

**Anna Mempel-Śnieżyk**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## WŁADZE SAMORZĄDOWE A PROGRAMOWANIE ROZWOJU LOKALNEGO

---

**Streszczenie:** Władze lokalne odgrywają istotną rolę w rozwoju społeczno-gospodarczym ze względu na ich „bliskość” ze społecznościami lokalnymi i zorientowanie na ich potrzeby. Dużą wagę przypisuje się roli władz lokalnych ze względu na możliwość bezpośrednich kontaktów z podmiotami gospodarczymi, tzn. możliwość dostrzegania i identyfikacji powstających problemów i wskazania rozwiązania lub też zainspirowania do działań w kierunku ich rozwiązania. Celem artykułu jest wskazanie udziału władz samorządowych w programowaniu rozwoju na poziomie lokalnym. W pierwszej części artykułu skoncentrowano się na wskazaniu podmiotów rozwoju lokalnego i podkreślono mnogość podmiotów, które mogą warunkować programowanie rozwoju lokalnego. W następnej części ustosunkowano się do pojęcia planowania, organizowania rozwoju lokalnego. W ostatniej części wskazano na narzędzia wykorzystywane w ww. procesie.

**Słowa kluczowe:** władze lokalne, podmioty rozwoju lokalnego, strategia rozwoju, narzędzia rozwoju.

### 1. Wstęp

Proces globalizacji zachodzący we współczesnej gospodarce nie przełożył się na mniejsze zainteresowanie lokalnością. Wręcz przeciwnie – uświadomił, że jednostka przestrzenna szczebla lokalnego często pozostaje sama na tle zachodzących zmian i pojawiających się w efekcie problemów gospodarczych. To lokalnie najbardziej odczuwalne są zmiany zachodzące w gospodarce. Władze samorządowe w efekcie procesu decentralizacji zobligowane zostały do realizacji określonych zadań mających na celu zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnych. Władze samorządowe stanęły wobec nowych, istotnych problemów i zadań związanych z wyznaczeniem kierunków, w jakich ma zmierzać rozwój lokalny, stanęły przed zadaniem kształtowania, sterowania rozwojem gospodarki lokalnej, gdyż wpisuje się to w ideę samorządności. Ich zadaniem jest więc realizacja tego procesu, koordynowanie podejmowanych działań oraz ich kontrola.

Znaczenie podmiotów lokalnych dla ww. rozwoju rozważa się w kontekście ich bliskości z lokalnym środowiskiem przedsiębiorczości i znajomości lokalnego

potencjału, co umożliwia dopasowanie instrumentów, sposobów oddziaływania do potrzeb. Wpływa to także na podejmowanie trafnych przedsięwzięć, skutkujących rozwiązaniem bieżących problemów.

W artykule za cel przyjęto wskazanie roli władz samorządowych w programowaniu rozwoju lokalnego, choć zaznaczono także, że ze względu na różnorodność jednostek lokalnych realizacja rozwoju lokalnego nie zawsze podlega jednakowym regułom i zasadom. To specyfika miejsca i ludzi wyznacza kierunek i charakter działań, jednak realizacja rozwoju lokalnego to przede wszystkim rozeznanie i zaspokajanie bieżących i przyszłych potrzeb mieszkańców wspólnoty<sup>1</sup>.

## 2. Podmioty rozwoju lokalnego

Lokalny samorząd terytorialny odgrywa decydującą rolę w programowaniu rozwoju lokalnego. Władze samorządowe pełnią w rozwoju lokalnym funkcję regulacyjną, która ma na celu zapobiegać pojawiającym się konfliktom, doprowadzać do kompromisów pomiędzy podmiotami lokalnymi i ograniczać bariery rozwoju, oraz stymulacyjną, która ma stymulować procesy rozwojowe przy racjonalnym zagospodarowaniu przestrzeni, ochronie zasobów środowiska przyrodniczego i dziedzictwa kulturowego<sup>2</sup>.

Proces związany z przygotowaniem rozwoju lokalnego, zwany planowaniem rozwoju, jest w tym przypadku ujmowany w szerszym znaczeniu aniżeli tylko działania poprzedzające późniejsze poczynania. Dotyczy on wszystkich faz rozwoju, począwszy od wyznaczania zadań, formułowania celów, poprzez realizację, koordynację, ocenę, ingerencję aż do uzyskania rezultatów<sup>3</sup>.

W trakcie planowania rozwoju lokalnego konieczne jest uczestnictwo wielu podmiotów, które w efekcie współpracy dokonają identyfikacji celów, zdecydować i wyznaczą kierunki, w jakich ma zmierzać rozwój jednostki samorządowej. Do grupy podmiotów rozwoju lokalnego należą te, „które są bądź mogą (powinny) być zaangażowane w proces rozwoju danej przestrzeni”<sup>4</sup>. Najogólniej podmioty można podzielić na dwie grupy, tzw. endogeniczne – o siedzibie czy miejscu zamieszkania w danej jednostce samorządowej, oraz egzogeniczne – o siedzibie bądź miejscu zamieszkania poza daną jednostką<sup>5</sup>. Podmioty rozwoju lokalnego można podzielić na te związane z planowaniem rozwoju (tu zaliczam podmioty, które są ściśle związane

<sup>1</sup> H. Brandenburg, *Zarządzanie lokalnymi projektami rozwojowymi*, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 2002, s. 21.

<sup>2</sup> M. Ziółkowski, M. Goleń, *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym*, [w:] *Zarządzania gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, Wyd. SGH, Warszawa 2003, s. 50-51, [za:] *Finansowe aspekty rozwoju lokalnego*, red. T. Famulska, K. Znaniecka, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 2004, s. 27.

<sup>3</sup> B. Filipiak, M. Kogut, A. Szewczuk, M. Ziolo, *Rozwój lokalny i regionalny*, Wyd. Fundacja na Rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005, s. 107.

<sup>4</sup> *Finansowe aspekty...*, s. 24-25.

<sup>5</sup> Tamże.

z samorządem terytorialnym, agencje, stowarzyszenia czy biura rozwoju) oraz te, które są związane z jego realizacją (podmioty gospodarcze oraz społeczności lokalne<sup>6</sup>). Grupy osób, instytucje mające wpływ na realizację rozwoju lokalnego określa się mianem aktorów lokalnych, do których można zaliczyć władzę samorządową, stowarzyszenia, przedsiębiorstwa, gospodarstwa domowe, fundacje, stowarzyszenia, agencje rozwojowe<sup>7</sup>. Należy także podkreślić znaczenie aktywności mieszkańców, która postrzegana jest jako inicjatywa niezinstytucjonalizowana i pojawiająca się niezależnie od władz lokalnych, a przez to ciesząca się uznaniem w społeczności lokalnej<sup>8</sup>.

Kontynuując, należy podkreślić, że specyfika każdej jednostki samorządu terytorialnego sprawia, iż nie można wyróżnić jednego schematu czy jednej ustalonej grupy podmiotów, które będą uczestniczyły w jej rozwoju. Różnorodność potrzeb, możliwości środowiska przyrodniczego, zasoby ludzkie oraz kapitałowe wskazują z jednej strony na wielość aktorów lokalnych, a z drugiej, także na dynamikę podmiotów uczestniczących w rozwoju lokalnym. Wśród aktorów lokalnych można wymienić: władze lokalne, środowiska gospodarcze, zorganizowane grupy społeczne, środowiska twórcze – kulturowe, naukowe, badawcze, edukacyjne, osoby i instytucje nierezydujące w danej jednostce samorządowej, a będące uczestnikami w zewnętrznym rozwoju tej jednostki, np. władze wyższego szczebla, inwestorów krajowych i zagranicznych, zarządy i dyrekcje wielkich przedsiębiorstw czy banków<sup>9</sup>.

Z racji, iż podmioty rozwoju lokalnego niejednokrotnie mają rozbieżne wizje oraz dążą do różnych celów, niezbędne staje się wyznaczenie grupy osób reprezentujących poszczególnych uczestników, posiadających największe predyspozycje przywódcze, umiejętność przekonywania, a także zawierania kompromisów w celu stworzenia grupy reprezentantów, którzy zajmą się procesem kreowania rozwoju lokalnego. Grupa osób, która będzie tworzyła warunki rozwoju, uzgodnienia celów we wstępnej fazie rozważań, poddaje analizie: podmioty, które mogą wpływać na rozwój danej jednostki, ich zachowania, priorytety, wartości poszczególnych podmiotów, wzajemne relacje, wzajemną siłę oddziaływania w obszarze współdziałania czy przypadku konfliktu<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> B. Filipiak, M. Kogut, A. Szewczuk, M. Ziolo, wyd. cyt., s. 107.

<sup>7</sup> *Finansowe aspekty...*, s. 25, s. 24.

<sup>8</sup> J. Sikora, *Lokalne układy społeczne*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2004, s. 106.

<sup>9</sup> S. Korenik, *Zarządzanie rozwojem lokalnym*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, red. S. Dolata, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998, s. 365.

<sup>10</sup> K. Wrana, *Partnerstwo w strategiach rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*, red. A. Klasik, F. Kuźnik, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 2001, s. 61.

### 3. Planowanie rozwoju lokalnego

W celu sprecyzowania pojęć odnośnie do planowania rozwoju lokalnego można przytoczyć, że „podejście «tworzenie warunków rozwoju» jest uzupełniane, a czasem nawet zastępowane podejściem «inicjowanie i organizowanie rozwoju»”<sup>11</sup>. Organizowanie rozwoju lokalnego jest więc procesem wymagającym zaangażowania i współpracy władz samorządowych, społeczeństwa, przedsiębiorców, instytucji pozarządowych<sup>12</sup>. Organizowanie w układzie lokalnym odnosi się do funkcjonowania, koordynowania działalności i tworzenia nowych instytucji, które będą przyczyniały się do realizacji założonych celów, np. agencje, fundacje, ośrodki, wspieranie przedsiębiorczości, zrzeszenia gospodarcze i pozagospodarcze<sup>13</sup>. W procesie organizowania rozwoju lokalnego wyłania się grupę reprezentantów, tzw. radę liderów lokalnych, która ma charakter nieformalny, a w jej skład wchodzi aktorzy życia publicznego, gospodarczego, kulturowego, zawodowego i społecznego danej jednostki samorządu terytorialnego. Lider rozwoju lokalnego pełni odpowiedzialną funkcję, odpowiada za całokształt prowadzonych działań<sup>14</sup>. Obok stworzenia rady liderów ważne jest powołanie struktur wspierających i wdrożeniowych, które będą dostarczały radzie informacje, szczegółowe analizy, raporty, diagnozy, programy itp.<sup>15</sup> Prace liderów mogą przebiegać w postaci tzw. twórczych spotkań, w których członkowie podporządkowują się zasadom współpracy, do których można zaliczyć np. takie, jak: słuchaj i pozwól innym skończyć mówić, trzymaj się tematu, wychodź z inicjatywą, nie narzucaj swojego stanowiska, bądź gotowy do podjęcia współpracy<sup>16</sup>. Podczas twórczych spotkań można wykorzystywać np. technikę burzy mózgów, metodę ankietową, metodę delficką, konsultacje ekspertów<sup>17</sup>.

Biorąc pod uwagę występowanie w danej jednostce terytorialnej grup interesów, można zaznaczyć, że wyznaczanie kierunków rozwoju jest zadaniem skomplikowanym. Grupy interesu realizują różne cele, np. realizację polityki społeczno-gospodarczej szczebla państwowego, regionalnego i lokalnego, co w efekcie prowadzi do sprzecznych kierunków działań, np. interesy prywatnych podmiotów gospodarczych (chęć osiągania zysku) a społeczności lokalnej (poprawa warunków życia), podmiotów prywatnych a publicznych<sup>18</sup>. Realizacja rozwoju lokalnego zależy więc w dużej

<sup>11</sup> J. J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wyd. Naukowe UAM, Poznań 2001, s. 52.

<sup>12</sup> H. Brandenburg, wyd. cyt., s. 28.

<sup>13</sup> A.P. Wiatrak (red.), *Skala regionalna i lokalna – istota, rozwój i zarządzanie*, [w:] *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, „Problemy Zarządzania” 3/2006 (13), Wyd. Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006, s. 15.

<sup>14</sup> A. Klasik, *Zarządzanie rozwojem lokalnym*, [w:] *Zarządzanie rozwojem gmin w zespołach miejsko-przemysłowych*, red. F. Kuźnik, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 1996, s. 25-26.

<sup>15</sup> S. Korenik, wyd. cyt., s. 367.

<sup>16</sup> A. Klasik, wyd. cyt., s. 25-26.

<sup>17</sup> A. Mempel-Śnieżyk, *Terytorialne systemy produkcji jako podstawa rozwoju lokalnego na przykładzie Dolnego Śląska*, rozprawa doktorska, Wrocław 2009, s. 37-50.

<sup>18</sup> J. J. Parysek, wyd. cyt., s. 53.

mierze od tego, w jakim stopniu występuje zbieżność celów realizowanych przez poszczególne podmioty<sup>19</sup>.

#### 4. Narzędzia realizacji rozwoju lokalnego<sup>20</sup>

Jednostki samorządu terytorialnego w przypadku oddziaływania na rozwój lokalny mają do dyspozycji wiele narzędzi. Literatura przedmiotu przedstawia bardzo wiele klasyfikacji i podziałów, stosując często zamiennie narzędzia, instrumenty stymulowania rozwoju lokalnego, możliwości oddziaływania władz lokalnych.

Odnosząc się w sposób ogólny do narzędzi oddziaływania, można podzielić je na: bezpośredniego oddziaływania, pośredniego oddziaływania, prawno-ekonomiczne, finansowe oraz narzędzia wspierania przedsiębiorczości. Pierwsza grupa narzędzi bezpośrednich to przede wszystkim decyzje administracyjne odnośnie do zagospodarowania oraz użytkowania terenów i nieruchomości, uchwały, zarządzenia organów JST, nakazy i zakazy wynikające ze studium przestrzennego zagospodarowania, inwestycje i roboty publiczne itp. Do drugiej grupy narzędzi, tzw. pośrednich, zalicza się podatki i opłaty lokalne, zwolnienia i ulgi podatkowe, umowy, zlecenia i porozumienia poszczególnych JST czy gwarancje kredytowe<sup>21</sup>. Do grupy narzędzi finansowych zalicza się inwestycje komunalne, dotacje celowe na inwestycje, inwestycje finansowane z kredytów bankowych, ze środków unijnych, z funduszy celowych. W skład tej grupy narzędzi wchodzi także prowadzenie polityki samorządowej w zakresie gruntów komunalnych, prywatyzacji przedsiębiorstw komunalnych. Obecnie coraz większe znaczenie zyskują narzędzia wspierania przedsiębiorczości, w szczególności podmiotów sektora małych i średnich przedsiębiorstw, do których należą np. doradztwo w zakresie lokalizacji, możliwości uzyskiwania pozwoleń i licencji na prowadzenie działalności, ułatwienia procedur biurokratycznych czy obsługa informacyjna odnośnie do danych danej JST<sup>22</sup>. Ostatnia grupa, za pomocą której JST wpływa na rozwój lokalny, to narzędzia prawno-ekonomiczne, wśród których wymienia się<sup>23</sup>:

- strategie rozwoju,
- miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego,
- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego,
- programy zrównoważonego rozwoju ochrony środowiska,
- budżet,
- wieloletnie programy inwestycyjne.

<sup>19</sup> *Finansowe aspekty...*, s. 25.

<sup>20</sup> A. Mempel-Śnieżyk, wyd. cyt., s. 40-54.

<sup>21</sup> L. Patrzalek, *Narzędzia oddziaływania samorządów terytorialnych na rozwój lokalny i regionalny*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 5.

<sup>22</sup> *Finansowe aspekty...*, s. 31.

<sup>23</sup> Tamże, s. 30.

Narzędzia prawno-ekonomiczne umożliwiają precyzyjne zaplanowanie działań, co skutkuje realizacją celów społeczno-gospodarczych. Możliwość sterowania procesem, który umożliwi osiągnięcie zakładanych efektów, jest sytuacją pożądaną dla władzy lokalnej, stąd też waga instrumentów interwencjonizmu lokalnego z tej grupy. W celu odpowiedniego zaplanowania rozwoju lokalnego sytuacją optymalną jest jednoczesne i spójne wykorzystanie tych narzędzi. Literatura przedmiotu dostarcza wielu modeli planowania rozwoju lokalnego, jednak ich dogłębna analiza wskazuje, iż mimo ich różnorodności występuje zbieżność w przedstawianych modelach. Wyróżnia się w nich diagnozę stanu istniejącego, prognozę zmian w otoczeniu, przygotowanie i opracowanie strategii rozwoju, sformułowanie projektów rozwoju, szczegółowe zdefiniowanie zadań i ocenę ich realizacji, przygotowanie planu inwestycyjnego oraz strategii finansowej<sup>24</sup>.

Jako kolejny etap działań w realizacji rozwoju lokalnego można wyróżnić wybór i wdrożenie procedur postępowania, wybór informacji, mechanizmów regulacji i kontroli, umożliwiających pogodzenie i usatysfakcjonowanie indywidualnych oczekiwań z interesem publicznym<sup>25</sup>. Przygotowanie i prowadzenie procesu rozwoju lokalnego wymaga posługiwania się wieloma przedstawionymi narzędziami, jednak za bazową i najistotniejszą uznaje się strategię rozwoju lokalnego, którą można rozumieć jako zbiór decyzji określających długofalową perspektywę działalności JST i jej relacji z otoczeniem<sup>26</sup>. Polega ona na formułowaniu celów i ich modyfikacji w zależności od zmieniających się warunków wewnętrznych i zewnętrznych, na określaniu niezbędnych zasobów naturalnych, ludzkich i kapitałowych oraz na wyznaczeniu reguł działania, które zapewnią osiągnięcie i realizację przyjętych celów, zapewniając jednocześnie optymalne warunki życia i rozwoju społeczności lokalnej<sup>27</sup>. Opracowanie strategii rozwoju umożliwia efektywne zagospodarowanie zasobów ludzkich, kapitałowych, środowiskowych danego obszaru, wskazuje na słabe i mocne strony, szanse oraz zagrożenia rozwoju lokalnego. Strategia zapewnia określony, stabilny kierunek rozwoju poprzez formułowanie, a następnie konsekwentne wprowadzanie w życie decyzji odnośnie do przyszłości jednostki terytorialnej. Strategia rozwoju poprzez dokładne rozpoznanie sytuacji społeczno-gospodarczej jest źródłem informacji o zachodzących procesach na danym obszarze, co także zwiększa spójność podejmowanych przez władze decyzji, wskazuje na kierunki działań i charakter przyszłych zmian. Strategia rozwoju także w większym stopniu umożliwia jednostce samorządowej uzyskanie dodatkowego wsparcia ze źródeł zewnętrznych<sup>28</sup>. Posiada ona określone cechy, do których zalicza się innowacyjność, progra-

<sup>24</sup> B. Filipiak, M. Kogut, A. Szewczuk, M. Ziolo, wyd. cyt., s. 124-153.

<sup>25</sup> H. Brandenburg, wyd. cyt., s. 28.

<sup>26</sup> A. Potoczek, *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, red. W. Kosiedowski, Wyd. Dom Organizatora TNOiK, Toruń 2001, s. 153.

<sup>27</sup> B. Filipiak, M. Kogut, A. Szewczuk, M. Ziolo, wyd. cyt., s. 135.

<sup>28</sup> K. Pająk, *Rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu rozwoju lokalnego*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2005, s. 159.



mowalność, użyteczność, partnerstwo instytucjonalne, postrzegane jako współpraca z innymi podmiotami, np. w przypadku gminy – współpraca z samorządem powiatowym<sup>29</sup>. Strategia rozwoju ma także istotne znaczenie dla zwiększania poczucia tożsamości lokalnej społeczności, a dzięki integracji mieszkańców wzrasta jej zaangażowanie w kształtowanie własnej przyszłości<sup>30</sup>.

Trafność strategii w dużym stopniu uzależniona jest od określenia misji i wyboru celów w odniesieniu do istniejących uwarunkowań. Opracowanie strategii wymaga zastosowania podstawowych zasad, gdyż jest procesem skomplikowanym, prowadzącym w efekcie do powstania planu rozwoju, według którego dana jednostka samorządu terytorialnego będzie realizowała priorytetowe zadania, a tym samym przyjmowała określone kierunki rozwoju oraz rozwiązywała problemy znajdujące odbicie w sformułowanych w strategii celach. Do najważniejszych zasad zalicza się otwartość, kompleksowość, orientację na przyszłość, kreatywność, orientację na wyniki, współdziałanie.

Przygotowanie planu strategicznego, a następnie działanie na podstawie jego założeń, które stanowi podstawę zarządzania strategicznego, coraz częściej wykorzystywane jest w procesie zarządzania lokalnego<sup>31</sup>. Warto zaznaczyć także, iż możliwość długookresowego zarządzania danym obszarem, bez względu na zmieniające się układy polityczne, należy zaliczyć do istotnych korzyści wynikających z posiadania strategii.

Proces budowy strategii rozwoju lokalnego powinien stwarzać ramy rozwoju, uwzględniać występujące współzależności oraz konsekwencje proponowanych zmian, gwarantować wewnętrzną równowagę, eksponować priorytety, uwzględniać ograniczenia jurysdykcyjne, uwzględniać ocenę ryzyka, mechanizmy kontroli i monitoringu, koszty alternatywne, łączyć elementy nowe z istniejącymi programami i procesami będącymi w toku. Istotna jest także identyfikacja podmiotów odnoszących korzyści, rozróżnianie problemów ekonomicznych w skali lokalnej, regionalnej oraz całego kraju, a także uwzględnianie „strategii przetrwania tych grup społecznych i gałęzi, które będą wyłączone z postępu materialnego w układzie lokalnym lub regionalnym”<sup>32</sup>.

Opracowanie strategii rozwoju jest zadaniem złożonym, wieloetapowym. Za najbardziej optymalną przyjmuje się metodę partycypacyjną, łączącą umiejętności ekspertów z zewnątrz oraz miejscowych działaczy samorządowych. Wiedza i doświadczenie ekspertów w połączeniu ze znajomością potrzeb lokalnych umożliwiają wyznaczenie dokładnych celów społeczno-gospodarczych, które mają zostać osiągnięte w drodze rozwoju danej jednostki terytorialnej. W literaturze wymienia się także metodę ekspercką, gdzie atut stanowi duże grono specjalistów, oraz metodę

<sup>29</sup> T. Kudłacz, *Programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego na szczeblu lokalnym*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1993, s. 25.

<sup>30</sup> K. Pająk, wyd. cyt., s. 159.

<sup>31</sup> A. Potoczek, wyd. cyt., s. 153.

<sup>32</sup> B. Filipiak, M. Kogut, A. Szewczuk, M. Ziolo, wyd. cyt., s. 139.

opierającą się na biznesplanie, polegającą na „ujmowaniu przedsięwzięć rozwojowych w rzeczowe i finansowe programy inwestycyjne, skorelowane z potencjalnymi źródłami dochodów i kierunkami ich rozdysponowania”<sup>33</sup>.

W procesie budowy strategii rozwoju niezbędne jest odpowiednie przygotowanie poszczególnych etapów tego procesu. Proces ten rozpoczyna się od dokładnej oceny istniejącej sytuacji. Etap ten ma na celu rozpoznanie uwarunkowań i determinant rozwoju, które będą stanowiły podstawę wyznaczania celów i obszarów interwencji<sup>34</sup>. Uwieńczeniem tego etapu budowy strategii rozwoju jest prezentacja analizy SWOT, polegającej na zidentyfikowaniu i analizie możliwości rozwoju jednostki samorządowej. W literaturze przedmiotu oprócz analizy SWOT, należącej do grupy metod zintegrowanych, można wyróżnić metody analizy otoczenia, np. scenariuszowe, oraz metody bilansu strategicznego, np. metody portfelowe. Jednak to analiza SWOT jest najczęściej stosowana, a choć można spotkać wiele procedur przeprowadzania tej analizy, to jednak tok postępowania jest bardzo zbliżony i prowadzi do tych samych rezultatów<sup>35</sup>.

Ważnym momentem w procedurze budowy strategii rozwoju jest precyzyjne wyznaczenie wizji, która przedstawia docelowy obraz w przyszłości oraz porządkuje dążenie władz i społeczności z uwzględnieniem uznawanych wartości. Na tym etapie planowania wyznacza się także misję. Istotne jest także wyznaczenie obszarów działań strategicznych i priorytetów rozwoju.

Kolejny etap wiąże się z opracowaniem wariantów strategii, a następnie wyborem jednego wariantu. Przy wyborze wariantu strategii rozwoju istotna jest także analiza możliwości finansowych dla jego realizacji. Przyjęcie wariantu strategii rozwoju jest jednoznaczne z przejściem do końcowej części całego procesu budowy strategii rozwoju, mianowicie do opisu procesu wdrażania i monitoringu, do realizacji strategii rozwoju. Warto zaznaczyć, iż „najtrudniejszym do opracowania fragmentem każdego programu, zwłaszcza strategicznego, jest mechanizm realizacji ustalonych celów”<sup>36</sup>, a także określenie podmiotów, które będą odpowiedzialne za realizację poszczególnych celów, oznaczającą konkretne zadania, przedstawienie harmonogramów finansowych. Ostatni etap ma na celu dokładny opis poszczególnych działań, przedstawienie systemu monitoringu oraz ocenę. Istotny jest także wybór kryteriów, które poddadzą ocenie efekty zarówno uzyskane przez podmioty gospodarcze, jak i te doświadczane przez lokalną społeczność. Z punktu widzenia społeczności lokalnej monitoring i ocena powinny obejmować: poziom bezrobocia wraz z działaniami prowadzonymi w celu jego obniżania, warunki i standard ży-

<sup>33</sup> B. Filpiak, M. Kogut, A. Szewczuk, M. Ziolo, wyd. cyt., s. 140-141.

<sup>34</sup> T. Kudłacz, *Wybrane problemy programowania rozwoju jednostek terytorialnych*, [w:] *Problemy gospodarki regionalnej i polityki ekonomicznej*, red. K. Górka, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 2007, s. 100.

<sup>35</sup> W. Kosiedowski (red.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, Wyd. Dom Organizatora TNOiK, Toruń 2005, s. 89-90.

<sup>36</sup> T. Kudłacz, *Wybrane problemy...*, s. 109.



cia, poziom dochodów, stan zdrowia społeczności lokalnej, jakość środowiska, ład przestrzenny i estetykę środowiska, klimat społeczny życia codziennego, dostęp do różnorodnych placówek usługowych, zaspokajanie potrzeb społecznych. Natomiast z punktu widzenia samorządu terytorialnego i podmiotów gospodarczych monitoring i ocena powinny obejmować: powstawanie nowych rynków, liczbę nowych miejsc pracy, powstawanie nowych rodzajów usług, powstawanie nowej produkcji, poprawę efektywności gospodarowania, analizę postępu technicznego i technologicznego, podnoszenie kwalifikacji zatrudnionych<sup>37</sup>.

Ocena prowadzonego rozwoju lokalnego powinna uwzględnić także: efekty, jakie uzyskano w procesie realizacji rozwoju lokalnego, kierunki, w jakich wydatkowane były środki finansowe, skuteczność stosowanych rozwiązań. Monitoring i ocena procesu realizacji strategii rozwoju jest niezmiernie ważnym etapem całego procesu; umożliwia poprawę, uzupełnianie czy wprowadzanie ewentualnych korekt w czasie realizacji, co z kolei przekłada się na korzystniejsze rezultaty końcowe całego procesu<sup>38</sup>.

Proces programowania rozwoju lokalnego wspomagany jest wykorzystaniem Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego. Jest to dokument zwiększający spójność prowadzonych działań z Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju oraz z Planem Zagospodarowania Przestrzennego Województwa w procesie rozwoju lokalnego na poziomie gminy. Jest to akt planowania ogólnego o charakterze wewnętrznym, pełniący funkcję informacyjną dla inwestorów, będący materiałem promującym gminę. Istotne jest także, że jest to dokument obligatoryjny, w związku z czym, chociaż nie każda jednostka samorządowa opracowuje strategię rozwoju, to każda ma obowiązek opracowania studium w granicach administracyjnych gminy. Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego wyznacza także obszary, dla jakich ma powstać Miejscowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego, który wskazuje na zagospodarowanie przestrzeni zgodnie z interesem społecznym, umożliwia działania inwestycyjne na szerszą skalę, zapewnia ład społeczny, prowadzi do konsensusu społecznego, eliminuje konflikty związane z wykorzystaniem określonych terenów. Dzieje się tak dzięki przypisaniu każdego przejawu życia społecznego i gospodarczego konkretnej przestrzeni<sup>39</sup>.

Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego czy Miejscowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego to dokumenty, przy sporządzaniu których niezbędna jest analiza stanu istniejącego. W sporządzaniu biorą udział lokalne władze, a więc podmioty najlepiej zorientowane w potrzebach miejscowej ludności czy specyfice danej jednostki samorządowej, jej możliwościach rozwoju, w związku z czym umożliwiają optymalne wykorzystanie zasobów naturalnych ludzkich i kapitałowych. Z tego względu są to dokumenty istotne w kreowaniu rozwoju lokalnego, a więc powinny nabierać charakteru strategicznego.

<sup>37</sup> J.J. Parysek, wyd. cyt., s. 143-144.

<sup>38</sup> Tamże.

<sup>39</sup> W. Kosiedowski (red.), wyd. cyt., s. 118.

W literaturze przedmiotu mowa także o programach zrównoważonego rozwoju ochrony środowiska, o wieloletnich programach inwestycyjnych, umożliwiających zachowanie ciągłości w podjętych działaniach, oraz o budżecie umożliwiającym harmonizację wydatków na rzecz rozwoju lokalnego poprzez sporządzanie tzw. montażu finansowych, średniookresowej strategii finansowania rozwoju lokalnego, a także kompleksowej tabeli finansowej środków przeznaczonych na priorytety dziedzinowe<sup>40</sup>. Wieloletni plan inwestycyjny jest strategicznym narzędziem zarządzania finansami gminy, umożliwia efektywne określenie źródeł finansowania inwestycji samorządowych, przy czym wpływa na podejmowane decyzje dotyczące realizacji inwestycji samorządowych<sup>41</sup>.

Proces organizowania rozwoju lokalnego powinien umożliwiać sprawną, trafną i celową realizację zadań obligatoryjnych i fakultatywnych, należących do kompetencji jednostki samorządowej. Opracowanie strategii rozwoju umożliwia działanie według przygotowanego planu strategicznego, co zapobiega kryzysom czy momentom krytycznym w rozwoju jednostki samorządowej poprzez wczesną identyfikację potencjalnych zagrożeń oraz wskazanie rozwiązań, narzędzi oraz podmiotów wykonawczych i monitorujących. Potrzeba konstruowania strategicznego planu rozwoju wynika także z faktu, iż jest podstawą dla wyznaczenia hierarchii celów, zadań strategicznych, narzędzi oraz sposobów realizacji przy jednoczesnym określeniu zasad zachowań władzy lokalnej, co ogranicza niepewność podmiotów gospodarujących na terenie danej jednostki samorządowej<sup>42</sup>. Przedstawiony proces organizowania rozwoju lokalnego wymaga zaangażowania dużej liczby realizatorów i uczestników, wskazuje się także na potrzebę organizowania konsultacji społecznych. Można podkreślić, że mimo iż proces ten realizowany jest na bazie własnej koncepcji rozwoju, to należy pamiętać, iż musi zostać zachowany związek z ogólnymi założeniami polityki rozwoju regionalnego czy na poziomie państwa.

## 5. Zakończenie

Konkludując rozważania nad podmiotami i sposobami organizowania rozwoju lokalnego, należy zadać pytanie istotne z punktu widzenia problemu badawczego, a mianowicie, jaka jest rola władz lokalnych w realizacji rozwoju lokalnego. Zwolennicy różnych teorii rozwoju regionalnego i lokalnego w odmienny sposób wartościują tę rolę. Zgodni są jednak co do znaczenia obecności władz lokalnych przy

<sup>40</sup> K. Gałuszka, *Identyfikacja rozwoju lokalnego i źródeł jego finansowania*, [w:] *Finansowe aspekty rozwoju lokalnego*, red. T. Famulska, K. Znaniecka, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 2004, s. 33.

<sup>41</sup> J. Zawora, P. Zawora, *Instrumenty wspierania rozwoju gospodarczego stosowane w samorządach gminnych*, [w:] *Transfer wiedzy i działań innowacyjnych w obszarze agrobiznesu. Uwarunkowania, mechanizmy, efekty*, S. Makarski (red.), Wyd. UR, Rzeszów 2007, s.179-191.

<sup>42</sup> *Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadków*, red. R. Brol, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 1998, s. 19.

realizacji rozwoju lokalnego i ich wkładu w ten rozwój. Bez względu bowiem na przyjęty model, poprzez wspólne działanie podmiotów rozwoju lokalnego i osiągnięcie konsensusu pomiędzy nimi możliwe jest ustalenie wspólnych kierunków działania, w których ma zmierzać rozwój określonej jednostki przestrzennej.

W realiach współczesnej gospodarki polskiej przed władzami jednostek samorządu terytorialnego stoi zadanie tworzenia planu rozwoju. Władze powinny rozwiązywać problemy, które przybierają postać wielu pytań dotyczących przyszłego funkcjonowania: w jakim kierunku dana jednostka powinna się rozwijać, na jakich zasadach oprzeć swój rozwój, w jaki sposób wykorzystać szanse oraz mocne strony, w jaki sposób chronić interesy społeczności lokalnej i zapewnić jej jak najwyższy poziom życia. Należy zaznaczyć, że to właśnie władze lokalne kreują lokalną rzeczywistość społeczno-gospodarczą, są zorientowane na potrzeby danej społeczności lokalnej, na możliwości racjonalnego wykorzystania zasobów tego obszaru, na poziom infrastrukturalny, oświaty, kształcenia itp. Wynika to z faktu, że mają one bezpośredni kontakt z obywatelem, a z drugiej strony są to przedstawiciele społeczności lokalnej w stosunku do władzy państwowej i instytucji międzynarodowych. Warto także dodać, że władze lokalne to nie jedyni aktorzy rozwoju lokalnego, że o trajektorii rozwoju decydują także przedsiębiorcy, społeczności lokalne czy organizacje pozarządowe.

## Literatura

- Brandenburg H., *Zarządzanie lokalnymi projektami rozwojowymi*, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 2002.
- Filipiak B., Kogut M., Szewczuk A., Ziolo M., *Rozwój lokalny i regionalny*, Wyd. Fundacja na Rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005.
- Finansowe aspekty rozwoju lokalnego*, red. T. Famulska, K. Znanińska, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 2004.
- Gałaszka K., *Identyfikacja rozwoju lokalnego i źródeł jego finansowania*, [w:] *Finansowe aspekty rozwoju lokalnego*, red. T. Famulska, K. Znanińska, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 2004.
- Klasik A., *Zarządzanie rozwojem lokalnym*, [w:] *Zarządzanie rozwojem gmin w zespołach miejsko-przemysłowych*, red. F. Kuźnik, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 1996.
- Korenik S., *Zarządzanie rozwojem lokalnym*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, red. S. Dolata, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998.
- Kosiedowski W. (red.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, Wyd. Dom Organizatora TNOiK, Toruń 2005.
- Kudłacz T., *Programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego na szczeblu lokalnym*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1993.
- Kudłacz T., *Wybrane problemy programowania rozwoju jednostek terytorialnych*, [w:] *Problemy gospodarki regionalnej i polityki ekonomicznej*, red. K. Górka, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 2007.
- Mempel-Śnieżyk A., *Terytorialne systemy produkcji jako podstawa rozwoju lokalnego na przykładzie Dolnego Śląska*, rozprawa doktorska, Wrocław 2009.

- Pająk K., *Rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu rozwoju lokalnego*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2005.
- Parysek J.J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wyd. Naukowe UAM, Poznań 2001.
- Patrzalek L., *Narzędzia oddziaływania samorządów terytorialnych na rozwój lokalny i regionalny*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 5.
- Potoczek A., *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, red. W. Kosiedowski, Wyd. Dom Organizatora TNOiK, Toruń 2001.
- Sikora J., *Lokalne układy społeczne*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2004.
- Wiatrak A.P. (red.), *Skala regionalna i lokalna – istota, rozwój i zarządzanie*, [w:] *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, „Problemy Zarządzania” 3/2006(13), Wyd. Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006.
- Wrana K., *Partnerstwo w strategiach rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*, red. A. Klasik, F. Kuźnik, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 2001.
- Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadków*, red. R. Brol, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 1998.
- Zawora J., Zawora P., *Instrumenty wspierania rozwoju gospodarczego stosowane w samorządach gminnych*, [w:] *Transfer wiedzy i działań innowacyjnych w obszarze agrobiznesu. Uwarunkowania, mechanizmy, efekty*, red. S. Makarski, Wyd. UR, Rzeszów 2007.
- Ziółkowski M., Goleń M., *Zarządzania strategiczne rozwojem lokalnym*, [w:] *Zarządzania gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, Wyd. SGH, Warszawa 2003, s. 50-51, [za:] *Finansowe aspekty rozwoju lokalnego*, red. T. Famulska, K. Znaniecka, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 2004, s. 27.

## LOCAL AUTHORITIES VS. LOCAL DEVELOPMENT PROGRAMMING

**Summary:** Local authorities play an important role in local development programming. In order to realize tasks and serve local entities, institutional solutions still need to be sought. It can help effectively use opportunities and capabilities of development. Local authorities are significant due to their indirect contact with local entities. This allows them to notice and identify arising problems. They can use development tools and appoint direction of development and find solutions. The main aim of the paper is to show the importance of local authorities in local development programming. This article also presents development tools and entities influencing local development programming.

**Keywords:** local authority, entities of local development, development strategy, development tools.