncepcji rozwoju gminy jako podstawy zarządzania strategicznego; działalności polskich gmin na rzecz rozwoju regionów i społeczności lokalnych.

KONCEPCJA ROZWOJU GMINY JAKO PODSTAWA ZARZĄDZANIA STRATEGICZNEGO

Władze samorządowe stymulują *notabene* rozwój lokalny, tworząc sprzyjające warunki do rozwoju istniejących na podległym im terenie podmiotów gospodarczych oraz lokalizacji nowych. Co ciekawe, takie podejście sprawia, że konieczność skutecznego zaspokajania różnorodnych potrzeb społeczności lokalnej oraz rozwiązywania problemów społeczno-gospodarczych, ekologicznych i przestrzennych w warunkach dysponowania ograniczonymi zasobami finansowymi wymaga racjonalnego podejmowania decyzji o sposobach i kierunkach wydatkowania posiadanych środków. Pierwszy filar polskiej gospodarki to samorządy lokalne, które działają na obszarze gmin (miejskich i wiejskich) oraz w powiatach. Trzeba zaznaczyć, że rola samorządów lokalnych widoczna jest głównie w rozwiązywaniu problemów społeczno-ekonomicznych, w szczególności z zakresu infrastruktury publicznej. Z kolei samorządy regionalne (wojewódzkie) jako drugi filar są odpowiedzialne za realizację kwestii podobnych do problemów samorządów lokalnych na szczeblu województw lub regionów (obejmujące od 2 do 4 województw) w porozumieniu z innymi marszałkami. Natomiast filar trzeci to rząd i jego administracja – zarówno centralna, jak i terenowa, do których należy wiele istotnych kwestii o charakterze ogólnopaństwowym m.in. strategia rozwoju społeczno-ekonomicznego państwa, bezpieczeństwo kraju i jego obywateli itp. Warto dodać, że wśród podmiotów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych przedsięwzięć zawartych w strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego najczęściej znajdują się wydziały, referaty, departamenty urzędów gmin (miast), starostw powiatowych i urzędów marszałkowskich, a także stanowiska samodzielne tych urzędów, jednostki organizacyjne samorządów oraz ich spółki i partnerzy współdziałania strategicznego. Trzeba pamiętać, że w dwóch ostatnich przypadkach włączenie ich do procesów wdrożeniowych następuje za ich wiedzą i zgodą, natomiast w pozostałych na drodze dyspozycji służbowej. Ponadto przydziału zadań dla wykonawców dokonuje się już w samej strategii. Zazwyczaj odbywa się to przy wykorzystaniu trybu zarządzenia organu wykonawczego samorządu, podejmowanego niezwłocznie po uchwaleniu strategii.

„Planowanie strategiczne” to jednak planowanie długofalowe ukierunkowane na określenie i realizację konkretnych celów organizacji [Stoner, Wankel, 1992, s. 99–100]. Strategia planowania operacyjnego i codziennego podejmowania decyzji w dłuższym okresie niż inne rodzaje planowania (10–15 lat) ułatwia koncentrację zasobów organizacji i skupia się tylko na podstawowych działaniach, takich jak kierunki podejmowanej działalności i pozyskiwanie określonej grupy klientów. Planowanie strategiczne pozostaje w ścisłym związku z funkcjami decyzyjnymi procesu zarządzania, zwiększając zdolność adaptacyjną poprzez możliwość zredukowania w znacznym stopniu niepewności funkcjonowa-

nia i rozwoju w warunkach zmieniającego się otoczenia. Poza tym planowanie strategiczne opiera się na prognozowaniu i opracowaniu koncepcji działania oraz różnych wariantów planu rozwoju jednostek samorządu terytorialnego. Warto na marginesie wskazać, że w krajach Europy Zachodniej samorządy lokalne coraz częściej postrzegają zarządzanie środowiskowe jako możliwość zmniejszenia obciążenia środowiska przyrodniczego, wzrostu efektywności, obniżenia kosztów funkcjonowania, poprawienia swojego wizerunku zewnętrznego i wewnętrznego m.in. w oczach banków, inwestorów, towarzystw ubezpieczeniowych, konsumentów produktów wytwarzanych na terenie gminy, turystów oraz własnego społeczeństwa. Jak więc widać, zarządzanie środowiskiem związane jest z reguły z systemem doskonalenia jakości oraz zarządzania ryzykiem. Ponadto, co należałoby podkreślić, ten rodzaj zarządzania, jako narzędzie doskonalenia jakości, opracowany został dla przedsiębiorstw przemysłowych, a następnie zaadaptowany do potrzeb samorządów terytorialnych. Niemniej podstawą do jego wdrożenia stanowi wydane przez Unię Europejską w 1993 r. rozporządzenie w sprawie dobrowolnego uczestnictwa firm przemysłowych w systemie zarządzania środowiskowego oraz przeglądów ekologicznych – EMAS (Environmental Management and Audit Scheme), znowelizowane rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady UE z dnia 19 marca 2001 r. (nr 761/201/WE), określanym często jako EMAS II [Cichy, 1994, s. 57]. Nadrzędnym celem EMAS jest wspieranie procesu ciągłego doskonalenia efektów działalności środowiskowej przez m.in. stworzenie i wdrażanie przez organizację systemów zarządzania środowiskowego (opisanych w załączniku nr 1 do Rozporządzenia); systematyczną, obiektywną i okresową ocenę efektów działalności tych systemów [Kozłowski, 2002, s. 49]. Priorytetową motywacją do wydania rozporządzenia 761/2001 była pozytywna ocena efektu środowiskowego realizacji poprzedniego Rozporządzenia Rady (EWG) Nr 1836/93 z dnia 29 czerwca 1993 r. umożliwiającego dobrowolny udział przedsiębiorstw sektora przemysłowego w systemie ekozarządzania i audytu we Wspólnocie Europejskiej, która w sposób efektywny przyczyniła się do zmniejszenia negatywnego wpływu przemysłu na środowisko. Aktualnie w dobrowolnym systemie zarządzania środowiskowego uczestniczyć może każda organizacja – nie tylko duże i małe zakłady przemysłowe, ale również inne podmioty gospodarcze, organizacje pozarządowe oraz instytucje publiczne [Kowalak, 2001, s. 36]. Trzeba bowiem pamiętać, że proces wdrożenia systemu zarządzania środowiskowego EMAS w gminach odbiega od sytuacji w przedsiębiorstwach. Zarządzanie środowiskiem w gminie wymaga uwzględnienia oczekiwań oraz wkładu (pozytywnego i negatywnego) wszystkich jego uczestników: przedsiębiorców, mieszkańców, instytucji i urzędów rządowych i samorządowych oraz grup interesu (jednostkowego, społecznego, lokalnego). Rozszerza to katalog uczestników wdrażania systemu o wszystkie działające na terenie gminy instytucje, organizacje i urzędy oraz mieszkańców. W moim przekonaniu zwiększa to znacznie stopień trudności jego wdrożenia.

W kontekście prowadzonych rozważań warto dodać, że gwarancja udziału społeczeństwa w sprawowaniu władzy, czyli w procesie zarządzania państwem, zawarta została w art. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w którym zapisano: „Władza zwierzchnia Rzeczypospolitej Polskiej należy do narodu. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”. O obowiązku uwzględniania problematyki ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju w polityce państwa mówi art. 5 Konstytucji RP: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Realizacja powyższych regulacji wymaga aktywnego zaangażowania wszystkich samorządów lokalnych. Odpowiednio opracowany model ukierunkowanego na ochronę środowiska zarządzania gminą wymaga uwzględnienia trzech, ściśle ze sobą powiązanych czynników: środowiska, społeczeństwa i gospodarki, dlatego władze samorządowe powinny uświadomić sobie istotną rolę czynnika społecznego (społeczności lokalnej) w zarządzaniu. Jakkolwiek dobra współpraca ze społeczeństwem nie tylko może przyczynić się do pomnożenia „efektu ekologicznego” działalności gminy, ale również do ograniczenia negatywnego oddziaływania gospodarki na środowisko (m.in. przez nadzór społeczny). Kształtowanie przez wójtów jako organów ochrony środowiska (ustanowionych na mocy ustawy z dnia 28 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁶) świadomości i kultury ekologicznej społeczności gminy, nie jest zadaniem prostym i wymaga zmiany podejścia do problemów ochrony środowiska, zarządzania środowiskowego i edukacji ekologicznej. Nie wolno jednak zapominać, że konieczne jest zastąpienie dominującego w polskich gminach biernego stosunku do rozwiązywania problemów środowiskowych, ograniczającego się do wykonywania czynności wymuszonych prawem ochrony środowiska, podejściem kreatywnym. Na tym tle szczególnej wymowy nabiera aktywność władz gminy, która powinna przejawiać się w opracowaniu i realizacji własnej polityki ekologicznej, ambitnych planów ochrony środowiska oraz budowie społecznej płaszczyzny realizacji tych planów. W mojej ocenie wiąże się to ściśle z budową społeczeństwa opartego na wiedzy. Przyjmując, że szeroka wiedza o środowisku stanowi podstawę efektywnego zarządzania, potrzeba uznania edukacji społeczności lokalnej za ważny element działań zarządców gmin wydaje się bezsporna. W związku z tym, że edukacja ekologiczna jest procesem permanentnym, powinna być ona na trwałe wpisana w strategię zrównoważonego rozwoju oraz program ochrony środowiska każdej gminy.

Zwróćmy uwagę w tych rozważaniach, że zarządzanie strategiczne w jednostkach samorządu terytorialnego staje się coraz ważniejsze z wielu powodów. Jednym z nich jest zastrządzająca się konkurencyjność migracyjna i inwestycyjna

⁶ DzU 2001 r. nr 62 poz. 627.

gmin i województw. Atmosferę konkurencyjności wzmacnia polityka strukturalna Unii Europejskiej wdrażana w Polsce od 2004 r., czyli od wejścia do grona państw członkowskich UE. Interwencje funduszy strukturalnych⁷ powinny uwzględniać na poziomach krajowym i regionalnym wspólnotowe priorytety sprzyjające zrównoważonemu rozwojowi poprzez wzmacnianie wzrostu gospodarczego, konkurencyjności oraz zatrudnienia, wspieranie integracji społecznej, a także ochronę i podnoszenie jakości środowiska. Priorytety te zostaną osiągnięte w drodze realizacji różnorodnych programów finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz innych instrumentów wsparcia w ramach trzech niżej opisanych celów polityki spójności. Należy mieć świadomość, że wsparcie finansowe projektów w dużym stopniu zależy od dobrego przygotowania projektu i dostosowania go do wymagań z tym związanych. Cięcia na liście projektów kluczowych były konieczne (zdaniem Ministerstwa Środowiska) z powodów czysto merytorycznych. Warto dodać, że przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej wyrażano wiele niepewności odnośnie do zdolności absorpcyjnych gmin wiejskich. Gminy te bowiem pozyskiwały mniej środków w przeliczeniu na mieszkańca niż gminy miejskie, gdyż w dużej mierze były to środki na projekty infrastrukturalne, na drodze których likwidowana była luka cywilizacyjna (poprzez np. budowę dróg). Są to ważne istotne aspekty z punktu widzenia konkurencyjności inwestycyjnej i migracyjnej. Jednakże dalsze działania rozwojowe doprowadzą do wzrostu przedsiębiorczości i tworzenia miejsc pracy. W związku z tym będzie można obserwować dynamiczny rozwój społeczno-gospodarczy i poprawianie się konkurencyjności (migracyjnej, inwestycyjnej i turystycznej).

Koncepcja zarządzania przedsiębiorczego została opracowana przez autorów Osborne'a i Gaeblera na podstawie doświadczeń sektora publicznego w USA [Osborne, Gaebler, 1992, s. 50]. Według tych autorów przedsiębiorcze organy władzy publicznej wyrażają potrzebę wywoływania konkurencji między podmiotami świadczącymi usługi o charakterze publicznym. Generalnie nie sposób też odmówić rozważaniom Ch. Hood spójności i intelektualnej odwagi. Autor ten konstatuje, że „nowe zarządzanie publiczne” składa się z następujących zasad m.in. wprowadzania profesjonalnego zarządzania w sektorze publicznym;

⁷ Należy podkreślić, że na początku 2008 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego skróciło ogólną listę Programów Operacyjnych (PO) do trzech tzw. programów kluczowych (strategicznych), tj. „Infrastruktura i środowisko”, „Innowacyjna gospodarka” oraz „Rozwój Polski Wschodniej”, które będą współfinansowane funduszami unijnymi. Najwięcej cięć dokonano w programie „Infrastruktura i środowisko”, głównie w inwestycjach środowiskowych. Warto dodać, że najostrej potraktowano projekty: ekologiczne, dotyczące uczelni wyższych oraz turystyczne (zrezygnowano ze wszystkich). Te typy projektów miały być finansowane z PO „Infrastruktura i środowisko”. Znacznie mniejszych zmian dokonano w ramach PO „Innowacyjna gospodarka”, zaś PO „Rozwój Polski Wschodniej” pozostawiono bez zmian.

nacisku na kontrolę wyników działalności [Hood, 1991, s. 88]. W tym znaczeniu nie jest bezzasadna teza R.W. Griffin, że „zarządzanie strategiczne” jest procesem zorientowanym na formułowanie i wdrażanie strategii, które zapewniają lepsze przystosowanie się organizacji do otoczenia i efektywne osiągnięcie jej celów [Griffin, 2002, s. 233]. Nie bez racji L.L. Byars w procesie zarządzania strategicznego wyróżnia dwie zasadnicze fazy: planowanie strategii (obejmujące m.in. jej wybór) oraz jej realizację [Byars, 2000, s. 12]. Bodaj najwyraźniej przedstawił swoje stanowisko odnośnie do definicji „zarządzania strategicznego” R. Krupski, który nazywa to „zarządzanie”: „procesem konstrukcji i redefiniowania strategii jako formy natychmiastowej lub wyprzedzającej (kreatywnej i antycypowanej) reakcji na zmiany otoczenia oraz sprzężonym z nim procesem jej implementacji, w którym zasoby i umiejętności organizacji alokowane są w sposób sprzyjający realizacji przyjętych, długofalowych celów rozwoju, a także gwarantującym istnienie organizacji w potencjalnych sytuacjach nieciągłości” [Krupski, 2001, s. 96]. Należy zauważyć, że zasadniczym elementem zarządzania strategicznego jest proces konstrukcji i wdrażania strategii. Podstawę działań samorządów lokalnych stanowić powinna długookresowa strategia rozwoju – zbiór zasad postępowania władz samorządowych, wyznaczonych celów i sposobów ich osiągnięcia dostosowanych do sytuacji dalszego i bliższego otoczenia [Brandenburg, 2002, s. 32]. Tymczasem w strategii powinny znaleźć się zjawiska społeczno-gospodarcze pozostające w gestii lokalnego samorządu, a zatem takie, na który samorząd ma bezpośredni wpływ i za które ponosi odpowiedzialność. Warto dodać, że rozwój gospodarki rynkowej i decentralizacja sektora finansów publicznych spowodowały, że odpowiedzialność za rozwój lokalny oraz pobudzanie i kształtowanie rozwoju gospodarczego spada w szczególności na władze lokalne i regionalne. W aktualnych uwarunkowaniach prawnych kluczowe zadania z zakresu rozwoju lokalnego przypadają gminie, jako podstawowej jednostce samorządu terytorialnego. Co ciekawe, polskie samorzady lokalne przygotowują i wdrażają *ipso facto* dokumenty planistyczne obejmujące swym zakresem merytorycznym fragment lub całość ich obszaru działalności. Jest to wynik dyspozycji ustawowych oraz działań fakultatywnych wynikających z uwarunkowań rozwoju społeczności lokalnej, przedsiębiorców i środowiska naturalnego [Biniecki, Szczupak, 2004, s. 38], a także z zamiarów władz samorządowych. Co ciekawe, optymalnym rozwiązaniem jest *prima facie* przyjęcie jako przedmiotu strategii elementów gospodarki lokalnej, takich jak wartości niematerialne, obiekty materialne, podmioty gospodarcze, ludzie, oraz instytucje publiczne itp., a także czynników zewnętrznych, które oddziałują lub mogą oddziaływać na gospodarkę lokalną i są, lub mogą być pod bezpośrednim albo pośrednim wpływem samorządu gminy. Z kolei jako podmioty strategii należy zawsze uznawać władze gminy oraz władze podmiotów współdziałania strategicznego, przy czym rola ich jest często zróżnicowana.

W procesie formułowania strategii rozwoju gminy powinny zostać wskazane zadania organów gminy. Do kompetencji i zadań Rady Gminy należą: 1)

uchwała o podjęciu prac nad strategią rozwoju gminy; 2) wyznaczenie osób odpowiedzialnych za jej opracowanie; 3) określenie terminu jej opracowania; 4) akceptacja członków Rady Programowej; 5) dyskusja nad propozycjami określenia misji i strategicznych celów gminy; 6) wybór optymalnych celów, a następnie ich akceptacja, co umożliwi rozpoczęcie dalszych prac nad formułowaniem strategii rozwoju; 7) bieżące śledzenie prac nad formułowaniem strategii rozwoju; 8) przyjmowanie sprawozdań Zarządu Gminy (Miasta) z postępu prac nad strategią; 9) przyjęcie w formie uchwały dokumentu końcowego pt. Strategia rozwoju gminy. Z kolei do kompetencji i obowiązków Zarządu Gminy należą: 1) utworzenie Rady Programowej – zaproszenie do udziału w jej pracach przedstawicieli społeczności lokalnej, partii politycznych, organizacji społecznych i zawodowych, stowarzyszeń, lokalnego biznesu, banków, nauki itp.; 2) powołanie Komitetu Roboczego i udzielanie mu pomocy w pracach merytorycznych; 3) powołanie Zespołów Roboczych; 4) bieżące śledzenie prac nad opracowaniem strategii rozwoju; 5) przyjmowanie sprawozdań z postępu prac nad strategią rozwoju ze strony Rady Programowej i Komitetu Roboczego [Berman, 2000, s. 46]. Uważam, że uspołecznienie procesu planowania strategicznego w gminie powoduje, iż prace nad stworzeniem strategii są trudniejsze i znacznie bardziej czasochłonne ze względu na ujawnianie się konkurencyjności celów poszczególnych grup i przypadkowość wysuwanych priorytetów. W praktyce strategia rozwoju gminy jako dokument zarządzania nie posiada ustawowego umocowania dotyczącego trybu sporządzania, wymagań co do jego merytorycznej zawartości ani procedur jego realizacji. Strategie powstają z reguły według wzorów opracowanych i opublikowanych dokumentów programowych oraz podręczników wdrażania Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej. Zgodnie z definicją strategii ma ona wspomóc samorząd w tworzeniu warunków konkurencyjnych w stosunku do innych gmin poprzez wykorzystanie istniejących walorów oraz wybór spośród wielu możliwych najważniejszych celów i ich realizacja kosztem pozostałych.

Niezbędne jest sprecyzowanie, co należy rozumieć przez pojęcie „wdrażania strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego”. Trzeba bowiem pamiętać, że ze względu na obszerny zakres merytoryczny zostanie ono zaprezentowane w podpunktach. „Wdrażaniem strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego” jest zespół czynności służących: 1) osiągnięciu postawionych w tej strategii celów, w tym szczególnie przez realizację zawartych w niej przedsięwzięć administracyjnych, inwestycyjnych, usługowych, organizacyjnych i prawotwórczych; 2) koordynacji w czasie i przestrzeni realizacji wymienionych przedsięwzięć; 3) monitorowaniu realizacji celów postawionych w strategii; 4) monitorowaniu i korygowaniu czynności służących organizacji wdrażania strategii; 5) monitorowaniu aktualności treści strategii i korygowaniu jej we właściwych momentach. Trzeba pamiętać, że na władzach samorządowych spoczywa zobowiązanie realizacji zadań i osiągnięcia celów strategii. Są one również zobligowane do pozyskania, utrzymania i aktywizacji partnerów współdziałania. Należy

podkreślić, że konsekwencją przyjęcia takich założeń jest obarczenie rady gminy (miasta) oraz wójta (burmistrza/prezydenta) odpowiedzialnością za właściwą realizację strategii [Szewc, 2008, s. 29]. Jeśli chodzi o funkcje podmiotu odpowiedzialnego za organizację procesu wdrażania strategii, to można je podzielić na: promocyjne, kooperacyjne, planistyczne, monitoringowe, informacyjno-wnioskodawcze, wewnętrznej dystrybucji informacji, prewencyjne, doradcze, koordynacyjne i wewnętrzne. Warto dodać, że w ich ramach jednostka samorządu terytorialnego realizuje takie zadania jak: obserwacja najistotniejszych zmian właściwości układu terytorialnego i czynników zewnętrznych, które na niego wpływają; budowa dokumentów planistycznych niższej w stosunku do strategii rangi, które są jej branżowym lub okresowym uszczegółowieniem; monitorowanie procesu wdrażania strategii; kontrola poziomu osiągnięcia celów strategicznych lub operacyjnych; wnioskowanie przez organ wykonawczy do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego o aktualizację strategii; promowanie strategii; współpraca z partnerami współdziałania strategicznego; zabezpieczanie strategii przed wstrzymaniem jej wdrażania; wspieranie władz jednostki samorządu terytorialnego w podejmowaniu przez nie decyzji o kluczowym znaczeniu dla realizacji strategii; koordynacja decyzji i aktów prawa lokalnego, tak aby sprzyjały wdrażaniu strategii. Należy zauważyć, że podstawowe elementy, które zawierać powinna strategia, to domena działania, określająca zakres działania organizacji (gdzie i komu firma zamierza sprzedawać swoje wyroby lub usługi); strategiczna przewaga (w ramach wybranej branży być bardziej atrakcyjnym partnerem niż inni); cele strategiczne jako ważne uzupełnienie wyboru domeny i strategicznej przewagi nad konkurentami (wskazanie co organizacja chce osiągnąć w kolejnych etapach działania) oraz funkcjonalne programy działania, które są przełożeniem strategii na właściwe działania na każdym stanowisku pracy [Nowińska, 2000, s. 71]. Warto dodać, że strategia zarządzania jest wyrażona w formie programów i planów dotyczących działalności globalnej lub jakiejś funkcji organizacji. Powinna się koncentrować na priorytetowych celach, zarówno ogólnych, jak i częściowych. Rozstrzygają one bowiem o tworzeniu, funkcjonowaniu i rozwoju organizacji jako całości. Strategia jest zdeteminowana nie tylko przez warunki wewnętrzne, ale również przez otoczenie, gdyż uwzględnić powinna poziom rozwoju konkurencji (poziom organizacyjno-techniczny i posiadane zasoby). W najkrótszej formie elementy strategii to: 1) diagnoza i opis stanu istniejącego, który zawierać powinien dane dotyczące sytuacji demograficznej, struktury gospodarczej i infrastruktury technicznej; 2) tworzenie wizji, która pokazując pożądaną obraz społeczności w przyszłości i opisując politykę, schematy zachowań oraz wartości dla niej istotne odpowiada na pytanie: Co chcemy osiągnąć i chronić, a czego powinniśmy unikać?

Niemniej jednak, treść procedury wdrożeniowej odnosząca się do podmiotu współdziałania strategicznego może zawierać: 1) terminowe podejmowanie uchwał zapewniających prawne i finansowe warunki do wdrażania poszczegól-

nych zadań strategicznych; 2) zabezpieczenie środków budżetowych niezbędnych do organizacji procesu wdrażania strategii, np. pokrycia kosztów prac zespołu ds. wdrażania strategii, kosztów działań monitoringowych, kosztów dokumentów planistycznych uszczegóławiających zapisy strategii, kosztów promocji strategii itp.; 3) opiniowanie i współkształtowanie dokumentów planistycznych uszczegóławiających zapisy strategii; 4) popieranie wprowadzenia i przestrzeganie procedury zapewnienia zgodności budżetów ze strategią; 5) popieranie wprowadzenia i przestrzeganie procedury zapewnienia zgodności pozostałych uchwał ze strategią; 6) udział w promocji strategii; 7) udział w ewaluacji strategii [Rummler, Brache, 2000, s. 99].

Osobno wskazać należy, że kolejnymi krokami wdrażania strategii są zadania związane z przygotowaniem diagnozy otoczenia oraz stanu bieżącego wspólnoty, opracowanie celów i wizji rozwoju, a następnie kierunków polityki i programów rozwoju. Należy podkreślić, że dopiero tak opracowany dokument poddawany jest opinii społecznej rady konsultacyjnej i poszczególnych komisji rad lub sejmików, a następnie przedstawiony do uchwalenia przez sejmik województwa lub radę powiatu czy gminy. Wyróżnić można następujące etapy budowy strategii wspólnoty terytorialnej: 1) wskazanie celów wspólnoty terytorialnej; 2) analiza wewnętrzna oraz analiza otoczenia zewnętrznego; 3) przegląd strategiczny – wybór strategii; 4) planowanie [Nowińska, 1997, s. 59–63]. Bez wątplenia wskazanie celów wspólnoty terytorialnej postrzegane jest zazwyczaj nieadekwatnie do rzeczywistej roli, jaką odgrywają. Trzeba pamiętać, że taka sytuacja często jest efektem eufemistycznych wyobrażeń, jakie są używane do określania tych celów. W rzeczywistości społeczno-gospodarczej rozwój wspólnoty terytorialnej powinien przybierać realistyczny i przede wszystkim praktyczny wymiar [Głuszcak, Nowakowska, 2004, s. 78]. Możliwe działania strategiczne podejmowane przez wspólnoty terytorialne mogą być wspierane przez szereg metod analizowania otoczenia zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego. Podstawą do przeprowadzenia analizy strategicznej jednostki samorządu terytorialnego jest opracowanie raportu o stanie gminy (powiatu). Analiza strategiczna spełnia dwa nadrzędne cele: określa stan jednostki i jej otoczenia oraz dostarcza narzędzi służących temu badaniu. Wśród innych metod i technik analizy strategicznej wymienić należy: 1) analizę łańcucha wartości; 2) analizę SWOT; 3) ocenę pozycji strategicznej wspólnoty terytorialnej. Analiza łańcucha wartości nawiązuje *per se* z jednej strony do koncepcji ścieżki ekonomicznej, umożliwiającej kontrolę od źródeł surowcowych, na drodze wszystkich ogniw gospodarczych, aż do ostatecznego użytkownika, z drugiej – do organizacyjnej koncepcji analizy wartości. Z kolei analiza SWOT jest to kompleksowa metoda służąca badaniu otoczenia gminy oraz analizie jej wewnętrznego potencjału. Nie wolno jednak zapominać, że analiza SWOT jest pomocna przy planowaniu strategicznym – jej wyniki, będące sumą wszechstronnej i systematycznej oceny

czynników wewnętrznych oraz zewnętrznych, badających aktualną kondycję oraz potencjał rozwojowy wspólnoty – stanowią podstawę w planowaniu celów strategicznych. Tymczasem analiza SWOT oparta jest na prostej macierzy klasyfikacji czterech czynników mających wpływ na rozwój wspólnoty: czynników wpływających z wnętrza gminy (mocne i słabe strony) oraz czynników zewnętrznych (szans i zagrożenia), mających swoje źródło w otoczeniu zewnętrznym wspólnoty. Trzeba pamiętać, że ocenę pozycji strategicznej wspólnoty terytorialnej – podobnie jak w przypadku analizy SWOT – mogą określać czynniki wewnętrzne oraz zewnętrzne. Co ciekawe, etapem końcowym prowadzonej analizy powinno być zakwalifikowanie wspólnoty terytorialnej do jednej z następujących kategorii: rozwojowej, nierozwojowej lub o zróżnicowanych możliwościach rozwojowych. W związku z tym niezbędne wydaje się zastosowanie metody analizy makrootoczenia (otoczenia zewnętrznego, dalszego) [Gierszewska, Romanowska, 1995, s. 174]⁸, otoczenia sektorowego oraz wewnętrznego potencjału wspólnoty terytorialnej. W moim przekonaniu określenie pozycji strategicznej wspólnoty terytorialnej polega *de facto* na zderzeniu ze sobą wyników analizy otoczenia wspólnoty z analizą jej potencjału strategicznego, przy czym istotne jest, że nie zawsze muszą to być wszystkie elementy otoczenia – w dużej mierze wystarczają tylko takie elementy, jak zasoby własne, czy czynniki polityczne itp. Jednakże ocena pozycji strategicznej często wymaga wzięcia pod uwagę zarówno czynników zewnętrznych, jak i wewnętrznych.

Strategie rozwoju regionalnego są istotnym dokumentem, na podstawie którego prowadzona jest *de facto* średnioterminowa polityka intraregionalna. Aktualnie w Polsce strategie rozwoju są mechanizmem, przy użyciu którego samorządy regionalne mogą prowadzić politykę rozwoju. Praktyka jednak dowodzi, że zazwyczaj końcowa kompozycja przygotowanego dokumentu obejmuje zbyt wiele kwestii, które dla odpowiedniego wdrożenia i realizacji powinny być zmarginalizowane lub wręcz pominięte. Co ciekawe, w wersji najbardziej zaawansowanej kluczową częścią procedury wdrożeniowej staje się wieloletni plan inwestycyjny lub wieloletni plan finansowy. Przepisem, który w sposób ogólny wskazuje możliwość wieloletniego planowania i programowania rozwoju jest art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym, określający właściwości rady gminy do uchwalania programów gospodarczych. Strategia rozwoju gminy została usankcjonowana prawnie w art. 3 i 4 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁹, stanowiąc dokument programowy w oparciu o który samorząd gminny prowadzi lokalną politykę rozwoju. Podstawą prawną do opracowywania strategii rozwoju są uchwały rad miejskich

⁸ Odmianą metody SWOT jest metoda TOWS/SWOT, która łączy dwa komplementarne względem siebie podejścia do organizacji „z zewnątrz do wewnątrz” (TOWS) oraz „od wewnątrz na zewnątrz” (SWOT).

⁹ DzU z 2006 r. nr 227, poz. 1658.

i gminnych dotyczące uchwalania dokumentów stanowiących podstawę podejmowania krótkookresowych i długookresowych decyzji związanych z rozwojem gminy. Zauważmy, że konsultacje społeczne to jedna z form dialogu społecznego i określane są jako dwukierunkowa komunikacja administracji publicznej z partnerami społecznymi, prowadzona w celu uzyskania opinii na temat proponowanych przez administrację rozwiązań. Formy konsultacji mogą być zróżnicowane, ale mniej istotna jest forma przeprowadzonych konsultacji, co reprezentatywność uczestniczącej w pracach grupy – uczestnictwo wszystkich podmiotów istotnych z punktu widzenia realizacji strategii [Wrana, 2001, s. 155]. Chodzi bowiem o zaangażowanie w tworzenie strategii przedstawicieli reprezentujących działające w gminie podmioty gospodarcze i organizacje pozarządowe oraz lokalnych autorytetów, tzw. liderów opinii lokalnej [Domański, 1999, s. 31].

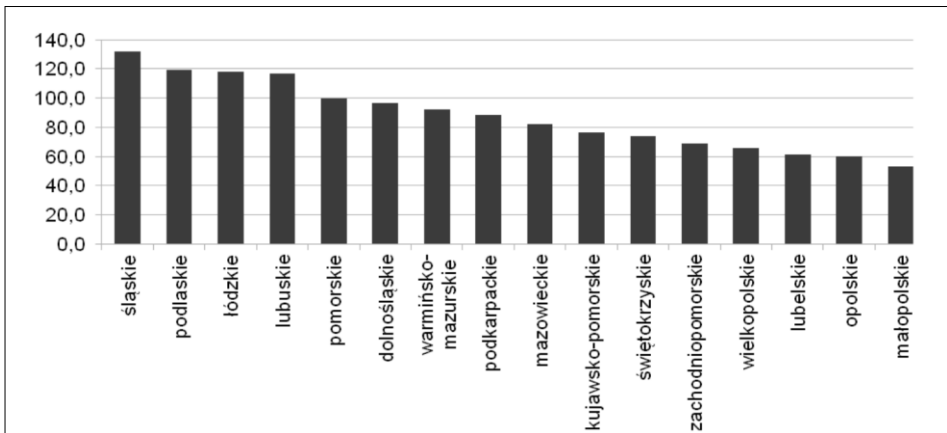
W świetle przedstawionych rozważań, należy zauważyć, że strategiczne zarządzanie rozwojem w regionie nie jest pod względem merytorycznym i metodycznym tożsame ze strategicznym zarządzaniem dużymi korporacjami. Z niewielkim więc tylko uproszczeniem można stwierdzić, że rozwój regionalny oraz strategia rozwoju regionalnego są w Polsce traktowane jako integralna część problematyki rozwoju państwa *sensu largo*. Instrumentacja rozwoju regionalnego jest zazwyczaj traktowana jako wewnętrznie spójny system, powiązany z całokształtem regulacji prawnych i działań faktycznych związanych z transformacją polskiej gospodarki do wymagań Unii Europejskiej. Niemniej strategii rozwoju regionalnego są istotnym dokumentem, na podstawie którego prowadzona jest *de facto* średnioterminowa polityka regionalna. Należy podkreślić, że aktualnie w Polsce strategii rozwoju są mechanizmem, przy użyciu którego samorządy regionalne mogą prowadzić politykę rozwoju. Praktyka jednak dowodzi, że zazwyczaj końcowa kompozycja przygotowanego dokumentu obejmuje zbyt wiele aspektów, które dla właściwego wdrożenia i realizacji powinny być zmarginalizowane lub wręcz pominięte. Co ciekawe, w wersji najbardziej zaawansowanej nadrzędną częścią procedury wdrożeniowej staje się wieloletni plan inwestycyjny lub wieloletni plan finansowy. Należy podkreślić, że w przypadku wielu planów strategicznych wskazuje się wszelkie istniejące źródła finansowania realizacji wszystkich możliwych działań samorządów terytorialnych. W mojej opinii takie podejście argumentuje się dążeniem do tego, aby w strategii znalazły się zadania, na które można pozyskać środki pozabudżetowe, z jednoczesnym zaakceptowaniem faktu, że spośród nich zrealizowane zostaną *prima facie* w szczególności te, na które uda się te środki pozyskać. Tymczasem wobec częstego uzależnienia możliwości uzyskania zewnętrznego wsparcia finansowego określonego przedsięwzięcia (ze środków unijnych) od uwzględnienia go w strategii, podejście takie nie wydaje się pozbawione sensu. Nie ulega jednak wątpliwości, że wyraźnie obniża ono realność czynności planistycznych. Uważam, że tylko upowszechnienie i wzrost jakości zarządzania strategicznego w samorządach wszystkich szczebli, może zapewnić wzrost tempa i efektywności rozwoju społeczno-gospodarczego całego kraju.

DZIAŁALNOŚĆ POLSKICH GMIN NA RZECZ ROZWOJU SPOŁECZNOŚCI LOKALNYCH

Planowanie jest pierwszym etapem w procesie zarządzania i jest niezwykle ważne, gdyż jakość ustalonych planów determinuje sprawność funkcjonowania gminy i jej terytorium. Nadrzędnym celem planowania jest jak najsprawniejsza koordynacja przedsięwzięć podejmowanych przez władze gminy w relacjach z podmiotami zewnętrznymi. Plan strategiczny działań określonej gminy powinien zawierać ustalone cele, które dana jednostka terytorialna powinna osiągać, aby się rozwijać, z podziałem na cele nadrzędne, pośrednie oraz cząstkowe. To też sama struktura strategicznych celów działań gminy musi tworzyć logicznie powiązany system, gdzie osiągnięcie celów cząstkowych przyczynia się do osiągania celów wyższego rzędu – celów pośrednich i celu głównego. Instrumenty planistyczne określają system planowania stosowany w danej jednostce terytorialnej [Noworól, 2007, s. 95]. W skład tego systemu wchodzi elementy takie, jak: analizowanie, prognozowanie, definiowanie celów i wizjonerstwo, tworzenie strategii, programowanie oraz projektowanie. Ze względu na analizowane elementy planowanie rozwoju jednostki samorządu terytorialnego dzieli się na planowanie społeczno-gospodarcze oraz przestrzenne. Zauważmy, że wypracowane na podstawie systemu planistycznego dokumenty mogą ograniczać się do obligatoryjnych prawnie planów, które każda gmina jest zobowiązana przygotować lub obejmować bardziej rozbudowane dokumenty, które bardziej szczegółowo wyznaczają plany i instrumenty ich realizacji. Decyzja o przygotowaniu nieobligatoryjnych dokumentów planistycznych jest decyzją indywidualnych gmin i ich władz oraz uzależniona jest w szczególności od stylu zarządzania jednostką terytorialną. Do nieobligatoryjnych instrumentów planistycznych należy strategia rozwoju gminy, która tworzy ramy systematyzujące działania władz gminy na rzecz jej rozwoju i wskazuje ich priorytetowe kierunki, formułuje cele do osiągnięcia w perspektywie najbliższych lat i – kierunkowo – sposób postępowania oraz podstawowe narzędzia stosowane w celu ich realizacji. Tworząc system planowania jednostki terytorialnej należy uwzględnić następujące elementy m.in. hierarchię planów, z określeniem ich powiązania oraz wyszczególnieniem ustaleń, które mają charakter wiążący dla planów niższego szczebla; wykaz planów prawnie obligatoryjnych i opcjonalnych; system czasowy planowania; wykaz istotnych dla realizacji polityki projektów kluczowych oraz system zarządzania nimi w relacji do programów operacyjnych [Klasik, 2002, s. 56].

Poza wszelką dyskusją pozostaje kwestia, że sterowanie rozwojem jednostki terytorialnej, jaką jest gmina, wymaga stworzenia efektywnego systemu, gdzie implementowane są nadrzędne cele i założenia zawarte w dokumentach planistycznych. Z niewielkim więc tylko uproszczeniem można stwierdzić, że wszystkie narzędzia sterowania (głównie monitoringu i kontroli) muszą być tak ukierunkowane, aby tworzyły koherentną strukturę systemu działań wszystkich

jednostek oraz interesariuszy do osiągnięcia pożądaných zmian w obrębie organizacji terytorialnej. Zgodnie z podziałem przedstawionym przez A. Noworóla do instrumentów bieżącego sterowania zaliczyć można m.in. politykę inwestycyjną; politykę finansową; marketing terytorialny; gospodarkę nieruchomościami własnymi samorządu [Noworól, 2008, s. 23].



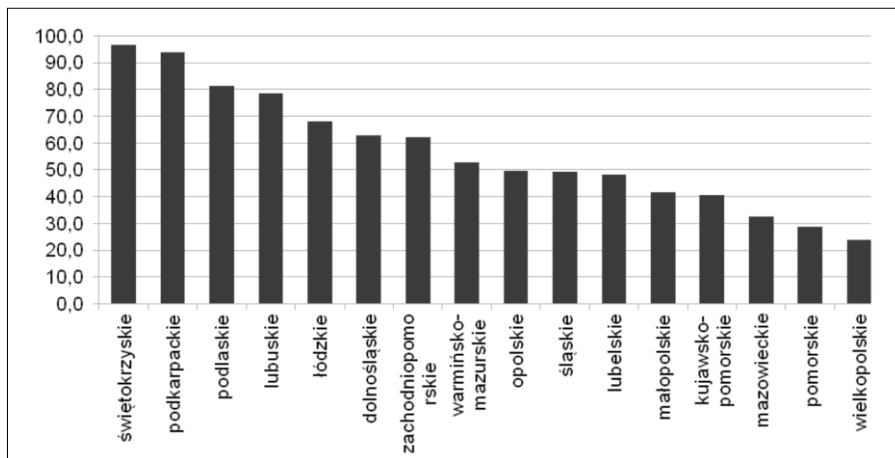
Rysunek 1. Środki pozyskane z UE *per capita* (średnia w latach 2007–2009 w zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Należy zauważyć, że rysunek 1 wskazuje na znaczące zróżnicowanie wielkości pozyskanych środków *per capita*, co widoczne jest w szczególności poprzez porównanie województw śląskiego i małopolskiego. Należy podkreślić, że najwyższe wartości pozyskanych środków wystąpiły w trzech województwach z pierwszej piątki rankingów uszeregowanych według PKB *per capita*. Jednakże w pierwszej piątce według PKB *per capita* znajdują się także województwa: mazowieckie i wielkopolskie, które w rankingu według pozyskanych środków z funduszy strukturalnych występują na miejscu dziewiątym i trzynastym. Oznacza to, że te dynamicznie rozwijające się województwa nie wykazują się wysoką absorpcją. Z rysunku 1 wynika, że wysoką absorpcją mogą się wykazywać województwa opóźnione rozwojowo, takie jak: warmińsko-mazurskie i podkarpackie. Z kolei w analizie aktywności gmin w pozyskiwaniu funduszy unijnych, interesująca jest analiza gmin wiejskich (rysunek 2), która określa przygotowanie tych gmin do pozyskiwania środków finansowych z funduszy strukturalnych.

Reasumując, istotą działania polskich gmin na rzecz rozwoju regionalnego jest wykorzystanie zróżnicowanych cech oraz predyspozycji poszczególnych części państwa jako nadrzędnego czynnika dynamizacji i wzrostu skuteczności działań prorozwojowych, podejmowanych przez podmioty publiczne poziomu regionalnego oraz jako czynnika stymulującego skuteczne decyzje alokacyjne

przez sektor niepubliczny. Co ciekawe, strategiczne planowanie regionalne powinno więc integrować społeczne, ekonomiczne, i środowiskowe aspekty problematyki rozwoju gminy. Reguła ta nie znalazła jednak jak dotąd potwierdzenia ani w ustawodawstwie, ani w podejmowanych działaniach organizacyjnych.



Rysunek 2. Środki pozyskane z UE w gminach wiejskich *per capita* (średnia w latach 2007–2009 w zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

W związku z ewidentnym niewyposażeniem samorządów województw w finansowe środki działania gminne strategie, a zwłaszcza programy operacyjne, powstają pod dyktando tych organów władzy publicznej, które środkami takimi dysponują. Są to bowiem nie tylko organy centralne, lecz także samorządy lokalne, co w realiach polskich jest zjawiskiem nowym, o nie w pełni jeszcze rozpoznanych konsekwencjach.

PODSUMOWANIE

Analiza zaprezentowanych materiałów potwierdza *prima facie*, że na jej tle można przedstawić kilka ogólniejszych konkluzji. Część z nich stanowi potwierdzenie *expressis verbis* też zamieszczonych we wstępnej części niniejszego opracowania.

Po pierwsze, rozwój gospodarki rynkowej i decentralizacja sektora finansów publicznych spowodowały, że odpowiedzialność za rozwój lokalny oraz pobudzenie i kształtowanie rozwoju gospodarczego znajduje się w kompetencjach przede wszystkim władz lokalnych i regionalnych. We współczesnych uwarunkowaniach prawnych istotne funkcje z zakresu rozwoju lokalnego przypadają gminie.

Po drugie, istotą strategii rozwoju regionalnego jest wykorzystanie zróżnicowanych cech oraz predyspozycji poszczególnych części państwa jako nadrzędnego czynnika dynamizacji i wzrostu skuteczności działań prorozwojowych, podejmowanych przez podmioty publiczne poziomu regionalnego oraz jako czynnika stymulującego skuteczne decyzje alokacyjne przez sektor niepubliczny. W związku z niedofinansowaniem samorządów województw gminne strategie, a zwłaszcza programy operacyjne, tworzone są przez organy władzy publicznej, które środki takie posiadają.

Po trzecie, strategiczne planowanie regionalne powinno integrować społeczne, ekonomiczne i środowiskowe aspekty problematyki rozwoju gminy. Zasada ta nie znalazła jednak jak dotąd potwierdzenia ani w ustawodawstwie, ani w podejmowanych działaniach organizacyjnych. Upowszechnienie i wzrost jakości zarządzania strategicznego w samorządach wszystkich szczebli, może zapewnić wzrost tempa i efektywności rozwoju społeczno-gospodarczego całego kraju.

LITERATURA

- Agopszowicz, A., Gilowska Z., 1997, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa.
- Berman N., 2000, *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego – budowanie lepszej przyszłości gospodarczej w polskich gminach*, Wyd. Municipium, Warszawa.
- Biniecki J., Szczupak B., 2004, *Strategiczne myślenie o przyszłości gminy*, Wyd. AE w Katowicach, Katowice.
- Brandenburg H., 2002, *Zarządzanie lokalnymi projektami rozwojowymi*, Wyd. AE w Katowicach, Katowice.
- Byars L.L., 2000, *Strategic Management. Planning and Implementation. Concepts and Casus* [za:] A. Stabryła, *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa–Kraków.
- Cichy D., 1994, *Kształcenie ekologiczne w gminie – rola i zadania samorządu* [w:] *Ekologia wsi*, Materiały z IV Ogólnopolskiego Forum, Krosno.
- Czuryk M., Karpiuk M., 2008, *Istota samorządu terytorialnego*, „Administracja i Zarządzanie”, nr 6.
- Domański T., 1999, *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Wyd. Hamal Books, Warszawa.
- Fundowicz S., 2009, *Odpowiedzialność mieszkańców za sprawy jednostki samorządu terytorialnego* [w:] *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, red. J. Parchomiuk, B. Uljasz, E. Kruk, Wyd. Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Granat M., 2006, *Ustrój prawny samorządu terytorialnego* [w:] *Polskie Prawo Konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin.
- Gierszewska G., Romanowska M., 1995, *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa.

- Głuszcak Z., Nowakowska A. (red.), 2004, *Rozwój miast i regionów w procesie integracji europejskiej*, Wyd. Zakładu Ekonomiki Regionalnej i Ochrony Środowiska, Łódź.
- Griffin R.W., 2002, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Hood Ch., 1991, *A public management for all seasons?*, „Public Administration”, t. 69, nr 1.
- Klasik A., 2002, *Strategie regionalne. Formułowanie i wprowadzanie w życie*, Wyd. AE w Katowicach, Katowice.
- Kosiedowski W. (red.), 2005, *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, Wyd. TNOiK, Toruń.
- Kowalak A., 2001, *Edukacja ekologiczna w Polsce*, Fundacja Centrum Edukacji Ekologicznej Esi, Krosno.
- Kozłowski S., 2002, *Ekorozwój – wyzwanie XXI wieku*, PWN, Warszawa.
- Krupski R. (red.), 2001, *Zarządzanie strategiczne. Koncepcje – metody*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław.
- Kuźniar R., 2000, *Globalizacja, geopolityka i polityka zagraniczna*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 1.
- Nowińska E., 2000, *Strategiczne planowanie rozwoju gmin na przykładzie gmin pogranicza* [w:] B. Gruchman, F. Walk, E. Nowińska, *Strategie rozwoju lokalnego na przykładzie gmin pogranicza polsko-niemieckiego*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań.
- Nowińska E., 1997, *Strategia rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań.
- Noworól A., 2008, *Bariery rozwoju lokalnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Szczecinie”, z. 1.
- Noworól A., 2007, *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Wyd. UJ, Kraków.
- Olejniczak-Szałowska E., 2002, *Prawo do udziału w referendum*, Wyd. UŁ, Łódź.
- Osborne T., Gaebler T., 1992, *Rządzić inaczej*, Media Rodzina of Poznań, Poznań.
- Parysek J., 2001, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wyd. Naukowe UAM, Poznań.
- Reinalda B., Verbeek B., 2004, *The issue of decision making within international organizations* [w:] *Decision Making Within International Organizations*, red. B. Reinalda, B. Verbeek, London, New York.
- Rummler G.A., Brache A.P., 2000, *Podnoszenie efektywności organizacji*, PWE, Warszawa.
- Sobczak E., 2012, *Wykorzystanie funduszy unijnych a spójność społeczno-ekonomiczna w rozwoju regionów*, Wyd. OWPW, Warszawa.
- Stoner J., Wankel C., 1992, *Kierowanie*, PWE, Warszawa.
- Szewe T., 2005, *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz.
- Szewe A., 2008, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa.
- Sztando A., 1998, *Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin*, „Samorząd Terytorialny”, nr 11.
- Sztando A., 2010, *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.

- Wrana K., 2001, *Partnerstwo w strategiach rozwoju lokalnego i regionalnego* [w:] *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*, red. A. Klasik, F. Kuźnik, Wyd. AE w Katowicach, Katowice.
- Wysocka E., Koniński J., 1998, *Strategia rozwoju województw i gmin. Teoria i praktyka*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa–Zielona Góra.

Streszczenie

Działanie polskich gmin na rzecz rozwoju regionalnego polega na wykorzystaniu zróżnicowanych cech oraz predyspozycji państwa jako nadrzędnego czynnika dynamizacji i wzrostu skuteczności działań prorozwojowych, podejmowanych przez podmioty publiczne poziomu regionalnego oraz jako czynnika stymulującego skuteczne decyzje alokacyjne przez sektor niepubliczny. Upowszechnienie i wzrost jakości zarządzania strategicznego w samorządach wszystkich szczebli może zapewnić wzrost tempa i efektywności rozwoju społeczno-gospodarczego całego kraju. Strategiczne planowanie regionalne powinno integrować społeczne, ekonomiczne i środowiskowe aspekty problematyki rozwoju gminy. W opracowaniu omówiono najistotniejsze kwestie dotyczące m.in. koncepcji rozwoju gminy jako podstawy zarządzania strategicznego; działalności polskich gmin na rzecz rozwoju regionów i społeczności lokalnych.

Strategic Planning for Economic Development in the Polish Communities

Summary

Operation of Polish municipalities for regional development involves the use of different features and suitability of the state as parent and growth factor dynamization effectiveness of development projects undertaken by public bodies and the regional level as a factor stimulating effective allocative decisions by non-public sector. Spread and increase the quality of strategic management in local government at all levels, can provide increased speed and efficiency of social and economic development throughout the country. Strategic regional planning should integrate social, economic and environmental aspects of community development issues. In this paper we will discuss the most important issues such as community development concept as a basis for strategic management, the activities of Polish municipalities for the development of regions and local communities.