

PRACE NAUKOWE
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
RESEARCH PAPERS
of Wrocław University of Economics

243

Gospodarka lokalna w teorii i praktyce



Redaktorzy naukowi
Ryszard Brol
Andrzej Sztando



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2012

Recenzenci: Waldemar Budner, Piotr Bury, Janusz Kot, Danuta Stawasz

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kozuchowska

Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl> oraz w The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com, a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawnictwa

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2012

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-280-2

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	11
Andrzej Sztando: Cele, priorytety i zadania w planowaniu strategicznym rozwoju lokalnego.....	13
Anna Beata Kawka: Wydatki inwestycyjne jako instrument rozwoju lokalnego gmin	27
Franciszek Adamczuk: Stymulowanie lokalnej przedsiębiorczości na obszarze pogranicza – aspekty instytucjonalne i organizacyjne	35
Marta Kusterka-Jefmańska, Bartłomiej Jefmański: Koncepcja metody oceny założeń lokalnych strategii rozwoju na przykładzie procesu konsultacji społecznych w powiecie wałbrzyskim	46
Małgorzata Rogowska: Uwarunkowania rozwoju lokalnego na przykładzie powiatu kłodzkiego	54
Hanna Adamska: Efekty rozwoju lokalnego gminy Kostomłoty po przystąpieniu do Unii Europejskiej	63
Tomasz Bąk: Wpływ emigrantów na gospodarkę lokalną w powiecie leżajskim	71
Dariusz Głuszczyk: Lokalny rynek pracy – ocena z wykorzystaniem materiałów statystycznych Banku Danych Lokalnych na przykładzie miasta na prawach powiatu Jelenia Góra	82
Andrzej Sobczyk: Ocena potencjału rozwoju lokalnego na przykładzie miasta Szczecina oraz gmin powiatu polickiego.....	94
Stanisław Korenik: Procesy i ograniczenia w rozwoju współczesnych miast ze szczególnym uwzględnieniem metropolii.....	106
Emilia Konopska-Struś: Funkcje rzemiosła w rozwoju miasta na przykładzie Wrocławia	116
Magdalena Kalisiak-Mędelka: Funkcjonowanie jednostek pomocniczych (osiedli) w Łodzi. Analiza wyników badania pilotażowego	126
Edward Wiśniewski: Zastosowanie metod taksonomicznych oraz gier kooperacyjnych w analizie zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego podregionów województwa zachodniopomorskiego.....	134
Marek Kunasz: Regionalne rozgłoszenie radiowe na rynku radiowym w Polsce	144
Ryszard Broł: Układ terytorialny powiatów – propozycje zmian	153
Katarzyna Cheba, Maja Kiba-Janiak: Wykorzystanie analizy czynnikowej do wielowymiarowej oceny jakości miejskich systemów transportowych na przykładzie miast średniej wielkości w Polsce.....	163

Joanna Cymerman, Marcelina Zapotoczna: Gmina jako kreator i beneficjent wartości nieruchomości	173
Artur Myna: Lokalna infrastruktura techniczna a rozwój budownictwa mieszkaniowego – obszar stykowy miasta i gminy podmiejskiej.....	184
Renata Sosnowska-Noworól: Problemy gospodarki odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi na przykładzie Dolnego Śląska.....	194
Grzegorz Maśloch: Wybrane problemy realizacji inwestycji w jednostkach samorządu terytorialnego przy udziale środków pomocowych Unii Europejskiej	202
Urszula Markowska-Przybyła: Kapitał społeczny w rozwoju regionalnym i lokalnym	212
Katarzyna Przybyła, Alina Kulczyk-Dynowska: Transgraniczne parki narodowe a kapitał społeczny – na przykładzie KPN i KRNP	222
Bożena Kuchmacz: Lokalne grupy działania jako przejaw aktywności kapitału społecznego	229
Marian Oliński: Współpraca samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi na przykładzie powiatu lidzbarskiego	238
Zbigniew Przybyła, Marian Kachniarz: Instytucjonalne formy współpracy samorządów terytorialnych na przykładzie jeleniogórskiego zespołu miejskiego.....	249
Jacek Chądzyński: Obszary współpracy gmin z sektorem pozarządowym – prezentacja wybranych wyników badań pilotażowych.....	264
Justyna Danielewicz, Maciej Turała: Wpływ fragmentacji politycznej na współpracę między jednostkami samorządu terytorialnego.....	273
Zbigniew Grzymała: W poszukiwaniu modelu zarządzania jednostką samorządu terytorialnego	282
Jarosław Hermaszewski: Decyzje finansowe i inwestycyjne w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego na przykładzie gminy Sława – praktyczne aspekty	296
Sławomir Kłosowski: Zmiany systemów zarządzania mieszkaniowym zasobem gmin w Polsce po roku 2000	307
Krzysztof Krukowski, Maciej Zastempowski: Wykorzystanie metody Project Cycle Management w administracji samorządowej	315
Józef Łobocki: Możliwości wykorzystania instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego w procesie zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego.....	323
Magdalena Mischuk: Elementy stymulacyjne w polityce podatkowej wybranych miast.....	333
Paweł Piątkowski: Dług jednostek samorządu terytorialnego w okresie kryzysowym. Kierunki rozwoju	343
Jacek Sierak: Konstrukcja wskaźników zadłużenia a ocena zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego	352

Tomasz Uryszek: Struktura dochodów gmin w Polsce a ich samodzielność dochodowa.....	362
Wiesława Cieślewicz: Rozwój specjalnych stref ekonomicznych w Polsce ...	372
Tomasz Kołakowski, Andrzej Raszkowski: Badanie efektywności pomocy publicznej udzielonej przez samorządy inwestorom zagranicznym na przykładzie WSSE „INVEST-PARK”	383
Wioleta Palewska: Funkcjonowanie Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej „INVEST-PARK” w otoczeniu lokalnym – aspekt społeczny (oddziaływanie strefy na wałbrzyski rynek pracy)	398
Maciej Popławski: Wpływ Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej na rozwój gospodarczy podregionu legnickiego	406
Andrzej Raszkowski: Promotion mix w strategii promocji miasta.....	417
Elżbieta Nawrocka: Działania innowacyjne podmiotów gospodarczych a problem wiedzy niedoskonałej	426
Dariusz Zawada: Walory użytkowe jako czynnik konkurencyjności miasta	439
Natalia Bartkowiak, Walenty Pocza: Przestrzenne zróżnicowanie aktywności władz lokalnych w pozyskiwaniu środków zewnętrznych na obszarach wiejskich Wielkopolski.....	453
Karol Krajewski: Znaczenie rynków rolnych w rozwoju gospodarki lokalnej i ożywieniu małych miast.....	464
Stefan Zawierucha: Badania ankietowe w procesie identyfikacji struktury funkcjonalnej gminy. Kilka uwag metodologicznych.....	473
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Dynamika rozwoju gmin wiejskich województwa mazowieckiego	484
Jarosław Uglis: Miejsce agroturystyki w dywersyfikacji gospodarki wsi	495
Mirosław Struś, Bogusław Wijatyk: Program Odnowa Wsi jako instrument aktywizacji obszarów wiejskich.....	505
Dagmara Dziewulska, Michał Gawlikowski, Paweł Łazarewicz, Natalia Sochacka: Sondażowa diagnoza jakości administracyjnej obsługi klientów w gminnych strukturach samorządowych na przykładzie Urzędu Miejskiego w Przemkowie	515

Summaries

Andrzej Sztando: Objectives, priorities and tasks in local development strategic planning	26
Anna Beata Kawka: Capital expenditures of communes as an instrument of local development	34
Franciszek Adamczuk: Stimulating of local entrepreneurship on borderland: institutional and organizational aspects	45

Marta Kusterka-Jefmańska, Bartłomiej Jefmański: The concept of the assessment method of the assumptions of local strategies development on the example of the process of social consultations in Wałbrzych county	53
Małgorzata Rogowska: Determinants of local development on the example of Kłodzko district.....	62
Hanna Adamska: Effects of local development of Kostomłoty community after joining the European Union.....	70
Tomasz Bąk: The impact of economic emigrants on the local economy in Leżajsk county.....	81
Dariusz Głuszczyk: Local labour market – an assessment using statistical data of the Local Data Bank on the example of the city and district of Jelenia Góra.....	93
Andrzej Sobczyk: Evaluation of the potential of local development on the example of Szczecin and Police district.....	105
Stanisław Korenik: Processes and barriers in the development of contemporary cities with special emphasis on metropolis.....	115
Emilia Konopska-Struś: Functions of craft in the development of the city on the example of Wrocław.....	125
Magdalena Kalisiak-Mędelska: Activity of auxiliary units in Łódź according to their bodies. Analysis of pilot survey.....	133
Edward Wiśniewski: Application of taxonomic methods and cooperation games in the analysis of employment differentiation of subregions of West Pomerania Voivodeship.....	143
Marek Kunasz: Public regional broadcasting stations on the radio market in Poland.....	152
Ryszard Broł: Network of counties – changes proposal.....	162
Katarzyna Cheba, Maja Kiba-Janiak: Use of factor analysis for multidimensional evaluation of quality of city transport systems on the example of medium-sized cities in Poland.....	172
Joanna Cymerman, Marcelina Zapotoczna: Borough as a creator and beneficiary of property value.....	183
Artur Myna: Local technical infrastructure and development of housing construction – the adjoining area of town and rural municipality.....	193
Renata Sosnowska-Noworól: The problem of construction and demolition waste management on the example of Lower Silesia.....	201
Grzegorz Maśloch: Selected problems of the implementation of an investment project in self-government units using the foreign aid budget of the European Union.....	211
Urszula Markowska-Przybyła: Social capital in regional and local development.....	221
Katarzyna Przybyła, Alina Kulczyk-Dynowska: Cross-border national parks and social capital – on the example of KPN and KRNAP.....	228

Bożena Kuchmacz: Local action groups as a manifestation of social capital activity	237
Marian Oliński: Cooperation between local government and non-governmental organizations – Lidzbark county case study	248
Zbigniew Przybyła, Marian Kachniarz: Institutional forms of cooperation of local government on the example of Jelenia Góra urban area.....	263
Jacek Chądzyński: Areas of co-operation between communities and non-governmental sector – presentation of selected results of pilot study.....	272
Justyna Danielewicz, Maciej Turała: Impact of political fragmentation on cooperation among local governments	281
Zbigniew Grzymała: In seeking the model of self-government management	295
Jarosław Hermaszewski: Financial and investment decisions in local government management based on the example of Sława administrative unit – practical aspects	306
Sławomir Kłosowski: Changes of local authorities property management systems after the year 2000	314
Krzysztof Krukowski, Maciej Zastempowski: Project cycle management method application in the local government administration	322
Józef Łobocki: The possibilities of the utilization of Public-Private Partnership Tools in the process of managing of local government units	332
Magdalena Miszczuk: Stimulating elements in tax policy of selected cities .	342
Paweł Piątkowski: Public debt of local authorities after crisis. The directions of development.....	351
Jacek Sierak: The construction of indicators of indebtedness and the assessment of the creditworthiness of self-government units	361
Tomasz Uryszek: Revenue structure of communes in Poland and their fiscal autonomy	371
Wiesława Cieślewicz: Special economic zones development in Poland.....	382
Tomasz Kołakowski, Andrzej Raszkowski: Efficiency analysis of state aid granted by local government to foreign investors located in Wałbrzych SEZ “INVEST-PARK”	397
Wioleta Palewska: Functioning of Wałbrzych Special Economic Zone “INVEST-PARK” in local environment social aspect (the effect of the zone on Wałbrzych labour market).....	405
Maciej Popławski: The influence of Legnica Special Economic Zone on the economic development of the Legnica subregion	416
Andrzej Raszkowski: Promotion mix in the strategy of town promotion.....	425
Elżbieta Nawrocka: Innovative activities of economic entities and problems of imperfect knowledge	438
Dariusz Zawada: Usable qualities as a factor of towns’ competitiveness	452
Natalia Bartkowiak, Walenty Poczta: Activity of local authorities from Wielkopolska Voivodeship in the acquisition of UE funds.....	463

Karol Krajewski: The role of agrifood markets in local market development and the revival of small towns.....	472
Stefan Zawierucha: Survey research in the process of identification of functional structure of commune. Some methodological remarks	483
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Development dynamics of rural communes in Masovian Voivodeship.....	494
Jarosław Uglis: Agritourism in rural economy diversification.....	504
Mirosław Struś, Bogusław Wijatyk: The Revival of the Village as the instrument of country areas activation.....	514
Dagmara Dzięwulska, Michał Gawlikowski, Paweł Łazarewicz, Natalia Sochacka: A survey diagnosis of administrative quality of customer service in communal authorities on the example of the municipal office in Przemków	524

Andrzej Sztando

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

CELE, PRIORYTETY I ZADANIA W PLANOWANIU STRATEGICZNYM ROZWOJU LOKALNEGO

Streszczenie: We wstępnej części artykułu autor prezentuje własne ujęcia kategorii rozwoju lokalnego, zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym oraz planowania strategicznego rozwoju lokalnego. Następnie omawia teorię i praktykę wyznaczania celów strategicznych oraz operacyjnych w procesie planowania strategicznego rozwoju lokalnego. W dalszej kolejności, w analogiczny sposób przedstawia zagadnienie formułowania priorytetów rozwoju lokalnego. Końcowa część artykułu poświęcona jest zadaniom strategicznym oraz korzyściom w zarządzaniu strategicznym wynikającym z przyjęcia zaprezentowanych rozwiązań.

Słowa kluczowe: rozwój lokalny, zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym, planowanie strategiczne rozwoju lokalnego.

1. Wstęp

Planowanie strategiczne to jeden z elementów procesu zarządzania, który w polskich jednostkach samorządu terytorialnego można współcześnie uznać za silnie rozpowszechniony. Mimo że jego jakość w wielu przypadkach pozostawia wiele do życzenia (więcej w: [Sztando 2008b, s. 193–202]), to bez wątpienia jest niezwykle pożądanym, gdyż jego celem jest rozwój społeczno-gospodarczy, zarówno w skali lokalnej, jak i ponadlokalnej. Ponadto dzięki gromadzeniu doświadczeń przez władze terytorialne i pracowników administracji samorządowej, wsparciu ze strony środowiska naukowego i konsultingowego, a także wskutek transgranicznego transferu wiedzy jest on stale udoskonalany. Dzieje się tak mimo wielu materialnych i niematerialnych barier, jakie stoją na jego drodze. W nurcie działań na rzecz ich identyfikacji i przełamania mieści się działalność naukowa autora. Jeden z jej wątków poświęcony jest kreacji rdzenia każdego planu strategicznego, jaki tworzą zawarte w nim cele, priorytety i konkretne przedsięwzięcia, czyli zadania. Jest to bowiem najważniejsza z faz planowania strategicznego rozwoju lokalnego. W związku z tym celem niniejszego artykułu jest prezentacja poglądów autora w zakresie definiowania tego planowania, a także prezentacja zidentyfikowanych, podstawowych cech

wspomnianego rdzenia oraz autorskich koncepcji w zakresie jego tworzenia. Są one wynikiem jego działalności badawczo-wdrożeniowej obejmującej analizę treści pięćdziesięciu strategii rozwoju lokalnego przyjętych przez polskie gminy i powiaty w latach 1995–2011 oraz tworzenie, współtworzenie i koordynowanie wdrażania 57 strategii gmin, powiatów i województw¹. Oparte zostały one również na kilkudziesięciu wywiadach bezpośrednich z osobami pełniącymi funkcje organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego stosujących zarządzanie strategiczne. Całość zilustrowana została przykładami.

2. Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego

Omówienie wspomnianych wyżej celów, priorytetów i zadań jako kategorii stanowiących integralny element planowania strategicznego rozwoju lokalnego wymaga uprzedniego scharakteryzowania zarówno pojęcia rozwoju lokalnego, jak i idei jego strategicznego planowania. Rozwój lokalny to pojęcie mające dualny charakter, przez co należy je postrzegać łącznie na dwa niżej omówione sposoby. Postulat owego łącznego postrzegania oznacza, że drogą do zrozumienia istoty rozwoju lokalnego nie jest przyjęcie jednego z wariantów, lecz akceptacja obu z nich, przy jednoczesnym dostrzeganiu, w jaki sposób dopełniają się w jedną całość.

Pierwszy sposób postrzegania rozwoju lokalnego można określić jako lokalny. Polega on na rozumieniu go jako pożądanych, pozytywnych przeobrażeń ilościowych, jakościowych i strukturalnych właściwości lokalnej kompozycji społeczno-terytorialnej, posiadającej zbiór charakterystycznych dla siebie cech gospodarczych, przestrzennych i kulturowych, w której element społeczny wyraża własne potrzeby oraz hierarchię wartości. Stosując konieczne uproszczenia, kompozycję tę najczęściej utożsamia się z gminą, mimo że, jak pisze L. Wojtasiewicz, wiele elementów rozwoju nie bilansuje się w skali lokalnej [Wojtasiewicz 1996, s. 14]. Za przykład takiego postrzegania rozwoju lokalnego może posłużyć, przytaczana w piśmiennictwie, definicja wspomnianej autorki, wg której rozwój lokalny to kompleksowe przeobrażenia jakościowe dotyczące danego obszaru w zakresie poziomu życia mieszkańców i funkcjonowania organizmów gospodarczych tu zlokalizowanych [Wojtasiewicz

¹ Strategie rozwoju województw: dolnośląskiego (2001, 2005); strategie rozwoju powiatów: jeleniogórskiego (2000, 2006, 2007), zgorzeleckiego (2000, 2004), polkowickiego (2000, 2008), przeworskiego (2007), bolesławieckiego (2000); strategie rozwoju gmin: Długoleka (2011), Dzierżoniów (1996), Dziwnów (2008), Jelenia Góra (1998/2000, 2004), Konin (2011), Nowogrodzic (2001, 2011), Starachowice (1997), Wojcieszów (2004), Wronki (1998), Bogatynia (2006, 2010), Bolków (2004), Chocianów (2001), Jelcz-Laskowice (2007), Łądek Zdrój (1998), Lubawka (2001), Pieńsk (2000), Polkowice (2000/1, 2002/3, 2007/8, 2010), Przemków (2008), Świerzawa (2004), Węgliniec (1998, 2007), Dobromierz (1999), Grębocice (2001, 2006), Janowice Wielkie (2002), Jeżów Sudecki (2000), Łomazy (2009), Piszczac (2008), Mały Płock (2009), Marciszów (2003, 2010), Podgórzyn (2000), Radków (2008), Radwanice (2001), Rokitno (2009), Rudna (2004), Sulików (2005), Urzędów (2008), Waganiec (2007), Wądroże Wielkie (2008).

1990, s. 38]. Z kolei np. B. Gruchman uważa, że rozwój lokalny to rozwój sił wytwórczych, a zwłaszcza przemysłu oraz infrastruktury ekonomicznej i społecznej danej miejscowości i otaczającego ją zaplecza [Gruchman 1990, s. 117]. R. Brol traktuje natomiast rozwój lokalny jako zharmonizowane i systematyczne działanie społeczności lokalnej, władzy lokalnej oraz pozostałych podmiotów funkcjonujących w gminie, zmierzające do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych gminy, tworzenia korzystnych warunków dla lokalnej gospodarki oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego [Brol 1998, s. 11].

Drugi ze sposobów pojmowania rozwoju lokalnego ma charakter ponadlokalny. W tym ujęciu traktuje się go jako jedną z najważniejszych, nowoczesnych idei rozwoju współczesnego państwa i jego regionów oraz wspólnot międzypaństwowych. W ponadlokalnym postrzeganiu rozwoju lokalnego nie chodzi już tylko o procesy rozwojowe mające miejsce w licznych układach lokalnych, lub nawet o ich ponadlokalną „sumę”, lecz o kreowanie z poziomu państwa (jego regionów), a nawet układów międzynarodowych, warunków do tworzenia, uruchomienia i racjonalnego wykorzystania wszystkich lokalnych kapitałów. Jak widać, ponadlokalne postrzeganie rozwoju lokalnego może oznaczać zarówno perspektywę regionalną, państwową, jak i globalną. Tak rozumiany rozwój lokalny jest uznawany dziś za częściową alternatywę dla popularnego wcześniej, zuniformizowanego modelu rozwoju kreowanego przez duże podmioty gospodarcze działające w liberalnych warunkach niedoskonałego rynku. Alternatywą częściową, gdyż w toku wieloletniej, naukowej debaty uzyskano konsensus co do optymalności połączenia ponadlokalnych koncepcji rozwoju lokalnego (zwanego oddolnym), z koncepcjami i procesami *stricte* ponadlokalnymi, takimi jak przestrzenna koncentracja kapitału, rozwój korporacji, unifikacja, międzynarodowy podział pracy, globalizacja itp., składającymi się na tzw. rozwój odgórny. Jako przykład takiej percepcji rozwoju lokalnego wskazać można twierdzenia I. Pietrzyk, wg której w rozwoju lokalnym chodzi o przeciwstawienie się skrajnemu liberalizmowi i pogodzenie przedsiębiorczości z solidarnością międzyludzką, o zaradzenie defektom rynku i niedoskonałej informacji, o wyzwolenie inicjatyw społecznych i wykorzystanie całego lokalnego potencjału rozwoju, o mobilizację lokalnych aktorów wokół „własnego” programu rozwoju i o uzyskanie efektów synergicznych wzmacniających ogólną dynamikę wzrostu [Pietrzyk 1997, s. 89–90].

Niezależnie od tego, z jakiej perspektywy patrzymy na lokalny rozwój, zawsze jest on procesem wielowymiarowych zmian liczego zbioru różnorodnych elementów składających się na współczesne społeczeństwo, gospodarkę i środowisko, a także jeszcze liczniejszych powiązań między tymi elementami. Owe elementy i powiązania podlegają między innymi oddziaływaniom podmiotów publicznych utworzonych w celu takiego kształtowania wspomnianych zmian, aby ich ocena mogła być pozytywna, to znaczy aby mogły być one uznane za rozwój. Oznacza to, że podmioty te wypełniają swoją misję polegającą na bezpośrednim lub pośrednim oraz całkowitym lub częściowym zarządzaniu wymienionymi elementami i powiązaniem, tak by osiągnąć cel w postaci rozwoju lokalnego i ponadlokalnego. Inaczej

mówiąc, misję polegającą na zarządzaniu rozwojem lokalnym. Biorąc pod uwagę liczebność, złożoność i zmienność ww. elementów i ich powiązań, zmienność i negatywny wpływ różnych czynników z ich otoczenia, a także zmienność kryteriów oceny rozwoju, łatwo dojść do wniosku, że optymalnym sposobem osiągnięcia tego celu jest zastosowanie zarządzania strategicznego.

Ze względu na przedstawiony wyżej, dualny sposób postrzegania kategorii rozwoju lokalnego oraz obecność więcej niż jednego rodzaju podmiotów nim zarządzających, sformułować można odpowiednio dwie definicje zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym. W pierwszej będzie nim kompleksowy proces pozyskiwania, przetwarzania i generowania informacji przez władze lokalne (gminne, powiatowe), którego finalnym efektem są ich własne decyzje oraz decyzje podmiotów od nich niezależnych, skutkujące rozwojem właściwego im układu lokalnego (gminy, powiatu) w długim okresie. Z kolei w drugim będzie to kompleksowy proces pozyskiwania, przetwarzania i generowania informacji przez władze ponadlokalne (regionalne, państwowe, międzynarodowe), którego finalnym efektem są ich własne decyzje oraz decyzje podmiotów od nich niezależnych, skutkujące upowszechnieniem procesów rozwoju lokalnego w długim okresie na obszarze właściwym dla nich administracyjnie.

Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego pełni w zarządzaniu strategicznym rozwojem lokalnym funkcję, którą można określić jako pierwotną lub konstytutywną. Jest czynnością rozpoczynającą cykl działań składających się na to zarządzanie i konstytuuje wszystkie czynności po niej następujące. Jego istotą jest bowiem wyznaczanie celów i podporządkowanych im głównych zadań, których osiągnięciu i wykonywaniu podporządkowane są (powinny być) pozostałe składniki procesu tego zarządzania. Biorąc pod uwagę dualną własność pojęć rozwoju lokalnego i zarządzania rozwojem lokalnym, można sformułować dwie definicje planowania strategicznego rozwoju lokalnego. Pierwsza odnosi się do skali lokalnej. Zgodnie z nią, planowanie takie to określanie przez władze lokalne (gminne, powiatowe) długookresowych celów rozwoju właściwego im układu lokalnego (gminy, powiatu), a także najważniejszych zadań służących ich osiągnięciu oraz podstawowych elementów systemu ich wdrażania. Efektem takiego planowania są tworzone współcześnie w gminach i powiatach liczne strategie rozwoju lokalnego stanowiące jego dokumentacyjny i najczęściej sformalizowany zapis. Druga z definicji dotyczy skali ponadlokalnej. Według niej, omawiane planowanie to wyznaczanie przez władze ponadlokalne (regionalne, państwowe, międzynarodowe) celów związanych z tworzeniem długookresowych warunków inicjacji, kreacji i dynamizacji procesów rozwoju lokalnego w skali terytorialnych układów ponadlokalnych, a także kluczowych przedsięwzięć mających zapewnić osiągnięcie tych celów oraz podstawowych zasad ich wdrażania. Nadawanie formalnego, dokumentacyjnego wyrazu takiemu planowaniu ma w chwili obecnej jedynie postać koncepcji, którą zdaniem autora warto byłoby poważnie rozważyć. Tym niemniej planowanie takie ma jednak miejsce w praktyce, a jego efekty stanowią elementy różnych strategii i programów wymienionych

ponadlokalnych podmiotów zarządzania rozwojem, choć pod jego adresem można sformułować liczne zastrzeżenia, takie jak np. fragmentaryczność merytoryczna i nieciągłość. Dalsza część niniejszego opracowania poświęcona zostanie wyłącznie aspektom pierwszego wymiaru planowania strategicznego rozwoju lokalnego.

3. Cele strategiczne i operacyjne w planowaniu strategicznym rozwoju lokalnego

Formułowanie celów nie jest ani pierwszą, ani ostatnią fazą planowania strategicznego rozwoju lokalnego, dlatego przed jej prezentacją niezbędne jest umiejscowienie jej w całym tym procesie. Nie istnieje jedna procedura planowania strategicznego prowadząca do oczekiwanego sukcesu. Stosowane są różne rozwiązania, a ich paleta nie jest zbiorem zamkniętym. W związku z tym przedstawione tu fazy należą do jednego z rozwiązań modelowych, stanowiącego wynik prac badawczych autora i jednocześnie stosowanego w praktyce (więcej w: [Sztando 2010, s. 99–110]).

Na fazy poprzedzające w pierwszej kolejności składają się: decyzja władz lokalnych o przystąpieniu do planowania strategicznego oraz dokonanie przez nie wyboru podmiotu przygotowującego projekt strategii. Następnie w ramach czynności poznawczych przeprowadza się diagnozę prospektywną społecznych, gospodarczych i środowiskowych cech układu lokalnego, diagnozuje się opinię publiczną oraz prowadzi konsultacje społeczne, najczęściej w formie warsztatów strategicznych z udziałem specjalnie powołanego zespołu lokalnych liderów. Na podstawie tak zgromadzonego, obiektywnego i subiektywnego materiału informacyjnego przeprowadzana jest analiza strategiczna układu lokalnego polegająca na takiej jego obróbce, dzięki której zostanie on zdyskryminowany przy użyciu kryteriów istotności i prawdopodobieństwa wystąpienia, a także poddany klasyfikacji przy użyciu kryteriów korzyści i granic tego układu. Wyniki analizy strategicznej stają się fundamentem dalszych prac planistycznych, kończących fazy poprzedzające kreację celów, priorytetów i zadań, takich jak konstrukcja misji samorządu lokalnego oraz wizji rozwoju układu lokalnego. Misja stanowi wyjaśnienie powodu kreowania strategii rozwoju przez podmiot strategii. Z kolei wizja to obraz przyszłego stanu układu lokalnego, który za pomocą strategii chce wykreować ten podmiot. Składniki wizji stanowią zbiór strategicznych, docelowych punktów dążeń w wielowymiarowej przestrzeni tego układu charakteryzujących się wzajemnymi powiązaniem.

Łańcuch faz następujących po fazie omawianej otwiera wyznaczenie priorytetów, a następnie zadań strategicznych, czyli konkretnych przedsięwzięć warunkujących osiągnięcie celów. Po nim następuje weryfikacja zgodności wertykalnej i horyzontalnej, czyli zgodności projektu strategii ze strategicznymi zamierzeniami samorządów wyższych i niższych rzędów, a także władz państwowych oraz jego zgodności ze strategicznymi zamierzeniami sąsiednich samorządów tego samego szczebla. Kolejne jego ogniwa to wiązanie zadań ze źródłami finansowania oraz konstrukcja

systemu wdrażania strategii, w tym podsystemów monitoringu i korekt. W dalszej kolejności dokonany może być przydział zadań strategicznych do poszczególnych realizatorów, jednak tę fazę można przeprowadzić również już na etapie kolejnego działania składającego się na cykl zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym, czyli na etapie wdrażania strategii. Opcjonalne jest też tworzenie wytycznych dla projektów operacyjnych (wykonawczych), które mają być sporządzone po strategii jako plany funkcjonalne uszczegóławiające niektóre zawarte w niej zamierzenia. Końcowe, obligatoryjne fazy to opiniowanie projektu strategii przez komisje organu stanowiącego samorządu lokalnego oraz formalne przyjęcie jej do realizacji. Podkreślenia wymaga ponadto fakt, że powyższe fazy nie stanowią liniowej sekwencji, lecz połączone są sprzężeniami zwrotnymi aktywowanymi lub nie w zależności od wyników prac uzyskanych w niektórych spośród nich.

Koncentrując się już teraz wyłącznie na zagadnieniu celów w planowaniu strategicznym rozwoju lokalnego, stwierdzić można, że wypełnienie misji samorządu w celu osiągnięcia stanu opisanego w wizji wymaga podjęcia działań wzajemnie skoordynowanych w zakresie merytorycznym, organizacyjnym i finansowym, a także w czasie i przestrzeni. Pierwszym, kluczowym etapem owej koordynacji jest wyznaczenie celów, jakie podmiot strategii zamierza osiągnąć. Powinny one być jednoznaczne, przejrzyste i niepozostawiające wątpliwości co do zgodności z misją. Wśród tychże celów wyróżnić możemy te, które mają najwyższą wagę i które niemal zawsze w praktyce nazywa się strategicznymi, oraz podporządkowane im cele pośrednie (częstkowe), które zwykle nazywa się operacyjnymi.

Cele strategiczne są nieliczne. W praktyce planowania strategicznego rozwoju lokalnego definiuje się ich najczęściej kilka, przeważnie od trzech do sześciu. Najczęściej formułowane są one oddzielnie dla gospodarczej, społecznej i środowiskowej sfery rozwoju jednostki terytorialnej. Znaczenie, merytoryczną głębię i złożoność kategorii celu strategicznego rozwoju lokalnego najlepiej przedstawić na przykładzie. W strategiach rozwoju gminy Polkowice przyjmowanych w latach 2001–2010 jeden z celów strategicznych konsekwentnie zdefiniowano jako rozwój gospodarki lokalnej przy jednoczesnej zmianie jej struktury. Rozwój ten rozumie się tu jako rozwój zbiorowości podmiotów gospodarczych, tzn. przedsiębiorstw zlokalizowanych na terenie jednostki terytorialnej oraz zlokalizowanych na jej terenie oddziałów, zakładów, filii i innych placówek podmiotów mających swoją siedzibę poza nią. Utożsamia się go z tworzeniem nowych przedsiębiorstw, doskonaleniem oraz wprowadzaniem nowych produktów i usług, unowocześnianiem technologii wytwarzania, rozszerzaniem rynków zbytu, zwiększaniem efektywności wytwarzania, korzystnymi zmianami formy prawnej działalności oraz korzystnymi zmianami struktury kapitałowej. Może odbywać się wyłącznie jako pozytywne przekształcenia strukturalne, jednak zwykle towarzyszy mu wzrost gospodarczy, którego symbolem są nowo powstające firmy, procesy inwestycyjne i zwiększanie zatrudnienia. W przypadku omawianego, przykładowego celu strategicznego uznanie zmian sfery przedsiębiorczości za rozwój gospodarki jednostki terytorialnej wymaga spełnienia

przez nie dodatkowego, lecz niezwykle ważnego warunku. Jest nim zmiana struktury branżowej gospodarki w celu przełamania zjawiska monofunkcyjności. Co więcej, uznanie powyższych zmian za rozwój gospodarczy uwarunkowane zostało unikaniem przez lokalne podmioty gospodarcze sytuacji pozostawania w roli nieakceptowalnej bariery rozwoju lokalnego czy regionalnego na płaszczyźnie ekologicznej i społeczno-kulturowej. Tak rozumiany rozwój gospodarczy obejmuje zatem proces zgodnej z wymogami ekorozwoju i preferencjami społecznymi ewolucji podmiotów gospodarczych. Prócz powyższych, do omawianej kategorii rozwoju gospodarczego włączono również wypadkową skłonności mieszkańców tej gminy do podejmowania działalności gospodarczej na własny rachunek i umiejętności prowadzenia takiej działalności.

Cele operacyjne są ogniwem pośrednim między celami strategicznymi a trzecim elementem struktury, jakim są zadania strategiczne. Można powiedzieć, że cele operacyjne mają charakter techniczny, ponieważ ich wyznaczenie usprawnia proces wdrażania strategii. Analiza badanych planów strategicznych wskazuje, że określa się ich zwykle kilkanaście i pełnią one rolę elementu spajającego ogólne oraz syntetyczne kategorie misji, wizji i celów strategicznych ze szczegółami przedsięwzięć, monitoringu, sprawozdań itp. (więcej w: [Sztando 2008, s. 67–80]). Podobnie jak w poprzednim przypadku, wyjaśnienie ich istoty najlepiej przeprowadzić za pomocą przykładów. Jako cele operacyjne powiązane z przedstawionym wyżej celem strategicznym wyznaczano:

- Rozwój lokalnej przedsiębiorczości, przez który rozumie się: wzrost liczby i rozwój wewnętrzny (wzrost zysków, wartości podmiotu, zakresu działalności, pozycji konkurencyjnej, zatrudnienia, ograniczenie negatywnego wpływu na środowisko) lokalnych podmiotów gospodarczych; wzrost liczby i rozwój (poszerzenie zakresu działalności, wzrost skuteczności działalności) instytucji wspierających rozwój tychże podmiotów; polifunkcjonizację struktury lokalnej gospodarki; wzrost skłonności mieszkańców gminy do podejmowania działalności gospodarczej na własnych rachunek.
- Rozwój lokalnego rynku pracy, polegający na: zwiększeniu liczby miejsc pracy; dostosowaniu struktury jakościowej podaży i popytu na tym rynku; zmniejszeniu liczby osób bezrobotnych; zmniejszeniu zjawiska nielegalnego zatrudnienia.
- Rozwój funkcji turystyczno-rekreacyjnych układu lokalnego, którego składowymi są: wzrost liczby i rozwój wewnętrzny podmiotów gospodarczych świadczących usługi turystyczno-rekreacyjne (wzrost zysków, wartości podmiotu, zakresu działalności, pozycji konkurencyjnej, zatrudnienia, ograniczenie negatywnego wpływu na środowisko); wzrost liczby i rozwój publicznych urządzeń turystyczno-rekreacyjnej infrastruktury technicznej (wzrost dostępności, jakości, poszerzenie zakresu funkcjonalnego); wzrost dostępności zakresu usług turystyczno-rekreacyjnych świadczonych na terenie gminy; wzrost liczby osób korzystających z funkcji turystyczno-rekreacyjnych gminy.

- Rozwój lokalnej infrastruktury technicznej, którego komponenty to zwiększanie liczby urządzeń infrastruktury technicznej (wodociągowej, kanalizacyjnej, gazowniczej, ciepłowniczej, teleinformatycznej, drogowej i okołodrogowej, melioracyjnej); poprawa jej stanu technicznego; wzrost bezpieczeństwa użytkowania tej infrastruktury; wzrost jej trwałości, wydajności, dostępności; poprawa integracji z systemami ponadlokalnymi; wzrost efektywności jej budowy i eksploatacji; spadek jej negatywnego wpływu na środowisko naturalne.

4. Priorytety w planowaniu strategicznym rozwoju lokalnego

Prócz celów strategicznych i operacyjnych niekiedy wyodrębnia się też priorytety. Wspomniane badania autora wskazują, że zabieg ten jeszcze kilka lat temu stosowany był bardzo rzadko, natomiast współcześnie jego efekty dostrzegalne są w mniej więcej co trzeciej strategii rozwoju przyjmowanej przez polskie samorządy lokalne. Na uwagę zasługuje fakt, że pod pojęciem tym kryją się planistyczne kategorie o dużym zróżnicowaniu. Najczęściej jednak można je uznać za części celów operacyjnych, których osiągnięcie jest najważniejsze dla rozwoju danego układu lokalnego i zdaniem podmiotu planowania powinno nastąpić najszybciej jak to możliwe. Wyniki wspomnianych we wprowadzeniu badań wskazują, że dążenie podmiotów planowania do wyznaczania priorytetów wynika z:

- konieczności zapewnienia przez dane przedsięwzięcia (zadania strategiczne) warunków do realizacji przedsięwzięć (zadań strategicznych) innych,
- pragnienia możliwie szybkiego zaspokojenia najpilniejszych potrzeb społeczności,
- chęci uchronienia się przed najszybciej spodziewanymi zagrożeniami rozwoju lokalnego,
- woli wykorzystania wkrótce przemijających szans rozwoju lokalnego, zwłaszcza tych, których źródła zlokalizowane są poza układem lokalnym.

Pozostając w konwencji praktycznych ilustracji istoty omawianych kategorii planistycznych, wskazać można następujące, przykładowe priorytety powiązane z celami operacyjnymi przywoływanych już wcześniej polkowickich strategii rozwoju:

- priorytety celu operacyjnego „rozwój przedsiębiorczości”: kontynuacja rozwoju stref aktywności gospodarczej, utworzenie klastra naukowo-technologicznego, dynamizacja rozwoju małej przedsiębiorczości, promocja gospodarcza gminy, polifunkcjonizacja gminy,
- priorytety celu operacyjnego „rozwój rynku pracy”: podnoszenie i zmiana kwalifikacji bezrobotnych, rozwój pośrednictwa pracy, zwiększenie dostępności przedsiębiorców do pracowników o pożądanym kwalifikacjach, stymulacja migracji do gminy osób wysoko wykształconych,

- priorytety celu operacyjnego „rozwój funkcji turystyczno-rekreacyjnych”: rozwój infrastruktury turystyczno-rekreacyjnej, promocja turystyczno-rekreacyjna gminy, wykształcenie funkcji turystyczno-rekreacyjnych gminy,
- priorytety celu operacyjnego „rozwój infrastruktury technicznej”: modernizacja i rozbudowa sieci drogowej oraz towarzyszącej jej infrastruktury, rozbudowa infrastruktury teleinformatycznej, udoskonalenie gospodarki wodnej.

5. Zadania strategiczne w planowaniu strategicznym rozwoju lokalnego

Umieszczenie fazy wyznaczania zadań strategicznych w całym procesie planowania strategicznego rozwoju lokalnego przedstawione zostało wyżej, przy okazji omawiania analogicznej pozycji fazy wyznaczania celów. Zadania strategiczne to przedsięwzięcia organizacyjne, modernizacyjne, inwestycyjne, informacyjne, diagnostyczne, prawotwórcze i restrukturyzacyjne, których realizacja przez podmiot strategii i jego partnerów jest warunkiem osiągnięcia celów operacyjnych, a pośrednio celów strategicznych. Praktyka omawianego planowania dowodzi, że w tej z jego faz szczególnie wyraźne staje się, że zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym nierozzerwalnie związane jest z dokonywaniem wyborów, przy czym są to wybory trudne nie tylko z metodologicznego punktu widzenia. W żadnej jednostce samorządu terytorialnego nie istnieje jednak możliwość zaspokojenia w kilkuletnim, a nawet kilkunastoletnim okresie wszystkich potrzeb odczuwanych przez mieszkańców i funkcjonujące na jej terenie podmioty gospodarcze oraz różnorodne instytucje i organizacje. Powodem jest nie tylko ograniczoność zasobów finansowych, ale również limity zasobów czasowych, kadrowych, przestrzennych i środowiskowych stojących w dyspozycji samorządu oraz jego obecnych i potencjalnych partnerów współpracy strategicznej. Ponadto niezwykle ważne są uwarunkowania wynikające z powszechnie akceptowanych w krajach demokratycznych zasad rozwoju zrównoważonego, redukujących zakres dopuszczalnych działań społeczeństwa i sfery gospodarczej, nawet w sytuacji dostępności środków niezbędnych do tych działań. Dodatkową barierę tworzą niektóre ograniczenia i rozwiązania prawne stanowiące element danego modelu samorządu terytorialnego oraz niektóre pozostałe części prawa obowiązującego w danym państwie lub związkach międzynarodowych, których jest członkiem. Wszystkie te ograniczenia te są naturalnym zjawiskiem towarzyszącym rozwojowi każdego układu lokalnego. W tej sytuacji nieracjonalne byłoby konstruowanie strategii rozwoju jako wykazu działań odpowiadających na wszystkie obecne i przyszłe oczekiwania wszystkich użytkowników jednostki terytorialnej. Co prawda strategia przypominająca listę życzeń z pewnością znalazłaby akceptację osób nieświadomych nierealności zobowiązań zaciąganych tą drogą przez władze samorządowe u mieszkańców, lecz bez wątpienia w niewielkim stopniu przyczyniłaby się do rozwoju tej jednostki. Prowadziłaby bowiem

do wielu negatywnych, a jednocześnie długookresowych, a więc trwałych zjawisk, m.in. takich jak:

- zaniechanie realizacji zadań mających największe znaczenie dla rozwoju jednostki terytorialnej, na rzecz działań o znacznie mniejszym potencjale pozytywnych skutków,
- rozproszenie środków między wiele przedsięwzięć skutkujące wzrostem łącznych kosztów i łącznego czasu ich realizacji,
- wstrzymywanie przedsięwzięć niezakończonych,
- zaniechanie realizacji większości zadań ze względu na brak źródeł ich finansowania,
- utrata społecznej i partnerskiej wiarygodności władz samorządowych jako niezdolnych do zarządzania strategicznego lub zachowujących się populistycznie,
- frustracja znacznej części społeczności wywołana niespełnieniem wcześniejszych (nierealnych) obietnic,
- utrata korzyści synergicznych i mnożnikowych wynikających z nieprzypadkowej, sekwencyjnej i równoległej realizacji zadań (pojedyncze lub równoległe, przeplatające się „efekty domina”),
- zignorowanie najważniejszych szans i zagrożeń poprzez koncentrację działań na sprawach mniej istotnych.

Konieczny jest zatem wybór tego, co najważniejsze, czyli strategiczne. Dokonuje się go, odpowiednio konstruując listę zadań strategicznych. Wybór ten musi być oparty na wynikach, poprzedzających go w omówionych wyżej fazach, prac diagnostycznych, prognostycznych, konsultacyjnych, analitycznych i koncepcyjnych, a także na analizie znaczenia poszczególnych zadań w osiągnięciu celów operacyjnych i pośrednio strategicznych. Pod uwagę bierze się zatem wiele czynników, takich jak np. zasięg przestrzenny, czas i rozmiary kosztów realizacji, źródła finansowania, rodzaj, wartość, rozmiar skutków realizacji oraz okres ich istnienia. Podczas konkretyzacji zadań może okazać się, że na skutek wymienionych ograniczeń niezbędna jest korekta ustalonych wcześniej celów. Jest to jedno ze wspomnianych sprzężeń zwrotnych, a jego aktywacja w praktyce planowania strategicznego polskich samorządów zdarza się często.

Procedura wyboru zadań strategicznych nie może zostać ograniczona do konstrukcji ich listy. Znajdujące się na niej zadania należy poddać pewnym podziałom poprawiającym ich przejrzystość i ułatwiającym organizację ich wdrażania oraz monitoringu. Może być to zaprezentowany poniżej podział trójplaszczynowy, choć z pewnością nie jest to jedyne możliwe rozwiązanie.

Pierwszy z podziałów, najbardziej oczywisty, polega na zróżnicowaniu okresów realizacji zadań. W jego efekcie każdemu z zadań strategicznych przyporządkowany zostaje okres realizacji, przy czym okresy te dobiera się tak, aby w pierwszej kolejności realizowane były te zadania, które tworzą warunki do realizacji następnych. W podziale tym ważne jest również, aby środki, jakimi w danym momencie w przyszłości będzie dysponował samorząd, gwarantowały możliwość realizacji tych za-

dań („efekt domina”). Niebagatelne znaczenie mają tu także wyznaczone wcześniej priorytety. W praktyce podziału takiego najczęściej dokonuje się, przyporządkowując pierwszą z dwóch części zadań strategicznych do podzbiorów poszczególnych kadencji organów samorządowych, a drugą wypełniając zadaniami strategicznymi, których realizacja powinna być permanentna w całym okresie realizacji strategii.

Podział drugi sprowadza się do wyróżnienia tych zadań, które powinny zostać objęte szczególną uwagą i zaangażowaniem władz samorządowych ze względu na najrozleglejsze, najsilniejsze i najdłuższe pozytywne skutki dla układu lokalnego, oczekiwania największych grup jego mieszkańców i funkcjonujących w nim podmiotów gospodarczych oraz organizacji i instytucji, a także bezwzględną konieczność poszanowania wymogów ekorozwoju. W praktyce planowania strategicznego, w efekcie takiej dyskryminacji wyodrębnione zostają zadania o głównym znaczeniu dla osiągnięcia strategicznych celów, przez co zostają objęte szczególną uwagą i zaangażowaniem władz samorządowych, a także pozostałe zadania strategiczne. Wskazanie danego zadania jako pozostałego nie oznacza, że jego realizacja jest nieistotna lub opcjonalna. Jego realizacja jest przewidywana zgodnie ze strategicznym planem, jednak jego oczekiwane skutki są wyraźnie mniejsze z punktu widzenia społecznego, gospodarczego czy środowiskowego rozwoju jednostki terytorialnej niż w przypadku zadań głównych. Przykładem takiego zadania jest np. uruchomienie świadczenia kosztownych i pożądaných społecznie usług medycznych adresowanych do małej grupy mieszkańców. Mimo że z punktu widzenia układu lokalnego przedsięwzięcie to nie przyniesie rozległych skutków, to jednak jego umieszczenie na liście zadań strategicznych zostało uznane we wspomnianej gminie za niezbędne ze względu na jej rozwój cywilizacyjny, solidarność społeczną i uniwersalne wartości humanistyczne.

Kolejnym niezwykle ważnym zagadnieniem związanym z zadaniami strategicznymi jest konieczność takiego ich definiowania, które będzie konkretyzować zakres przedmiotowy strategii, a jednocześnie odnosić się do jej zakresu podmiotowego. Przeprowadzone przez autora obserwacje skuteczności wdrażania strategii pozwalają twierdzić, że jednym z lepszych, choć rzadkich rozwiązań jest dokonanie następnego ich podziału służącego wyróżnieniu czterech ich grup: zadań korespondujących z zadaniami ustawowymi, zadań fakultatywnych, których jedynym lub głównym realizatorem będzie samorząd, zadań fakultatywnych, w stosunku do których samorząd będzie współrealizatorem, oraz pozostałych, jedynie monitorowanych zadań.

Zadania korespondujące z zadaniami ustawowymi to takie, których realizacja będzie jednocześnie wypełnieniem dyspozycji ustawowych. Z oczywistych względów jedynym lub głównym realizatorem tych zadań (bezpośrednio lub poprzez jedną z własnych jednostek) będzie podmiot planowania, czyli samorząd. Przykładowym zadaniem tego typu może być budowa sieci kanalizacji sanitarnej danej miejscowości. Nie oznacza to jednak, że strategia powinna zawierać listę zadań strategicznych stanowiącą odzwierciedlenie wszystkich zadań ustawowych. Nie jest groźną sytuacją brak jakiegokolwiek zadania strategicznego odnoszącego się do danego zadania

ustawowego. Nie oznacza to przecież, że jego realizacja będzie zaniechana. Jeśli zachodzą przesłanki jego realizacji, będzie standardowo wykonywane, lecz w sytuacji danego samorządu fakt ten nie będzie miał strategicznego znaczenia.

Z kolei zadania fakultatywne, których jedynym lub głównym realizatorem będzie samorząd gminy, to zadania nieprzewidziane ustawami regulującymi funkcjonowanie samorządu, lecz istotne z punktu widzenia prawidłowego rozwoju danej gminy jako wielowymiarowego układu społeczno-gospodarczego. Zakres przedmiotowy i skala tych zadań są pochodną roli, jaką władze samorządowe zamierzają pełnić we wspieraniu rozwoju własnej jednostki terytorialnej, ilości środków znajdujących się w ich dyspozycji, zdolności w zakresie pozyskiwania środków pozabudżetowych oraz prognoz co do przebiegu tego procesu. Zadanie strategiczne tego rodzaju to np. utworzenie komunalnego parku przemysłowo-technologicznego.

Zadania fakultatywne, w stosunku do których samorząd będzie współrealizatorem, to zadania, które są ważne dla rozwoju jednostki terytorialnej, lecz z różnych powodów zaangażowanie samorządu w ich realizację powinno lub musi być ograniczone. W zależności od uwarunkowań i podjętych decyzji jego rola może polegać na pełnieniu funkcji: inicjatora realizacji zadania, koordynatora realizacji zadania, pośrednika w negocjacjach związanych z zadaniem, głównego lub dodatkowego źródła finansowania realizacji zadania, współwykonawcy zadania oraz źródła wsparcia merytorycznego, kadrowego i informacyjnego dla realizatora zadania. Może też pełnić rolę partnera w procesie pozyskiwania środków pozabudżetowych. Wprowadzenie każdego z tego typu zadań do strategii musi zostać poprzedzone weryfikacją istnienia podmiotów-współrealizatorów, których kierownictwo wyraża chęć podjęcia współdziałania strategicznego z władzami samorządu lub których prawdopodobieństwo zaangażowania w realizację elementów strategii jest wysokie. Jako przykład takiego zadania można wskazać wspieranie przez samorząd gminy lokalnych przedsiębiorców w pozyskiwaniu pracowników o odpowiednich kwalifikacjach.

Pozostałe zadania mają szczególny charakter. Są to zadania, których realizacja jest wysoce istotna z punktu widzenia rozwoju układu lokalnego, lecz leżą one w wyłącznych kompetencjach władz innych niż samorządowe. Chodzi tu np. o władze organizacji społecznych, jednostek administracji zespolonej i niezespolonej oraz podmiotów gospodarczych. Zadania takie wprowadzane są do strategii w celu nadania im odpowiedniej rangi, zwłaszcza na potrzeby podmiotów dla nich właściwych, np. w sytuacji ubiegania się przez nie o wsparcie publiczne. Jednocześnie podmiot planowania – lokalny samorząd, nie bierze na siebie odpowiedzialności za ich realizację, a jedynie zobowiązanie do ich monitorowania oraz okresowej analizy zasadności i możliwości ewentualnego włączenia się w ich realizację. Takim zadaniem może być np. recykling substancji zgromadzonych w dużym składowisku odpadów przemysłowych należącym do dominującego podmiotu gospodarczego.

6. Zakończenie

Przyjęcie hierarchicznej struktury celów strategicznych i operacyjnych, priorytetów i zadań strategicznych jako podstawowej idei konstrukcji rdzenia strategii rozwoju lokalnego jest rozwiązaniem charakteryzującym się wieloma zaletami. Po pierwsze, w podstawowym polu widzenia twórcy i realizatora strategii, jakim jest samorząd lokalny, pozostaną nieliczne, najważniejsze, czyli strategiczne cele, przez co łatwiejsze staje się zarządzanie jednostką terytorialną. Jasno artykułując ograniczoną grupę celów, władze samorządowe mają stałą możliwość oceny wszelkich własnych i obcych działań pod kątem ich zgodności ze strategią. W miarę upływu czasu i prawdopodobnego następowania zmian uwarunkowań rozwojowych jednostki terytorialnej realizatorzy strategii mają możliwość takiego jej korygowania, aby wyznaczona wiązka celów dalej była osiągalna i osiągana. Na przykład, w przypadku braku możliwości realizacji danego zadania strategicznego, analiza struktury celów i priorytetów daje władzom samorządowym możliwość zastąpienia go zadaniem innym. Ponadto wyodrębnienie celów operacyjnych daje możliwość prowadzenia precyzyjnego monitoringu wdrażania strategii, poprzez przyporządkowanie im zespołów wskaźników. Taki oparty na celach operacyjnych monitoring pozwala na ocenę skuteczności i efektywności poszczególnych zadań strategicznych, a także na ich korekty w trakcie realizacji.

Literatura

- Brol R. [1998], *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, red. M. Obrębalski, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
- Gruchman B. [1990], *Postęp techniczny a rozwój lokalny w warunkach polskich*, [w:] *Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i praktyce*, red. B. Gruchman, J. Tarajkowski, Uniwersytet Warszawski – Instytut Gospodarki Przestrzennej, Warszawa.
- Pietrzyk I. [1997], *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego*, [w:] *Związki polityki gospodarczej z polityką regionalną*, red. R. Broszkiewicz, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
- Sztando A. [2008a], *Monitoring wdrażania strategii rozwoju gminy miejskiej – wybrane aspekty*, [w:] *Przekształcenia strukturalne miast i zrównoważony rozwój gospodarki miejskiej*, red. J. Słodczyk, D. Rajchel, Uniwersytet Opolski.
- Sztando A. [2008b], *Typowe problemy planowania strategicznego w polskich samorządach*, [w:] *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego – rozwój, innowacyjność, infrastruktura*, red. M. Dylewski, Zeszyty Naukowe nr 501, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin.
- Sztando A. [2010], *Wzorzec procedury budowy strategii rozwoju jednostki samorządu lokalnego*, [w:] *Rozwój lokalny i regionalny. Znaczenie wsparcia udzielanego przez jednostki samorządu terytorialnego*, red. B. Filipiak, Zeszyty Naukowe nr 31/2010 Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań.
- Wojtasiewicz L. [1990], *Planowanie rozwoju lokalnego*, [w:] *Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i praktyce*, red. B. Gruchman, J. Tarajkowski, Uniwersytet Warszawski – Instytut Gospodarki Przestrzennej, Warszawa.

Wojtasiewicz L. [1996], *Czynniki i bariery rozwoju lokalnego w aktualnej polityce gospodarczej Polski*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, red. M. Obrębalski, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.

OBJECTIVES, PRIORITIES AND TASKS IN LOCAL DEVELOPMENT STRATEGIC PLANNING

Summary: In the initial part of the article, the author presents its own recognition of local development, local development strategic management and local strategic planning of local development categories. Then he discusses the theory and practice of strategic and operational goals set in strategic planning of local development. Subsequently, in the same way he shows the issue of the local development priorities formulation. The final part of the article is dedicated to the strategic tasks and management strategic benefits resulting from the adoption of the presented solutions.

Keywords: local development, local development strategic management, local development strategic planning.