



**EduAkademia.pl**

prace naukowe na zlecenie

Budzet-gminy-praca-magisterska-pdf-80

ZNACZENIE FUNDUSZY UNII EUROPEJSKIEJ  
W FINANSOWANIU ZADAŃ GMINY  
NA PRZYKŁADZIE GMIN  
WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO  
AN APPLICATION OF THE EUROPEAN  
UNION FUNDS IN COMMUNITIES

Summary

Communities are the beneficiaries of the union funds within the framework of particular aims, priorities and programmes. The character of development policy pursued by self-governments still makes use of appearing possibilities in insignificant degree. It is necessary to innovate the local financial management policy and indicate the targets and tools ensuring their realisation. The ability of gaining financial means from all possible resources, especially in the field of technical and social infrastructure, environmental protection and fighting unemployment decides about development of the community.

1. Uwagi wstępne

Trójstopniowy podział terytorialny państwa wiąże się z decentralizacją zadań i kompetencji dotyczących zagadnienia wspierania inicjatyw gospodarczych. Konsekwencją funkcjonującego rozwiązania jest przeniesienie środka ciężkości w zakresie kształtowania warunków dla rozwoju przedsiębiorczości na najniższy szczebel działalności samorządu terytorialnego, jakim są gminy. Charakter prowadzonej przez samorządy polityki rozwojowej wciąż jeszcze wykorzystuje istniejące możliwości w nieznacznym stopniu. Potrzebne jest

wprowadzenie zmian w zakresie polityki zarządzania finansami lokalnymi oraz wskazanie celów i narzędzi zapewniających ich realizację. Umiejętność pozyskiwania środków z wszelkich możliwych źródeł, zwłaszcza w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej, ochrony środowiska naturalnego oraz zwalczania bezrobocia, decyduje o rozwoju gminy.

\* mgr, Studium Doktoranckie Akademii Ekonomicznej w Krakowie.

2

157

Celem polityki Unii Europejskiej jest dążenie do wzmocnienia spójności społeczno-gospodarczej Wspólnoty. Realizacji tego celu służą środki gromadzone w budżecie UE oraz środki krajów członkowskich. Fundusze strukturalne są podstawowym instrumentem polityki regionalnej UE. Samorząd terytorialny w Polsce jest jednym z głównych podmiotów kreujących i realizujących politykę rozwoju oraz jednym z najważniejszych beneficjentów środków unijnych w ramach poszczególnych celów, priorytetów i programów. Praca zawiera charakterystykę zadań gmin i źródeł ich finansowania ze szczególnym uwzględnieniem środków unijnych. Celem pracy jest określenie roli sprawnej absorpcji środków z UE w finansowaniu inwestycji gminnych. Badaniami objęto gminę Czarna i Żyraków w województwie podkarpackim.

## 2. Zadania gminy i źródła ich finansowania

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina [Konstytucja RP 1997], która tworzy wspólnotę posiadającą osobowość prawną. Zadania własne gminy realizowane są przez nią samodzielnie, we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność [Patrzalek, s. 18]. Ustawa o samorządzie gminnym powierza gminie zaspokajanie zbiorowych potrzeb w zakresie ochrony środowiska i przyrody, gospodarki wodnej, gminnych dróg i mostów, zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, oczyszczalni ścieków komunalnych, organizacji wysypisk, edukacji, kultury itp.. W ogólnym ujęciu zadania te są realizowane ze środków własnych i subwencji należnych z tytułu prawa. Samorząd terytorialny funkcjonuje w ramach i z upoważnienia państwa. To państwo określa zakres działania poszczególnych szczebli samorządowych, normuje ich ustrój prawny i wyposaża je w środki finansowe [Kosek-Wojnar, 2002, s. 13]. Zadania własne gminy można podzielić na obligatoryjne i fakultatywne - realizowane, gdy jednostka dysponuje wystarczającymi środkami. Natomiast zadania zlecone ustawowo – na obligatoryjne lub powierzone na podstawie porozumienia z przekazującym zadanie organem administracji rządowej lub inną jednostką samorządu terytorialnego. Ustawa o samorządzie gminnym określa, że gmina może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w ustawie o gospodarce komunalnej. Zakres działania gminy jest zróżnicowany i szeroki. Koncentruje się on na wykonywaniu zadań w sferze lokalnych usług publicznych i w sferze zagospodarowania przestrzennego oraz w dziedzinach, na których funkcjonowanie władze gminy mogą oddziaływać poprzez stosowne narzędzia. Gmina może osiągać ważne cele rozwoju lokalnego, dotyczące utrzymania i tworzenia nowych miejsc pracy, dążenia do poprawy funkcjonowania lokalnej infrastruktury technicznej i społecznej, zwalczania monopolistów i rozwijania konkurencji [Patrzalek 2004, s. 21].

3

158

Gmina ma zapewnione stałe dochody pochodzące zarówno ze źródeł włas-

nych, jak i dochodów publicznych. Zgodnie z art. 168 Konstytucji RP gmina ma prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym ustawowo. Może również samodzielnie regulować ich wysokość, kształtując wielkość wpływów poprzez przyjmowanie stawek, jak i stosowanie odpowiednich zwolnień i ulg. Gmina nie ma prawa wprowadzania własnych podatków i opłat nie przewidzianych w ustawie.

Podział dochodów pomiędzy państwo a samorząd terytorialny określa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Głównym źródłem dochodów własnych gminy są dochody z podatków i opłat. Na mocy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego udziały w państwowych podatkach dochodowych, tj. podatku dochodowym od osób fizycznych – PIT oraz podatku dochodowym od osób prawnych – CIT, zostały uznane za dochody własne JST [Ustawa, 2003]. Gmina ma prawo czerpać z części dochodów z podatku, który co do zasady stanowi źródło dochodów budżetu państwa. Ponadto mogą nimi być:

- środki pochodzące ze źródeł zagranicznych nie podlegające zwrotowi;
- środki pochodzące z Unii Europejskiej;
- inne środki określone w odrębnych przepisach.

Dochody obligatoryjne to podatki, opłaty i inne wpływy określone ustawowo, dochody z majątku gminy, subwencja ogólna z budżetu państwa. Potencjalne źródło dochodów stanowią również dotacje celowe na realizację zadań zleconych, wpływy z samoopodatkowania mieszkańców, spadki, zapisy i darowizny itp. Obok dochodów podatkowych, samorządy uzyskują dochody z opłat za świadczone lokalnie usługi oraz z dysponowania majątkiem komunalnym. Mogą tą drogą osiągnąć duże zyski, jednak gmina jako podmiot publiczny powinna kierować się przede wszystkim względem społecznym, a nie chęcią osiągnięcia korzyści majątkowych [Kopańska 2003, s. 34].

Zdolność finansowa jednostki samorządu terytorialnego, w odniesieniu do współfinansowania projektów unijnych, uzależniona jest od instrumentów współfinansowania rozwoju regionalnego z zasobów centralnych, w tym z budżetu państwa [Monitor 5/2007, s. 64]. Szczupłość środków własnych, jakimi dysponują gminy, oraz szeroki zakres działania sprawia, że konieczne staje się sięganie do zwrotnych źródeł, tj. kredytów, pożyczek i emisji obligacji. Środki pozyskiwane w ten sposób traktowane są jednak nie jako dochody, ale przychody gmin, które umożliwiają realizację poważniejszych przedsięwzięć gospodarczych, gdyż pozwalają uzyskać stosunkowo szybko znaczną ilość środków finansowych koniecznych do wykonania danego zadania lub zadań inwestycyjnych [Kalisiak, Roluch 2000, s. 184].

4

159

### 3. Dostępność funduszy unijnych oraz możliwości ich pozyskiwania przez gminy

Począwszy od 1989 r. Polska stała się beneficjentem wielu zagranicznych instytucji, które wspierają transformację gospodarki naszego kraju. Znaczna część tej pomocy kierowana jest pośrednio lub bezpośrednio do jednostek samorządu terytorialnego. Programy pomocowe obok wsparcia merytorycznego czy technicznego, oferują dotacje na inwestycje związane z zadaniami świadczonymi przez samorządy. Szczególne znaczenie, ze względu na wolumen pomocy, mają środki pochodzące z programów Unii Europejskiej, a od 1 maja 2004 r. właściwych funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności [Kopańska

2003, s. 47].

Od 2000 r. samorządy lokalne mogły korzystać z funduszy przedakcesyjnych, które miały cel infrastrukturalny i instytucjonalny – oznaczający przygotowanie podmiotów publicznych, w tym administracji samorządowej do korzystania z funduszy strukturalnych [Nawrot 2003, s. 193]. W ramach środków przedakcesyjnych Polska mogła korzystać z pomocy w ramach programów pomocowych: Phare, Ispa i Sapard.

Phare był programem bezzwrotnej pomocy finansowej UE dla państw Europy Środkowej, przeznaczony na rozwój instytucjonalny i wsparcie inwestycyjne. Wspierał na rzecz przedsiębiorczości; gminy mogły otrzymać środki finansowe na infrastrukturę.

Program Sapard utworzony dla wsparcia modernizacji rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich oraz uzyskania członkostwa w UE, kierowany był głównie do gmin. O dofinansowanie z programu ISPA, służącego ujednoczeniu poziomu rozwoju infrastruktury technicznej w państwach ubiegających się o członkostwo w UE w zakresie transportu i ochrony środowiska, ubiegać się mogły tylko podmioty publiczne. Po akcesji zobowiązania płatnicze funduszu przejął Fundusz Spójności.

Obok efektów infrastrukturalnych korzystanie przez samorządy lokalne z funduszy przedakcesyjnych dało możliwość uzyskania doświadczenia i przygotowywania się do pozyskiwania funduszy strukturalnych.

1 maja 2004 r. programy przedakcesyjne zostały zastąpione przez instrumenty wspólnotowej polityki regionalnej – fundusze strukturalne:

- 1) Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (zmniejszenie dysproporcji w poziomie rozwoju pomiędzy różnymi obszarami Unii);
- 2) Europejski Fundusz Społeczny (poprawa możliwości uzyskania zatrudnienia w UE);
- 3) Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (wsparcie dla narodowych programów pomocy dla rolnictwa, wsparcie rozwoju obszarów wiejskich);

5

160

- 4) Instrument Finansowy Rozwoju Rybołówstwa (wsparcie restrukturyzacji rybołówstwa).

Odrębnie występuje Fundusz Spójności (istniejący od 1993 r.), choć zasadniczo także i on służy finansowaniu przemian strukturalnych, ma jednak swe dodatkowe specyficzne cele oraz nieco odmienne zasady funkcjonowania. Zadaniem funduszy strukturalnych jest wspieranie restrukturyzacji i modernizacji gospodarek krajów UE, zwiększenie spójności ekonomicznej i społecznej Unii. Samorząd wyznacza regiony, w których będą realizowane projekty, określa ilości środków przekazanych na region i typ działań służących spójności gospodarczo-społecznej. Podejmuje także działania na rzecz rozwoju przedsiębiorczości, wspierania przepływu innowacji i dobrych praktyk do regionu oraz inwestycji w dorobek kulturowy i turystykę. Zgodnie z obowiązującymi zasadami, ogół wydatków z funduszy strukturalnych przeznaczają się na realizację [Oręziak 2004, s. 151]:

1. celów priorytetowych (wspieranie rozwoju regionów opóźnionych, modernizacja systemów oświaty, doskonalenia zawodowego i zatrudnienia);
2. inicjatyw wspólnotowych;

3. przedsięwzięć innowacyjnych oraz pomocy technicznej.

Zarówno wolumen pomocy, jak i różnorodność jej kierunków sprawia, że środki z UE mogą być rzeczywistym impulsem rozwoju gospodarczego samorządów. Dobre skorzystanie z pomocy nie jest jednoznaczne ze skonsumowaniem wszystkich potencjalnie dostępnych środków, lecz takim ich ukierunkowaniem, aby dotacje pozwoliły na realizację planów rozwoju zapisanych w strategiach. Trzeba podkreślić, że środki unijne powinny być dostosowane do wcześniej tworzonych planów, a nie na odwrót [Kopańska 2003, s. 55]. Społeczności lokalne i organy władzy samorządowej, przygotowując strategię rozwoju oraz jej polityki wykonawcze, powinny określić źródła finansowania celów i zadań. Rozdział środków z funduszy strukturalnych pomiędzy państwa członkowskie odbywa się w oparciu o trzy cele:

- promocja rozwoju i dostosowań strukturalnych regionów słabiej rozwiniętych;
- wsparcie przekształceń gospodarczych i społecznych obszarów o zaburzonej strukturze;
- wsparcie dostosowań i modernizacji polityki oraz systemów edukacji, szkoleń i zatrudnienia.

Polska została zakwalifikowana do pomocy w zakresie promocji rozwoju i dostosowań strukturalnych regionów słabiej rozwiniętych. Cel ten współrealizowany jest z funduszy strukturalnych oraz z Funduszu Spójności.

W celu zaprogramowania pomocy wspólnotowej i sprawnego jej rozdysponowania Polska przygotowała Narodowy Plan Rozwoju (NPR) na lata 2004-6

161

2006. Wprowadzono podział na działania: sektorowe programy operacyjne (SPO), a w przypadku wspierania rozwoju regionalnego - Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR). Program ten jest adresowany do samorządów lokalnych i regionalnych. Jego celem jest doprowadzenie do wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji, przy jednoczesnym umożliwieniu długofalowego rozwoju gospodarczego kraju. W okresie programowania 2007-2013 każde z województw będzie realizowało własny program operacyjny zarządzany przez samorzady województw [Monitor 05/2007, s. 53].

W październiku 2006 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła dokument o nazwie Strategiczne Wytyczne Wspólnoty dla Spójności na lata 2007-2013, określający kierunki realizacji polityki spójności, definiujący cele i zakresy interwencji poszczególnych funduszy. W odpowiedzi na SWW kraje członkowskie przygotowały własne dokumenty zakładające strukturę korzystania ze środków UE w latach 2007-2013 w postaci Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia oraz wypływających z nich programów operacyjnych.

W Polsce NSRO funkcjonują pod nazwą Narodowa Strategia Spójności; ich zadaniem jest określenie priorytetów i obszarów oraz systemu wdrażania funduszy unijnych. Polska w tym okresie będzie największym beneficjentem europejskiej polityki spójności. W jej ramach może otrzymać ponad 67 mld euro podzielonych na interwencje Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności.

Celem strategicznym NSRO jest stworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospo-

darczej i przestrzennej. Cele założone w NSRO będą realizowane za pomocą czterech programów operacyjnych o charakterze ogólnokrajowym: Infrastruktura i Środowisko, Innowacyjna Gospodarka, Kapitał Ludzki, Pomoc Techniczna; jednego dla wschodnich terenów Polski : Rozwój Polski Wschodniej oraz szesnastu regionalnych programów operacyjnych, a także programów o charakterze międzynarodowym.

PO Rozwój Polski Wschodniej to pomoc rozwojowa przyznana przez Komisję Europejską dla pięciu regionów wschodniej Polski, wykazujących jednocześnie najniższe PKB na mieszkańca spośród wszystkich regionów Unii. Program będzie finansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz dodatkowych środków rządowych. Program będzie dofinansowywał projekty inwestycyjne dotyczące wsparcia i rozwoju infrastruktury uczelni wyższych, w szczególności technicznych, oraz infrastruktury społeczeństwa informacyjnego, wspierania innowacyjności i nowoczesnych technologii w przedsiębiorstwach, a także promocji regionu. Ponadto w ramach programu będzie można realizować projekty poprawiające jakość miejskich systemów transportu

7

162

zbiorowego oraz inwestycje w: centra turystyki, targowe i kongresowe, infrastrukturę drogową i turystyczną.

Wszystkie programy operacyjne są podzielone na priorytety, a te na działania. Dla beneficjentów najważniejsze są działania programu operacyjnego. Dzięki nim wybierane są konkretne projekty, poprzez które gminy uzyskują wsparcie z funduszy strukturalnych na działania podejmowane w trzech głównych obszarach interwencji [Czerny, s.11]:

1. Środki na rozwój regionalny,
2. Środki na rozwój zasobów ludzkich,
3. Środki na rolnictwo i obszary wiejskie.

Beneficjentami pomocy w ramach Funduszu Spójności są samorządy terytorialne (gminy, związki gmin) oraz przedsiębiorstwa komunalne. Najbliższe lata wymagać będą wzmożonego wysiłku zarówno instytucji zaangażowanych we wdrażanie, jak i beneficjentów, ponieważ od 2007 r. równolegle realizowane są dwa duże programy pomocowe – Fundusz Spójności oraz Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko.

Zarówno beneficjenci, jak i instytucje zaangażowane we wdrażanie Funduszu Spójności w Polsce mają już bogate doświadczenie, które powinno się przełożyć na sprawniejsze wdrażanie projektów, odpowiednie tempo wydatkowania, a także rozwiązanie podstawowych problemów w realizacji inwestycji. Bariery absorpcji środków Funduszu Spójności jest niedoszacowanie wartości projektów na etapie planowania, skutkujące niedoborem środków na dalszą realizację. Zakres pomocy unijnej jest bardzo szeroki, a jednostki samorządu terytorialnego są jej największym odbiorcą. Wynika to przede wszystkim z roli, jaką pełnią w rozwoju gospodarczym regionów na poziomie lokalnym. W związku z tym do nich należy przygotowanie najważniejszych projektów związanych z infrastrukturą.

4. Analiza udziału środków funduszy Unii Europejskiej w dochodach gmin w latach 2003 - 2007

Wielkość środków budżetowych, jakimi dysponuje samorząd gminny jest podstawowym czynnikiem określającym możliwości rozbudowy infrastruktury technicznej i zaspokajania potrzeb społecznych mieszkańców gminy. Tabela 1

przedstawia zadania inwestycyjne realizowane w gminach z udziałem środków unijnych w latach 2003 – 2007.

8

163

Tabela 1. Udział środków unijnych w dochodach budżetowych badanych gmin w latach 2003 - 2007

Beneficjent

Nazwa

zadania

Program

realizacji

Rok

realizacji

Środki

dotychczasowe

(w

zł)

Udział

środków

unijnych

w

dochodach

ogółem

(w

zł)

Udział

środków

unijnych

w

dochodach

ogółem

(w

zł)

Udział

środków

unijnych

w

dochodach

ogółem

(w

zł)

Udział

środków

unijnych

w

dochodach

ogółem

(w

zł)

Udział

środków

unijnych

w

dochodach

ogółem

Gm  
in  
a C  
zarn  
a

Budowa oczyszczalni ście-  
ków w Głowaczowej z sie-  
cią kanalizacji

SAPARD  
2003 1 032 174  
18 822 734  
5,48

Budowa oczyszczalni ście-  
ków z siecią kanalizacji i  
przykanalików w Borowej

2004  
1 014 018  
18 811 530  
8,58

Budowa sieci kanalizacji i  
przykanalików w Chotowej

599 508  
Budowa drogi gminnej  
Stara Jastrzębka - Górny  
Koniec

2005  
342 269  
24 500 797  
2,38

Budowa drogi gminnej w  
Przyborowie

125 670

Budowa drogi gminnej w  
Żdżarach

114 547

Centrum Kulturalno -Infor-  
matyczne w Chotowej

SPO

2006  
285 883  
25 464 201  
1,12

Poszerzenie oferty tury-  
styczno-kulturalnej w Czar-  
nej poprzez rozwój infra-  
struktury lokalnej (budowa  
basenu)

ZPORR

2007  
4 596 754



(plan)  
28 564 699  
(plan)  
16,92  
Rozbudowa ujęcia wody w  
Żdżarach  
123 149  
Budowa kanalizacji sanitar-  
nej w gminie Czarna;  
FS  
113 646  
(plan)  
Gm  
in  
a Ż  
y  
raków  
Budowa kanalizacji w miej-  
scowości Wola Wielka  
SAPARD  
2003  
902 706  
17 205 245  
6,38  
Budowa drogi w miejsco-  
wości Zawierzbie  
195 825  
Budowa drogi Bobrowa -  
Wola Żyrakowska  
2004  
315 167  
18 960 031  
4,47  
Budowa drogi Nagoszyn -  
Cieszęciny  
532 926  
9  
164  
Benefic-jent  
Nazw  
a zad  
an  
ia  
Prog  
ram  
Rok  
realizacji  
Ś  
ro  
d

k  
i u  
n  
ijne (w  
zł)  
Do  
chody  
g  
m  
iny  
ogó  
łem  
(w  
zł)  
U  
d  
ział śro  
d  
ków u  
n  
ij-  
nych  
w do  
cho  
d  
ach  
g  
m  
iny ogó  
łem (w  
%  
)  
Gm  
in  
a Ż  
y  
raków  
Budowa kanalizacji w Woli  
Żyrakowskiej, Żyrakowie  
i oczyszczalni ścieków w  
Woli Żyrakowskiej  
Kształtowanie centrum wsi  
Zasów  
PHARE  
2005  
1 477 023 22 441 473  
6,58  
2006  
2 419 328  
25 669 258

10,25

SPO

211 745

Budowa kanalizacji sanitar-  
nej w gminie Żyraków

FS

2007

2 719 380 28 564 699

9,52

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych za lata 2003 – 2007  
badanych gmin

Realizowane przez gminy projekty stanowią inwestycje w infrastrukturę podstawową w celu zwiększenia konkurencyjności regionu. W badanych gminach poziom dochodów ogółem wykazuje tendencję wzrostową. W gminie Czarna w 2005 r. dochody ogółem zwiększyły się aż o 30% w porównaniu do 2004 r. W gminie Żyraków w tym samym okresie dochody wzrosły o 18%. Gminy są aktywne w pozyskiwaniu funduszy unijnych na realizację inwestycji. W latach 2003 – 2005 budżet zasilały dochody ze środków przedakcesyjnych, a od 2006 r. środki z funduszy strukturalnych. W 2003 r. udział funduszy unijnych wyniósł w gminie Czarna 5,48 %, a w 2007 r. 16,92 % ogółu dochodów gminy. W gminie Żyraków w 2003 r. udział środków unijnych wynosił - 6,38%, w 2006 r. – 10,25%, a w 2007 r. przewidziany jest na poziomie 9,52%. Badane gminy są bardzo dobrze zarządzane i prowadzą aktywną politykę rozwojową. W grudniu 2005 r. Rada Ministrów przyjęła Program naprawczy zwiększający absorpcję funduszy strukturalnych [Monitor 01/2007, s. 30]. W rezultacie wprowadzono uproszczenia w systemie wdrażania usprawniających proces rozliczeń środków UE oraz ograniczających obowiązki i obciążenia beneficjentów. Znaczna część dochodów gmin przeznaczona jest na wydatki podstawowe, a tylko nieznaczny odsetek przeznacza się na cele rozwojowe. Dlatego dla finansowania potrzeb rozwojowych konieczne jest pozyskiwanie dodatkowych środków. Gminy mogą je pozyskiwać w ramach krajowych fundacji i funduszy oraz zagranicznych środków pomocowych. Szczególne znaczenie, ze względu na wolumen pomocy, mają środki strukturalne.

Przedstawione poniżej zestawienie wydatków, tabela 3, obrazuje udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach w gminie Czarna i Żyraków.

10

165

Tabela 2. Wydatki gmin w latach 2003 - 2007

Beneficjent Rok realizacji

Wydatki gminy

ogółem

(w zł)

Wydatki inwesty-

cyjne gminy (w zł)

Udział wydatków inwe-

stycyjnych w wydatkach

gminy ogółem

( w %)

Gm

in

a C  
zarn  
a  
2003  
18 804 982  
5 475 120  
29,12  
2004  
22 475 006  
6 396 061  
28,46  
2005  
23 058 110  
4 485 889  
19,45  
2006  
26 112 722  
3 470 770  
13,29  
2007  
29 610 360  
8 878 702  
29,99

Gm  
in  
a Ż  
y  
raków  
2003  
17 843 482  
4 028 124  
22,57  
2004  
19 689 921  
3 289 445  
16,71  
2005  
25 252 235  
7 518 116  
29,77  
2006  
26 427 018  
6 248 240  
23,64  
2007  
31 302 704  
9 700 016  
30,99

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych za lata 2003 – 2007  
badanych gmin

W gminie Czarna w 2006 r. udział wydatków inwestycyjnych stanowi 13% wydatków gminy ogółem, a w 2007 r. wzrósł aż do 30%. W gminie Żyraków udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach gminy ogółem w 2006 r. wyniósł 24%, a w 2007 r. 31%. Udział środków pochodzących z funduszy europejskich stanowi znaczące źródło dochodów budżetów badanych gmin.

Gminy w Polsce nie miały szans w pełni efektywnie wykorzystać dostępnych z UE środków.

Zgodnie z raportem NIK, dotyczącym stopnia wykorzystania funduszy strukturalnych w Polsce na lata 2004-2006, niski stopień wykorzystania wynikał z następujących czynników:

- opóźnień w przygotowaniu aktów prawnych, wytycznych i procedur realizacji programów oraz konieczności ich ciągłej nowelizacji;
- zbyt skomplikowanych procedur, co utrudniało terminowe sporządzenie wniosków o płatność i refundację;
- nieprawidłowej organizacji pracy, dużej rotacji kadr.

#### 5. Uwagi końcowe

Ważną rolę w procesie absorpcji środków pomocowych odgrywa sprawność instytucjonalna gmin, bowiem pozyskanie i efektywne wykorzystanie funduszy europejskich wymaga umiejętności sprawnego programowania, finansowania i monitorowania.

11

166

Według informacji podawanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego poziom kontraktacji w ramach wszystkich programów operacyjnych osiągnął na koniec grudnia 2006 r. średnio 91%. Możemy mówić o wyjątkowo skutecznym przebiegającym procesie wykorzystania środków unijnych.

Podstawową barierą absorpcji przez samorządy lokalne środków z UE jest zapewnienie odpowiednich środków publicznych na przygotowanie i sfinansowanie projektów inwestycyjnych w ramach tzw. wkładu własnego. Środki unijne wypłacane są na zasadzie refundacji wcześniej poniesionych wydatków. Poziom absorpcji środków europejskich zależy także od instytucjonalnego zaplecza prowadzonej polityki regionalnej. Doświadczenia z korzystania przez gminy z funduszy przedakcesyjnych wskazują, że wiele z nich nie podejmuje nawet starań o te fundusze. Przyczyna tkwi nie tylko w braku środków na współfinansowanie projektów. Pojawia się szereg warunków, którym nie mogą, a czasem nie chcą sprostać. Są to m. in. procedury perfekcyjnego przygotowania wniosków, poddanie się monitoringowi ze strony UE oraz zgodność wykonania fizycznego z finansowym.

Badane gminy rozpoczęły pozyskiwanie środków unijnych z funduszy przedakcesyjnych, a nabyte doświadczenia pomogły w skutecznym staraniu o środki dostępne z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Wysoki poziom absorpcji funduszy unijnych przez badane gminy pozwala na prowadzenie aktywnej polityki rozwojowej, a przedsiębiorczość oraz sprawne zarządzanie sprzyja pokonywaniu barier i pozyskiwaniu funduszy unijnych.

#### Literatura

1. Chmara M., Leksykon samorządu terytorialnego, Oficyna Wydawnicza Graf-Punkt, Warszawa 1999.
2. Czerny I., Kaliszu A., „Gazeta Samorządu i Administracji”, Sięgnij po euro. Programy Unii Europejskiej dla Polski, Warszawa 2004.
3. Kalisiak M., Roluch W., Działalność gospodarcza gmin i powiatu, Za-

chodnie Centrum Organizacyjne, Zielona Góra, 2000.

4. Kopańska A., Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2003.

5. Kornberger-Sokołowska E., Problemy pozyskiwania ośrodków unijnych przez polskie jednostki samorządowe, „Monitor Unii Europejskiej” nr 5/2007.

6. Kosek-Wojnar M., Surówka K., Finanse samorządu terytorialnego, Akademia Ekonomiczna Kraków, 2002.

7. Na co będziemy mogli przeznaczyć unijne ośrodki, „Monitor Unii Europejskiej” nr 3/07.

12

167

8. Nawrot B., Polski samorząd terytorialny w procesie integracji z Unią Europejską, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. A. Mickiewicza, Poznań, 2003.

9. Oręziak L., Finanse Unii Europejskiej, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.

10. Patrzalek L., Finanse Samorządu Terytorialnego, Wydawnictwo AE im. Oskara Langego, Wrocław 2004.

11. Podsumowanie wypada dobrze, „Monitor Unii Europejskiej” nr 1/2007.

12. Regionalne Programy Operacyjne na lata 2007 – 2013, „Monitor Unii Europejskiej” nr 5/2007.

13. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, art. 158-162.

14. Weiss E., Zarządzanie projektami współfinansowanymi przez Unię Europejską, Wydawnictwo „I-Bis”, Wrocław 2003.

15. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, 1997, art. 164 ust. 1.

16. Ustawa z dnia 13 lipca 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2003 Nr 203, poz. 1966.

17. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2003 Nr 203, poz. 1996.

18. Ustawa z dnia 15 października 1985 r. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, Dz. U. 1994 Nr 124, poz. 607.

19. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz. U. 1997, nr 9, poz.43.

20. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

21. [www.ue/fundusze/strukturalne.pl](http://www.ue/fundusze/strukturalne.pl)

22. [www.fundacja-pe.org.pl](http://www.fundacja-pe.org.pl)

23. [www.fundusze-strukturalne.pl](http://www.fundusze-strukturalne.pl)

24. [www.samorzad.pap.com.pl](http://www.samorzad.pap.com.pl)

25. [www.bip.nik.gov.pl/pl/bip/wyniki\\_kontroli\\_wstep/inform2006/2006054](http://www.bip.nik.gov.pl/pl/bip/wyniki_kontroli_wstep/inform2006/2006054)

RUCH PRAWNICZY, EKONOMICZNY I SOCJOLOGICZNY

Rok LXXVII – zeszyt 1 – 2015

Marek Ziótkowski

STRATEGICZNE ZARZĄDZANIE ROZWOJEM GMINY

I. WSTĘP

w myśl rozwiązań ustawowych<sup>1</sup> samorząd gminny w Polsce jest samo! dzielnym podmiotem gospodarującym, dysponującym określonym zakre!

sem swobody w decydowaniu o sobie, drodze swojego rozwoju, wspólnym majątku oraz realizacji zadań publicznych. Fundamentem ich wykonywania są władze i administracja samorządowa oraz własne mienie i finanse. Gmina jako wspólnota samorządowa jest podstawową formą organizacyjną lokalnego życia publicznego w Polsce. Jej podstawowym zadaniem własnym jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. innymi słowy, chodzi tu o tworzenie jak najlepszego środowiska życia mieszkańców. stopień realizacji tego zadania w dużej mierze jest zależny od skali i tempa rozwoju lokalnego.

Na władzach gminy spoczywa obowiązek aktywnego sterowania procesami rozwoju lokalnego poprzez działania regulacyjne, inicjujące, organizujące i stymulujące. wymaga to aktywności, kreatywności, innowacyjności i determinacji w działaniach władz gminy, znajomości uwarunkowań i mechanizmów jej rozwoju, wiedzy i umiejętności umożliwiających stosowanie nowoczesnych metod zarządzania i podejmowanie racjonalnych decyzji pro rozwojowych oraz zastosowanie właściwych instrumentów oddziaływania na skalę i tempo tegoż rozwoju.

Gminy to złożone i trudne do zarządzania organizacje, działają w szybko zmieniających się i często nieprzewidywalnych warunkach związanych z ich otoczeniem. Tworzą one uwarunkowania zewnętrzne w postaci zestawu szans i zagrożeń dla ich dalszego rozwoju. właśnie przez profesjonalne zarządzanie można zwiększyć ich zdolność adaptacyjną do tych warunków. Z drugiej strony konieczne jest całościowe i zintegrowane podejście do rozwiązywania problemów rozwojowych gminy. Dlatego dla potrzeb zarządzania ważne jest dobre rozpoznanie tych problemów, charakteru oraz siły powiązań i wzajemnych oddziaływań. Tak więc zarządzanie to z jednej strony proces podejmowania decyzji wewnątrz struktur samorządu gminnego, z drugiej zaś – działalność kierownicza ściśle powiązana z otoczeniem. oznacza to, że zarządzanie trzeba ujmować w kontekście zmian, które obejmują głównie takie procesy, jak: globalizacja gospodarki, nasila-

1

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.jedn.: Dz. U. 2013, poz. 594.

2

Marek Ziótkowski

146

jąca się konkurencja pomiędzy jednostkami samorządu lokalnego w skali regionalnej, krajowej i międzynarodowej, decentralizacja władzy publicznej, wprowadzanie nowych rozwiązań proefektywnościowych, członkostwo Polski w Unii europejskiej.

we współczesnej metodyce zarządzania rozwojem organizacji zaleca się stosowanie koncepcji zarządzania strategicznego, które winno być silnie powiązane z działaniami marketingowymi. w myśl tej koncepcji zarządzanie strategiczne jest przemyślanym, perspektywicznie zaplanowanym, skutecznie zorganizowanym i efektywnie realizowanym oraz stale kontrolowanym procesem formułowania i wdrażania strategii rozwoju organizacji. koncepcja ta skupia uwagę zarządzających organizacją na jak najlepszym wykorzystaniu własnych walorów i zasobów w długookresowej perspektywie. Chodzi tu o rozwój własnego (endogenicznego) potencjału, który w konsekwencji określa poziom atrakcyjności lokalizacyjnej i konkurencyjności organizacji w otoczeniu. Z kolei działania marketingowe

wspomagają skuteczną i efektywną realizację ustaleń strategicznych. Podstawowym zadaniem marketingu jest rozpoznanie potrzeb, wymagań i oczekiwań potencjalnych klientów, a następnie dostarczenie produktów, które będą dla nich źródłem korzyści (użyteczności) w sposób bardziej skuteczny i efektywny niż konkurenci. Ważne miejsce winny zajmować także problemy aktywnego kreowania pozytywnego wizerunku organizacji oraz zwiększania jej pozycji konkurencyjnej w otoczeniu. W Polsce coraz wyraźniej kształtuje się rynek jednostek samorządu gminnego, który staje się coraz bardziej konkurencyjny. Jest to konkurencja o nowych mieszkańców, inwestorów zewnętrznych i środki finansowe, czyli w rezultacie o wymierne korzyści dla społeczności gminnej. Od tego zależy w dużej mierze rozwój gospodarczy, który jest wyznacznikiem realnych możliwości zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców. Rywalizowanie gmin o te korzyści to wyraz podejścia rynkowego.

Celem opracowania jest przedstawienie ogólnych założeń strategicznego podejścia do zarządzania rozwojem gminy, które winno być silnie powiązane z działaniami marketingowymi. Zarządzanie strategiczne i marketing terytorialny mają wiele elementów wspólnych, elementy wyróżniające zaś uzupełniają się, wzbogacając oba podejścia. Ich połączenie przyczyniać się może do powstania efektu synergii w postaci wartości dodanej ponad prostą sumę osiągniętych rezultatów, uzyskanego w wyniku współoddziaływania komplementarnych wobec siebie metod zarządzania.

Niniejsze opracowanie zostało przygotowane za pomocą następujących metod badawczych: analizy i syntezy literatury przedmiotu, metody obserwacji i metody komparatywnej w odniesieniu do stosowanych metod zarządzania w polskich gminach oraz metody projektowania, której wynikiem jest autorskie spojrzenie na problemy zarządzania rozwojem gminy<sup>2</sup>.

2

Ponadto treści zawarte w opracowaniu są rezultatem wieloletnich związków autora z praktyką gospodarczą jako konsultanta metodycznego i eksperta oraz twórcy kilkudziesięciu strategii rozwoju, wieloletnich planów finansowych i inwestycyjnych miast, gmin wiejskich i powiatów.

3

strategiczne zarządzanie rozwojem gminy

147

## II. ROLA WŁADZ SAMORZĄDOWYCH W PROCESACH ROZWOJU GMINY

rozwój gminy ma charakter wieloaspektowy. Składa się on bowiem z wielu zdarzeń, zjawisk i procesów zaliczanych do różnych sfer (dziedzin) życia społeczności lokalnej. Oznacza to, że nie powinny być one rozpatrywane oddzielnie, samoistnie, lecz przeciwnie – właśnie w ścisłych współzależnościach, jakie między nimi zachodzą, mających charakter przyczynowo-skutkowy, przestrzenny bądź strukturalno-funkcjonalny. Stąd też rozwój gminy winien dokonywać się równocześnie i harmonijnie w sferze: społecznej, kulturowej, gospodarczej, przestrzennej i przyrodniczej. Jest on niezbędnym warunkiem wzrostu:

- a) atrakcyjności lokalizacyjnej (inwestycyjnej) oraz rangi gminy w otoczeniu, a w konsekwencji wzrostu liczby mieszkańców, podmiotów gospodarczych i turystów,
- b) zatrudnienia i spadku rozmiarów bezrobocia,



c) dochodów indywidualnych mieszkańców i dochodów budżetu gminy, a w konsekwencji wzrostu jakości życia mieszkańców wskutek coraz lepszego zaspokajania ich zbiorowych potrzeb.

w rozwoju lokalnym uczestniczy zbiór współzależnych podmiotów gospo! darujących, działających na terenie określonej gminy, z których każdy spełnia określone funkcje i dąży do realizacji własnych – często partykularnych – cel!ków. są to: gospodarstwa domowe i gospodarstwa rolne, jednostki gospodarcze (produkcyjno-usługowe), różnego rodzaju instytucje, organizacje pozarządowe oraz gminne władze samorządowe. Podmioty te tworzą lokalny system gospodarowania. Działania tych podmiotów powinny się w różny sposób uzupełniać, aby w sumie składały się na rozwój gminy. Jednak wielopodmioto!wość uczestników oraz wielość i różnorodność zachodzących procesów i inter!akcji stwarza sytuacje, w których interesy poszczególnych podmiotów gospo!darujących są często sprzeczne lub konfliktogenne.

w związku z tym szczególna rola w lokalnym systemie gospodarowania przypada władzom gminnym, które są podsystemem sterują!cym w tym systemie. ich zadaniem jest w taki sposób wpływać na pro!cesy rozwojowe, aby przebiegały one nie tylko w pożądanym dla całej gminy kierunkach, lecz także powodowały one jak najmniej sprzeczności i konfliktów przy optymalnym wykorzystaniu lokalnych zasobów (ludzkich, rzeczowych, finansowych, przestrzennych, przyrodniczych). Jednak ich rola nie powinna ograniczać się wyłącznie do sfery regulacji, lecz obejmować również wpływ na kształt sfery realnej, zwłaszcza poprzez:

- a) świadczenie usług administracyjnych, społecznych i technicznych,
- b) inicjowanie, organizowanie, wspieranie i stymulowanie rozwoju gospo!darczego,
- c) racjonalne zagospodarowanie przestrzeni, ochronę zasobów środowiska przyrodniczego i dziedzictwa kulturowego,
- d) kształtowanie jak najlepszego wizerunku gminy w otoczeniu.

4

Marek Ziółkowski

148

Działania w tym zakresie można określić mianem interwencjonizmu samorządowego<sup>3</sup>, analogicznie do interwencjonizmu państwowego. wraz z de!centralizacją władzy i zastępowania rozwoju gałęziowo-branżowego nową lo!giką rozwoju terytorialnego samorząd gminny stał się podmiotem ingerencji w procesy rynkowe, a także ich aktywnym uczestnikiem. Tak więc samorząd gminny jako faktyczny gospodarz określonego terytorium ponosi zatem od!powiedzialność za organizację, strukturę, funkcjonowanie i rozwój lokalnego środowiska życia mieszkańców gminy<sup>4</sup>.

### III. METODY ZARZĄDZANIA ROZWOJEM W POLSKICH GMINACH

Poziom zaspokojenia potrzeb mieszkańców gminy zdeterminowany jest skalą i tempem procesów rozwojowych. sukcesy gmin na tym polu wiążą się ściśle ze sprawnością i skutecznością zarządzania. opierając się na definicji zarządzania sformułowanej przez w. M. Gaczek<sup>5</sup>, zarządzanie rozwojem gmi!ny można określić jako dążenie do zapewnienia osiągnięcia pożądanego pozio!mu rozwoju lokalnego, który dokonuje się w warunkach gry rynkowej, gdzie warunkami brzegowymi są z jednej strony ograniczoność własnych zasobów i niepewność warunków gospodarowania, z drugiej zaś – możliwości, czyli różne sposoby wykorzystywania własnych zasobów i szans tkwiących w oto!

czeniu. innymi słowy, przez zarządzanie rozwojem gminy należy rozumieć zorganizowane, systematyczne i kompleksowe oddziaływanie (bezpośrednie i pośrednie) władz gminy na społeczność lokalną, gospodarkę, przestrzeń, środowisko przyrodnicze w celu tworzenia optymalnych warunków stymulujących wykorzystanie szans i ograniczenie zagrożeń rozwoju lokalnego. wieloletnia praktyczna obserwacja polskich gmin i sposobów podejścia ich władz do rozwiązywania problemów rozwojowych stanowiła podstawę do wyodrębnienia – przez autora – kilku stosowanych metod (sposobów) zarządzania. Metody te zostały uszeregowane od najmniej do najbardziej pożądanych, jeśli chodzi o skuteczne i efektywne kształtowanie procesów rozwojowych w gminie<sup>6</sup>.

3

a. sztando, Lokalny interwencjonizm samorządowy, czyli kształtowanie gminnego rozwoju gospodarczego, „studia regionalne i Lokalne” 2000, nr 1, s. 79-89; idem, Interwencjonizm samorządowy – obszary i instrumenty oddziaływania samorządu terytorialnego na gospodarkę lokalną, w: Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. o. Lanego we Wrocławiu, nr 785, Wrocław 1998, s. 125-134.

4

J. J. Parysek, Podstawy gospodarki lokalnej, wN UaM, Poznań 1997, s. 15-17; Z. Gilowska, System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce, Municipium, Warszawa 1998, s. 26-45; e. J. Blakely, Planning Local Economic Development – Theory and Practice, sage Library of social research, t. 168, sage Publications, Newbury Park 1989, s. 57-72.

5

w. M. Gaczek, Zarządzanie w gospodarce przestrzennej, oficyna wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Poznań 2003, s. 16.

6

M. Ziółkowski, Przemiany w podejściu do zarządzania rozwojem w samorządzie gminnym, w: r. Bartkowiak, J. Ostaszewski (red.), Dorobek ekonomii, finansów i nauk o zarządzaniu oraz jego praktyczne wykorzystanie na przełomie XX i XXI wieku, oficyna wydawnicza sGH w Warszawie, Warszawa 2012, s. 419-430.

5

strategiczne zarządzanie rozwojem gminy

149

Metoda 1. „Działanie od budżetu do budżetu”, czyli bieżące administrowanie polega na koncentrowaniu się władz gminnych, pod wpływem istniejących trudności, na sprawach doraźnych i fragmentarycznych. Działają one zachowawczo, intuicyjnie, brak sukcesów zaś usprawiedliwiają niekorzystnymi okolicznościami zewnętrznymi. Podstawą ich działania są coroczne budżety i roczne plany operacyjne – budżet gminy staje się celem samym w sobie, a nie środkiem realizacji celów. Takie podejście prowadzi niestety do rozwiązań przejściowych (tymczasowych), połowicznych i fasadowych, które potem ulegają utrwaleniu, władze gminy zaś często występują w roli „straży pożarnej”, czyli podejmują działania dopiero w sytuacji pojawienia się określonego problemu czy też zdarzenia. Jest to podejście oparte na filozofii „leczenia już zaistniałych negatywnych skutków”, a nie na filozofii działań prewencyjnych, czyli „przeciwdziałania przyczynom ich powstawania”. Brak tutaj podejścia całościowego, kompleksowego i długookresowego oraz przyczynowo-skutkowego, czyli analizy wpływu dzisiaj podjętych decyzji na przyszłe losy gminy. Decyzje podejmowane przez władze gminy są w dużym stopniu oparte na metodach prób i błędów, które liczą na szczęśliwy przypadek, oraz są wynikiem,

corocznie z trudem osiąganego, kompromisu. Podstawą „bieżącego administrowania” są takie maksymy, jak: „funkcjonujemy z dnia na dzień i jakoś to będzie” oraz „trzeba żyć dniem codziennym, nie myśleć zbyt wiele o przyszłości, bo i tak będzie inaczej, niż przewidywaliśmy”. Jest to pasywne (bierne) podejście do kształtowania procesów rozwojowych gminy. Doświadczenia polskie wskazują, że tak rozumiane „bieżące administrowanie” jest przyczyną powstawania szeregu konfliktów i napięć wśród członków władz gminy. Ich działania koncentrują się bowiem na corocznej walce o środki budżetowe na realizację preferowanych przez siebie zadań. Decyzje dotyczące skali i kierunków wydatkowania środków finansowych z budżetów gminnych (zwłaszcza inwestycyjnych) są w tej sytuacji podporządkowane przede wszystkim uzyskaniu bieżącego kompromisu. Nie wynikają one niestety z ustaleń o charakterze długookresowym. Jest to jednym z istotnych powodów nieracjonalnego wydatkowania tych środków. Stosowanie tej metody rozwiązywania problemów nie przyczynia się również do realizacji konstytucyjnej zasady rozwoju zrównoważonego, a także zasad: racjonalnego gospodarowania i partycypacji społecznej. Ta metoda rozwiązywania problemów rozwojowych jest – zdaniem autora – stosowana nadal przez ok. 25% ogółu polskich gmin<sup>7</sup>, zwłaszcza małych wiejskich gminach, położonych peryferyjnie względem głównych szlaków komunikacyjnych i dużych miast.

Metoda 2. „Działanie kadencyjne” to metoda, która koncentruje się na rozwiązywaniu problemów rozwojowych gminy w horyzoncie jednej (czterolletniej) kadencji władz gminy, w myśl wyznawanej przez jej członków zasady: „nasza kadencja jest najważniejsza, kolejne kadencje są zbyt odległe, aby o nich myśleć”. Władze gminy są świadome faktu, że ich działania winny być uprzednio przemyślane i zaplanowane w dłuższym okresie niż jeden rok ka!

7

obecnie w Polsce funkcjonuje 2479 gmin, w tym: 306 miejskich, 597 miejsko-wiejskich i 1576 wiejskich.

6

Marek Ziółkowski

150

lendarzowy, lecz nie w dłuższym niż cztery lata. Tworzą więc na początku kadencji programy, czy też plany działania, z reguły bardzo ambitne co do liczby celów i zadań realizacyjnych, a także możliwości ich sfinansowania z własnych środków (budżetu gminy). Chcąc zrealizować jak najwięcej zadań, aby wykazać się przed wyborcami, niedobory własnych środków finansowych uzupełniają kredytami. Ta sytuacja ma miejsce zwłaszcza w trzecim i czwartym roku trwania kadencji. skutkuje to nadmiernym w stosunku do możliwości finansowych zadłużaniem się gminy i prowadzi do nadmiernego obciążenia jej budżetu spłatami rat kredytów i odsetek w następnej kadencji lub kadencjach władz gminy. wpływać to będzie negatywnie na możliwości rozwiązywania problemów rozwojowych w przyszłości, najpierw bowiem trzeba będzie spłacać wcześniej zaciągnięte zobowiązania. w skrajnym przypadku w kolejnej kadencji nie będzie żadnych wolnych środków, które można by przeznaczyć na inwestycje rozwojowe, gdyż najpierw trzeba spłacać kredyty oraz finansować bieżące zadania wynikające z przepisów prawa. Takie podejście władz gminy można określić mianem: „po nas choćby potop”. kredytowanie przedsięwzięć rozwojowych nie jest złą metodą ich finansowania, trzeba jednak pamiętać, aby mieć na uwadze zdolność kredytową gminy i starać się

nadmiernie nie obciążać budżetu gminy spłatami rat i odsetek w przyszłych kadencjach. Ta metoda rozwiązywania problemów rozwojowych jest – zdaniem autora – stosowana przez ok. 20% ogółu polskich gmin. w tym przypadku trudno jest wskazać typ gmin, w których stosowano lub stosuje się tę metodę rozwiązywania problemów rozwojowych. Można jedynie powiedzieć, że w większym stopniu dotyczy to po pierwsze gmin charakteryzujących się znacznymi niedoborami w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej, których władze są na tyle ambitnie, że chcą w stosunkowo krótkim czasie (jednej kadencji) nadrobić te zaległości, po drugie gmin, których poprzednie władze nie były zbyt aktywne na polu kształtowania procesów rozwojowych („nasi poprzednicy byli bierni i nieaktywni, to teraz my pokażemy, jak można szybko rozwiązywać problemy”).

Metoda 3. „Działanie życzeniowe” jest metodą rozwiązywania problemów polegającą na tym, że władze gminy dostrzegają konieczność kształtowania procesów rozwojowych w długim okresie (kilku następnych kadencjach). opracowują one stosowne dokumenty (strategie rozwoju, programy i plany działania). Jednak ich podstawowym mankamentem jest to, że zawierają zbyt wiele celów i przedsięwzięć realizacyjnych w stosunku do możliwości ich sfinansowania zarówno z własnych środków (budżetu gminy), jak i zewnętrznych źródeł finansowania (znane są autorowi przypadki miast, w których koszt przewidzianych do realizacji zadań inwestycyjnych kształtował się na poziomie 5-7 budżetów). w związku z tym te dokumenty mają w dużym stopniu charakter „koncertu życzeń”, z góry bowiem wiadomo, że część zamierzeń nie będzie mogła być zrealizowana. Ta metoda powoduje także, że mieszkańcy postrzegają działania władz gminy jako w znacznej części obietnice bez pokrycia. Ta metoda rozwiązywania problemów rozwojowych jest – zdaniem autora – stosowana przez ok. 20% ogółu polskich gmin. w tym przypadku także trudno jest wskazać typ gmin, w których stosowano lub stosuje się tę metodę.

7

strategiczne zarządzanie rozwojem gminy

151

Można jedynie powiedzieć, że skutkuje ona istotnymi zmianami w składzie władz gminy w kolejnych wyborach samorządowych. Dotyczy to zarówno radnych, jak i wójtów/burmistrzów/prezydentów miast.

Metoda 4. „Działanie strategiczne” jest metodą zarządzania, polegającą na kształtowaniu procesów rozwojowych gminy i rozwiązywaniu zdefiniowanych problemów w długim horyzoncie czasu (kilkunastoletnia perspektywa). Działania w tym względzie nie są prostą kompilacją rocznych czy też kadencyjnych (czteroletnich) planów działania, znajdujących swe odzwierciedlenie w corocznie uchwalanych budżetach, lecz wynikają z ustaleń perspektywicznych, a co najważniejsze – są skorelowane z możliwościami ich sfinansowania zarówno ze środków własnych, jak i zewnętrznych. Ta metoda zarządzania nastawiona jest na opracowywanie i realizowanie skutecznych strategii rozwoju i wynikających z nich programów i planów działania<sup>8</sup>. Jest ona ukierunkowana przede wszystkim na maksymalne wykorzystanie endogenicznych czynników rozwoju (zasoby ludzkie, finansowe, rzeczowe, ekologiczne i przestrzenne) i potencjału miejscowych podmiotów gospodarujących, oczywiście z uwzględnieniem warunków tkwiących w jej otoczeniu. Ta metoda rozwiązywania problemów rozwojowych jest – zdaniem autora – stosowana przez ok. 25% ogółu polskich gmin, wśród których znajdują się zarówno małe gminy wiejskiej, jak i duże

miasta. kryterium rozstrzygającym nie jest tu wielkość, typ czy też lokalizacja gminy, lecz stan wiedzy członków władz danej gminy na temat korzyści ze stosowania zarządzania strategicznego w rozwiązywaniu problemów rozwojowych i determinacja w jego praktycznym stosowaniu.

Metoda 5. „Działanie strategiczno-marketingowe”. Jest to najbardziej pożądana metoda zarządzania rozwojem gminy w warunkach gospodarki rynkowej i narastającej konkurencji międzygminnej przede wszystkim o kapitał (prywatny i publiczny), tylko bowiem kompleksowe (zintegrowane) podejście do zagadnień z tym związanych daje większą gwarancję odniesienia sukcesu na tym polu.

#### IV. ISTOTA DZIAŁAŃ STRATEGICZNO-MARKETINGOWYCH

Zarządzanie strategiczne i marketing terytorialny mają wiele elementów wspólnych, elementy wyróżniające zaś uzupełniają się wzajemnie. ich połączenie przyczynia się do powstania efektu synergii, co w konsekwencji wpływa na zwiększenie siły oddziaływania tegoż zarządzania na skalę i dynamikę

8

e. wojciechowski, Zarządzanie w samorządzie terytorialnym, Difin, warszawa 2003, s. 11-34; M. Ziółkowski, M. Goleń, Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym, w: H. sochacka-krysiak (red.), Zarządzanie gospodarką i finansami gminy, wyd. 2 uzupełnione i zaktualizowane, oficyna wydawnicza sGH w warszawie, warszawa 2006, s. 70-76; M. Ziółkowski, Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym, w: a. Zalewski (red.), Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym, wyd. 2 zmienione i rozszerzone, oficyna wydawnicza sGH w warszawie, warszawa 2007, s. 103-107.

8

Marek Ziółkowski

152

procesów rozwojowych. elementami wspólnymi obu ujęć są: cele działania, pojęcie gminy jako podmiotu sterującego procesami rozwoju lokalnego, długookresowa perspektywa działania, etapy zarządzania (planowanie, wdrażanie i kontrola realizacji). Z kolei elementami je różniącymi są: obszary działania i stosowane instrumenty.

ogólnie rzecz ujmując, zarządzanie strategiczne jest w głównej mierze skierowane na stałe podnoszenie atrakcyjności lokalizacyjnej (inwestycyjnej) gminy<sup>9</sup> poprzez tworzenie jak najlepszej oferty produktowej, tj. produktów o cechach (właściwościach) najbardziej adekwatnych do potrzeb i oczekiwań potencjalnych klientów. Chodzi tu o tworzenie jak najlepszych warunków zamieszkiwania, pracy, obsługi i wypoczynku mieszkańców, prowadzenia działalności gospodarczej i pobytu turystów (obecnych i potencjalnych). Jest ono ukierunkowane przede wszystkim na maksymalne wykorzystanie endogenicznych czynników rozwoju gminy (zasoby ludzkie, rzeczowe, finansowe, przestrzenne, przyrodnicze) oraz potencjału miejscowych podmiotów gospodarujących, oczywiście z uwzględnieniem uwarunkowań tkwiących w jej otoczeniu. atrakcyjność lokalizacyjna (inwestycyjna) jest czynnikiem tworzącym podstawy do konkurencji<sup>10</sup> gminy i determinującym jej konkurencyjność<sup>11</sup>.

Z kolei marketing terytorialny jest wynikiem przeniesienia i adaptacji koncepcji marketingu w sektorze prywatnym do sektora publicznego. Jest to także konsekwencja odpowiedzi na wyzwania globalizacji gospodarki, narastającej presji konkurencyjnej na jakość otoczenia terytorialno-społeczno-gospodarczego, w której działają prywatni producenci dóbr. według a. szromnika „mar!

keting terytorialny jest celową i systematyczną działalnością administracji samorządowej, zmierzającą poprzez procesy wymiany i oddziaływania do roz! poznania, kształtowania i zaspokojenia potrzeb oraz pragnień społeczności lokalnej”<sup>12</sup>. Jest też przez niego definiowany „jako rynkowa koncepcja zarzą! dzania jednostką osadniczą – jako zarządzanie zmierzające do zaspokojenia potrzeb i pragnień mieszkańców”<sup>13</sup>. T. Markowski definiuje marketing teryto!

9

Można ją rozpatrywać z dwóch punktów widzenia. Po pierwsze, z punktu widzenia gminy atrakcyjność lokalizacyjna (inwestycyjna) to walory, zasoby, cechy (właściwości), atrybuty danego obszaru (określa się je mianem czynników lokalizacji) – tworzą one zbiór korzyści (użyteczno! ści) możliwy do osiągnięcia przez potencjalnych klientów w trakcie zamieszkania, prowadzenia działalności gospodarczej i czasowego pobytu. Po drugie, z punktu widzenia klienta atrakcyjność lokalizacyjna (inwestycyjna) gminy jest kategorią względną, postrzeganą i ocenianą na tle innych, na podstawie relacji korzyści (użyteczności) do kosztów (uciążliwości) zamieszkania, prowadzenia działalności gospodarczej i czasowego pobytu w danej gminie.

10

konkurencja to rywalizacja, współzawodnictwo między poszczególnymi gminami w oferowa! niu klientom korzystniejszej oferty produktowej (np. z punktu widzenia warunków użytkowa! nia, kosztów zakupu, cech/atributów, czy też jakości) oraz pozyskiwaniu kapitału finansowego (prywatnego i publicznego).

11

konkurencyjność to możliwości, umiejętności, zdolności gminy do skutecznego rywalizowa! nia (współzawodnictwa) z innymi gminami wyrażająca się w praktyce umiejętnością „przyciąga! nia” na swój teren nowych klientów (mieszkańców, podmiotów gospodarczych i turystów).

12

a. szromnik, Marketing komunalny, „samorząd Terytorialny” 1996, nr 3, s. 6.

13

idem, Marketing terytorialny – miasto i region na rynku, wyd. 4 poszerzone, Oficyna a Wol! ters kluwer business, warszawa 2012, s. 29.

9

strategiczne zarządzanie rozwojem gminy

153

rialny jako „pewien system aktywności umożliwiający korzystną wymianę dóbr w mieście oraz w jego otoczeniu w celu zaspokojenia potrzeb mieszkańców”<sup>14</sup>. Natomiast M. Florek definiuje marketing terytorialny jako proces, w którym lokalne działania nakierowane są na efektywne społeczne i ekonomiczne funk! cjonowanie terytorium zgodnie z wytyczonymi celami<sup>15</sup>.

Marketing gminy oznacza celową i kompleksową działalność władz i admi! nistracji samorządowej, zmierzającą do rozpoznawania, kształtowania i zaspok! kajania potrzeb społeczności lokalnej, kształtowania pozytywnego wizerunku gminy oraz podnoszenia jej konkurencyjności w otoczeniu. winien to być pro! ces, w którym uczestniczy, w porozumieniu i we współpracy, wiele podmiotów zarówno publicznych, jak i prywatnych. w praktyce proces ten dokonuje się przez opracowanie i wdrożenie strategii marketingowej gminy. Przedmiotem tak rozumianego marketingu gminy są:

- a) usługi władz i administracji gminnej, gminnych jednostek organizacyj! nych na rzecz społeczności lokalnej (usługi w sferze obsługi administracyjnej, infrastruktury społecznej i technicznej),
- b) walory, zasoby, cechy/atributy gminy stanowiące jej atuty rozwojowe (społeczne, gospodarcze, ekologiczne, przestrzenne, infrastrukturalne, kultu!

rowe), nieruchomości do zagospodarowania i wykorzystania, znaczące przedsięwzięcia zlokalizowane na terenie gminy oraz jej wizerunek – określa się je mianem potencjału lokalizacyjnego

Zarządzanie marketingowe jest w głównej mierze nastawione na długookresowe działania zmierzające do:

- a) zdefiniowania potrzeb docelowych grup klientów oraz dostarczeniu im pożądanego produktu w sposób bardziej efektywny i wydajny niż konkurenci – orientacja na klientów oznacza, że ponieważ pragnie pozyskać i utrzymać klientów przy sobie systematycznie, dokonuje się identyfikacji i prognozowania ich potrzeb,
- b) kreowania potrzeb klientów zgodnie z własnymi interesami jednostki terytorialnej na podstawie istniejących własnych, unikatowych produktów,
- c) kształtowania jak najbardziej pozytywnego wizerunku gminy,
- d) zwiększania pozycji konkurencyjnej gminy w otoczeniu.

Nawiązując do powyższych stwierdzeń, proponuję następującą definicję strategiczno-marketingowego podejścia do zarządzania rozwojem gminy: są to celowe, zintegrowane i długookresowe działania na rzecz wzrostu atrakcyjności lokalizacyjnej (inwestycyjnej) i konkurencyjności oraz jak najlepszego wizerunku gminy przy wykorzystaniu endogenicznych czynników rozwoju (zasobów i walorów gminy) i czynników egzogenicznych (tkwiących w otoczeniu gminy) zgodnie z oczekiwaniami i potrzebami społeczności lokalnej oraz zasadami racjonalnego gospodarowania, rozwoju zrównoważonego i partycypacji społecznej.

14

T. Markowski, Zarządzanie rozwojem miasta, wN PwN, Warszawa 1999, s. 214.

15

M. Florek, Podstawy marketingu terytorialnego, wyd. aeP, Poznań 2006, s. 17.

16

Zasada racjonalnego gospodarowania polega na „maksymalizacji efektów z wydatkowanych nakładów lub minimalizacji nakładów na uzyskanie założonych efektów”. Zasada rozwoju zrównoważonego oznacza „powszechne uznawanie nadrzędności wymogów ekologicznych w sto-

10

Marek Ziółkowski

154

strategiczno-marketingowe zarządzanie rozwojem gminy można także zdefiniować jako: zdolność (umiejętność) skutecznego i efektywnego rozwiązywania problemów poprzez formułowanie, a następnie realizowanie ustaleń strategii rozwoju oraz innych studiów, programów i planów działania danej gminy. Na ogólną zdolność do rozwiązywania problemów składa się szereg umiejętności cząstkowych, a mianowicie zdolność do:

- a) identyfikowania problemów,
- b) wariantowania sposobów rozwiązania problemu i wyboru rozwiązania optymalnego,
- c) wytyczania realnych celów rozwoju i formułowania przedsięwzięć realizacyjnych oraz wyboru priorytetów rozwojowych,
- d) absorpcji wiedzy i innowacji,
- e) racjonalnego gospodarowania środkami finansowymi,
- f) współdziałania na zasadach partnerstwa ze wszystkimi zainteresowanymi podmiotami,
- g) działania w warunkach nieprzewidywalności zdarzeń i procesów w otoczeniu

czeniu,

- h) działania w warunkach ryzyka i niepewności,
- i) pozyskiwania zewnętrznych środków finansowych,
- j) konkurencji z innymi gminami,
- k) kreowania pozytywnego wizerunku gminy.

w strategiczno-marketingowych działaniach gminę traktuje się jako system o złożonych relacjach przyczynowo-skutkowych jej podsystemów: społecznego, gospodarczego, przestrzennego, przyrodniczego i kulturowego oraz jednostkę ściśle powiązaną z otoczeniem. Takie podejście sprzyja silniejszej koordynacji działań podmiotów gospodarujących funkcjonujących na terenie gminy, eliminuje lub minimalizuje negatywne skutki różnego typu konfliktów, ułatwia pokonywanie różnego typu barier rozwojowych. Jednocześnie pomaga precyzyjnie dostosować działania rozwojowe do lokalnych uwarunkowań, zwłaszcza finansowych. Pozwala także na pełne wykorzystanie potencjału (intelektualnego i organizacyjnego) władz i pracowników administracji samorządowej oraz gminnych jednostek organizacyjnych. sprzyja także włączaniu mieszkańców, organizacji społecznych, biznesu, uczelni wyższych oraz innych instytucji i organizacji w procesy planowania i realizacji działań rozwojowych.

sunku do procesów rozwoju społeczno-gospodarczego i zagospodarowania przestrzeni gminy". Innymi słowy, dalszy rozwój gminy nie może dokonywać się „kosztem” środowiska przyrodniczego, a więc musi respektować oszczędną produkcję i konsumpcję oraz gospodarke terenami, a także uwzględniać przyszłościowe konsekwencje ekologiczne podejmowanych dzisiaj decyzji. Zachowanie istniejących zasobów ekologicznych oraz dobry stan czystości środowiska przyrodniczego jest jednym z podstawowych warunków podnoszenia jakości środowiska życia mieszkańców gminy. Zasada partycypacji społecznej, czyli uspołecznienia procesu zarządzania rozwojem gminy, oznacza włączanie w prace planistyczne, realizacyjne i kontrolne jak najszerszego grona mieszkańców i reprezentantów społeczności lokalnej (organizacji pozarządowych) oraz lokalnych przedsiębiorców.

11

strategiczne zarządzanie rozwojem gminy

155

Podstawowym zadaniem w ramach strategiczno-marketingowego podejścia do rozwoju gminy jest znalezienie, a następnie wybór optymalnych – przy danych uwarunkowaniach wewnętrznych i zewnętrznych – działań realizacyjnych prowadzących do stałego zwiększania atrakcyjności lokalności (inwestycyjnej) i konkurencyjności gminy oraz zapewnienia warunków do rozwoju zrównoważonego, a w konsekwencji jak najlepszego zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców. Fundamentalne znaczenie dla skuteczności i efektywności tego sposobu działania ma tzw. programowanie strategiczno-marketingowe, będące podstawą aktywności władz gminnych w zakresie tworzenia i realizacji określonych dokumentów programowych. Do podstawowych instrumentów zaliczyć można: strategie rozwoju, studia i plany zagospodarowania przestrzennego, wieloletnie plany inwestycyjne i finansowe, strategie (plany) marketingowe oraz inne programy/plany sektorowe i branżowe (np. rozwoju oświaty, pomocy społecznej, ochrony środowiska, rozwoju układu drogowo-ulicznego, komunikacji miejskiej). Działania strategiczno-marketingowe na rzecz rozwoju gminy prezentuje schemat 1.

Schemat 1



Działania strategiczno-marketingowe na rzecz rozwoju gminy

Źródło: opracowanie własne.

Rozmiary kapitału

ludzkiego, infrastrukturalnego, finansowego,  
ekologicznego, przestrzennego, kulturowego

Poziom zaspokojenia

zbiorowych potrzeb

społeczności gminy

Tworzenie potencjału

lokalizacyjnego

(inwestycyjnego)

Wzrost atrakcyjności

lokalizacyjnej

Studium uwarunkowań

i kierunków zagospoda-  
rowania przestrzennego

Poziom zaspokojenia

zbiorowych potrzeb

społeczności gminy

ROZWÓJ GMINY

Miejscowe plany

zagospodarowania

przestrzennego

Strategia rozwoju

Wieloletnia prognoza

finansowa

Korzyści lokalizacyjne

Stan istnieją

cy

Stan perspektywiczny

Rozmiary kapitału

ludzkiego, infrastrukturalnego, finansowego,  
ekologicznego, przestrzennego, kulturowego

Wieloletni plan

inwestycyjny

Inne programy/plany

sektorowe i branżowe

Wzrost konkurencyjności

Działania strategiczno-marketingowe

Strategia (plan)

marketingowy

Determinanty planistyczno-decyzyjne

12

Marek Ziółkowski

156

V. PODSTAWOWE CECHY DZIAŁAŃ

STRATEGICZNO-MARKETINGOWYCH

Podstawowymi cechami tak rozumianego podejścia do zarządzania rozwo!

jem gminy są:

a) orientacja na potrzeby społeczności lokalnej, czyli rozpoznanie oraz za!

- a) spokojenie ilościowych potrzeb i podnoszenie jakości świadczonych usług komunalnych (społecznych, technicznych i administracyjnych);
- b) kompleksowość w podejściu do problemów rozwoju, czyli współzależne ujmowanie wszystkich sfer (dziedzin) funkcjonowania gminy (gospodarczej, społecznej, przestrzennej, ekologicznej, kulturowej, finansowej i inwestycyjnej);
- c) jak najlepsze wykorzystanie endogenicznych czynników i zasobów dla zdynamizowania procesów rozwoju;
- d) orientacja na przyszłość, czyli rozwiązywanie dzisiejszych problemów przez pryzmat przyszłości, a także uznanie, że postęp, innowacyjność i konkurencyjność jako wyraz rozwoju gminy są najważniejsze dla jakości środowiska życia mieszkańców;
- e) orientacja na otoczenie gminy, czyli maksymalne wykorzystywanie szans i przeciwdziałanie zagrożeniom;
- f) orientacja na wyniki, czyli osiągnięcie celów rozwoju przez skuteczną i efektywną realizację – zaplanowanych wcześniej – konkretnych zadań realizacyjnych;
- g) orientacja na zasoby i walory gminy – intelektualne, rzeczowe, finansowe, ekologiczne, przestrzenne i kulturowe, czyli maksymalne ich spożytkowanie dla dalszego rozwoju;
- h) orientacja na kreowanie pozytywnego wizerunku gminy, czyli ekspozycjonowanie „dóbr gminnych” (np. usługi komunalne, atrakcyjność turystyczna, wartości środowiska przyrodniczego, nieruchomości, oferty lokalizacyjne, zasoby i walory dziedzictwa kulturowego) z punktu widzenia pełnionych przez nie funkcji wobec konsumentów tych dóbr (obecnych i potencjalnych);
- i) orientacja na podnoszenie konkurencyjności gminy w otoczeniu regionalnym, krajowym i międzynarodowym.

Podmiotem tak rozumianego podejścia do zarządzania rozwojem gminy jest lokalna wspólnota samorządowa działająca poprzez swoje ciała przedstawicielskie i administrację samorządową, posiadająca<sup>17</sup>:

- po pierwsze – autonomię decyzyjną, rozumianą jako swoboda decyzji i wyboru autonomicznych wartości i celów rozwoju oraz tworzenia skutecznych programów ich realizacji,
- po drugie – kreatywność, rozumianą jako zdolność władzy samorządowej do formułowania i rozwiązywania problemów, twórczą umiejętność wykorzystywania metod i technik planowania oraz ich adaptacji do zmieniających się warunków zewnętrznych,
- po trzecie – umiejętność współdziałania ze społecznością lokalną przy rozwiązywaniu problemów gminy.

17

M. Ziółkowski, Zarządzanie strategiczne w polskim, s. 104.

13

strategiczne zarządzanie rozwojem gminy

157

Ponadto, decyzje dotyczące skali i zakresu działań prorozwojowych powinny być oparte na analizie wielokryterialnej, której podstawą jest myślenie systemowe, obejmujące następującą sekwencję działań:

- a) badanie struktury problemu decyzyjnego, czyli poszczególnych jego elementów składowych, wzajemnych interakcji między nimi oraz związków zachodzących między danym problemem a realizowanymi celami oraz otoczeniem (bliższym i dalszym),

b) rozpatrywanie przewidywanej decyzji nie tylko z punktu widzenia danego problemu decyzyjnego, ale także w kontekście wszystkich realizowanych celów i zadań,

c) przewidywanie następstw (pozytywnych i negatywnych) podejmowanej decyzji wraz z uwzględnieniem wszystkich ograniczeń i barier występujących w rzeczywistości, w tym zwłaszcza finansowych.

Fundamentalne znaczenie przypisywane jest zatem tym cechom podmiotu zarządzającego, które decydują o zdolnościach do inicjowania procesów endogenicznego rozwoju gminy i ich kojarzenia z procesami rozwoju wymuszonymi przez otoczenie.

## VI. ETAPY DZIAŁAŃ STRATEGICZNO-MARKETINGOWYCH

Należy wyróżnić następujące etapy działań strategiczno-marketingowych na rzecz rozwoju gminy: diagnozowanie i analizowanie potrzeb społeczno-gospodarczych, planowanie, wdrażanie oraz monitoring i kontrola.

### 1. Diagnozowanie i analizowanie potrzeb

Jest to pierwszy etap procesu strategiczno-marketingowego zarządzania rozwojem gminy, zarówno w długim, jak i w krótkim okresie. etap ten polega na rozpoznaniu i analizie potrzeb zgłaszanych przez członków społeczności lokalnej oraz potencjalnych mieszkańców, inwestorów i turystów. Diagnozowanie wymaga także sytuacja społeczno-gospodarcza i ekologiczno-przestrzenna gminy, w tym jej zasoby i walory, a także otoczenie. Możliwości rozwoju i zaspokajania potrzeb są zależne od uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych. w pierwszym przypadku diagnoza stanu ma pokazać, jakie zjawiska i procesy zachodzące w gminie są jej atutami i sprzyjają rozwojowi, a jakie są słabościami i będą miały negatywny wpływ na skalę i tempo procesów rozwojowych w przyszłości. w drugim przypadku analiza ma pokazać, jakie zjawiska i procesy zachodzące w otoczeniu gminy będą szansami, a jakie będą zagrożenia dalszego rozwoju gminy.

### 2. Planowanie

Planowanie polega na formułowaniu celów i sposobów ich osiągnięcia. Na tym etapie należy uwzględnić aktualny stopień zaspokojenia potrzeb społecznych oraz przewidzieć dynamikę ich zmian w perspektywie bliższej i dalszej.

14

Marek Ziótkowski

158

Długookresowym celem strategicznym, które mają charakter kierunkowy, podporządkowane winny być średnio- i krótkookresowe cele operacyjne. Te z kolei przekładają się na konkretne projekty realizacyjne. efektem finalnym tej fazy zarządzania jest opracowanie dokumentów programowych – strategii rozwoju, studiów i planów zagospodarowania przestrzennego, wieloletnich planów inwestycyjnych i finansowych, strategii (planu) marketingowego oraz innych programów/planów sektorowo-branżowych.

### 3. Wdrażanie

etap ten polega na realizacji ustaleń strategii rozwoju oraz innych dokumentów programowych poprzez konkretne projekty (zadania realizacyjne). Na tym etapie powinno dojść do zbudowania odpowiedniej struktury organizacyjnej administracji gminnej. kluczowa jest tutaj rola organu wykonawczego gminy w postaci wójta/burmistrza/prezydenta. od jego zaangażowania, doświadczenia, znajomości specyfiki funkcjonowania gminy, wiedzy z zakresu zarządzania strategicznego i marketingu terytorialnego, kompetentnego

zespołu współpracowników oraz umiejętności organizowania, przewodzenia i komunikowania się zależy wypracowanie właściwej kultury organizacyjnej administracji samorządowej oraz skuteczność i efektywność jej działania. w procesie realizacji przyjętych celów należy w jak najszerszym zakresie wykorzystywać metodę zarządzania projektami, która jest jednocześnie wyzwaniem i sprawdzianem dla efektywności struktury i jakości kultury organizacyjnej administracji gminnej.

#### 4. Monitoring i kontrola

Monitoring jest de facto weryfikacją zgodności uzyskiwanych efektów z założonymi celami. Jego istotą jest wyciąganie właściwych wniosków z tego, co zostało, a co nie zostało zrobione, a także modyfikowanie dalszych poczynań w taki sposób, aby osiągnąć zakładane cele. oceny realizacji przyjętych ustaleń winny być dokonywane na bieżąco oraz ex post z uwzględnieniem trzech kryteriów, tj.: skuteczności, co pozwala określić, czy cele rozwojowe określone na etapie ich planowania zostały osiągnięte; efektywności, co pozwala porównać poniesione nakłady na realizację przyjętych ustaleń z uzyskanymi efektami oraz korzystności, co pozwala określić saldo skutków pozytywnych i negatywnych realizacji przyjętych ustaleń dla mieszkańców gminy. Powinien być to proces ciągły, obejmujący w szczególności następujące działania:

- a) zbieranie i interpretowanie (oceny) danych opisujących postępy i efekty realizowanych projektów,
- b) bieżący nadzór, kontrolę i ocenę realizacji poszczególnych projektów,
- c) wczesne diagnozowanie trudności mogących mieć niekorzystny wpływ na realizowane poszczególnych projektów, zwłaszcza na ich terminowość i ostateczne koszty realizacji,

15

strategiczne zarządzanie rozwojem gminy

159

- d) korygowanie i modyfikowanie projektów, jeśli nie ma szans i możliwości ich wykonania,
- e) weryfikację zgodności założonych planów finansowych z faktyczną ich realizacją,
- f) ocenę efektywności wykorzystania środków finansowych pozostających w dyspozycji budżetu gminy i aktualizację prognoz finansowych,
- g) aktualizację i uzupełnianie zapisów dokumentów programowych w zależności od pojawiających się zewnętrznych i wewnętrznych merytorycznych przyczyn,
- h) sporządzanie zbiorczego raportu z realizacji ustaleń dokumentów programowych (np. corocznie albo raz na dwa lata).

Monitoring ma więc za zadanie szybko wykrywać tendencje i zdarzenia mogące mieć negatywny wpływ na skalę i tempo realizacji celów rozwoju i projektów w niej zapisanych. w zależności od wyniku tej oceny sformułowane wnioski powinny sygnalizować potrzebę intensyfikacji bądź ograniczenia podejmowanych kierunków działań, aktualizacji i modyfikacji zapisów dokumentów programowych oraz kontynuacji dotychczas realizowanych projektów. winien on być prowadzony zarówno w zakresie rzeczowym, jak i finansowym. Monitoring rzeczowy winien obejmować skwantyfikowane dane obrazujące postęp w realizacji projektów oraz umożliwiać oceny ich wykonania w odniesieniu do przyjętych celów rozwoju. Natomiast monitoring

finansowy winien obejmować ocenę racjonalności i sprawności wydatkowania środków finansowych (własnych i zewnętrznych) na realizację projektów. Na tym etapie znaczącą rolę odgrywają badania prowadzone wśród mieszkańców na temat ilości i jakości świadczonych usług komunalnych. Celem badań jest pokazanie stopnia i poziomu odczuwalnych efektów realizowanych celów i wynikających z nich projektów realizacyjnych.

#### VII. KOMUNIKACJA SPOŁECZNA

elementem łączącym poszczególne etapy działań strategiczno-marketingowych na rzecz rozwoju gminy jest komunikacja społeczna, która jest podsystemem zarządzania. Bez skutecznego systemu komunikacji społecznej (wewnętrznej i zewnętrznej) nie może być mowy o skutecznym systemie zarządzania gminą. Każda gmina musi wypracować system komunikacji społecznej, czyli system pozyskiwania i przekazywania informacji. Na system ten składają się ludzie i metody oraz sprzęt do pozyskiwania, gromadzenia, porządkowania, analizowania, oceny i przekazywania informacji. System gminnej komunikacji społecznej to z jednej strony władze gminy, pracownicy samorządowi i gminne jednostki organizacyjne, a z drugiej – przedstawiciele grup docelowych, tj. grupa docelowa wewnętrzna – mieszkańcy, przedsiębiorcy i inne podmioty zlokalizowane na terenie gminy oraz grupa docelowa zewnętrzna – potencjalni mieszkańcy, inwestorzy, turyści, politycy, administracja regionalna i administracja rządowa. sprawność i efektywność dzia-

16

Marek Ziółkowski

160

łania systemu gminnej komunikacji społecznej zależy zarówno od zaangażowania, umiejętności, sposobu pozyskiwania, analizowania i oceny informacji z jednostek gminnych i od przedstawicieli grup docelowych, jak i od umiejętności doboru form i środków przekazywania informacji wspomnianym wyżej grupom.

komunikacja społeczna władz gminy z grupami docelowymi odgrywa ważną rolę na wszystkich etapach strategiczno-marketingowego zarządzania rozwojem gminy. Tym bardziej że nie są to niezależne od siebie, lecz ściśle powiązane ze sobą, powtarzające się i przenikające się etapy jednego spójnego procesu. Na etapie diagnozowania i analizowania zasadniczą rolę odgrywa badanie potrzeb i oczekiwań społecznych oraz stopnia ich zaspokojenia, a także ilości i jakości świadczonych usług komunalnych. Pozyskane od mieszkańców opinie powinny być następnie, na etapie planowania, punktem wyjścia do formułowania celów rozwojowych i projektów realizacyjnych. Cykliczne badanie opinii grup docelowych pozwoli na etapie wdrażania na bieżąco monitorowanie realizowanych projektów (zadań realizacyjnych), a na etapie kontrolowania – na podejmowanie odpowiednich działań korygujących. Badanie grup docelowych może być realizowane w różnorodny sposób, od analizy tekstów prasowych i innych przekazów medialnych, przez aktywną obsługę zażeń obywatelskich i interwencji, telefoniczne przyjmowanie opinii, analizę jakości decyzji administracyjnych i audyt pracy poszczególnych jednostek organizacyjnych, aż po uzyskiwanie informacji za pomocą pogłębionych wywiadów środowiskowych i sondaży opinii<sup>18</sup>. Do pozyskiwania informacji od mieszkańców, jako szczególnej grupy celowej, służą formy bezpośrednie i pośrednie, z takimi środkami, jak: codzienne kontakty pracowników administracji gminy z interesantami, spotkania członków

władz gminy z mieszkańcami, korespondencja drukowana i elektroniczna, badania ankietowe.

#### VIII. ZAKOŃCZENIE

odniesienie sukcesu w rozwoju gminy w największym stopniu zdeterminowane jest umiejętnością dostosowania się do nowych wyzwań, zmian i procesów zachodzących w bliższym i dalszym otoczeniu. Wymagają one, aby gmina wykreowała własny mechanizm dostosowawczy, zapewniający rozwój, a w konsekwencji poprawę środowiska życia mieszkańców. Skuteczne działania w tym względzie są w dużym stopniu funkcją jakości zarządzania, czyli umiejętności rozwiązywania problemów przez jej władze. Jakość zarządzania rzutuje również na jej atrakcyjność lokalizacyjną (inwestycyjną) dla nowych mieszkańców, podmiotów gospodarczych i pobytu turystów, a także wizerunek i konkurencyjność w otoczeniu. W tym celu gminy rozwijają – obok inwestycji

18

a. Wiktorowska (red.), Komunikacja i współpraca sektorów w gminie, LGPP, Municipium, Warszawa 2000, s. 21.

17

strategiczne zarządzanie rozwojem gminy

161

infrastrukturalnych i w ochronie środowiska oraz przekształceń w zagospodarowaniu przestrzennym – różnorodne formy przedsięwzięć marketingowych. Jakość zarządzania ułatwia także dostęp do różnych zewnętrznych środków finansowych, w tym zwłaszcza zagranicznych (np. środki pomocowe Unii Europejskiej), najważniejszą bowiem kwestią w tym względzie jest umiejętność właściwego sformułowania i merytorycznego uzasadnienia wniosku o finansowanie konkretnego zadania inwestycyjnego.

Zaprezentowana w niniejszym opracowaniu koncepcja działań strategiczno-marketingowych stanowi, zdaniem autora, dobrą podstawę do skutecznego i efektywnego rozwiązywania problemów rozwojowych. Jest to koncepcja, która umożliwia całościowe i kompleksowe podejście do problemów zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy, wzrostu jej atrakcyjności osadniczej, inwestycyjnej i turystycznej oraz wzrostu konkurencyjności gminy w otoczeniu regionalnym, krajowym i międzynarodowym. Umożliwia także realizację fundamentalnych zasad: racjonalnego gospodarowania, rozwoju zrównoważonego i partycypacji społecznej. Koncepcja ta umożliwia:

– po pierwsze – zdiagnozowanie potrzeb społeczności lokalnej (obecnej i potencjalnej) i na tej podstawie określenie skutecznych i efektywnych sposobów ich zaspokojenia w oparciu o posiadane walory i zasoby, czyli potencjał lokalizacyjny;

– po drugie – funkcjonowanie władz gminy i pracowników samorządowych w sytuacji niepewności oraz nieprzewidywalności szeregu zjawisk i procesów w otoczeniu, a także traktowanie wynikającego z nich ryzyka działania jako stałego elementu procesu zarządzania gminą;

– po trzecie – zwiększenie zdolności adaptacyjnej gminy do szybko zmieniającej się rzeczywistości;

– po czwarte – prowadzenie aktywnej działalności marketingowej w odniesieniu do własnych walorów i zasobów (marketing oferowanych produktów terytorialnych) oraz aktywnych działań na rzecz stałej poprawy wizerunku i pozycji konkurencyjnej gminy w otoczeniu.

W wyniku takiego podejścia powinien powstać efekt synergii, czyli efekt

w postaci wartości dodanej ponad prostą sumę osiągniętych rezultatów, uzyskany w wyniku komplementarności obu metod zarządzania. Należy traktować go co prawda jako pożądaną, dodatkowo zaistniałą rezultat tej komplementarności, lecz trzeba mieć świadomość, że efekt synergii nie zawsze jest możliwy do osiągnięcia, a ponadto w wielu przypadkach jest trudny do zmierzenia. Dla przykładu do podstawowych efektów synergii zaliczyć można:

- na etapie planowania i realizacji działań prorozwojowych – precyzyjniejsze określenie potrzeb społeczno-gospodarczych, celów rozwoju, priorytetów i projektów realizacyjnych, lepsze dostosowanie działań prorozwojowych do lokalnych uwarunkowań, zwłaszcza finansowych, racjonalizacja wydatków budżetowych, skuteczna koordynacja i terminowość realizacji poszczególnych działań, skracanie cykli inwestycyjnych, bardziej skoordynowana i dokładnie adresowana działalność marketingowa – w tym przypadku możemy mówić o synergii potencjalnej, która może być efektem komplementarności obu metod zarządzania;

18

Marek Ziółkowski

162

- po zakończeniu działań prorozwojowych – oszczędność środków budżetowych, lepszy wizerunek i wyższa pozycja konkurencyjna gminy w otoczeniu, lepsza koordynacja działań podmiotów gospodarujących funkcjonujących na terenie gminy, bardziej aktywna współpraca z mieszkańcami, przedsiębiorcami i organizacjami pozarządowymi – w tym przypadku możemy mówić o synergii faktycznej, która jest efektem komplementarności obu metod zarządzania.

w ostatecznym rozrachunku podstawowym efektem synergii wynikającym z komplementarności zarządzania strategicznego i marketingu terytorialnego będzie lub może być skuteczniejsze i efektywniejsze zaspokojenie zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy.

systematyczne i długookresowe działania strategiczno-marketingowe na rzecz rozwoju gminy wciąż nie należą do powszechnego kanonu działania władz gminnych w Polsce. Podstawowa trudność budowania klimatu dla tego typu działań wynika z mentalności i nawyków oraz braku wiedzy wśród członków władz oraz pracowników samorządowych. Pojęcie „zarządzania strategiczno-marketingowego” jest kojarzone głównie ze sferą gospodarki i przedsiębiorstwami. w wielu przypadkach instrumenty zarządzania strategiczno-marketingowego uznawane są za konieczność wynikającą z prężności i modnej, za formalny wymóg (np. przy ubieganiu się o środki pomocowe UE), niewnoszący istotnych zmian do praktyki funkcjonowania gminy. Do długookresowego i kompleksowego zarządzania gminą zniechęca wybieranie radnych i wójtów/burmistrzów/prezydentów na okres czteroletniej kadencji, co sprzyja myśleniu w perspektywie co najwyżej średniookresowej. Zasadniczym jednak problemem jest nadal brak dostatecznej wiedzy wśród członków władz polskich gmin oraz pracowników samorządowych o korzyściach dla społeczności lokalnej, jakie wynikają z praktycznego stosowania strategiczno-marketingowego zarządzania gminą. w tej sytuacji rzadko stosuje się w gminach podejście strategiczno-marketingowe, będące podstawą kształtowania kompleksowego ich rozwoju. Częściej władze gmin wykorzystują poszczególne elementy tej koncepcji, np. posiadanie strategii rozwoju gminy bez programów i planów realizacyjnych, opracowywanie wieloletniego

planu inwestycyjnego bez jednoczesnego sporządzania wieloletniego planu finansowego, brak programów promocji gminy lub ich złe przygotowanie (np. nie posiadają one zdefiniowanego odbiorcy, stąd ich ustalenia nie wiadomo, do kogo są adresowane).

Zaprezentowana koncepcja działań strategiczno-marketingowych na rzecz rozwoju gminy nie jest z pewnością jakimś cudownym lekarstwem na wszelkie bolączki polskich gmin. Jest jednak próbą długookresowego i kompleksowego spojrzenia na problemy rozwoju gminy oraz wskazania narzędzi ułatwiających ich skuteczne i efektywne przezwyciężanie.

dr Marek Ziółkowski

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

maziol@sgh.waw.pl

19

strategiczne zarządzanie rozwojem gminy

163

sTraTeGiC MaNaGeMeNT oF LoCaL (gmIna) DeveLoPMeNT

summary

The article presents the essential features of strategic-marketing management as a basis for the effective and efficient control of the processes of local (gmina) government development, and in consequence the best way of satisfying the collective needs of inhabitants. The author indicates the role of local government in the regulation, creation and stimulation of local development and moreover the need for a complex approach to local development problems. The evolution of the approach to local development management in Polish local (gmina) authority areas is also presented. against this background the paper presents the essence, concepts, elementary features and successive stages of the management of strategic-marketing development in local authority areas. outcomes of the analysis show that achieving success in activities for local government development depends significantly on the efficient and effective use of management methods. one of these methods, according to the author, is the strategic-marketing method. as a result of this approach the synergy effect should be generated, that is an effect of value added beyond the simple sum of results obtained as a consequence of complementary management methods. This approach shows that priorities, goals and implementation tasks are determined comprehensively, honestly and are compatible with a realistic possibility of execution and financing. in consequence the effectiveness of implementation activities is enhanced, which translates into a higher level of satisfaction of the collective needs of the inhabitants, increase in the attractiveness of the location, an improvement of its image and increasing competitiveness of the urban communes in the surrounding area.

20