

Roman Wiśniewski

Strategia powiatu jako wizja rozwoju społeczności lokalnej

Ekonomiczne Problemy Usług nr 71, 137-150

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ROMAN WIŚNIEWSKI

Uniwersytet Szczeciński

STRATEGIA POWIATU JAKO WIZJA ROZWOJU SPOŁECZNOŚCI LOKALNEJ

Wprowadzenie

Strategie rozwoju samorządów lokalnych traktowane są bardzo często jako dokumenty formalne, które należy mieć po to, żeby m.in. ubiegać się o fundusze europejskie. Opracowanie strategii rozwoju dostarcza władzom lokalnym podstaw do racjonalnego działania w długim okresie. Ponadto uwiarygodnia władze w oczach partnerów zewnętrznych i wewnętrznych i znacznie obniża poziom ryzyka dla potencjalnych inwestorów, co czyni powiat bardziej wiarygodnym od innych. Strategia jednak, poza wymogami formalnymi, może i powinna spełniać funkcję latarni morskiej dla instytucji i wydziałów jednostki samorządu terytorialnego (JST). Określenie misji samorządu, opisanie zadań operacyjnych dla poszczególnych podmiotów, przy ich udziale, pozwala, po pierwsze, na identyfikację z proponowanymi celami, po drugie, umożliwia poszczególnym decydentom podejmowanie decyzji szczegółowych w taki sposób, żeby zakładany cel główny i cele szczegółowe mogły być osiągnięte.

Strategia w znaczeniu ogólnym oznacza naczelną orientację gospodarczą, społeczną, militarną, która wyraża dominujący kierunek działania danego systemu. Ta naczelną orientacją jest główną linią i zarazem wytyczną

postępowania kierownictwa systemu w związku z sytuacjami, jakie zachodzą w otoczeniu i przy uwzględnieniu potencjału kadrowego, organizacyjnego, finansowego i technicznego. Należy jednak podkreślić, że strategia w wymiarze podstawowym ma zawsze charakter kompleksowy, ponieważ jest projektem przyszłej organizacji i funkcjonowania całego systemu¹. Strategia:

- przedstawia cele ogólne i cząstkowe szczególnego znaczenia, a więc te, które rozstrzygają o tworzeniu, funkcjonowaniu i rozwoju instytucji jako całości;
 - jest zdeterminowana przez otoczenie i wewnętrzne uwarunkowania instytucji;
 - uwzględnia poziom organizacyjno-techniczny i zasoby własne;
 - jest wyrażona w formie programów i planów dotyczących działalności globalnej lub poszczególnych funkcji instytucji;
 - jest określona w konkretnym lub elastycznym horyzoncie czasowym;
 - podlega ocenie przez zastosowanie określonych kryteriów efektywności;
 - podlega modyfikacji w zależności od sytuacji wewnętrznej lub otoczenia instytucji².
- Definicje strategii:
- 1) Według A.D. Chandlera strategia wyraża cele długoterminowe, odpowiadające generalnym kierunkom działania, a także przedstawia alokację zasobów, jakie są niezbędne do realizacji przyjętych celów.
 - 2) K.R. Andrews określa strategię jako:
 - zbiór celów (zadań) ujętych w programy i plany;
 - wzorzec decyzji, które dotyczą pozycji i tożsamości instytucji, jego zdolności do wykorzystywania swych mocnych stron oraz prawdopodobieństwa odniesienia sukcesu.
 - 3) W.F. Gluck definiuje strategię jako nadrzędny i integralny plan określający korzyści instytucji w związku z oczekiwaniami i wyzwaniem otoczenia.
 - 4) Strategia według K. Ohmae jest podejściem zmierzającym do najbardziej korzystnego wyróżnienia się instytucji na tle innych podobnych instytucji; podejście to polega na zjednoczeniu wszystkich mocnych stron tak, aby w możliwie największym stopniu spełnić oczekiwania odbiorcy.

¹ Z. Chrościcki, *Konsultacje w zarządzaniu*, Warszawa 1999.

² H.A. Simon, *Działanie administracji*, Warszawa 1976.

- 5) H. Koontz, C. O'Donnell twierdzą, że strategie są najczęściej programami ogólnymi, ukierunkowanymi na możliwie pełne wykorzystanie potencjału wytwórczego systemu dla osiągnięcia założonych celów.
- 6) P. Wright, Ch. Pringle, M. Kroll stwierdzają, że strategia odnosi się do planowanych wyników w związku z misją i celami instytucji.
- 7) A.A. Thompson, A.J. Strickland definiują, że strategia:
 - jest planem działania;
 - odzwierciedla wzorzec zarządzania w otoczeniu;
 - wskazuje, jak wypełnić misję i osiągnąć założone cele.
- 8) Według R.W. Griffina strategia koncentruje się na czterech podstawowych czynnikach:
 - zasięgu strategii – otoczeniu, w którym organizacja będzie funkcjonować;
 - dystrybucji – sposobie, w jaki organizacja rozdziela swe zasoby pomiędzy różne zastosowania;
 - wyróżniającej kompetencji – tym, co organizacja robi szczególnie dobrze;
 - synergii – sposobie, w jaki różne dziedziny działalności instytucji uzupełniają się lub wspomagają.
- 9) Zdaniem J. Stonera i R. Freemana strategia to szeroki program wytyczania i osiągania celów organizacji oraz reakcja organizacji w czasie na oddziaływanie jej otoczenia.
- 10) *Dictionary of Business English* definiuje strategię jako plan, w którym są zawarte zadania odnoszące się do funkcjonowania organizacji w przyszłości³.

Biorąc pod uwagę powyższe, możemy stwierdzić, że strategia:

- to program ogólny działalności instytucji, ukierunkowany na wykorzystanie potencjału organizacji i zasobów dla osiągnięcia zamierzonych celów;
- to ogólny program definiowania i realizacji organizacji, czyli określenie, co dana organizacja zamierza robić;
- to układ w czasie reakcji organizacji na jej otoczenie, czyli to, co organizacja rzeczywiście robi;
- określa rolę organizacji i jej poszczególnych elementów;
- lokuje miejsce organizacji w otoczeniu;

³ G. Gierszewska, M. Romanowska, *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, Warszawa 1994.

- definiuje misję organizacji; jest to szczególny powód jej istnienia, wyróżniający ją od innych;
- formułuje zadania, które należy wykonać, by zrealizować misję i cele⁴.

Strategię można też definiować jako określenie sposobów zachowania się instytucji w obliczu rozpoznanych w danym czasie lub mogących potencjalnie wystąpić problemów i wyzwań. Może też być rozumiana jako ciąg decyzji określających zachowanie organizacji w pewnym przedziale czasu, ale również jako zespół idei i konstrukcji, poprzez które instytucja rozpoznaje, interpretuje i rozwiązuje określone problemy oraz zgodnie z którymi wybiera i podejmuje określone działania⁵.

Cechy strategii:

- horyzont czasu, odległy z punktu widzenia wykonania czynności i występowania ich efektów;
- skupienie wysiłków na konkretnych zadaniach;
- układ decyzyjny – podejmowanie wielu decyzji przez wiele podmiotów określonego typu w określonym czasie;
- decyzje muszą być komplementarne i tworzyć konsekwentny układ;
- wszechobecność – strategia obejmuje szerokie pasmo działań;
- podlega ocenie poprzez określone w niej wskaźniki;
- uwzględnia otoczenie, w którym występuje organizacja;
- ma schemat modyfikacji w trakcie realizacji.

Podział strategii:

- 1) Strategia otoczenia – program efektywnego działania instytucji w danym otoczeniu.
- 2) Strategia instytucji – ogólny program rozwoju działalności organizacji.
- 3) Strategie cząstkowe – decyzje dotyczące specyficznych, wyodrębnionych w instytucji działalności lub odniesione do jakichś szczególnych problemów⁶.

Podział strategii ze względu na kierunek zmian:

- a) rozwojowe – zakładają ekspansywność instytucji;
- b) stabilizujące – zakładają utrzymanie obecnej pozycji organizacji;

⁴ W.M. Grudzewski, I.K. Hejduk, *Projektowanie systemów zarządzania*, Warszawa 2001.

⁵ A. Stabryła, *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy*, Warszawa 2000.

⁶ *Dictionary of Business English*, Warszawa 1989.

- c) naprawcze – zakładają usunięcie zidentyfikowanych braków i wad funkcjonowania instytucji;
- d) defensywne – nastawione na trwanie;
- e) kombinowane – wynikające z połączenia powyższych⁷.

- H.I. Ansoff typuje wymiary modeli wyboru zachowania strategicznego:
- zachowanie budżetowe, tj. takie, w którego ramach nie występują zmiany strategiczne;
 - strategiczną adaptację, zgodną z poprzednimi zmianami strategicznymi;
 - strategiczną nieciągłość odrzucającą dawniejsze doświadczenie⁸.

Strategia rozwoju samorządu lokalnego

Strategia rozwoju samorządu lokalnego jest swego rodzaju planem – dokumentem kompleksowym określającym podstawowe kierunki rozwoju jednostki, uwzględniającym uwarunkowania formalnoprawne, w których funkcjonuje samorząd, z uwzględnieniem jego specyfiki i zadań. Strategia winna wykorzystywać najlepsze walory danej JST i największe szanse w otoczeniu oraz minimalizować lokalne słabości i zewnętrzne zagrożenia.

Strategia rozwoju powiatu zawiera analizę stanu obecnego powiatu w sferze:

- a) społecznej:
 - demografię;
 - wiek i strukturę wykształcenia mieszkańców;
 - gospodarstwa domowe oraz źródła ich utrzymania;
 - warunki mieszkaniowe;
 - bezrobocie i jego strukturę;
 - aktywizację zawodową bezrobotnych;
 - poziom wykluczenia społecznego;
 - promocję i ochronę zdrowia;
 - pomoc społeczną;
 - współpracę z organizacjami pozarządowymi;
 - ochronę praw konsumenta;
 - politykę prorodzinną;

⁷ Z. Chrościcki, *Konsultacje w zarządzaniu*, dz. cyt.

⁸ H.I. Ansoff, *Zarządzanie strategiczne*, Warszawa 1985.

- wspieranie osób niepełnosprawnych;
- b) gospodarczej:
 - sektor rolniczy;
 - sektor pozarolniczy;
 - instytucje otoczenia i wspierania przedsiębiorczości;
 - zatrudnienie i rynek pracy;
 - rozwój sektora turystyki;
 - działalność gospodarczą i samozatrudnienie;
 - promocję;
- c) infrastruktury technicznej:
 - infrastrukturę transportową;
 - infrastrukturę komunikacyjną;
 - gospodarkę wodno-ściekową;
 - ochronę przeciwpowodziową;
 - ochronę przeciwpożarową;
 - ochronę środowiska;
 - gospodarkę odpadami;
 - infrastrukturę elektroenergetyczną;
 - infrastrukturę gazową;
 - infrastrukturę telekomunikacyjną;
- d) infrastruktury społecznej:
 - edukacyjnej;
 - sportowej;
 - kultury;
 - ochrony zdrowia;
 - opieki społecznej;
 - transportu zbiorowego;
 - bezpieczeństwa publicznego;
 - obronności.

Analiza relacji między tymi sferami pozwala na określenie podstawowych mechanizmów rozwoju samorządu, identyfikację stanu obecnego oraz szans i zagrożeń rozwoju. Wskazuje założenia rozwoju powiatu, cele oraz zadania i projekty wdrożeniowe.

Programowanie rozwoju jest jednym z ważniejszych obszarów działań powiatów samorządowych w nowych warunkach społeczno-ekonomicznych,

szczególnie w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej od 1 maja 2004 roku. Istotnymi zadaniami strategii są:

stworzenie pola koordynacji działań pomiędzy samorządem i jego instytucjami a partnerami tego samorządu w realizacji jego zadań;

- realne oddziaływanie na administrację rządową;
- współpraca z administracją samorządową innych szczebli;
- współpraca międzynarodowa, w szczególności w ramach Unii Europejskiej;
- udział społeczności powiatu w dialogu społecznym.

Ich realizacja odbywa się m.in. poprzez opracowanie strategii rozwoju powiatu oraz innych szczegółowych powiatowych programów.

Strategia jest zatem dokumentem, na podstawie którego powiat kształtuje i realizuje swą politykę rozwoju, wytycza kierunki tej polityki oraz określa strategiczne cele, które mają być osiągnięte w założonym horyzoncie czasowym, w wyniku realizacji celów operacyjnych. Jest dokumentem pełniącym funkcję pomostową między strategiami gminnymi a strategią województwa, która uwzględnia założenia polityki regionalnej państwa. Na podstawie strategii prowadzone są wszelkie działania rozwojowe na terenie powiatu o znaczeniu ponadlokalnym. Jest też ona dokumentem do przygotowania powiatowych strategii sektorowych, programów operacyjnych i długofalowych planów określających kierunki działań w obszarze powiatu. Pełni rolę pomocową do przygotowania strategii na poziomie samorządu gminnego oraz innych dokumentów programowych. Za inną funkcję strategii powiatu uznaje się kreowanie polityki, której głównym celem jest wyrównywanie lokalnych dysproporcji rozwojowych w sensie społecznym, gospodarczym i przestrzennym, z wykorzystaniem publicznych środków finansowych, w tym unijnych, oraz pozyskiwanie inwestorów, którzy poprzez tworzenie nowych miejsc pracy mogą wpłynąć na rozwój gospodarczy powiatu. Za podstawę działań przyjmuje się poszanowanie zasad zrównoważonego rozwoju oraz współpracę lokalnych społeczności w sferze oświaty, kultury, sportu, turystyki i rekreacji oraz inicjatyw integracyjnych, a w sferze gospodarki – tworzenie dobrego klimatu dla przedsiębiorców w celu podniesienia potencjału ekonomicznego powiatu. Wszelkie działania powinny dążyć przede wszystkim do wyrównania standardów życiowych ludności zamieszkującej powiat, a w dalszej kolejności do poprawienia jego atrakcyjności osiedleńczej, inwestycyjnej

i turystycznej, do wzrostu konkurencyjności przestrzeni powiatu w skali regionalnej⁹.

Obecność Polski w Unii Europejskiej stwarza ogromne szanse zmniejszenia dystansu do najwyżej rozwiniętych społeczeństw. Doświadczenie Unii, wsparcie finansowe oraz możliwość integracji gospodarczej, naukowej i kulturalnej z krajami członkowskimi otwierają przed samorządami lokalnymi nowe perspektywy rozwoju. Wszystkie samorzady regionu powinny odpowiednio przygotować się do zdyskontowania członkostwa Polski w Unii Europejskiej, w tym dobrego zagospodarowania środków UE. Jednym z warunków pozyskiwania funduszy jest opracowanie długofalowej polityki rozwoju lokalnego.

Funkcje strategii:

- 1) ważny materiał informacyjny dla inwestorów, prezentujący kierunki rozwoju powiatu, jego społeczeństwa i gospodarki;
- 2) program działania stanowiący podstawę dobrego zarządzania przez administrację samorządową;
- 3) sformułowanie misji i celów strategicznych jako punkt wyjścia do ustalenia programów operacyjnych;
- 4) podstawa do zarządzania określonymi zasobami materialnymi i finansowymi;
- 5) czynnik trafnego wydatkowania środków własnych, ubiegania się o środki krajowe oraz pomocowe Unii Europejskiej i międzynarodowych instytucji finansowych.

Należy pamiętać, iż w trakcie realizacji strategii mogą pojawić się różnego rodzaju czynniki utrudniające osiągnięcie założonych celów. Dotyczy to zwłaszcza różnego stopnia utożsamiania się władz gmin ze strategią powiatową. W tym celu dialog partnerów i udział przedstawicieli gmin w budowie strategii ma bardzo duże znaczenie. Zasadniczym kryterium oceny wartości strategii jest realny i konstruktywny wpływ na rozwój społeczeństwa. Strategia winna być formą umowy społeczno-instytucjonalnej, której przygotowanie, realizacja i niezbędne modyfikacje następują w miarę zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych.

⁹ B. Hedberg, S. Jonsson, *Formułowanie strategii jako proces nieciągły*, „Problemy Organizacji” nr 2/1977.

Metodyka i przebieg prac nad strategią

Przystępując do prac nad strategią rozwoju powiatu, należy przyjąć zasadę, że jest ona dokumentem nadrzędnym, wytyczającym kierunki działań powiatowych, obejmujących zadania wynikające z uregulowań prawnych, w szczególności z ustawy o samorządzie powiatowym. Należy również wykorzystać dostępne dokumenty planistyczne Unii Europejskiej, kraju, województwa, powiatu i gmin, materiały i opracowania udostępnione przez Urząd Statystyczny, urzędy pracy, Państwową Inspekcję Ochrony Środowiska, informacje z Powszechnego Spisu Ludności i inne. Takie podejście pozwala na diagnozę stopnia rozwoju społeczno-gospodarczego powiatu, zwłaszcza w kontekście możliwości wykorzystania jego potencjału. W celu określenia problemu podejmuje się dyskusję nad kondycją i przyszłą wizją rozwoju powiatu. Biorą w niej udział przedstawiciele reprezentujący główne instytucje i podmioty gospodarcze, samorządy, organizacje pozarządowe, środowiska branżowe i naukowe. Podczas debaty społecznej nad założeniami a potem nad samym dokumentem winno się dokonać analizy mocnych i słabych stron, która wskazuje na możliwe i konieczne obszary aktywności, prowadzące do zrównoważonego rozwoju powiatu, pozwoli też wyznaczyć cele strategiczne i operacyjne.

Narzędziami realizacji strategii są plany i programy operacyjne. Programy te są dokumentami kroczącymi, korygowanymi w zależności od zmian w otoczeniu zewnętrznym i wewnętrznym powiatu. W przypadku powiatu waleckiego są to następujące dokumenty:

- 1) Plan Gospodarki Odpadami;
- 2) Projekt Powiatowego Planu Gospodarki Odpadami;
- 3) Program Ochrony Środowiska;
- 4) Powiatowa Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych;
- 5) Program Działań na rzecz Dzieci, Młodzieży i Rodziny;
- 6) Powiatowy Program Zapobiegania Przestępczości oraz Ochrony Bezpieczeństwa Obywateli i Porządku Publicznego;
- 7) Powiatowy Program Działań na rzecz Osób Niepełnosprawnych.

Przykładowa strategia mogłaby się składać z pięciu zasadniczych części:

- 1) diagnozy strategicznej, w której poddaje się analizie główne obszary rozwoju społeczno-gospodarczego powiatu, z uwzględnieniem

- uwarunkowań wewnętrznych (słabych i mocnych stron powiatu) i zewnętrznych (możliwych szans i zagrożeń rozwoju powiatu);
- 2) wizji strategicznej oraz głównych kierunków rozwoju powiatu, uwzględniających specyfikę i zewnętrzne warunki jego funkcjonowania;
 - 3) modelu realizacyjnego strategii, w tym ram finansowych oraz wykazu projektów kluczowych ujętych w formie załącznika, jako Wieloletni Plan Inwestycyjny (WPI) systemu monitoringu i ewaluacji realizacji strategii;
 - 4) klucza modyfikacji dokumentu umożliwiającego jego adaptację do aktualnego otoczenia zewnętrznego.

Kolejne fazy budowy strategii przebiegać mogą w następujących etapach:

- 1) powołanie zespołu ds. opracowania dokumentu;
- 2) analiza istniejącej dokumentacji;
- 3) gromadzenie materiałów z powiatu, gmin oraz licznych instytucji z powiatu;
- 4) spotkanie członków zespołu eksperckiego z przedstawicielami gmin, powiatu i ich jednostek;
- 5) badania opinii publicznej na temat różnych aspektów funkcjonowania powiatu, jego instytucji oraz wybranych grup społeczno-zawodowych;
- 6) opracowanie projektu poprzez zespół powiatowy i ekspercki;
- 7) konsultacji społecznej projektu;
- 8) zatwierdzenia projektu przez organy statutowe;
- 9) realizacji strategii;
- 10) ewentualnych adaptacji strategii do zmieniającego się otoczenia.

Strategia rozwoju powiatu winna się składać z zadań operacyjnych powiatu. W planie takiego zadania uwzględnione powinny być:

- 1) nazwa zadania;
- 2) zakładany efekt;
- 3) planowany koszt;
- 4) sposób finansowania;
- 5) zakładany czas realizacji;
- 6) instytucja odpowiedzialna za wykonanie zadania.

Jednym z podstawowych dokumentów wewnętrznych strategii winna być strategia zarządzania finansami w JST. Strategia taka wyznaczana jest przez system podstawowych, średnio- i długoterminowych zasad, reguł

i instrumentów, za pomocą których pozyskuje się i wydatkuje środki pieniężne w celu realizacji potrzeb społeczności lokalnej bądź regionalnej. W procesie finansowania JST wyróżnia się kilka strategii. Najogólniej strategię tę możemy podzielić na strategię agresywną, zrównoważoną i zachowawczą.

W przypadku strategii agresywnej zakłada się maksymalne wspieranie rozwoju społeczno-ekonomicznego wraz z maksymalnym zaspokajaniem potrzeb społeczeństwa. W konsekwencji władze lokalne nastawione są na jak największe realizowanie zadań o charakterze nieobligatoryjnym. W związku z tym zakłada się maksymalne wykorzystanie długu w celu sfinansowania zgłaszanych przez społeczeństwo potrzeb, szczególnie inwestycyjnych. Odpowiedni montaż finansowy, czyli przykładowo połączenie środków z zaciągniętych kredytów bądź z emisji obligacji wraz ze środkami unijnymi, może w tym przypadku doprowadzić do skokowego rozwoju danego samorządu terytorialnego. Chodzi tu głównie o sytuację, w której całość wydatków bieżących będzie finansowana wpływami bezzwrotnymi, a wzmożone wydatki majątkowe będą pokrywane wpływami zwrotnymi. Ponadto władze nastawione są na permanentne rolowanie długu.

W rezultacie można przyjąć, że koszty zadań obligatoryjnych i koszty zadań nieobligatoryjnych plus koszty obsługi zadłużenia dotychczasowego równają się dochodom bieżącym o charakterze cyklicznym. Pod tym pojęciem rozumie się łączne dochody z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych, dochody z podatków i opłat lokalnych, dotacje celowe na zadania bieżące oraz dochody z mienia.

W strategii tej nie należy również zapominać o promowaniu takiej struktury wydatków, która sprzyjałaby późniejszemu zwiększeniu poziomu dochodów własnych JST. Chodzi bowiem o zminimalizowanie ewentualnych trudności finansowych bądź zachwiania płynności finansowej w wyniku powiększania poziomu zadłużenia. Strategia agresywna nie oznacza więc bezwarunkowego i natychmiastowego realizowania lokalnych potrzeb społecznych. Należałoby bowiem dokonać hierarchizacji tych potrzeb w kontekście możliwości zdynamizowania wielkości dochodów bieżących o charakterze cyklicznym. Ponadto wielce przydatne może okazać się poszukiwanie pozabilansowych źródeł realizacji zadań przez JST, takich jak *project finance* czy partnerstwo publiczno-prywatne. Ten typ strategii implikuje również pewien model zarządzania JST, który przejawia się między innymi w: jawności

zarządzania finansami (szczególnie wobec społeczeństwa i inwestorów), aktywnym włączeniu obywateli, przedsiębiorców i organizacji non profit w proces konstruowania budżetu, wprowadzeniu budżetu zadaniowego czy potrzebie poszukiwania innych rozwiązań (np. finansowych, organizacyjnych) zwiększających efektywność wydatkowania środków publicznych.

Strategia zrównoważona zakłada równomierny rozwój danej jednostki w określonym horyzoncie czasowym. Wykorzystuje się w konsekwencji maksymalne możliwości zasilania wewnętrznego i zewnętrznego, nie naruszając przy tym równowagi finansowej. Równowaga ta przejawia się w zachowywaniu bezpiecznego poziomu płynności finansowej. W tym celu dąży się do zmniejszania poziomu zobowiązań, a nie ciągłego ich rolowania. Dąży się więc do optymalizacji, czyli swego rodzaju wyważenia w budżecie zadań o charakterze obligatoryjnym, jak i nieobligatoryjnym. Istotne więc jest wyznaczenie w takiej strategii priorytetów i wyartykułowanie działań w celu należytej ich realizacji. Może bowiem okazać się, dzięki korzystnej sytuacji rynkowej, że będzie możliwe uwzględnienie kolejnego priorytetu, który został wcześniej, z przyczyn finansowych, odrzucony. W tego typu strategii może zachodzić zależność, w której wspomniane wcześniej dochody bieżące o charakterze cyklicznym pokrywają jedynie koszty zadań obligatoryjnych wraz z kosztami obsługi zadłużenia dotychczasowego. Stąd realizuje się te zadania nieobligatoryjne, które pokrywane byłyby przez bieżące wpływy incydentalne.

Strategia zachowawcza charakteryzuje się zaś wyłączeniem możliwości zaciągania długu. Stąd też pojawiające się potrzeby społeczeństwa, przedsiębiorców i innych grup są realizowane w miarę zasobów finansowych. Ogranicza to więc możliwości skokowego rozwoju danej JST. Strategia ta zgodna jest także z ideą solidarności międzypokoleniowej, a więc minimalizowania przenoszenia ciężaru obecnie zaciąganych zobowiązań na przyszłe pokolenia. W świetle obecnych możliwości realizacji określonych działań w samorządach, np. przy wykorzystaniu środków unijnych, których immanentną cechą jest często konieczność zaciągania długu, zastosowanie tej strategii oznacza swego rodzaju pasywność władz lokalnych w poszukiwaniu nowych źródeł finansowania potrzeb lokalnych. Pasywność ta może z kolei spowodować powiększenie się zróżnicowania w poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego danej jednostki w stosunku do pozostałych samorządów. Sytuacja ta może z kolei wpłynąć na zmniejszenie się poziomu dochodów własnych,

przykładowo w wyniku emigracji obywateli niezadowolonych z braku realizacji ich potrzeb bądź w następstwie relokacji działalności gospodarczej do innych samorządów, które realizują aktywną strategię finansowania swojej działalności. Strategia zachowawcza może być także wprowadzona w jednostkach, które po okresie dynamicznego, często skokowego wzrostu dokonały reorientacji swojej polityki. Modyfikacja wcześniejszych, aktywnych zachowań w sferze wydatków (strategia agresywna) może bowiem wynikać ze znaczącego zaspokojenia potrzeb lokalnych lub zmniejszenia intensywności ich zgłaszania, jak również z powodu wzrostu ryzyka utraty płynności i potrzeby zastosowania działań interwencyjnych. Strategia zachowawcza może być także wymuszona przez czynniki zewnętrzne, do których zalicza się np. kryzys w sektorze finansów publicznych czy niekorzystną sytuację demograficzną lub przestrzenną (charakter JST nie sprzyja lokalizacji przedsiębiorstw). Strategia zachowawcza może wynikać również z małej aktywności społecznej obywateli, którzy nie dają należytych impulsów władzom lokalnym, sugerującym z kolei konieczność modyfikacji wielkości i struktury dotychczasowych wydatków budżetowych.

Jak widać, finansowanie działalności JST może być podporządkowane różnorodnym strategiom. Strategie te mogą jednocześnie ulegać modyfikacjom, których zadaniem powinno być niewątpliwie zwiększenie efektywności zarządzania finansami w JST i należyte realizowanie potrzeb społeczności lokalnej.

Podsumowanie

Na podstawie wcześniejszych sformułowań możemy określić, że strategia to świadomie określona koncepcja złożonych systemowych działań, polegających na formułowaniu wiązki długo-, średnio- i krótkookresowych celów instytucji, ich sposobów monitoringu, a także ich potencjalnych adaptacji poprzez modyfikację, w zależności od zmian wynikających ze zmienności otoczenia. Strategia określa zasób i wybór środków niezbędnych i pożądaných do realizacji zakładanych celów oraz sposobów postępowania zapewniających optymalne ich wykorzystanie w celu elastycznego i optymalnego oraz adekwatnego reagowania na wyzwania otoczenia.

Literatura

- Ansoff H.I., *Zarządzanie strategiczne*, Warszawa 1985.
- Chrościcki Z., *Konsultacje w zarządzaniu*, Warszawa 1999.
- Dictionary of Business English*, Warszawa 1989.
- Gierszewska G., Romanowska M., *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, Warszawa 1994.
- Grudzewski W.M., Hejduk I.K., *Projektowanie systemów zarządzania*, Warszawa 2001.
- Hedberg B., Jonsson S., *Formułowanie strategii jako proces nieciągły*, „Problemy Organizacji” nr 2/1977.
- Simon H.A., *Działanie administracji*, Warszawa 1976.
- Stabryła A., *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy*, Warszawa 2000.

**POVIAT'S STRATEGY AS A VISION
OF A LOCAL COMMUNITY'S DEVELOPMENT**

Summary

On the basis of earlier statement we can identify that a strategy is a consciously described concept of complex system actions consisting in formulating a bundle of long-, medium-, and short-term objectives for institution, ways of monitoring them, and possible adaptations depending on changes resulting from variations of the environment.

The strategy specifies the scope and selection of means necessary and desired to achieve the objectives, as well as proceedings providing their optimal use in order to react to environment's challenges in flexible, optimal and adequate way.

Translated by Dagmara Kublicka