

Marek Ziółkowski
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

ZARZĄDZANIE STRATEGICZNE W POLSKICH GMINACH W ŚWIETLE WYNIKÓW BADAŃ ANKIETOWYCH

1. Wstęp

Nadrzędnym celem funkcjonowania samorządu gminnego jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców. Główną rolę w tym procesie odgrywają władze samorządowe (uchwałodawcze i wykonawcze), stanowiące ośrodek decyzyjny realizujący określone funkcje regulacyjne, inicjujące i stymulujące. Ponoszą one także w ostateczności odpowiedzialność za osiągnięcie celu nadrzędnego. W tej sytuacji kluczowe miejsce w problematyce samorządu gminnego powinny zajmować procesy zarządzania tymi wszystkimi sprawami, które należą do jego właściwości i kompetencji. Jest to szczególnie istotne w przypadku gmin, ich władze bowiem, działając na rzecz dobra publicznego, jakim jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców, wykorzystują w tym celu publiczne środki finansowe znajdujące się w ich dyspozycji (budżet).

Problemy dotyczące kierunków, skali i tempa zaspokajania potrzeb społecznych powinny być rozwiązywane nie w ciągu jednego roku czy też jednej kadencji władz gminy, lecz w długim horyzoncie czasu. Wymaga to profesjonalizacji zarządzania, kreatywności władz samorządowych, systematyczności i planowości w podejmowaniu decyzji rozwojowych. Samorządy gminne powinny być w coraz większym stopniu konkurencyjne i nastawione prorynkowo, aby stawać się organizacjami bardziej efektywnymi, cechującymi się wysokimi zdolnościami innowacyjnymi. Działanie w warunkach gospodarki rynkowej i narastającej konkurencji oraz dysponowanie określonymi zasobami do realizacji zadań publicznych powodują konieczność odejścia od administrowania na rzecz zarządzania procesami, realizowanego w sposób profesjonalny. W tej sytuacji nie ulega wątpliwości, że

działalność władz i administracji samorządowej powinna się opierać na rzetelnej wiedzy oraz umiejętnym wykorzystaniu nowoczesnych metod zarządzania. Warunki tak rozumianego zarządzania spełnia **zarządzanie strategiczne**, definiowane jako *ukierunkowany na przyszłość (długookresowy) proces planowania i wyboru celów rozwoju oraz zadań realizacyjnych, wdrażania przyjętych postanowień, a także kontroli wykonania przyjętych ustaleń*¹.

2. Ocena stanu istniejącego

Ocena stosowania w praktyce przez polski samorząd gminny metody zarządzania strategicznego została oparta na wynikach badań ankietowych gmin. Badania ankietowe przeprowadziła w terminie 1 sierpnia – 15 września 2003 roku. Agencja Badawczo-Informacyjna PASAD z Warszawy, wyłoniona w przetargu. Zostały one sfinansowane z badań statutowych i grantu KBN (nr rej. projektu badawczego 2HO2CO2822), realizowanych przez Katedrę Ekonomiki i Finansów Samorządu Terytorialnego, Kolegium Zarządzania i Finansów SGH. Ankiety zostały skierowane do 1048 gmin, w tym do wszystkich miast powyżej 15 tys. mieszkańców (362 miasta). Ankiety wypełniły 504 gminy, w tym 278 miast powyżej 15 tys. mieszkańców. W ramach tych badań ujęto m.in. pytania dotyczące podstawowych instrumentów zarządzania strategicznego, takich jak: strategia rozwoju, wieloletni plan inwestycyjny i wieloletni plan finansowy.

2.1. Strategia rozwoju

Strategia rozwoju gminy jest podstawowym instrumentem zarządzania strategicznego, wytyczającym kierunki jej rozwoju i wskazującym sposoby osiągania wyznaczonych celów. Jest także niezbędnym dokumentem w ubieganiu się o środki pomocowe Unii Europejskiej. Stąd też posiadanie dobrej strategii rozwoju jest wyjściowym warunkiem skutecznego i racjonalnego zarządzania gminą. Odpowiedzi na pytania dotyczące strategii rozwoju zawierają tab. 1-4.

Wśród ogółu badanych gmin zdecydowana większość ma opracowaną strategię rozwoju. Niemniej jednak niemal 1/5 ankietowanych gmin nadal takiego dokumentu nie ma. Gmin z opracowaną strategią rozwoju jest najmniej w grupie gmin o wielkości do 5 tys. mieszkańców. Interesujące jest to, że 16,7% miast powyżej 250 tys. mieszkańców nie posługuje się strategią rozwoju w procesie zarządzania miastem. Miasta nie mające strategii rozwoju nie będą mogły się ubiegać o środki pomocowe z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej (jest to bowiem jedno ze wstępnych wymagań formalnych).

¹ J. Penc, *Strategie zarządzania. Perspektywiczne myślenie, systemowe działanie*. Agencja Wydawniczo-Poligraficzna PLACET, Warszawa 1994; M. Ziółkowski, *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym*, [w:] *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2003, s. 43-85.

Tabela 1. Odsetek gmin dysponujących opracowaną strategią rozwoju

Wielkość gminy	Czy gmina ma opracowaną strategię rozwoju?
Wszystkie gminy	81,2
Do 5 tys. mieszkańców	68,5
5.000-9.999 mieszkańców	80,4
10.000-14.999 mieszkańców	74,3
15.000-19.999 mieszkańców	76,5
20.000-49.999 mieszkańców	86,2
50.000-99.999 mieszkańców	87,2
100.000-249.999 mieszkańców	100,0
250.000 i więcej mieszkańców	83,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Tabela 2. Odsetek gmin mających system monitorowania i kontroli realizacji ustaleń strategii rozwoju

Wielkość gminy	Czy istnieje system monitorowania i kontroli realizacji strategii rozwoju?
Wszystkie gminy	39,5
Do 5 tys. mieszkańców	13,4
5.000-9.999 mieszkańców	32,7
10.000-14.999 mieszkańców	33,3
15.000-19.999 mieszkańców	30,6
20.000-49.999 mieszkańców	46,4
50.000-99.999 mieszkańców	60,0
100.000-249.999 mieszkańców	72,0
250.000 i więcej mieszkańców	72,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Tabela 3. Średnia ocena stopnia przydatności strategii rozwoju w zarządzaniu gminą

Wielkość gminy	Ocena stopnia przydatności strategii w zarządzaniu gminą (średnia ocen w skali 1-4, gdzie 1 oznacza bardzo źle, a 4 bardzo dobrze)
Wszystkie gminy	2,5
Do 5 tys. mieszkańców	2,5
5.000-9.999 mieszkańców	1,4
10.000-14.999 mieszkańców	4,8
15.000-19.999 mieszkańców	3,5
20.000-49.999 mieszkańców	2,5
50.000-99.999 mieszkańców	2,6
100.000-249.999 mieszkańców	2,8
250.000 i więcej mieszkańców	2,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Tabela 4. Ocena przydatności strategii w zarządzaniu rozwojem (w % ogółu odpowiedzi w danej grupie wielkości gmin)

Wielkość gminy	Nieprzydatna	Przeciętnie przydatna	Przydatna	Bardzo przydatna
Wszystkie gminy	2,5	27,9	43,8	25,2
Do 5 tys. mieszkańców	6,5	37,0	41,3	15,2
5.000-9.999 mieszkańców	1,4	31,0	49,3	16,9
10.000-14.999 mieszkańców	4,8	38,1	33,3	23,8
15.000-19.999 mieszkańców	3,9	23,5	50,0	26,5
20.000-49.999 mieszkańców	2,5	26,7	43,3	26,7
50.000-99.999 mieszkańców	2,6	25,6	41,0	30,8
100.000-249.999 mieszkańców	3,5	20,8	54,2	25,0
250.000 i więcej mieszkańców	3,7	21,4	60,0	90,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Bardzo niekorzystnie prezentuje się wdrożenie systemu monitorowania i kontroli przebiegu realizacji strategii rozwoju – wprowadzonego tylko przez ok. 40% ankietowanych gmin. Oznacza to, że w większości ankietowanych gmin dokument pt. *Strategia rozwoju gminy* jest traktowany tylko jako dokument, który „należy mieć”, a nie jako dokument, który jest niezmiernie przydatny w procesach zarządzania gminą oraz świadomego i systematycznego kształtowania procesów rozwojowych w gminie, a tym samym jak najlepszego zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej. Potwierdzają to dane zawarte w tab. 3 i 4. Ocena dokonana przez same gminy wskazuje, że jest to ocena zaledwie nieco wyższa od przeciętnej. Wiele ankietowanych gmin nie udzieliło odpowiedzi na to pytanie. Oznacza to, że nadal traktują one strategię rozwoju w sposób instrumentalny, na zasadzie „trzeba ją mieć, bo mają ją inni”. Stopień przydatności strategii rozwoju w zarządzaniu gminą wzrasta w miarę wzrostu wielkości gminy.

2.2. Wieloletni plan inwestycyjny

Cele i zadania do realizacji sformułowane w strategii rozwoju gminy w znacznym stopniu są związane z inwestycjami, a więc z przedsięwzięciami mającymi na celu stworzenie nowego lub udoskonalenie istniejącego majątku trwałego. Aby skutecznie realizować inwestycje komunalne, niezbędne jest posiadanie przez gminę wieloletniego planu inwestycyjnego (tab. 5).

Tabela 5. Odsetek gmin mających opracowane wieloletnie plany inwestycyjne

Wielkość gminy	Czy gmina ma opracowane wieloletnie plany inwestycyjne?
Wszystkie gminy	48,3
Do 5 tys. mieszkańców	43,1
5.000-9.999 mieszkańców	45,3
10.000-14.999 mieszkańców	46,9
15.000-19.999 mieszkańców	45,5
20.000-49.999 mieszkańców	47,4
50.000-99.999 mieszkańców	55,8
100.000-249.999 mieszkańców	54,2
250.000 i więcej mieszkańców	90,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Sytuacja w badanych gminach dotycząca stosowania wieloletnich planów inwestycyjnych jako podstawy do koordynacji procesów inwestycyjnych jest niezadowalająca. W badanym zbiorze gmin tylko 48,3% ogółu ma wieloletnie plany inwestycyjne. Im większa ludnościowo gmina, tym wyższy odsetek gmin z takimi planami.

2.3. Wieloletni plan finansowy

Podstawowym czynnikiem ograniczającym możliwości zaspokajania zbiorowych potrzeb społecznych jest ograniczoność środków finansowych będących w dyspozycji władz gminy. Ta sytuacja wymaga racjonalnego (optymalnego) podejmowania decyzji o sposobie i kierunkach ich wydatkowania na działalność zarówno bieżącą, jak i inwestycyjną. Temu celowi służy wieloletni plan finansowy gminy. Tabele 6 i 7 prezentują stopień upowszechnienia wśród badanych gmin wieloletnich prognoz dochodów i wydatków budżetowych oraz ich powiązań z ustaleniami strategii rozwoju i wieloletnich planów inwestycyjnych.

Tabela 6. Odsetek gmin sporządzających wieloletnie prognozy dochodów i wydatków budżetowych

Wielkość gminy	Czy gmina sporządza wieloletnie prognozy dochodów i wydatków budżetu?
Wszystkie gminy	55,8
Do 5 tys. mieszkańców	32,8
5.000-9.999 mieszkańców	48,9
10.000-14.999 mieszkańców	41,2
15.000-19.999 mieszkańców	48,9
20.000-49.000 mieszkańców	66,1
50.000-99.000 mieszkańców	72,1
100.000-249.999 mieszkańców	81,8
250.000 i więcej mieszkańców	100,0

Źródło: opracowanie na podstawie wyników badań ankietowych.

Tabela 7. Odsetek gmin sporządzających budżet na podstawie zapisów strategii rozwoju i wieloletnich planów inwestycyjnych

Wielkość gminy	Czy coroczne budżety gminy są opracowywane na podstawie zapisów strategii rozwoju i wieloletnich planów inwestycyjnych?
Wszystkie gminy	70,0
Do 5 tys. mieszkańców	64,3
5.000-9.999 mieszkańców	57,6
10.000-14.999 mieszkańców	68,8
15.000-19.999 mieszkańców	65,1
20.000-49.000 mieszkańców	79,0
50.000-99.000 mieszkańców	80,0
100.000-249.999 mieszkańców	88,0
250.000 i więcej mieszkańców	90,9

Źródło: opracowanie na podstawie wyników badań ankietowych.

Dane zawarte w tab. 6 wskazują, że prognozy dochodów i wydatków budżetu gminy sporządza nieco więcej niż połowa ankietowanych gmin. Najbardziej niekorzystna sytuacja w tym względzie występuje w gminach do 20 tys. mieszkańców,

relatywnie zaś najlepsza w gminach największych. Brak prognoz wpływa niekorzystnie na możliwości racjonalnego planowania zadań do realizacji, w tym zadań inwestycyjnych w perspektywie kilkuletniej lub kilkunastoletniej.

Dość korzystnie należy ocenić to, że 70% ogółu badanych gmin sporządzających prognozy dochodów i wydatków budżetowych wiąże zapisy strategii rozwoju i wieloletnich planów inwestycyjnych z corocznymi budżetami gminy. Oznacza to, że ustalenia strategiczne są przekładane na konkretne działania realizacyjne. Także większość gmin dokonuje oceny zdolności kredytowej swego budżetu, co świadczy o tym, że podchodzą one w sposób odpowiedzialny do zadłużania się gminy i działają zgodnie z powiedzeniem mierz siły na zamiary. Kolejny raz potwierdza się prawidłowość, że im większa ludnościowo gmina, tym powszechniej stosowane są instrumenty zarządzania strategicznego.

3. Pożądane kierunki zmian

W warunkach polskich trudno jest mówić o dużych doświadczeniach w dziedzinie zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym. Stosunkowo krótki jest bowiem okres funkcjonowania samorządu gminnego (14 lat). Ponadto, odziedziczony ogromny bagaż dotąd niezaspokojonych elementarnych potrzeb społecznych oraz duży zakres bieżących obowiązków nałożonych na gminy przy jednoczesnym niedoborze środków finansowych spowodowały, że sprawy rozwoju lokalnego nadal nie są traktowane jako ważna i stała dziedzina działań władz gminnych. Jednakże sytuacja w tym względzie się zmienia. Coraz więcej gmin zaczyna doceniać wagę problemów organizowania, stymulowania i wspierania rozwoju lokalnego, dostrzegając w tym podstawowy warunek poprawy jakości środowiska życia mieszkańców i wzrostu ich konkurencyjności w otoczeniu. Koncepcja nowego podejścia musi polegać na pełniejszym zrozumieniu procesów rozwoju lokalnego i ich uwarunkowań zewnętrznych (zwłaszcza postępującej globalizacji procesów społecznych, gospodarczych, ekologicznych oraz konkurencyjności regionów i gmin jako kluczowego wskaźnika sukcesu w polityce rozwoju) oraz na efektywnym i skutecznym sterowaniu tymi procesami w dłuższym horyzoncie czasu (kilkunastoletnim). Te wymagania spełnia zarządzanie strategiczne, będące – obok nastawienia na wyniki – najbardziej twórczym elementem *New Public Management*, przynoszącym duże korzyści jednostkom samorządu gminnego. Doświadczenia w tym zakresie, zwłaszcza gmin mających najsilniejszą własną bazę dochodową, wykazują, że konsekwentne stosowanie instrumentów zarządzania strategicznego przyczynia się do osiągnięcia lepszych efektów gospodarowania. W związku z tym należy postulować jak najszersze wykorzystanie metody zarządzania strategicznego w gminach. Tego typu postępowaniu sprzyja i niejako je wymusza Unia Europejska, a konkretnie pomoc finansowa tej organizacji dla gmin z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na realizację inwestycji komunalnych. Otóż pomoc ta jest warunkowana posiadaniem strategicznych programów i planów rozwoju, stanowiących niezbędną podstawę merytoryczną

przy ubieganiu się o środki finansowe na współfinansowanie zapisanych w nich przedsięwzięć rozwojowych. Ta sytuacja przyspieszy niewątpliwie proces kształtowania się postaw prorozwojowych w polskich gminach.

Podstawowym celem zarządzania strategicznego są systematyczne działania na rzecz kształtowania jak najlepszego środowiska życia mieszkańców i wzrostu konkurencyjności gospodarki danej gminy zgodnie z potrzebami i preferencjami oraz uznanymi systemami wartości lokalnej społeczności, akceptowanym społecznie i ekonomicznie, w sposób kontrolowany, świadomy i celowy oraz zgodny z zasadami racjonalnego gospodarowania i zrównoważonego rozwoju. Zarządzanie strategiczne powinno obejmować i integrować podstawowe sfery rozwoju lokalnego i regionalnego, a mianowicie: gospodarczą, społeczną, przestrzenną, ekologiczną i kulturową, a także koordynować procesy inwestycyjne i gospodarkę finansową. Do podstawowych jego instrumentów planistycznych należy zaliczyć: strategie rozwoju, programy i plany zagospodarowania przestrzennego, wieloletnie plany inwestycyjne, wieloletnie plany finansowe, wieloletnie sektorowe programy i plany rozwoju (np. ochrony środowiska przyrodniczego, rozwoju mieszkalnictwa komunalnego, modernizacji układu komunikacyjnego). Instrumenty te powinny tworzyć spójny i kompleksowy system, obejmujący swym oddziaływaniem wszystkie sfery rozwoju lokalnego. Tak określony system zarządzania strategicznego umożliwia powiązanie celów rozwoju danej gminy i zadań realizacyjnych z rocznymi budżetami. Innymi słowy, koszty realizacji przyjętych celów i zadań znajdują swój wymierny wyraz finansowy w corocznym budżecie danej gminy.

STRATEGIC MANAGEMENT IN THE POLISH COMMUNES – RESULTS OF THE INQUIRY

Summary

As results of questionnaire research show the situation in usage of basic strategic management tools in Polish communities differs from desirable condition. These tools are not used commonly, which means that many territorial governments are still looking on commune management problems through prism of current or tenure actions. This is administration management model. Idea of a new approach has to depend on fully understanding of local development processes and their exterior conditions (especially progressive globalization of society, economic, ecologic processes and region and commune competitiveness as a crucial success indicator in development politics) and on effective steering these processes in a longer time horizon (a horizon of over ten years). These demands are met by strategic management which is the most creative element *New Public Management*, what brings advantages for communities. Experiments in this area show that consistent usage of strategic management tools contributes to achieving better effects of management. Favorable factor and "extracting this kind of action" factor is European Union, in specific its financial help for communes from structural funds and Cohesion Fund for realization of municipal investments.