

Andrzej Sztando

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

PROBLEM PODMIOTU I PRZEDMIOTÓW STRATEGII ROZWOJU LOKALNEGO

Polskie samorządy terytorialne przygotowują i wdrażają liczne plany, obejmujące swym zakresem merytorycznym fragment lub całość ich obszaru działalności, a niekiedy nawet wykraczające poza ten obszar. Niektóre z planów są charakterystyczne dla wszystkich trzech szczebli samorządu, inne występują tylko na jednym z nich. W pierwszej z tych dwóch grup mieszczą się: strategia rozwoju, budżet, wieloletni program inwestycyjny, plan gospodarki odpadami, program ochrony środowiska, program promocji, program bezpieczeństwa publicznego, program edukacji ekologicznej, program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego. Dla samorządów gminnych charakterystyczne są: plan rozwoju lokalnego, wieloletni plan finansowy, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, program przeciwdziałania narkomanii, program rewitalizacji (zwykle fragmentu miasta), plan urzędniowo-rolny, program rozwoju oświaty, program lokalnej polityki gospodarczej, projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, plany rozwoju poszczególnych wsi. Samorządy powiatowe sporządzają plany rozwoju lokalnego, programy rozwoju przedsiębiorczości, programy przeciwdziałania bezrobociu oraz programy na rzecz osób niepełnosprawnych. Dokumentami planistycznymi charakterystycznymi dla województw są: strategia innowacji, strategia integracji społecznej, plan zdrowotny, program wyrównywania szans osób niepełnosprawnych i przeciwdziałania ich wykluczeniu społecznemu, plan zagospodarowania przestrzennego województwa, program małej retencji wodnej, program rozwoju sektora rolno-spożywczego, strategia rozwoju obszarów wiejskich, regionalny program operacyjny, regionalny plan działań na rzecz zatrudnienia, a także strategia energetyczna województwa.

Powyższe listy nie prezentują całego zbioru procesów planistycznych realizowanych przez samorządy. W praktyce jest ich bowiem znacznie więcej, ponieważ sporządzenie i aplikacja danego planu w danym samorządzie może być nie tylko

wynikiem dyspozycji ustawowej (przykładem sporządzanie programu ochrony środowiska gminy), ale również działaniem fakultatywnym, wynikającym z jego uwarunkowań, potrzeb i zamiarów (przykładem procesu planistycznego o takim charakterze jest sporządzanie programu rozwoju funkcji turystycznych gminy). Celem owych list jest uświadomienie, jak szerokiego zakresu działalności samorządowej one dotyczą, a co za tym idzie, jak bardzo brzemienne w społeczne, gospodarcze i środowiskowe skutki jest ich szeroko rozumiana jakość i skuteczność oraz efektywność ich wdrażania.

Jeden z planów sporządzanych niemal powszechnie przez wszystkie samorządy terytorialne ma znaczenie szczególne. Obejmuje bowiem najszersze spektrum działalności samorządu, jego zakres czasowy jest zwykle najdłuższy, a rola w stosunku do wszystkich pozostałych planów nadrzędna. Chodzi tu oczywiście o strategię rozwoju. Profesjonalna literatura poświęcona planowaniu strategicznemu w jednostkach samorządu terytorialnego wydaje się być bardzo bogata. Składają się na nią nie tylko krajowe i zagraniczne, zwarte pozycje książkowe¹, ale również liczne artykuły naukowe² i popularyzujące tę tematykę publikacje prasowe. Istotnym ich uzupełnieniem są liczne poradniki, przewodniki, informatory oraz internetowe kompendia informacji³ wydawane i prowadzone najczęściej przez fundacje lub instytucje państwowe popularyzujące wiedzę na temat planowania w samorządach. To bogactwo literaturowe może wywołać przekonanie, że na temat planowania strategicznego powiedziano już wszystko, a ich praktycznym adresatom, tj. władzom samorządowym, pozostaje już tylko stosować się do właściwych zaleceń. Tymczasem luka między rozwiązaniami wypracowanymi w sferze teorii a praktyką planistyczną jest duża. Stosując kryteria oceny bazujące na zawartych w literaturze zasadach planistycznych, jakość wielu, jeśli nie większości, strategii rozwoju gmin i powiatów, a nawet niektórych województw trzeba ocenić nisko lub bardzo nisko. Rozbieżności między teorią i praktyką dotyczą wszystkich etapów planowania strategicznego, skutkiem czego istotne wady pojawiają się niemal w każdej części strategii rozwoju. Kilkunastoletnie obserwacje autora w tym zakresie pozwalają twierdzić, że najczęstsze nieprawidłowości to:

- **Złe przeprowadzona diagnoza.** Większość diagnoz opiera się na danych, które podmiotowi sporządzającemu strategię udało się zgromadzić, korzystając z takich źródeł, jak statystyka publiczna, monografie, rejestry i ewidencje prowadzone przez samorząd i jego jednostki oraz sporządzone wcześniej dokumenty planistyczne samorządu. Jednak zakres zgromadzonych tą drogą danych jest w wielu wypadkach niepełny, skutkiem czego wiele zjawisk i procesów zostaje pominiętych. Zwłaszcza tych najbardziej problematycznych. Poza tym niejed-

¹ Na przykład: [Berman 2000; Biniecki, Szczupak 2004; Klasik 2002; Nowińska 1997; Pawelska-Skrzypek i in. 1997; Wysocka i in. 1996; Wysocka, Koniński 1998].

² Na przykład: [Broł 1999, s. 401; Prusek 2001, s. 261; Bieniecki, Szczupak 2001, s. 61].

³ Na przykład: <http://www.frdl.org.pl>, <http://samorzad.infor.pl>.

nokrotnie okazuje się, że dane pochodzące z wymienionych źródeł są niepełne, nieaktualne lub wręcz pozbawione waloru wiarygodności.

- **Brak prognoz.** Planowanie strategiczne jest m.in. metodą przygotowania gospodarki, społeczności i środowiska samorządu na najważniejsze przyszłe zdarzenia, których zaistnienie jest istotnie prawdopodobne. Mimo że twierdzenie to jest powszechnie akceptowane, budowa prognoz w procesie sporządzania strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego należy do rzadkości.
- **Stosowanie metod analizy strategicznej opracowanych na użytek budowy strategii rozwoju przedsiębiorstw.** Jedną z najczęściej stosowanych strategicznych procedur analitycznych jest SWOT, która jest procedurą ukształtowaną na gruncie planowania strategicznego podmiotów gospodarczych, lecz powszechnie aplikowaną również na użytek innych organizacji. Korzystanie z niej bez jakiegokolwiek modyfikacji w procesie budowy strategii rozwoju samorządu terytorialnego nie wydaje się jednak w pełni właściwe, ze względu na wiele poważnych różnic między nią a przedsiębiorstwem (zob. [Sztando 2006, s. 113-159]).
- **Nieprawidłowe przeprowadzanie konsultacji społecznych oraz przecenianie ich wyników.** Częstym błędem jest przeprowadzanie konsultacji z grupą osób zupełnie niereprezentatywną dla społeczności danego terytorium. Nagminnie stosuje się regułę „nieobecni nie mają racji”, akcentując w strategii te kierunki rozwoju i działań, które zostały zaproponowane (przeforsowane) przez obecnych na warsztatach strategicznych, nawet jeśli mieli tytuł do wypowiedzania się w imieniu tylko nieznacznej części wymienionych społeczności. Zdarza się również, że dążąc do zapewnienia akceptacji społecznej dla strategii, buduje się ją wyłącznie jako kompilację propozycji zebranych od uczestników konsultacji społecznych.
- **Brak wyborów.** Strategia to wybór tych działań, co do których istnieje przekonanie przedstawicieli władz, że uruchomią szereg korzystnych impulsów rozwojowych, umożliwiając lub znacząco ułatwiając pełne wykorzystanie jej atutów i szans, likwidując lub wyraźnie ograniczając problemy oraz zabezpieczając ją przed zagrożeniami. Nie brakuje jednak takich strategii uchwalonych w majestacie prawa, w których władze samorządowe obiecują zaspokoić niemal wszystkie potrzeby wszystkich, obecnych i przyszłych, mieszkańców oraz podmiotów gospodarczych, i to w nad wyraz krótkim okresie czasu. Co ciekawe, nierealność takich planów niekiedy uzasadnia się koniecznością zbudowania strategii o tak szerokim spektrum zadań, by jej zakres merytoryczny był zgodny z zakresem merytorycznym wszystkich aktualnych i potencjalnych programów pomocowych adresowanych do samorządowych beneficjentów.
- **Brak lub niewłaściwy system wdrażania.** Jednym z najczęstszych błędów jest pozbawianie strategii prawidłowej procedury wdrożeniowej. Skutkiem tego ten najważniejszy dla samorządu dokument niezwłocznie po uchwaleniu przestaje pełnić jakąkolwiek rolę w działaniach jego władz. Brak w nim bowiem wskazówek, kto, kiedy i jak ma się nim posługiwać, jak należy go wdrażać, monitorować

owo wdrażanie, oraz korygować go. Zdarza się również tak, że system wdrażania jest określony, jednak nie może zostać wykorzystany, ponieważ nie przystaje do uwarunkowań prawnych, finansowych, kadrowych i czasowych samorządu. Ten ostatni przypadek ma miejsce zwykle w małych gminach wiejskich.

- Nieprawidłowe określenie podmiotu i przedmiotów strategii.

Dalsze rozważania poświęcone zostały ostatniej z wymienionych nieprawidłowości i ograniczone do samorządów gminnych⁴. Zanim jednak zostaną one podjęte, należy podkreślić, że odstępstwa praktyki od literaturowych ustaleń nie we wszystkich przypadkach można traktować jako błędy wynikające z ignorancji planistów. Wśród przyczyn nie można nie dostrzegać oderwania treści niektórych zaleceń teoretycznych od uwarunkowań działalności samorządów. Dotyczy to w szczególności uwarunkowań prawnych oraz finansowych, a przez to i kadrowych, mocno ograniczających możliwości przeprowadzenia modelowego planowania strategicznego i skutecznie obniżających jego szeroko rozumianą jakość. Wciąż istnieje zatem potrzeba wsparcia realnych procesów aplikacyjnych przez aparat naukowy, jednak takimi koncepcjami, które nie burząc wielokrotnie udowodnionych tez, są bardziej dostosowane do realiów praktyki. Niniejsze opracowanie jest próbą odpowiedzi na to zapotrzebowanie w zakresie problematyki definiowania, kluczowych z punktu widzenia treści całej strategii, kategorii jej podmiotu i przedmiotów.

Kategorię gminy można postrzegać na dwa sposoby. Jest ona z jednej strony jednostką samorządu terytorialnego powołaną w celu realizacji ustawowo określonych zadań (w tym kontekście jest korporacją terytorialną wykonującą, zgodnie z wolą ustawodawcy, przypisane jej zadania), natomiast z drugiej – wielopłaszczyznowym układem gospodarczym, społecznym i środowiskowym, mieszczącym się w określonych prawem granicach. W tym drugim znaczeniu gmina jest kategorią znacznie szerszą niż struktury samorządowe. Jej ewolucja w wielu momentach nie jest związana z zadaniami ustawowymi przypisanymi do samorządu lokalnego. Pojawia się zatem pytanie, co powinno stać się przedmiotem planowania strategicznego samorządu gminy. Jako potencjalne odpowiedzi jawią się następujące trzy warianty kombinacji przedmiot–podmiot strategii:

1) te materialne i niematerialne elementy gminy oraz procesy zachodzące między nimi, które mieszczą się w zakresie zadań samorządu, jako przedmiot strategii oraz władze samorządowe jako jej podmiot;

2) wszystkie materialne i niematerialne elementy gminy oraz procesy zachodzące między nimi jako przedmiot strategii oraz zbiór organizacji, instytucji, przedsiębiorstw, osób itp., mających na nie istotny wpływ, jako jej podmiot,

3) te materialne i niematerialne elementy gminy oraz procesy zachodzące między nimi, które mieszczą się w zakresie kompetencji samorządu i współpracujących z nim partnerów, jako przedmiot strategii oraz władze samorządowe i ich partnerzy współdziałania strategicznego jako jej podmiot.

⁴ Można postawić tezę, że będą one aktualne również dla samorządów powiatowych, niemniej jednak wymaga ona naukowej i praktycznej weryfikacji.

Kombinacja pierwsza bazuje na regule prawnej, mówiącej, że samorządy gmin zostały powołane w celu realizacji zadań ustawowo określonych lub wynikających z potrzeb lokalnej społeczności, pod warunkiem, że nie są one zastrzeżone dla innych organów publicznych. Przyjęcie takiego poglądu przez twórców strategii musi rzutować na jej treść. Skoro w uchwale organu stanowiącego samorządu o przyjęciu strategii zobowiązuje on organ wykonawczy do wykonania jej ustaleń, to powinna ona zawierać tylko te zadania, które mieszczą się w ich kompetencjach⁵. W przeciwnym wypadku podmiot strategii – w tym wariancie władze samorządowe – nie będzie mieć wpływu na jej realizację. Kto zamiast nich miałby ją wdrażać? Jak je rozliczyć z osiągnięcia postawionych w niej celów? Po co budować strategię, skoro nie ma się wpływu na jej realizację lub wpływ ten jest ograniczony? Reprezentując takie stanowisko, trudno znaleźć odpowiedzi na te pytania. Z drugiej strony, w dobie gwałtownie rozwijających się teorii rozwoju terytorialnego, od samorządu gminy oczekuje się, że będzie on siłą motoryczną rozwoju lokalnego przy możliwie najszerszej reprezentacji interesów lokalnej społeczności. Interesem tym nie jest już tylko zaspokajanie potrzeb bieżących – czyli wykonywanie poleceń ustaw. Formułę tę, ze względu na jej ograniczoność uznaje się za historyczną (zob. np. [Sztando 1998, s. 12-29]). Dziś interes ten to wykreowanie i utrzymanie rozwoju całego kompleksu walorów użytkowych i sił wytwórczych układu lokalnego. Społeczność lokalna oczekuje nawet, iż władze gminne zaangażują się w zapewnienie korzystnych decyzji znajdujących się w wyłącznych kompetencjach innych organów władzy publicznej, np. poprzez działania lobbujące. W związku z tym, mimo przytoczonych argumentów pierwszy z wariantów musi zostać odrzucony. Za taką decyzją przemawia również aktywność partnerów współdziałania strategicznego samorządu, takich jak np. organizacje pozarządowe i podmioty gospodarcze.

Czy to automatycznie oznacza, że właściwy jest wariant drugi, w którym przedmiotem strategii są wszystkie składniki gminy, a podmiotem zbiór endogenicznych ośrodków mających na nie największy wpływ? Mimo iż podejście takie posiada zwolenników dysponujących logicznymi argumentami, należy uznać, że cechuje się ono jeszcze większymi wadami niż poprzednie, z których podstawową jest brak realnych możliwości zaangażowania w realizację strategii wszystkich podmiotów i osób mających wpływ na rozwój gospodarczej, społecznej i środowiskowej sfery gminy. W literaturze podnosi się konieczność budowania takiego wielopodmiotowego, pełnego – z punktu widzenia spektrum rozwoju terytorialnego – zaplecza realizacji strategii rozwoju, jednak rzeczywistość przesądza o tym, że postulat ten należy traktować raczej jako idealistyczny kierunek dążeń, a nie warunek dostateczny sukcesu. Decyduje o tym chociażby nierzadka sprzeczność interesów głównych aktorów sceny lokalnej, ich duża liczebność, niejednorodna skłonność do działania na rzecz

⁵ W kompetencjach obu organów, ponieważ nie istnieje możliwość wykonania ustaleń strategii wyłącznie przez organ wykonawczy bez współdziałania z organem stanowiącym (w przeciwieństwie do większości pozostałych uchwał).

samorządu czy dynamiczna zmienność ich zbioru. Problemu tego nie rozwiązuje, często stosowane w przypadkach wyboru omawianego wariantu, akcentowanie, że strategia dotyczy rozwoju całej jednostki samorządu terytorialnego i że jej realizatorem nie będzie tylko jej główny kreator, czyli władze samorządowe, ale również inne podmioty, np. przedsiębiorstwa, inne samorządy czy organizacje społeczne. Większość z owych współrealizatorów bowiem nie tylko nie bierze udziału w tworzeniu strategii ani w jej wdrażaniu, ale nawet nigdy nie dowiaduje się o jej istnieniu i realizuje swoje działania, rozbieżne lub nawet sprzeczne z przewidzianymi w niej. Wśród wad takiego rozwiązania wymienić należy również rozmycie odpowiedzialności za realizację strategii, brak możliwości skonstruowania ośrodka decyzyjnego obejmującego tak różnorodny zbiór podmiotów oraz egzekwowania ustaleń, a także brak możliwości jednoznacznego określenia podmiotu monitorującego wdrażanie i prowadzącego procesy ewaluacyjne.

Konkludując, wybór pierwszej lub drugiej alternatywy objawia się nadmiernym ograniczeniem zakresu merytorycznego strategii lub jego zbytnią rozbudową. W pierwszym przypadku skutkuje to utratą znacznej części korzyści, jakie można uzyskać dzięki zarządzaniu strategicznemu, ale strategii takie niewątpliwie posiadają walor realności. W drugim – istotnie obniża się prawdopodobieństwo osiągnięcia postawionych celów, mimo że są one nie tylko właściwe metodologicznie, ale i pożądane przez społeczeństwo.

Wyjściem z tej trudnej sytuacji może być wariant trzeci. W porównaniu z poprzednimi, charakteryzuje się istotnymi zaletami. Umożliwia on bowiem rozszerzenie zakresu przedmiotowego strategii na wiele spośród tych obszarów, które są istotne dla rozwoju gminy, a które pozostają poza dyspozycjami ustawowymi skierowanymi do jej samorządu. Pozytywne konsekwencje realizacji tak zdefiniowanej strategii mogą objąć zatem większą część gospodarki lokalnej. Ponadto daje on szansę na rozszerzenie samorządowych możliwości jej realizacji o potencjał realnie zainteresowanych współpracą partnerów współdziałania strategicznego. Skutkiem tego zwiększa się nie tylko zakres przedmiotowy strategii, ale także skuteczność i efektywność działań realizowanych w jej ramach. Niebagatelne znaczenie ma też zwiększenie potencjału zasobów pieniężnych i kadrowych zaangażowanych w proces wdrożeniowy. Kolejną korzyścią jest zwiększenie prawdopodobieństwa konsekwentnej realizacji strategii w przyszłych kadencjach władz samorządowych, będące wynikiem wielopłaszczyznowej jej realizacji oraz współuczestniczenia w niej podmiotów pozasamorządowych. Biorąc to pod uwagę, a jednocześnie rozwijając treść trzeciego wariantu, można stwierdzić, że optymalnym rozwiązaniem jest przyjęcie jako przedmiotu strategii takich elementów gospodarki lokalnej, jak obiekty materialne (np. infrastruktura techniczna, nieruchomości, składniki ekosystemów), wartości niematerialne (np. krajobraz, kultura, wiedza mieszkańców), ludzie (np. mieszkańcy gminy i ich organizacje), podmioty gospodarcze oraz instytucje publiczne itp., a także czynników zewnętrznych (tzn. znajdujących się poza obszarem gminy), które oddziałują lub mogą oddziaływać na gospodarkę lokalną i znajdują się lub

mogą się znaleźć pod bezpośrednim albo pośrednim wpływem samorządu gminy oraz jego partnerów współpracy strategicznej. Z kolei jako podmioty strategii należy zawsze uznawać władze samorządowe oraz władze podmiotów współdziałania strategicznego, przy czym rola ich jest wysoce zróżnicowana. Podmiotem głównym są władze samorządowe. Na nich spoczywa zobowiązanie realizacji zadań i osiągnięcia celów strategii. One są zobligowane również do pozyskania, utrzymania i aktywizacji partnerów współdziałania, o których mowa wyżej.

Konsekwencją przyjęcia takich założeń jest to, że odpowiedzialność za prawidłową realizację strategii spoczywa przede wszystkim i solidarnie na organie stanowiącym i wykonawczym samorządu. Jej ograniczenie może mieć miejsce wyłącznie wtedy, gdy:

- działania władz przewidziane w strategii polegają na udzieleniu wsparcia danemu podmiotowi, przy czym jego funkcjonowanie zależy nie tylko od owego wsparcia,
- działania władz przewidziane w strategii polegają na współpracy z danym podmiotem, przy czym jego kierownictwo nie wyraża dostatecznego zainteresowania tą współpracą lub nie jest w niej wystarczająco aktywne, skuteczne i efektywne,
- realizacja danego działania została w całości przekazana partnerowi (partnerom) współdziałania strategicznego.

Drugą niezwykle ważną, a więc wartą omówienia konsekwencją jest konieczność takiego definiowania zadań strategicznych⁶, które konkretyzuje zakres przedmiotowy strategii, a jednocześnie odnosi się do jej zakresu podmiotowego. Jednym z możliwych rozwiązań jest wyróżnienie czterech ich grup: zadań korespondujących z zadaniami ustawowymi, zadań fakultatywnych, których jedynym lub głównym realizatorem będzie samorząd gminy, zadań fakultatywnych, w stosunku do których samorząd gminy będzie współrealizatorem, pozostałych zadań monitorowanych.

Zadania korespondujące z zadaniami ustawowymi to takie, których realizacja będzie jednocześnie wypełnieniem dyspozycji ustawowych (np. zadania z zakresu infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej). Z oczywistych względów jedynym lub głównym realizatorem tych zadań będzie samorząd gminy⁷. Nie oznacza to jednak, że strategia powinna zawierać zadania odpowiadające wszystkim zadaniom ustawowym. Nie jest groźną sytuacją brak jakiegokolwiek zadania strategicznego odnoszącego się do danego zadania ustawowego. Nie oznacza to bowiem, że jego realizacja będzie zaniechana. Wręcz przeciwnie. Niezbędne jest jego normalne wykonywanie, lecz w sytuacji danej gminy fakt ten nie będzie miał strategicznego znaczenia.

Z kolei zadania fakultatywne, których jedynym lub głównym realizatorem będzie samorząd gminy, to zadania nie przewidziane ustawami regulującymi funk-

⁶ Czyli przedsięwzięć organizacyjnych, modernizacyjnych, inwestycyjnych, prawotwórczych i restrukturyzacyjnych, których realizacja jest warunkiem osiągnięcia celów operacyjnych, a pośrednio celów strategicznych.

⁷ Bezpośrednio lub poprzez wyspecjalizowaną jednostkę.

cjonowanie samorządu gminnego, lecz istotne z punktu widzenia prawidłowego rozwoju danej gminy jako wielowymiarowego układu społeczno-gospodarczego. Podstawą prawną realizacji tych zadań jest kompetencja generalna wyrażona w ustawie o samorządzie gminnym⁸. Zakres przedmiotowy i skala tych zadań są pochodną roli, jaką władze gminy zamierzają odegrać we wspieraniu rozwoju gminy, ilości środków znajdujących się w dyspozycji samorządu, zdolności wymienionych władz w zakresie pozyskiwania środków pozabudżetowych oraz prognoz co do przebiegu tego procesu.

Zadania fakultatywne, w stosunku do których samorząd gminy będzie współrealizatorem, to zadania, które są ważne dla rozwoju gminy, lecz z różnych powodów⁹ zaangażowanie samorządu w ich realizację powinno 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, źródła wsparcia merytorycznego dla podmiotu (podmiotów) realizującego zadanie, źródła wsparcia kadrowego dla podmiotu (podmiotów) realizującego zadanie, źródła informacji dla podmiotu (podmiotów) realizującego zadanie, współwykonawcy zadania, 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 gminy lub których prawdopodobieństwo zaangażowania w realizację elementów strategii jest wysokie.

Pozostałe zadania monitorowane to grupa szczególna. Są to zadania, których realizacja jest wysoce istotna z punktu widzenia rozwoju gminy, lecz które leżą w wyłącznych kompetencjach władz innych niż gminne. Chodzi tu np. o władze wojewódzkie, powiatowe, organizacji społecznych, właściwych instytucji rządowych oraz podmiotów gospodarczych. Zadania takie wprowadzane są do strategii w celu nadania im odpowiedniej rangi, na potrzeby podmiotów dla nich właściwych, np. w sytuacji ubiegania się przez nie o wsparcie publiczne. Jednocześnie samorząd gminy nie obarcza się odpowiedzialnością za ich realizację, a jedynie zobowiązaniem do ich monitorowania i okresowej analizy zasadności i możliwości ich wsparcia.

Na zakończenie warto nadmienić, że przedstawione przez autora rozwiązanie problemu definiowania przedmiotu i podmiotu strategii rozwoju lokalnego znalazło już swoje aplikacje¹⁰. Jak dotąd ich wyniki są obiecujące. Koncepcja znajduje akcep-

⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminy, tekst jednolity, art. 6 ust. 1 (DzU 2001, nr 142, poz. 1591 ze zmianami).

⁹ Np. wtedy gdy realizacja danego zadania jest statutowym obowiązkiem innego podmiotu.

¹⁰ Jako przykład mogą tu posłużyć: Uchwała XXXVI/312/06 Rady Gminy i Miasta w Bogatyni z dnia 4 lipca 2006 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy i Miasta Bogatynia na lata 2006-2014; Uchwała 62/X/07 Rady Miejskiej w Węglińcu z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy Węglińiec na lata 2007-2015; Uchwała nr XII/126/07 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 28 grudnia 2007 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Zrównoważonego Gminy Polkowice na lata 2008-2014.

tację wśród władz samorządowych, dając im realną możliwość wywiązania się wobec społeczności lokalnej z zawartych w strategii zobowiązań. Z drugiej strony pozwala na objęcie zakresem merytorycznym strategii możliwie szerokiego spektrum składników rozwoju lokalnego, co istotnie zbliża ją do postulowanego w literaturze ideału ich całości. Autor żywi przekonanie, że istnieją też inne ścieżki rozwiązania omawianego zagadnienia, a badania nad ich identyfikacją i weryfikacją użyteczności praktycznej są oczekiwane przez środowiska samorządowe. Dotyczy to również samorządów powiatowych i wojewódzkich.

Literatura

- Berman N., *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego – budowanie lepszej przyszłości gospodarczej w polskich gminach*, Municipium, Warszawa 2000.
- Biniecki J., Szczupak B., *Strategia rozwoju lokalnego*, [w:] *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*, red. A. Klasik, F. Kuźnik, AE, Katowice 2001.
- Biniecki J., Szczupak B., *Strategiczne myślenie o przyszłości gminy*, AE, Katowice 2004.
- Brol R., *Teoria i praktyka planowania strategicznego na szczeblu lokalnym*, [w:] *Problemy polityki gospodarczej i gospodarki regionalnej w Polsce w procesie integracji z UE*, Walkowska Wydawnictwo, Szczecin 1999.
- Klasik A., *Strategie regionalne. Formułowanie i wprowadzanie w życie*, AE, Katowice 2002.
- Nowińska E., *Strategia rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*, AE, Poznań 1997.
- Pawelska-Skrzypek G. i in., *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*, red. A. Harańczyk, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Marketingu, Chrzanów 2001.
- Sztando A., *Analiza strategiczna jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Metody oceny rozwoju regionalnego*, red. D. Strahl, AE, Wrocław 2006.
- Sztando A., *Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1998 nr 11.
- Wysocka E. i in., *Strategia i polityka rozwoju gmin i województw. Podstawy metodyczne*. Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa – Poznań 1996.
- Wysocka E., Koniński J., *Strategia rozwoju województw i gmin. Teoria i praktyka*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa – Zielona Góra 1998.

PROBLEM OF SUBJECT AND OBJECTS OF LOCAL DEVELOPMENT STRATEGY

Summary

The article is devoted to the definition problems of subjects and objects of local development strategy. The introductory part presents planning processes of territorial self-governments and typical errors made during realization of these processes. Furthermore, the author focuses on definition difficulties and points out results of incorrect solutions. As a consequence of criticism the author suggests his own solution and enriches it by recommendations concerning formulating strategic tasks.