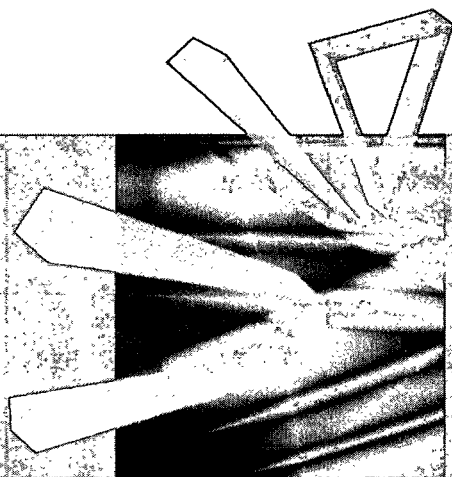


Dylematy rozwoju lokalnego i regionalnego na początku XXI wieku



Redaktorzy naukowi
Stanisław Korenik
Anna Dybała



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2010

Spis treści

Wstęp	9
Anna Batko: Organizacja promocji w turystyce miasta	11
Agnieszka Borowska: Rola trójsektorowego podejścia w stymulowaniu rozwoju lokalnego na przykładzie produktów tradycyjnych	27
Jacek Chądzyński: Wykorzystanie instrumentów polityki rozwoju lokalnego i ocena ich przydatności przez gminy województwa łódzkiego	38
Andrzej Ł. Chojnacki: Analiza ekonomiczna eksploatacji elektroenergetycznych sieci dystrybucyjnych w gminach wiejskich oraz miejskich	45
Maria Heldak: Plan miejscowy jako stymulator rozwoju gospodarczego gminy na przykładzie planów w gminie miejskiej Oława i gminie wiejskiej Stoszowice	53
Magdalena Kalisiak-Mędelaska: Funkcjonowanie władz lokalnych i sprawność podległej im administracji na przykładzie gmin województwa łódzkiego	63
Renata Koszyk-Białobrzeska, Joanna Zielińska, Karolina Wojdowicz: Aktywność władz gminy podstawowym czynnikiem rozwoju lokalnego na przykładzie gminy Wielbark	72
Irena Kin-Dittmann: Szanse i zagrożenia rozwoju polskiej e-administracji	79
Jolanta Kondratowicz-Pozorska: Pomoc władz publicznych w tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego na terenach wiejskich	88
Monika Stachowicz: Gospodarka odpadami komunalnymi w małych gminach na przykładzie Ekologicznego Związku Gmin Dorzecza Koprzywianki	98
Elżbieta Strzelecka: Samorząd terytorialny w konflikcie energetycznym	107
Stanisław Korenik: Zjawisko konwergencji i spójności w procesie integracji europejskiej	120
Aldona Podgórnai-Krzykacz: Pomiar jakości rządzenia lokalnego. Zarys problemu	128
Wawrzyniec Rudolf: Koncepcja <i>governance</i> na szczeblu regionu samorządowego	136
Beata Raszka, Maria Heldak: Uspołecznienie procesów decyzyjnych. Przypadek gmin Bukowina Tatrzańska i Swarzędz	144
Alicja Zakrzewska-Półtorak: Atrakcyjność turystyczna i polityka rozwoju turystyki w województwie dolnośląskim	156
Małgorzata Rogowska: Rozwój wybranych elementów infrastruktury technicznej gmin powiatu kłodzkiego w latach 2003-2006	168

Agnieszka Ziomek: Rezultaty ekonomiczne partnerstw lokalnych a rozwój lokalny. Analiza wybranych przykładów	180
Andrzej Sztańdo: Wdrażanie strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego	188
Alina Walenia: Relacje administracji rządowej i samorządowej województwa podkarpackiego w zakresie realizacji polityki regionalnej UE	197
Kinga Wasilewska: Wpływ władz lokalnych na rozwój społeczno-ekonomiczny jednostek samorządu terytorialnego	209
Anna Przychodzka: Ewaluacja programów rozwoju regionalnego jako platforma tworzenia i wykorzystania wiedzy w administracji publicznej ...	217
Piotr Bury, Paweł Dziekański, Joanna Rogalska: Samodzielność dochodowa gmin województwa świętokrzyskiego	226
Beata Filipiak: Znaczenie informacji w ocenie sytuacji i gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w opiniach respondentów	236
Bogdan Klepacki, Barbara Kusto: Kapitał ludzki władz samorządowych województwa świętokrzyskiego a poziom dochodów gmin	248
Ewa Markowska-Bzducha: Rola samorządu terytorialnego w kreowaniu rozwoju lokalnego i regionalnego – samorządowe wydatki inwestycyjne	257
Kamila Piasecka: Rola wojewody jako instytucji pośredniczącej w certyfikacji w systemie organizacyjnym funduszy europejskich z perspektywy finansowej 2007-2013	264
Alicja Sekuła: Dochody gmin z tytułu opłat	272
Andrzej Łuczyszyn: Innowacyjność w przestrzeni lokalnej – podstawowe kierunki	281
Katarzyna Miszczak: Polityka rozwoju oparta na klastrach w przestrzeni kreatywnych aglomeracji	292
Niki Derlukiewicz: Przekształcenia i zadania polityki innowacyjnej ze szczególnym uwzględnieniem szczebla regionalnego	302

Summaries

Anna Batko: Organization of promotion in town tourism	26
Agnieszka Borowska: The role of triple partnership in the stimulation of local developing on the example of traditional products	37
Jacek Chądzyński: The usage of instruments of local development policy and the assessment of their applicability by communities of Lodz voivodeship	44
Andrzej Ł. Chojnacki: Economic analysis of electro-energy distribution networks use in rural and urban communities	52

Maria Heldak: Local development plan as a stimulator of economic development on the example of plans in Oława city commune and Stoszowice country commune	62
Magdalena Kalisiak-Mędelaska: Functioning of local authorities and proficiency of their administration on the example of Lodz voivodeship's municipalities	71
Renata Koszyk-Białobrzaska, Joanna Zielińska, Karolina Wojdowicz: Activity of commune authorities as a basic factor of local development	78
Irena Kin-Dittmann: Opportunities and threats in the development of Polish e-government	87
Jolanta Kondratowicz-Pozorska: Support of public authorities in the creation of citizen's society in rural regions	97
Monika Stachowicz: The municipal waste disposal in small communes, on the example of an intermunicipal ecological organization of Koprzywianki river basin communes	106
Elżbieta Strzelecka: Local government as a party in conflict with power sector's projects	119
Stanisław Korenik: Convergence and cohesion phenomena in the European integration process	127
Aldona Podgórnjak-Krzykacz: Quality measurement of local governance. Issue outline	135
Wawrzyniec Rudolf: Governance at the regional self-government level ..	143
Beata Raszka, Maria Heldak: The nationalization of decision-making processes. Study case: Bukowina Tatrzańska commune i Swarzedz commune	155
Alicja Zakrzewska-Półtorak: Tourist attractiveness and tourism development policy in Lower Silesia voivodeship	167
Małgorzata Rogowska: Development of chosen technical infrastructure elements in Kłodzko district's municipalities during 2003-2006	179
Agnieszka Ziomek: Economic results of local partnership and local economic development. Analysis based on chosen examples	187
Andrzej Sztando: Territorial self-government units development strategy application	196
Alina Walenia: Mutual relations of the government administration and provincial government units in the scope of implementing the UE regional policy in of Podkarpacie voivodeship	208
Kinga Wasilewska: Local governments' influence on social-economic development of local units	216
Anna Przychodzka: Evaluation of regional development programmes as a platform for knowledge creation and management in public administration	225

Piotr Bury, Paweł Dziekański, Joanna Rogalska: Revenue independence of Świętokrzyskie voivodeship's municipalities	235
Beata Filipiak: The meaning of information in the estimation of situation and financial economy of local self government in respondents' opinion	247
Bogdan Klepacki, Barbara Kusto: Local government authorities human resources in Świętokrzyskie voivodeship in relation to communes revenue	255
Ewa Markowska-Bzducha: The part of territorial autonomy in creating local and regional development – municipal capital expenditures	263
Kamila Piasecka: The role of governor as an intermediate body in the certifications of EU funds in the financial perspective of 2007-2013	271
Alicja Sekuła: Commune incomes from local charges	280
Andrzej Łuczyszyn: Innovations in local space – basic trends	291
Katarzyna Miszczak: Policy of development based on clusters in space of creative agglomerations	301
Niki Derlukiewicz: Transformations and tasks of innovation policy with particular emphasis on regional level	308

Andrzej Sztando

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

WDRAŻANIE STRATEGII ROZWOJU JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Streszczenie: Artykuł jest prezentacją wielu informacji na temat wdrażania strategii rozwoju jednostek samorządu terytorialnego będących wynikiem prac badawczo-wdrożeniowych autora, przeprowadzonych w samorządach lokalnych i regionalnych w okresie kilkunastu ostatnich lat. Dotyczą one szczególnie podstawowych pojęć z nią związanych, kształtowania procesu jej budowy, tak by prawdopodobieństwo jej realizacji było wysokie, oraz elementów składowych procedury wdrożeniowej. Swoje rozważania autor wzbogaca przykładami pochodzącymi z praktyki działalności samorządowej.

1. Wstęp

Planowanie strategiczne w samorządach wojewódzkich, powiatowych i gminnych jest współcześnie procesem powszechnie stosowanym. Niemniej jednak ze względu na wagę w kreowaniu rozwoju lokalnego i regionalnego, a także z powodu niedoskonałego oprzyrządowania teoretycznego i licznych błędów popełnianych w praktyce, wciąż istnieje potrzeba podejmowania badań, tworzenia innowacyjnych rozwiązań, ich aplikowania oraz upowszechniania wiedzy w tym zakresie. Niniejszy artykuł ma na celu zestawienie wybranych informacji będących wynikiem prac badawczo-wdrożeniowych¹ autora, przeprowadzonych w samorządach lokalnych i regionalnych w okresie kilkunastu ostatnich lat. Dotyczą one problematyki wdrażania strategii, w tym szczególnie podstawowych pojęć z nią związanych, kształtowania procesu jej budowy, tak by prawdopodobieństwo jej realizacji było wysokie, oraz elementów składowych procedury wdrożeniowej.

¹ Prace te obejmują udział w sporządzeniu i wdrażaniu ponad pięćdziesięciu strategii rozwoju gmin, powiatów i województw.

2. Pojęcia podstawowe

Prawidłowa prezentacja problematyki wdrażania strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego wymaga poczynienia w pierwszej kolejności pewnych ujęć definicyjnych. Po pierwsze, niezbędne jest sprecyzowanie, co należy rozumieć przez pojęcie wdrażania ww. strategii. Ze względu na obszerny zakres merytoryczny zostanie ono zaprezentowane w podpunktach. Wdrażaniem strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego jest zespół czynności służących:

- osiągnięciu postawionych w tej strategii celów, w tym szczególnie przez realizację zawartych w niej przedsięwzięć inwestycyjnych, usługowych, administracyjnych, organizacyjnych i prawotwórczych,
- koordynacji w czasie i przestrzeni realizacji ww. przedsięwzięć,
- monitorowaniu realizacji ww. przedsięwzięć i weryfikacji stopnia osiągnięcia celów postawionych w strategii,
- monitorowaniu i korygowaniu czynności służących organizacji wdrażania strategii,
- monitorowaniu aktualności treści strategii i korygowaniu jej w odpowiednich momentach.

Jak widać, wdrażanie strategii to nie tylko osiąganie stanu docelowego w niej określonego, ale również obserwacja i modyfikacja procedury wdrożeniowej oraz samej strategii. Pojęciem pochodnym w stosunku do wdrażania strategii jest procedura wdrożeniowa. Taką procedurę stanowi algorytm działań składających się na czynności wdrożeniowe. Biorąc pod uwagę ww. cele wdrażania strategii, uprawione wydaje się twierdzenie, że jest to zmienny, autoadaptacyjny algorytm otwarty na ingerencję podmiotu lub podmiotów wykorzystujących go. Razem z nimi, tzn. z organami stanowiącym i wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego, jednostkami organizacyjnymi i spółkami, a także, ewentualnie, partnerami współdziałania strategicznego, takimi jak np.: inne jednostki samorządu terytorialnego, podmioty gospodarcze czy organizacje pozarządowe, tworzy system wdrażania strategii. Inaczej mówiąc, chodzi o zespół podmiotów oraz łączących je zasad współdziałania, mających na celu realizację zawartych w strategii działań, ewaluację strategii i procesu jej wdrażania, dokonywanie korekt procesu realizacji strategii oraz projektowanie i dokonywanie zmian samej strategii.

3. Wdrażanie strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego a jej treść

Jedną z kluczowych kwestii, jakie można postawić w toku badań nad wdrażaniem strategii rozwoju jednostek samorządu terytorialnego, jest pytanie o czynniki przesądzające o skuteczności i efektywności tego procesu. Z całą pewnością, prócz jakości procedury wdrożeniowej oraz umiejętności podmiotów, które się nią posługują, należy tu wskazać treść samej strategii. Nie ulega bowiem wątpliwości, że

trzy jej cechy silnie determinują potencjalny stopień sukcesu procedury wdrożeniowej. Pierwszą z nich jest realność celów sformułowanych w strategii. Z dużym uproszczeniem, ale jednocześnie z dużą dozą pewności, można stwierdzić, że im mniejszy merytoryczny związek między:

- wynikami diagnozy strategicznej, czyli identyfikacji *ex post* i *ex ante* właściwości danego terytorium, a także aktywnych (potencjalnych) czynników zewnętrznych mających (mogących mieć) wpływ na te właściwości,
- okresem realizacji zawartych w strategii, konkretnych przedsięwzięć inwestycyjnych, usługowych, administracyjnych, organizacyjnych i prawotwórczych,
- celami określonymi w strategii oraz zakresem ww. przedsięwzięć,
- środkami, jakie realizatorzy strategii będą mogli skierować na realizację ww. przedsięwzięć,

tym mniejsze możliwości sformułowania takiej procedury wdrożeniowej, która będzie miała realne szanse na zagwarantowanie doprowadzenia gospodarczej, społecznej i środowiskowej sfery jednostki samorządu terytorialnego do stanu w strategii określonego jako docelowy. Relacja taka ujawnia się przede wszystkim tam, gdzie podczas prac nad strategią popełniono wiele błędów, w tym przede wszystkim błąd zaniechania dokonywania wyborów wobec ograniczeń dostępnych środków. Cechą drugą strategii, przesądzającą o potencjalnym stopniu sukcesu procedury wdrożeniowej, są liczebność i zakres przedsięwzięć, które mają być zrealizowane w jej ramach. Oczywiście, im są one większe, tym bardziej rozległa merytorycznie powinna być procedura wdrożeniowa. Tego typu zależność jest szczególnie łatwa do zaobserwowania w przypadku strategii sporządzanych dla dużych ośrodków miejskich, gdzie z jednej strony zakres beneficjentów i ich potrzeb jest obszerny, a z drugiej możliwości finansowe pozwalają na ich istotne zaspokajanie. Trzecią z omawianych cech jest liczebność i rodzaj podmiotów, które będą uczestniczyć w procedurze wdrożeniowej. Podobnie jak poprzednio, mamy tu do czynienia z zależnością wprost proporcjonalną. W typowej gminie wiejskiej procedura wdrożeniowa strategii rozwoju dotyczyć będzie przede wszystkim wójta i urzędu gminy. W pewnym stopniu również nielicznych jednostek organizacyjnych i rady gminy. Z kolei w samorządzie dużego miasta poza organami: prezydentem i radą miasta oraz jednostkami organizacyjnymi z pewnością w procedurze wdrożeniowej uczestniczyć będą miejskie spółki i partnerzy niezależni. Oznacza to, że procedura wdrożeniowa musi uwzględniać zarówno ich role w algorytmie wdrażania, jak i specyficzne dla nich cechy. Dotyczy to np. komunalnych spółek, których działalność z jednej strony stanowi poważną część całej działalności samorządowej, natomiast z drugiej nie podlega bezpośrednim poleceniom samorządowych władz. Podsumowując tę część rozważań, można stwierdzić, że warunkiem koniecznym możliwości kreacji optymalnej procedury wdrożeniowej jest realność strategii, natomiast wymagania, jakie procedura ta musi spełniać, są tym bardziej rygorystyczne, im szerszy jest zakres merytoryczny strategii i zbiorowość podmiotów w nią zaangażowanych.

4. Zawartość procedury wdrożeniowej

Literatura przedmiotu poświęcona wdrażaniu strategii rozwoju jednostek samorządu terytorialnego jest znacznie uboższa w porównaniu z literaturą poruszającą problematykę analizowania układów terytorialnych i konceptualizacji ich rozwoju². Niemniej jednak prace badawczo-wdrożeniowe autora i analiza dostępnych w tym zakresie pozycji pozwalają na dokonanie konstrukcji modelowego minimum elementów, które powinny tworzyć omawiany algorytm. Owo minimum to:

- podmiot odpowiedzialny za organizację i koordynację procesu wdrażania strategii,
- zadania ww. podmiotu w zakresie wdrażania strategii,
- podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych przedsięwzięć zawartych w strategii,
- ewentualne zmiany struktury organizacyjnej jednostek organizacyjnych samorządu,
- ewentualne zmiany struktury jednostek organizacyjnych i spółek samorządu,
- role organu stanowiącego i wykonawczego samorządu w procesie wdrażania strategii,
- źródła finansowania realizacji zadań mających doprowadzić do osiągnięcia postawionych w strategii celów.

Istnieją dwa sposoby racjonalnego określenia podmiotu odpowiedzialnego za organizację procesu wdrażania strategii. Pierwszym jest powierzenie realizacji prac wdrożeniowych jednej z komórek organizacyjnych urzędu miasta (w przypadku gmin), starostwa powiatowego (w przypadku powiatów) lub urzędu marszałkowskiego (w przypadku województw). Tego typu rozwiązanie nie może mieć jednak zastosowania w zdecydowanej większości gmin wiejskich, małych gmin miejsko-wiejskich i miejskich, a także w słabszych finansowo samorządach powiatowych, ze względu na wiążącą się z nim nieuniknioną rozbudowę struktury ww. komórek. W pozostałych przypadkach rozwiązanie to należy uznać za dobre, pod warunkiem że podmiot-komórka dysponuje odpowiednio licznym i merytorycznie przygotowanym zapleczem kadrowym, a także środkami niezbędnymi do finansowania prac planistycznych, organizacyjnych i diagnostycznych, których realizacja jest niezbędna w procesie wdrożeniowym. Konieczne jest także określenie takich formalnych zależności między ową komórką a pozostałymi, aby możliwe było prowadzenie przez nią procesów koordynacyjnych. Jeśli chodzi o stosowane w praktyce nazewnictwo, to komórki takie noszą najczęściej jedną z nazw: Wydział Planowania Strategicznego, Wydział Strategii i Rozwoju Miasta, Wydział Planowania i Rozwoju.

Rozwiązaniem alternatywnym jest utworzenie kolegiального organu sztabowego przy organie wykonawczym samorządu, nazywanego zwykle zespołem ds. wdrażania strategii. Jest to rozwiązane dające dobre rezultaty w małych i średnich sa-

² Wśród interesujących pozycji ją tworzących znajdują się: [Klasik 2002; Ziółkowski 2001; Czornik 2003].

morządach lokalnych oraz praktycznie we wszystkich samorządach powiatowych. Ze względu na sposób budowy składu osobowego nie powinno być stosowane w samorządach wojewódzkich i największych miastach. Zespół budowany jest na bazie kierownictwa urzędu gminy (miasta, starostwa powiatowego) oraz pozostałych jednostek organizacyjnych samorządu i jego spółek. Nie chodzi tu zatem o kreację nowego elementu struktury organizacyjnej, lecz o horyzontalny sposób wykorzystania osób odpowiedzialnych za jego poszczególne wertykalne części. Oczywiście, tak jak w poprzednim przypadku, zespół ds. wdrażania strategii musi mieć określone formalne ramy funkcjonowania, listę wdrożeniowych zadań i metody ich wykonywania, a także środki pieniężne i techniczne. W przeciwnym razie może faktycznie pełnić co najwyżej funkcję ciała dyskusyjnego, którego wyniki prac będą bardziej przypominały efemerydy niż konkretne ustalenia i decyzje przybliżające układ lokalny do stanu wyrażonego w strategicznej wizji rozwoju. Podobny, niepożądany efekt przynieść może stosowany niekiedy w praktyce wariant polegający na powołaniu komisji w organie stanowiącym samorządu lub rozszerzeniu zadań jednej z komisji istniejących. Być może intencją wprowadzania takiego rozwiązania jest połączenie podmiotu odpowiedzialnego za wdrażanie strategii z podmiotem posiadającym uprawnienia decyzyjne i kontrolne w stosunku do organu wykonawczego. Tak czy inaczej rozwiązanie takie nie może przynieść dobrych skutków, ponieważ żadna grupa radnych nie jest w stanie wykonać wszystkich zadań niezbędnych do prawidłowej realizacji procedury wdrożeniowej. Ograniczają je bowiem nie tylko częsty brak wiedzy eksperckiej i brak relacji służbowych z pracownikami administracji samorządowej, ale także wysoce ograniczony zakres czasu, jaki poświęcają na udział w posiedzeniach komisji.

Jeśli chodzi o zadania, czyli funkcje podmiotu odpowiedzialnego za organizację procesu wdrażania strategii, to można je podzielić na planistyczne, monitoringuowe, informacyjno-wnioskodawcze, wewnętrznej dystrybucji informacji, promocyjne, kooperacyjne, prewencyjne, doradcze, koordynacyjne i wewnętrzne³. W ich ramach omawiany podmiot prowadzi najczęściej prace, takie jak: budowa dokumentów planistycznych niższej w stosunku do strategii rangi, które są jej branżowym lub okresowym uszczegółowieniem, monitorowanie procesu wdrażania strategii, obserwacja najistotniejszych zmian właściwości układu terytorialnego i czynników zewnętrznych, które na niego wpływają; monitorowanie 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

³ Więcej na ten temat w: [Sztando 2001, s. 159-172].

kluczowym znaczeniu dla realizacji strategii, koordynacja decyzji i aktów prawa lokalnego, tak by sprzyjały wdrażaniu strategii.

Wśród podmiotów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych przedsięwzięć zawartych w strategii najczęściej znajdują się referaty, wydziały, 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. W dwóch ostatnich przypadkach włączenie ich do procesów wdrożeniowych odbywa się za ich wiedzą i zgodą, natomiast w pozostałych – na drodze dyspozycji służbowej. Do rzadkości należy sytuacja, w której przydziału zadań do wykonawców dokonuje się już w samej strategii. Znacznie częściej odbywa się to przy wykorzystaniu trybu zarządzania organu wykonawczego samorządu, podejmowanego niezwłocznie po uchwaleniu strategii.

Określane w procedurze wdrożeniowej ewentualne zmiany struktury organizacyjnej jednostek samorządu dotyczą przede wszystkim urzędów gmin (miast), starostw powiatowych i urzędów marszałkowskich. Polegają przede wszystkim na takich jej uzupełnieniach, które są niezbędne lub korzystne z punktu widzenia czynności wdrożeniowych. Może być to np. utworzenie wydziału planowania strategicznego w urzędzie miasta lub powołanie pełnomocnika prezydenta miasta ds. wdrażania strategii rozwoju. Możliwe są także zmiany zakresu zadań, za które odpowiadają poszczególne komórki organizacyjne. Typową zmianą wynikającą z procedury wdrożeniowej jest rozszerzenie zakresów ich zadań o gromadzenie informacji i ustalanie wartości wskaźników charakteryzujących stopień osiągnięcia celów operacyjnych strategii⁴.

Do rzadkości należy określanie w procedurze wdrożeniowej zmian struktury jednostek organizacyjnych czy też spółek samorządu. Tego typu działania miewają miejsce w dużych, metropolitalnych ośrodkach miejskich, gdzie zakres niezbędnych czynności koordynacyjnych jest na tyle rozległy, że ich realizacja wymaga powołania wyspecjalizowanych podmiotów. Jako przykład może tu posłużyć Miejska Pracownia Planowania Przestrzennego i Strategii Rozwoju będąca jednostką budżetową miasta stołecznego Warszawy.

Wydawać się może, że określanie w procedurze wdrożeniowej roli organu stanowiącego i wykonawczego nie jest zabiegiem koniecznym. Strategia rozwoju, przyjmowana w formie uchwały rady lub sejmiku, jest bowiem aktem prawa terytorialnego i jako taka funkcjonuje w strukturze prawa samorządu terytorialnego, w której zadania obu tych organów są jednoznacznie określone. Niemniej jednak nie

⁴ Najczęściej dokonuje się pomiaru stopnia osiągnięcia właśnie celów operacyjnych, a nie strategicznych, ponieważ te ostatnie formułowane są – zgodnie ze sztuką planistyczną – zbyt generalnie. Pomiar dla celów operacyjnych, będących składowymi celów strategicznych lub etapami na drodze do ich osiągnięcia, jest z jednej strony zdecydowanie łatwiejszy do przeprowadzenia, natomiast z drugiej pozwala na wyciągnięcie znacznie przydatniejszych wniosków.

jest to zabieg bezcelowy. Pozwala on na sprecyzowanie ogólnych zasad prawnych w zakresie dotyczącym wdrażania strategii, co może proces ten udoskonalić. W przypadku organu wykonawczego jego rola polega na takim zarządzaniu podległymi mu strukturami, aby wykonywane były czynności wdrożeniowe opisane wyżej w ramach prezentacji funkcji podmiotu odpowiedzialnego za organizację procesu wdrażania strategii. Chodzi tu o powołanie takiego podmiotu, kierowanie nim (w tym motywowanie jego członków), zapewnienie mu obsługi materialnej i eksperckiej, powierzanie niektórych prac wdrożeniowych podmiotom zewnętrznym oraz składanie organowi stanowiącemu rocznych sprawozdań z postępów w realizacji strategii. Strategia, tak jak każda inna uchwała, zostaje powierzona do wykonania organowi wykonawczemu – stosowny zapis zawsze znajduje się w jej finalnej części. Niemniej jednak proces wdrażania strategii jest również zależny od działań podejmowanych przez radę czy też sejmik. Jako organ stanowiący samorządu, podejmując decyzje, w bardzo istotny sposób wpływa on nie tylko na możliwości wywiązania się organu wykonawczego ze zobowiązań w strategii zawartych, ale również samodzielnie decyduje o działaniach temu służących. Z kolei będąc jednocześnie organem kontrolnym, bierze udział w jej ewaluacji i ocenia prace wdrożeniowe organu wykonawczego. Wobec tego treść procedury wdrożeniowej odnosząca się do niego może zawierać:

- terminowe podejmowanie uchwał zapewniających prawne i finansowe warunki do wdrażania poszczególnych zadań strategicznych,
- zabezpieczenie środków budżetowych niezbędnych do organizacji procesu wdrażania strategii, np. pokrycia kosztów prac zespołu ds. wdrażania strategii, kosztów dokumentów planistycznych uszczegóławiających zapisy strategii, kosztów promocji strategii, koszty działań monitoringowych itp.,
- opiniowanie i współkształtowanie dokumentów planistycznych uszczegóławiających zapisy strategii,
- popieranie wprowadzenia i przestrzeganie procedury zapewnienia zgodności budżetów ze strategią,
- popieranie wprowadzenia i przestrzeganie procedury zapewnienia zgodności pozostałych uchwał ze strategią,
- udział w promocji strategii,
- udział w ewaluacji strategii.

Ostatni z niezbędnych elementów procedury wdrożeniowej to źródła finansowania. Trudno sobie wyobrazić, aby zawierała ona szczegółowe informacje o tych źródłach dla każdego z przedsięwzięć zawartych w strategii. Możliwość taką wyklucza przede wszystkim co najmniej kilkuletni horyzont czasowy i wiążąca się z nim niepewność prognoz zarówno co do niezbędnych nakładów, jak i co do możliwości pozyskiwania środków z ww. źródeł. Niemniej jednak oszacowanie niezbędnych nakładów, dotyczących przynajmniej najkosztowniejszych przedsięwzięć strategicznych z jednoczesnym połączeniem z takimi źródłami ich pokrycia, któ-

rych prawdopodobieństwo pozyskania ocenia się jako wysokie, nadaje strategii cennego waloru realności. Samo przeprowadzenie takiej operacji, choćby z dużym przybliżeniem, dyscyplinuje autorów tego najważniejszego planu do konfrontowania sił i zamiarów. Wersja uproszczona tej części procedury wdrożeniowej zawiera zatem najczęściej wskazania na dochody budżetowe (najlepiej jeśli oparte na wieloletniej ich prognozie), konkretne programy finansowane z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej oraz inne źródła pomocowe. Czasem pojawia się tu kapitał firm prywatnych pozyskany w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. W wersji najbardziej zaawansowanej integralną częścią procedury wdrożeniowej staje się wieloletni plan inwestycyjny lub wieloletni plan finansowy. Wspomnieć także należy, że w przypadku wielu planów strategicznych wskazuje się wszelkie istniejące źródła finansowania realizacji wszystkich możliwych działań samorządów terytorialnych. Takie podejście argumentuje się dążeniem do tego, aby w strategii znalazło się wiele (wszystkie?) pożądanых zadań, na które można pozyskać środki pozabudżetowe, z jednoczesną akceptacją, że spośród nich zrealizowane zostaną głównie te, na które uda się owe środki pozyskać. Wobec częstego uzależnienia możliwości uzyskania zewnętrznego wsparcia finansowego danego przedsięwzięcia (ze środków unijnych) od uwzględnienia go w strategii, podejście takie nie wydaje się pozbawione logiki. Nie ulega jednak wątpliwości, że wyraźnie obniża ono realność czynności planistycznych.

Podsumowując informacje zawarte w niniejszym opracowaniu, należy stwierdzić, że nawet jeśli części diagnostyczna i planistyczna strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego pozbawione są wad, system wdrażania pozostaje składnikiem przesądającym o jej sukcesie. Niezbędne są zatem dwa procesy łączące teorię planowania strategicznego z realnymi procesami samorządowymi. Pierwszym z nich jest rozwój koncepcji systemów wdrażania strategii dostosowanych do rodzaju jednostki, natomiast drugim ich ciągła weryfikacja praktyczna i doskonalenie. Ich efektem powinno być upowszechnienie i wzrost jakości zarządzania strategicznego w samorządach wszystkich szczebli, co z pewnością objawi się wzrostem tempa i efektywności rozwoju społeczno-gospodarczego całego kraju.

Literatura

- Berman N., *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego – budowanie lepszej przyszłości gospodarczej w polskich gminach*, Municipum, Warszawa 2000.
- Biniecki J., Szczupak B., *Strategiczne myślenie o przyszłości gminy*, AE, Katowice 2004.
- Brol R., Sztando A., *Dlaczego i jak należy wzbogacać procedurę SWOT w procesie terytorialnego planowania strategicznego*, [w:] *Problemy zarządzania w działalności samorządu terytorialnego*, Uniwersytet Opolski, Opole 2002.
- Czornik M. (red.), *Wdrażanie strategii rozwoju miasta*, AE, Katowice 2003.
- Karpiński A., *Analiza strukturalna jako metoda tworzenia długookresowej strategii rozwoju województw (na przykładzie województwa mazowieckiego)*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2001 nr 4(7), Warszawa 2001.

- Klasik A., *Strategie regionalne. Formułowanie i wprowadzanie w życie*, AE, Katowice 2002.
- Kudłacz T., *Programowanie rozwoju regionalnego*, PWN, Warszawa 1999.
- Nowińska E., *Strategia rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*, AE, Poznań 1997.
- Pawelska-Skrzypiek G., Bieńkowska D., Początek K., Pałucha K., Ulański C., Suchanek I., Lehan E.A., *Planowanie i zarządzanie strategiczne*, Wydawnictwo Samorządowe Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1997.
- Prusek A., *Strategia rozwoju jako główny instrument działania samorządów lokalnych*, [w:] *Samorząd terytorialny: zadania – gospodarka – rozwój*, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Marketingu w Chrzanowie, Chrzanów 2001.
- Sztando A., *Monitoring wdrażania strategii rozwoju gminy miejskiej – wybrane aspekty*, [w:] *Przekształcenia strukturalne miast i zrównoważony rozwój gospodarki miejskiej*, Uniwersytet Opolski, Opole 2008.
- Sztando A., *Procedura wdrażania strategii rozwoju jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Konkurencyjność miast i regionów a przedsiębiorczość i przemiany strukturalne*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach, AE, Katowice 2001.
- Sztando A., *Subject and Objects of Local Development Strategy – Polish Experiences and Concepts*, [w:] *Ekonomiczny rozwój a management regionu*, Univerzita Hradec Kralove, Hradec Kralove 2009.
- Sztando A., *Typowe problemy planowania strategicznego w polskich samorządach*, [w:] *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego – rozwój, innowacyjność, infrastruktura*. Ekonomiczne problemy usług nr 22, Zeszyty Naukowe nr 501, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2008.
- Wojtasiewicz L., *Strategie rozwoju lokalnego – próba podsumowania doświadczeń*, [w:] *Problemy polityki gospodarczej i gospodarki regionalnej w Polsce w procesie integracji z UE*, Walkowska Wydawnictwo, Szczecin 1999.
- Wysocka E., Babiński J., Topczewska T., Trojanek M., Mzyk E., *Strategia i polityka rozwoju gmin i województw. Podstawy metodyczne*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa-Poznań-Zielona Góra 1996.
- Wysocka E., Koniński F.J., *Strategia rozwoju województw i gmin. Teoria i praktyka*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa-Zielona Góra 1998.
- Ziółkowski M., *Uwarunkowania realizacji ustaleń strategii rozwoju gminy*, [w:] *Samorząd terytorialny: zadania – gospodarka – rozwój*, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Marketingu w Chrzanowie, Chrzanów 2001.

TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT UNITS DEVELOPMENT STRATEGY APPLICATION

Summary: The article is a presentation of information on territorial self-government units development strategy application which is an effect of research carried out and put into practice by the author in the last dozen or so years. The information concerns in particular basic concepts connected with this application, strategic plan shaping and the components of application procedure. His arguments the author enriches by examples coming from self-government practice.