PRACE NAUKOWE UNIWERSYTETU EKONOMICZNEGO WE WROCŁAWIU nr 180
Problemy rozwoju regionalnego 2011

Andrzej Sztando
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

ISTOTA I FUNKCJE SAMORZĄDOWEGO PLANOWANIA STRATEGICZNEGO W REGIONIE

Streszczenie: Artykuł poświęcony jest problematyce planowania strategicznego prowadzonego przez samorządy terytorialne funkcjonujące w regionie. W początkowej jego części autor wyjaśnia istotę pojęcia „samorządowe planowanie strategiczne w regionie", a także formułuje definicje strategii rozwoju gminy, powiatu i województwa. Pozostała część artykułu poświęcona jest poszczególnym funkcjom samorządowego planowania strategicznego w regionie.

Słowa kluczowe: planowanie strategiczne, samorząd terytorialny, region.

1. Wstęp

W ostatnich kilkudziesięciu latach w szybkim tempie wzrasta liczebność podmiotów gospodarczych, podmiotów publicznych, organizacji pozarządowych oraz osób fizycznych wchodzących we wzajemne interakcje. Zwiększa się również paleta rodzajów tych interakcji, a także ich częstotliwość i zmienność. Jednym z wielu efektów takiego stanu rzeczy jest dynamiczny przyrost rodzajów i liczby procesów społeczno-gospodarczych zachodzących zarówno w zdecydowanej większości państw, jak i we wszystkich układach międzynarodowych. Z punktu widzenia podmiotu gospodarczego objawiają się one niestabilnością punktów równowagi rynków, pojawianiem się rynków nowych i zanikiem dotychczasowych oraz zmianami prawnych, społecznych i środowiskowych uwarunkowań działalności. Lata 50. i 60. ubiegłego stulecia uważane są za okres początkowy gwałtownego nasilania się owych zjawisk, trwającego do chwili obecnej. Konsekwencją tego stanu rzeczy był i jest nadal gwałtowny wzrost zainteresowania sfer biznesu i nauk ekonomicznych wszelkimi działaniami mogącymi skutkować obniżeniem poziomu niepewności i wynikającego z niej ryzyka prowadzenia działalności gospodarczej. Rozwijała i wciąż rozwija się prognostyka, a także nauki poszukujące odpowiedzi na pytanie: „jak organizm gospodarczy może adaptować się do zmiennych warunków otoczenia w sposób planowy, a jednocześnie możliwie skuteczny i efektywny?".

Wśród wielu nurtów badawczych rozwija się gospodarcze planowanie długookresowe, które z początkiem lat 80. przerodziło się w planowanie strategiczne, składające się z jednej strony z elementów będących wynikiem dorobku specyficznego,

a z drugiej adaptacją znanych już wcześniej teorii pochodzących z wojskowości oraz różnych nauk społecznych i technicznych. Nie pozostało ono jednak wyłączną domeną mikroekonomii. Stopniowo jego idee i metody przenosiły się poza organizmy przedsiębiorstw, m.in. trafiły do organizacji publicznych. Współcześnie jest ono stosowane na wszystkich ich szczeblach, począwszy od organizacji zrzeszających liczne państwa, poprzez poszczególne kraje i ich różne systemy funkcjonalne, jak np. szkolnictwo, energetyka czy komunikacja, aż do jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli. Ten ostatni zakres dywersyfikacji instytucjonalnej planowania strategicznego dotyczy oczywiście wyłącznie krajów demokratycznych, gdzie nastąpiła stosowna decentralizacja władzy, odpowiedzialności, zadań i publicznych środków ich realizacji.

Planowanie strategiczne w samorządach terytorialnych, mimo że dziś jest już powszechnie stosowane, jest dziedziną wiedzy, która wciąż się rozwija. Jest to niezwykle korzystne, gdyż rozwój ten w istotny sposób przesądza o jakości zarządzania terytorialnego, a to z kolei o tempie rozwoju różnych układów terytorialnych, a w konsekwencji państw, a nawet układów międzypaństwowych. Tymczasem polska praktyka terytorialnego planowania strategicznego boryka się z licznymi problemami. Napotkać je można zarówno w samych strategiach rozwoju, jak i w systemach ich wdrażania. Dotyczą one najczęściej: diagnozy i prognozy stanu jednostki samorządu terytorialnego oraz kluczowych elementów jej otoczenia, wyborów strategicznych, zakresu celów i zadań strategicznych, elementów systemu wdrażania strategii i powiązań między nimi, a także konsultacji społecznych oraz interpretacji i uwzględniania ich wyników (szczegółowa analiza: [Sztando 2008, s. 193]). Istnieje zatem potrzeba rozwoju i systematyzacji wiedzy na temat planowania strategicznego, a także jej upowszechniania w środowiskach samorządowych. Niniejszy artykuł jest jedną z odpowiedzi na tę potrzebę. Jego celem jest bowiem identyfikacja istoty i funkcji samorządowego planowania strategicznego w regionie. Zawarte w nim treści stanowią wynik badań i doświadczeń autora zebranych w latach 1995-2010 podczas uczestnictwa w budowie i aplikacji 43 lokalnych i regionalnych strategii rozwoju[1], a także studiów literaturowych.

2. Istota samorządowego planowania strategicznego w regionie

Czym jest samorządowe planowanie strategiczne w regionie? Konstruując odpowiedź na to pytanie, należy przede wszystkim wskazać, że jest to planowanie prowadzone przez regionalną jednostkę samorządu terytorialnego; w polskim przypadku

[1] Gminy: Bogatynia (dwukrotnie), Bolków, Chocianów, Dobromierz, Dzierżoniów, Grębocice (dwukrotnie), Janowice Wielkie, Jelenia Góra (dwukrotnie), Jeżów Sudecki, Lądek Zdrój, Lubawka (trzykrotnie), Marciszów (dwukrotnie), Nowogrodziec (dwukrotnie), Pieńsk, Podgórzyn, Polkowice (czterokrotnie), Przemków (dwukrotnie), Radwanice, Rudna, Starachowice, Sulików, Świerzawa, Wądroże Wielkie, Węgliniec, Wojcieszów, Wronki. Powiaty: bolesławiecki, jeleniogórski, zgorzelecki, polkowicki. Województwo: dolnośląskie (dwukrotnie).

– przez samorząd województwa. Celem planowania jest optymalizacja procesów kreowania rozwoju regionalnego. Jednak, czy samorządowe planowanie strategiczne w regionie powinno być utożsamiane wyłącznie ze strategią rozwoju województwa? Z całą pewnością nie. Pozostałe jednostki samorządu terytorialnego funkcjonujące na jego terenie – w Polsce powiaty oraz gminy – również realizują strategiczne procesy planistyczne, przy czym ich przesłanką jest odpowiednio maksymalizacja rozwoju subregionu[2] lub układu lokalnego. Ze względu na fakt, że pojedynczy powiat, a tym bardziej gmina, są w zdecydowanej większości przypadków jedynie niewielkimi, gospodarczymi i społecznymi cząstkami regionu (województwa) oraz zawsze nieznacznymi fragmentami jego obszaru, ich indywidualne rozpatrywane plany rozwoju nie mogą być traktowane jako regionalne. Jednak rozpatrując je jako zbiorowość, uzasadnione wydaje się twierdzenie, że stanowią integralny element regionalnego systemu samorządowego planowania terytorialnego o znaczeniu dla rozwoju regionalnego prawdopodobnie co najmniej równym strategii rozwoju województwa – jeśli nie większym. Argumentem przemawiającym za takim stanowiskiem jest nie tylko prawidłowość polegająca na sumowaniu się elementów rozwoju lokalnego i subregionalnego w kluczowe składowe rozwoju regionalnego, ale również:

– dążenie władz samorządowych różnych szczebli do wzajemnej koordynacji dokumentów planistycznych w celu osiągnięcia pożądanych efektów synergicznych i mnożnikowych[3];
– uwzględnianie przez nie we wspomnianych dokumentach kierunków rozwoju wyznaczonych przez władze regionalne, państwowe oraz organizacje międzynarodowe zarówno w wyniku ich znaczenia merytorycznego, jak i w celu zwiększenia prawdopodobieństwa pozyskania zewnętrznych źródeł finansowania;
– dążenie przez nie do zapewnienia zgodności tych dokumentów z wytycznymi programów pomocowych Unii Europejskiej, czego przesłanką jest również chęć uzyskania materialnego lub niematerialnego wsparcia;
– ich współpraca w tworzeniu i realizacji strategii rozwoju.

Dalsze rozważania wymagają zdefiniowania poszczególnych rodzajów strategii rozwoju terytorialnego. Jeśli chodzi o strategię rozwoju województwa, którą można utożsamiać ze strategią rozwoju regionu, to zgodnie z *Ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* można stwierdzić, że jest to dokument określający podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju w danych obszarach […], odnoszący się do rozwoju regionu […] realizowany przy pomocy programów[4]. Kierując uwagę na de-

[2] Niekiedy w literaturze przedmiotu rozwój obszaru powiatu jest traktowany również jako rozwój lokalny. W niniejszym opracowaniu, w celu doprecyzowania pojęcia, będzie on nazywany rozwojem subregionu.

[3] Zdarza się nawet, że samorządy szczebla gminnego lub powiatowego opracowują wspólne strategie rozwoju. Jako przykład można tu wskazać Lokalną Strategię Rozwoju Gmin Nadpilicznych na lata 2009-2015.

[4] Art. 9, ust. 3 *Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (tekst jednolity: DzU 2009, nr 84, poz. 712). Autor wyraża przekonanie, że nieprecyzyjna treść wskazanego fragmentu aktu prawnego pozwala również na inną interpretację pojęcia strategii rozwoju regionu.

finicje funkcjonalne, można dostrzec, że określa się ją jako koncepcję systemowego działania na rzecz długotrwałego rozwoju regionu, poprzez racjonalną alokację zasobów lub jako dokument określający sposoby postępowania w celu realizacji wspólnie ustalonych celów [Kozak, Pyszkowski, Szewczyk 2001, s. 56]. W odniesieniu do strategii rozwoju lokalnego w literaturze przedmiotu dominują dwa ujęcia: podmiotowe i przedmiotowe. W podejściu podmiotowym strategię tę definiuje się jako niesprzeczny wewnętrznie zbiór zasad (kryteriów), na podstawie których powinny być podejmowane decyzje kluczowe dla rozwoju gminy, natomiast w przedmiotowym traktuje się ją jako plan będący produktem (wynikiem) zastosowania podmiotowych zasad (reguł) i determinujący charakter działań przedsiębranych przez władzę lokalną w danej jednostce przestrzennej [Biniecki, Szczupak 2004, s. 11]. Zdaniem autora tego artykułu, ujęcia te znajdują również zastosowanie do strategii rozwoju powiatu. Ponadto proponuje on funkcjonalne definiowanie strategii rozwoju lokalnego, subregionalnego i regionalnego, czyli strategii rozwoju gminy, powiatu lub województwa, jako spójnych zestawów celów harmonijnego rozwoju gminy (powiatu, województwa) oraz zsynchronizowanych i skoordynowanych programów działań, które mają prowadzić do ich osiągnięcia. Z kolei w ujęciu czynnościowym proponuje traktować te strategie jako wiązki przedsięwzięć podejmowanych przez władze gminne (powiatowe, wojewódzkie) w celu osiągnięcia pożądanych i ustalonych zmian układu lokalnego (subregionalnego, regionalnego), zwykle przy współpracy z różnorodnymi partnerami, takimi jak organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa oraz podmioty administracji publicznej.

3. Funkcje samorządowego planowania strategicznego w regionie

Po wyjaśnieniu kategorii planowania strategicznego w regionie uzasadnione jest wyszczególnienie jego funkcji. Funkcje, czyli przesłanki (cele) sporządzania i wdrażania strategicznych planów działania samorządów terytorialnych można podzielić na wspólne dla wszystkich trzech typów jednostek terytorialnych oraz na specyficzne tylko dla jednej z nich. Prezentacja funkcji charakterystycznych dla wszystkich strategii musi zostać poprzedzona ich hierarchizacją. Wyróżnić bowiem możemy funkcję główną, funkcje operacyjne i funkcje szczegółowe.

Główną funkcją każdego strategicznego planu rozwoju danego obszaru jest maksymalizacja skuteczności i efektywności zarządzania przedmiotem strategii przez podmiot strategii w celu rozwoju gospodarczej, społecznej i środowiskowej płaszczyzny owego przedmiotu. Przedmiotem strategii są tu elementy gospodarki tego obszaru, takie jak obiekty materialne (np. infrastruktura techniczna, nieruchomości, składniki ekosystemów), wartości niematerialne (np. krajobraz, kultura, wiedza mieszkańców), ludzie (mieszkańcy gminy i ich organizacje), podmioty gospodarcze oraz instytucje publiczne itp., a także czynniki zewnętrzne (znajdujące się poza obszarem gminy), które oddziałują lub mogą oddziaływać na jego gospodarkę i znajdują się lub mogą się znajdować pod bezpośrednim albo pośrednim wpływem

samorządu oraz jego partnerów współpracy strategicznej. Z kolei podmiotem strategii są władze określającego i realizującego ją samorządu wraz z władzami podmiotów współdziałania strategicznego, przy czym ich rola jest wysoce zróżnicowana. Głównym składnikiem podmiotu strategii są władze samorządowe, zatem to przede wszystkim na nich spoczywa zobowiązanie do realizacji działań mających przynieść efekt w postaci osiągnięcia celów strategii. Są one również zobligowane do pozyskiwania, utrzymania i aktywizacji wymienionych parterów współdziałania [Sztando 2009a, s. 467-474].

Korzystając z dorobku teorii[5] terytorialnego planowania strategicznego, funkcję główną można rozwinąć w cztery funkcje operacyjne. Pierwszą z nich jest wybór priorytetów rozwoju, a także głównych metod i instrumentów terytorialnej polityki gospodarczej, społecznej i środowiskowej służących ich urzeczywistnianiu. Konieczność dokonywania tego wyboru jest wynikiem konfrontacji zjawiska ograniczoności zasobów (pieniężnych, ludzkich, naturalnych) i czasu, jaki można poświęcić na kreowanie rozwoju danego obszaru, zgodnie z logiką racjonalności postępowania w celu maksymalizacji skuteczności i efektywności działań. Ów wybór jest zatem koniecznością wynikającą z pragnienia optymalizacji tempa rozwoju terytorialnego. Drugą funkcją jest racjonalizacja bieżących decyzji podejmowanych przez organy samorządu. Określenie strategicznych celów rozwoju oraz perspektywicznego scenariusza ich realizacji sprawia bowiem, że stają się one podporządkowane długookresowym priorytetom. Funkcją planowania strategicznego, zwłaszcza na szczeblu lokalnym, jest również antycypacja potencjalnych momentów krytycznych w rozwoju gospodarki lokalnej, subregionalnej lub regionalnej oraz skuteczne działanie na rzecz ich wyeliminowania lub łagodzenia ich skutków. Wynikają one z procesów przekształceń w strukturze funkcjonalnej i strukturze zagospodarowaniu przestrzeni, a także ze zmieniających się relacji między procesem sukcesji funkcji układu terytorialnego a wydolnością jego zagospodarowania. Identyfikacja *ex ante* takich zagrożeń, a także ich likwidacja lub minimalizacja ich negatywnych efektów są możliwe niemal wyłącznie w procesie zarządzania strategicznego. Funkcją czwartą jest uaktywnienie lub pozyskanie egzogenicznych czynników rozwoju danego terytorium. Mogą nimi być inwestycje publiczne i prywatne realizowane na jego terenie, lecz przy wykorzystaniu kapitału pochodzącego spoza jego granic. Mogą być to również działania pozainwestycyjne sprzyjające rozwojowi układu terytorialnego, ale realizowane przy wykorzystaniu zewnętrznych środków. Konsekwentnie wdrażana strategia, jako najistotniejszy akt prawa terytorialnego, z jednej strony buduje wiarygodność samorządu, z drugiej służy wykształceniu warunków pozyskania tych egzogenicznych czynników, natomiast z kolejnej bywa argumentem zasadności działań podejmowanych w stosunku do samorządu przez władze szczebli wyższych lub innych decydentów.

[5] Jako przykłady z bogatej literatury tego tematu można wskazać: [Blakely, Leigh 2010; Potter 2008; Alden, Boland 2002; Berman 2000; Sroślak, Kozieł, Krzyżanowski 2004; Wagner 1999; Klasik 2000; Gorzelak, Jałowiecki 2001; Wysocka, Koniński 1998; Prusek 2001; Sztando 2009b].

Funkcje szczegółowe są dalszym rozwinięciem funkcji głównej oraz funkcji operacyjnych i obejmują zakresem merytorycznym większość procesów i zjawisk zachodzących na obszarze jednostki samorządu terytorialnego, a także podmiot strategii. Stąd też można je podzielić na zewnętrzne w stosunku do niego (czyli społeczne, gospodarcze, środowiskowe) oraz wewnętrzne (czyli systemowe). Nie jest jednak możliwe sformułowanie uniwersalnej listy szczegółowych funkcji regionalnego planowania strategicznego, ponieważ tak jak różnią się między sobą powody, dla których władze sporządzają plany działań o tak obszernym zakresie, że nadają im miano strategicznych, tak różnią się między sobą zestawy funkcji, jakie plany te – zdaniem ich twórców – mają pełnić w regionie czy jego fragmencie. Możliwe jest natomiast wskazanie funkcji typowych dla współczesnego, samorządowego planowania strategicznego. Zostały one wyspecyfikowane poniżej jako społeczne, gospodarcze, środowiskowe i systemowe.

Społeczne funkcje planowania strategicznego odnoszą się do osób zamieszkujących obszar objęty tym planowaniem. Są to najczęściej:

- dostosowanie zakresu usług świadczonych przez samorząd, a także jego jednostki i spółki, do obecnych oraz przyszłych potrzeb mieszkańców;
- poprawa jakości i efektywności usług świadczonych przez samorząd oraz jego jednostki i spółki na rzecz mieszkańców;
- udoskonalenie systemów odpłatności za świadczenie wymienionych usług;
- wyartykułowanie interesów mieszkańców i dostarczenie informacji na ten temat władzom samorządu;
- zmniejszenie skłonności mieszkańców do trwałego opuszczania terenu jednostki terytorialnej;
- zwiększenie skłonności innych osób do czasowego lub trwałego osiedlenia się terenie jednostki terytorialnej;
- zwiększenie liczby miejsc pracy i dochodów mieszkańców, co poprawi ich poczucie stabilizacji ekonomicznej;
- zwiększenie poczucia bezpieczeństwa mieszkańców.

Analogicznie jak w przypadku funkcji społecznych, funkcje gospodarcze samorządowego planowania strategicznego w regionie są powiązane z podmiotami gospodarczymi i ich działalnością. Typowymi funkcjami tego typu są:

- kreowanie rozwoju gospodarczego, na który składają się takie zjawiska jak: tworzenie przez istniejące firmy nowych przedsiębiorstw, doskonalenie oraz wprowadzanie nowych produktów i usług, unowocześnianie technologii wytwarzania, rozszerzanie rynków zbytu, zwiększanie efektywności wytwarzania, korzystne zmiany formy prawnej działalności i struktury kapitałowej;
- kreowanie wzrostu gospodarczego, którego symbolem są nowo powstające firmy, procesy inwestycyjne, zwiększanie produkcji i zatrudnienia;
- poprawa infrastrukturalnych, prawnych i ekonomicznych warunków prowadzenia działalności gospodarczej;

– zmniejszenie niepewności działalności podmiotów gospodarczych, a co za tym idzie – ograniczenie ryzyka towarzyszącego tej działalności, wydłużenie horyzontu decyzyjnego i zwiększenie skłonności do inwestowania;
– zwiększenie skłonności mieszkańców do podejmowania działalności gospodarczej;
– zwiększenie skłonności inwestorów zewnętrznych i wewnętrznych do inwestowania na danym obszarze;
– stworzenie lub utrwalenie korzystnego wizerunku danego obszaru w opinii potencjalnych klientów lokalnych podmiotów gospodarczych: turystów, osób korzystających z walorów rekreacyjnych, kuracjuszy itp.;
– poprawa pozycji konkurencyjnej podmiotów gospodarczych na rynkach, na których funkcjonują.

Funkcje środowiskowe planowania strategicznego w regionie dotyczą relacji między społeczeństwem i przedsiębiorstwami, a środowiskiem naturalnym. W ich zbiorze możemy zidentyfikować takie funkcje jak:
– zapewnienie takiej ewolucji gospodarki i społeczeństwa układu terytorialnego, która będzie tożsama z ekorozwojem;
– ograniczenie ilości i różnorodności zanieczyszczeń przedostających się do środowiska naturalnego;
– odtworzenie zdegradowanych składników środowiska naturalnego;
– rozwój nowych składników środowiska naturalnego;
– zabezpieczenie ekosystemów przed degradacją w przyszłości.

O ile funkcje szczegółowe mieszczące się opisanych grupach dotyczą bezpośrednio przedmiotu strategii, to ostatnia ich grupa związana jest z podmiotem strategii, a dokładnie rzecz biorąc, z jego składnikami i wiążącymi je relacjami, czyli systemem sprawowania władzy. Funkcjami systemowymi strategicznego planowania regionalnego mogą zatem być:
– spełnienie wymogów formalnych i merytorycznych pozyskania środków na rozwój danego obszaru, stawianych przed samorządami przez unijne i pozostałe krajowe oraz zagraniczne fundusze pomocowe;
– zwiększenie prawdopodobieństwa pozyskania środków z powyższych funduszy;
– zwiększenie dochodów samorządu oraz jego jednostek i spółek;
– udoskonalenie procesu zarządzania finansami samorządu, w tym przede wszystkim zwiększenie skuteczności i efektywności wydatkowania środków publicznych;
– ułatwienie procesów stanowienia prawa terytorialnego i jego wykonywania;
– ułatwienie i udoskonalenie pracy pracowników jednostek organizacyjnych oraz spółek samorządu;
– przygotowanie odpowiedniego zaplecza merytorycznego i poparcia społecznego dla procesów restrukturyzacji wybranych obszarów działalności samorządu;

– określenie zasad zachowań władz samorządu zarówno w sprawach bieżących, jak i długoterminowych;
– zwiększenie zakresu, skuteczności i efektywności współpracy samorządu z innymi samorządami, partnerami zagranicznymi, organizacjami pozarządowymi oraz przedsiębiorcami;
– rozbudowa korzystnego wizerunku władz samorządowych, a co za tym idzie – zwiększenie lub utrwalenie zaufania mieszkańców do tych władz.

Jak już wspomniano, oprócz funkcji wspólnych dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego możemy wyróżnić funkcje specyficzne dla niektórych z nich. W przypadku samorządu województwa taką podstawową, specyficzną funkcją planowania strategicznego jest wypełnienie dyspozycji ustawowej zobowiązującej go do sporządzenia strategii[6]. Ustawa o samorządzie województwa wskazuje też minimalną wiązkę celów strategicznych, jakie samorząd powinien osiągnąć. Stosując przyjętą wcześniej koncepcję utożsamiania celów planowania strategicznego z jego funkcjami, można określić następujące, specyficzne funkcje planowania strategicznego na poziomie województwa:
– pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także kultywowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej;
– pobudzanie aktywności gospodarczej;
– podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa;
– zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń;
– kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego.

Powyższe cele mają charakter ogólnej, kierunkowej wytycznej, wokół której – w praktyce planowania strategicznego – powinny być formułowane cele i działania uwzględniające uwarunkowania regionalne. Ustawa o samorządzie województwa nie jest jednak jedyną podstawą prawną inspirującą merytoryczne ustalenia tego dokumentu planistycznego. Strategia rozwoju regionalnego jest bowiem elementem systemu planów i programów rozwoju, wynikającym z zasady programowania obowiązującej w polityce regionalnej Unii Europejskiej. Wobec takiej interpretacji celów wojewódzkiego planowania strategicznego nie dziwi fakt, że w praktyce, prócz celów ustawowych, do rangi im równej podnosi się inne, a jednocześnie bardzo różnorodnie. Przestrzeń celów dodatkowych przyjmowanych przez samorządowe władze wojewódzkie jest duża i nie wykazuje skupisk typowych. Przykładowo, samorząd województwa dolnośląskiego uznał, że celami tymi są m.in.: aktywizowanie mieszkańców Dolnego Śląska poprzez zwiększanie ich zaangażowania w realizację zadań publicznych, wskazanie kierunków rozwoju gospodarczego i infrastrukturalnego,

[6] Dyspozycja ta została zawarta w art. 11, ust. 1 *Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, DzU 1998, nr 91, poz. 576.

a także poprawa warunków życia mieszkańców[7]. Samorząd województwa podkarpackiego przyjął, że strategia służy przełamywaniu strukturalnych problemów gospodarczych i społecznych województwa[8]. Z kolei władze samorządu województwa łódzkiego za jedną z przesłanek planowania strategicznego przyjęły zapewnienie wzrostu atrakcyjności inwestycyjnej województwa[9]. W strategiach wojewódzkich nie brak także stwierdzeń, że jednym z najważniejszych powodów ich budowy jest wypełnienie wymogu formalnego niezbędnego do uzyskania zewnętrznych środków finansowych.

Funkcje specyficzne dla samorządu powiatowego i gminnego wykazują wysoki stopień podobieństwa, mogą więc być połączone w jeden zbiór. Różnice dotyczą bowiem wyłącznie stopnia ich natężenia – mniejszego dla powiatu, większego dla gminy. Funkcjami tymi są zwykle:

– zwiększenie udziału mieszkańców w procesie zapewniania równowagi rozwoju (rozwoju zrównoważonego),
– eliminacja lub złagodzenie ewentualnych konfliktów między władzami lokalnymi a daną grupą mieszkańców lub przedsiębiorców,
– rozwój patriotyzmu lokalnego.

4. Podsumowanie

Konkludując, samorządowe planowanie strategiczne w regionie obejmuje strategiczne procesy planistyczne przeprowadzane w samorządach wojewódzkich, powiatowych i gminnych. Spełnia ono liczne, niezwykle istotne dla rozwoju regionu funkcje. Funkcją główną jest maksymalizacja skuteczności i efektywności zarządzania jednostkami terytorialnymi, a w sumie całym regionem, przez ich władze. Funkcje szczegółowe dzielą się na wspólne dla wszystkich rodzajów samorządów i jednocześnie dotyczące społecznej, gospodarczej i środowiskowej płaszczyzny ich rozwoju oraz na funkcje specyficzne dla niektórych z nich.

Zarządzanie regionem lub jego fragmentem jest oczywiście możliwe bez jakiegokolwiek planowania. Praktyka samorządowa zna liczne przypadki rezygnacji samorządów gminnych i powiatowych z budowy lub wdrażania strategii rozwoju[10]. Co więcej, część celów rozwoju terytorialnego można osiągnąć w wyniku bieżących decyzji, podejmowanych *ad hoc*, lub planów krótkoterminowych. Z pewnością jednak stopień osiągnięcia tych celów, w zdecydowanej większości przypadków, będzie

[7] Uchwała nr XLVIII/649/2005 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 listopada 2005 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do roku 2020.

[8] Uchwała nr LXIII/790/06 Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 20 października 2006 r. w sprawie uchwalenia Strategii Rozwoju Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2020.

[9] Uchwała nr LI/865/2006 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 31 stycznia 2006 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego na lata 2007-2020.

[10] Jak wspomniano, samorządy wojewódzkie są do planowania strategicznego zobowiązane ustawowo.

znacząco niższy niż możliwy do uzyskania przy stosowaniu zarządzania strategicznego, a poniesione materialne i niematerialne koszty istotnie wyższe. Optymalizacja procesów rozwoju regionalnego może bowiem zostać osiągnięta w wyniku wypełnienia przez plany strategiczne funkcji, które są ich istotą i przyczyną stosowania.

Literatura

Alden J., Boland P. (red.), *Regional Development Strategies. A European Perspective*, Regional Studies Associacion and Jessica Kingsley Publishers, London 2002.

Berman N., *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego – budowanie lepszej przyszłości gospodarczej w polskich gminach*, Municipium, Warszawa 2000.

Biniecki J., Szczupak B., *Strategiczne myślenie o przyszłości gminy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2004.

Blakely E.J., Leigh N.G., *Planing local economic development. Theory and practice*, SAGE Publications Inc., Thousand Oaks, California 2010.

Gorzelak G., Jałowiecki B., *Strategie rozwoju regionalnego województw: próba oceny*, „Studia Lokalne i Regionalne" 2001, nr 1(5).

Klasik A., *Strategia rozwoju regionu*, „Studia Lokalne i Regionalne" 2000, nr 3(3).

Kozak M., Pyszkowski A., Szewczyk R., *Słownik Rozwoju Regionalnego*, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2001.

Potter J. (red.), *Making Local Strategies Work. Building the Evidence Base*, OECD Publishing, Paris 2008.

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.

Sroślak G., Kozieł K., Krzyżanowski J., *Strategia gminy*, AMR, Katowice 2004.

Sztando A., *Przedmiot i podmiot strategii rozwoju gminy*, [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 526, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2009a.

Sztando A., *Typowe problemy planowania strategicznego w polskich samorządach*, [w:] M. Dylewski (red.), *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego – rozwój, innowacyjność, infrastruktura*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2008.

Sztando A., *Zasady sporządzania dokumentów planistycznych samorządów terytorialnych*, [w:] B. Filipiak (red.), *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego – finanse, rachunkowość, przedsiębiorczość*, t. I, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2009b.

Uchwała nr XLVIII/649/2005 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 listopada 2005 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do roku 2020.

Uchwała nr LXIII/790/06 Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 20 października 2006 r. w sprawie uchwalenia Strategii Rozwoju Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2020.

Uchwała nr LI/865/2006 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 31 stycznia 2006 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego na lata 2007-2020.

Ustawa z dnia z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, DzU 1998, nr 91, poz. 576.

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, DzU 2009, nr 84, poz. 712.

Wagner D.C. (red.), *Strategie rozwoju gospodarczego miast i gmin. Przykłady dobrych rozwiązań*, Municipium, Warszawa 1999.

Wysocka E., Koniński F.J., *Strategia rozwoju województw i gmin. Teoria i praktyka*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa–Zielona Góra 1998.

THE ESSENCE AND FUNCTIONS OF SELF-GOVERNMENT STRATEGIC PLANNING IN A REGION

Summary: The article discusses the problems of self-government strategic planning in regions. In its introductory part the author explains the essence of the term of "self--government strategic planning in a region". He also defines the expression of "commune, district and county development strategy". The rest of the article contains the information about the functions of self-government strategic planning in a region.