

Magdalena Kogut-Jaworska

Wdrażanie i monitorowanie strategii rozwoju sportu i rekreacji w samorządach lokalnych

Ekonomiczne Problemy Usług nr 79, 373-382

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.

Magdalena Kogut-Jaworska

Uniwersytet Szczeciński

**WDRAŻANIE I MONITOROWANIE STRATEGII ROZWOJU
SPORTU I REKREACJI
W SAMORZĄDACH LOKALNYCH¹**

Wstęp

Strategia rozwoju lokalnego eksponująca kwestie sportu i rekreacji jest oparta na analizie aktualnego stanu działalności sportowej na obszarach gmin, regionów i całego kraju. Biorąc pod uwagę warunki endogeniczne i egzogeniczne rozwoju obszarów lokalnych, a także wartości społeczne, biologiczne i ekonomiczne sportu, w strategii wskazuje się na priorytety, cele i zadania, które w konsekwencji budują infrastrukturę instytucjonalną. Infrastruktura ta służy aktywności ruchowej, poprawia rozwój sprawności fizycznej oraz pomaga w nabywaniu umiejętności sportowych. W konsekwencji przyczynia się do popularyzacji rekreacji ruchowej wśród mieszkańców miast i gmin, organizacji licznych zajęć, zawodów, imprez rekreacyjno-sportowych.

Celem artykułu jest określenie miejsca sportu i rekreacji w strategiach rozwoju miast i gmin oraz główne przesłanki tworzenia programów strategicznych w tej dziedzinie. Szczególną uwagę poświęcono etapowi realizacji i moni-

¹ Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2010–2012 jako projekt badawczy nr NN 113 301538.

torowania strategii sportu i rekreacji, w tym głównie zasadom i elementom pomiaru postępów w jej realizacji.

1. Miejsce sportu i rekreacji w strategiach rozwoju miast i gmin

Znaczenie sportu i rekreacji w strategiach rozwoju lokalnego z każdym rokiem jest coraz ważniejsze. Zarządzanie sportem lokalnym przestaje ograniczać się tylko do przygotowywania pojedynczych eventów. Aby samorządy lokalne mogły odnieść sukces, potrzebują długofalowej, konsekwentnie realizowanej strategii wsparcia sportu i rekreacji. Chodzi bowiem o to, by nie zmarnować potencjału tych dziedzin rozwoju, które potrzebują wykwalifikowanej kadry zarządzającej, potrafiącej przygotować i wdrożyć długofalowe plany działania od strony organizacyjnej oraz marketingowej, a także wykorzystać niezbędne instrumentarium zarządzania strategicznego.

Jednym z podstawowych instrumentów zarządzania rozwojem społeczno-gospodarczym jest strategia, będąca w ogólnym rozumieniu określoną koncepcją systemowego działania, polegającą na [Filipiak i wsp., 2005]:

- a) formułowaniu zbioru perspektywicznych celów rozwojowych i ich modyfikacji w zależności od zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych;
- b) określaniu niezbędnych zasobów ludzkich, rzeczowych, finansowych i naturalnych, koniecznych do osiągnięcia przyjętych celów;
- c) określaniu sposobów postępowania (reguł działania, dyrektyw) zapewniających osiągnięcie przyjętych perspektywicznych celów rozwojowych oraz optymalne wykorzystanie i rozmieszczenie przestrzenne zasobów dla zapewnienia danej społeczności terytorialnej jak najlepszych warunków egzystencji i rozwoju.

Strategia rozwoju lokalnego pozwala organom administracji samorządowej stworzyć warunki formalne, organizacyjne i ekonomiczne do rozwoju społeczno-gospodarczego [Dziurbejko, 2006], a tym samym podnosić jakość życia mieszkańców. Sport i rekreacja służą temu rozwojowi, dlatego często są artykułowanym obszarem wsparcia w dokumentach strategicznych bądź przedmiotem odrębnych strategii, całościowo ujmujących sprawy związane z rozwojem sportu i rekreacji. Działania opisywane w strategiach rozwoju lokalnego skupiają się zwykle na tworzeniu warunków do zachowania przez obywateli sprawności

fizycznej (oraz intelektualnej) i zdrowia, zagospodarowaniu czasu wolnego dzieci i młodzieży oraz osób starszych i niepełnosprawnych.

Sport i rekreacja to zjawiska niezwykle ważne dla współczesnej cywilizacji. Zachowanie zdrowia i ogólnej sprawności dotyczy każdego etapu życia człowieka. Obciążenie organizmu związane z zanieczyszczeniem środowiska czy hałasem w mieście szczególnie negatywnie wpływa na zdrowie i ogólne codzienne samopoczucie [*Program rozwoju...*, 2008].

Sport i rekreacja jako aktywność fizyczna mają formy zorganizowane oraz indywidualne, spontaniczne. Aktywność sportowa wynika z potrzeb każdego człowieka. Sport i rekreacja mają zasadnicze znaczenie dla kondycji fizycznej mieszkańców gminy, ich zdrowia i samopoczucia. Ponadto pozwalają zaspokoić potrzebę ruchu i rywalizacji. Działalność sportowa może być również jedną z form integracji i budowy wspólnej tożsamości (np. w przypadku sportu wychowawczego, kwalifikowanego).

Wskazując na rolę sportu i rekreacji w ogólnych planach rozwojowych samorządów lokalnych, przyjąć można, że działania strategiczne skupiają się wokół następujących głównych grup tematycznych:

- a) aktywności wszystkich mieszkańców, w tym zwłaszcza aktywności ruchowej, rozwoju sprawności fizycznej, nabywania umiejętności ruchowych;
- b) aktywności młodzieży w wieku szkolnym, sprzyjającej prawidłowemu rozwojowi biologicznemu, systematycznym treningom oraz uczestnictwie w zawodach sportowych kształtujące psychofizyczny model sprawności;
- c) aktywności osób starszych i niepełnosprawnych, przejawiającej się w inicjatywach i działaniach służących poprawie zdrowia i integracji społecznej;
- d) aktywności przeciwdziałającej patologiom społecznym, zwłaszcza wśród młodego pokolenia, będącej alternatywą dla narkomanii czy alkoholizmu.

Obecnie obserwowane tendencje potwierdzają, że sport i rekreacja zajmują i będą w przyszłości zajmować ważne miejsce wśród działań samorządu lokalnego poprawiających jakość życia mieszkańców. Wsparcie to będzie ukierunkowane na szeroko definiowany system wartości indywidualnych i grupowych, służących wszechstronnemu rozwojowi społeczności lokalnych, w tym zachowaniu zdrowia i sprawności oraz wartościowemu zagospodarowaniu czasu wolnego.

2. Rola i zadania samorządu w rozwoju sportu i rekreacji jako przesłanki tworzenia strategii na poziomie lokalnym

Władze samorządowe oprócz przedstawicieli władz i administracji centralnej w państwie są ważnym ośrodkiem decyzyjnym regulującym kwestie związane ze sportem i turystyką. Ich zadaniem jest przestrzeganie zasad uczestnictwa mieszkańców w sporcie i rekreacji, tworzenie infrastruktury służącej tej działalności, promocji i szerzeniu idei propagujących działalność sportową i rekreacyjną. Władze samorządowe są także inicjatorami budowania płaszczyzn współpracy między różnymi grupami lokalnego wsparcia rozwoju sportu i rekreacji: autonomicznych stowarzyszeń, organizacji sportowych, przedsiębiorców, lokalnych środowisk zawodowych, szkół, kościołów, służb publicznych i innych podmiotów.

Lokalni decydenci są autentycznymi gospodarzami na swoim terenie i najlepiej się orientują w potrzebach mieszkańców i organizacji sportowych. Mają też rzetelne informacje na temat stanu organizacyjnego i technicznego całej bazy sportowo-rekreacyjnej.

Samorzady lokalne zobowiązane są do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty mieszkańców przez między innymi kulturę fizyczną i turystykę, w tym utrzymywanie terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych [Ustawa o samorządzie gminnym..., 2001]. Ponadto miasta (realizując zadania wchodzące w katalog kompetencyjny powiatów) zobowiązane są do realizacji zadań publicznych o zasięgu ponadgminnym w zakresie kultury fizycznej i turystyki [Ustawa o samorządzie powiatowym..., 2001]. Jednostki samorządu lokalnego na mocy obowiązującego prawa są zatem odpowiedzialne za tworzenie warunków prawno-organizacyjnych i ekonomicznych do rozwoju kultury fizycznej, w tym współpracy z organami administracji rządowej, klubami sportowymi oraz ich związkami.

Analizując powiązania z innymi dokumentami strategicznymi, należy zwrócić uwagę na ważną rolę *Strategii rozwoju sportu w Polsce* [2007], a także wojewódzkie programy wsparcia kultury fizycznej, sportu i rekreacji. Dokumenty te wyznaczają główne kierunki i priorytety rozwoju, nawiązując do efektów, jakie powinny dać również lokalne działania, na przykład stabilizacja i wzmocnienie merytoryczne funkcjonujących systemów szkolenia i współzawodnictwa, określenie kierunków i uwarunkowań rozwoju metodyczno-organizacyjnego sportu kwalifikowanego, wskazanie kierunków programo-

wych sportu powszechnego i osób niepełnosprawnych, wspieranie organizacji sportowych w pozyskiwaniu środków pomocowych na zadania związane z rozwojem infrastruktury sportowej.

Wyznacznikiem dobrze skonstruowanej strategii jest właściwe ukierunkowanie rozwoju sportu i rekreacji na przyszłe 15 lub 20 lat. Dotyczy to zarówno aktywności masowej, jak i wyczynowej. Sprawne i zorganizowane wdrożenie zapisów strategii może jednak udać się dopiero wówczas, gdy wizja, która obejmie wszystkie obszary aktywności sportowej i rekreacyjnej, jest koherentna, wewnętrznie spójna.

Strategia powinna opisywać stan obecny, a także rozwój w przyszłości. Dzięki ambitnie wyznaczonym celom i sposobom ich realizacji można określić najbardziej prawdopodobny scenariusz rozwoju gminy bądź miasta. Oprócz instrumentów służących wdrożeniu w strategii należy podać podmioty współodpowiedzialne za realizację jej zapisów, czyli podmioty, których działalność statutowa jest związana ze sportem i rekreacją ruchową. Instytucje te powinny też deklarować współpracę z samorządem w realizacji wyznaczonych celów i zadań.

Strategia rozwoju sportu i rekreacji, będąc dokumentem prognostycznym, powinna wyznaczać cele szeroko pojętego sportu dzieci i młodzieży, sportu masowego, sportu niepełnosprawnych i sportu kwalifikowanego. Powinna również uwzględniać strukturę społeczną i demograficzną gminy lub miasta, istniejące tradycje i sportowe przyzwyczajenia, oczekiwania mieszkańców oraz aktualny stan bazy sportowej. W dokumencie tym trzeba także uwzględniać zachodzące zmiany i możliwości finansowania, sportu i rekreacji przez samorząd terytorialny.

3. Zasady i pomiar efektów na etapie wdrażania i monitoringu strategii rozwoju sportu i rekreacji

Realizacja strategii polega na urzeczywistnieniu zaplanowanych przedsięwzięć, czyli na wykonaniu działań przewidzianych dla poszczególnych projektów za pomocą środków umożliwiających osiągnięcie założonych celów. Etap ten, jako podsumowanie procedury budowy strategii rozwoju sportu i rekreacji, powinien dać odpowiedź na pytanie: czy zdefiniowane cele nadrzędne są rzeczywiście osiągalne?

Monitorowanie strategii rozwoju sportu i rekreacji jest procesem, który ma na celu analizowanie stanu zaawansowania projektu i jego zgodności z rzeczywistością oraz ewentualne modyfikowanie dalszych poczynań w taki sposób, aby osiągnąć zakładany cele w przyszłości. Monitorowanie strategii rozwoju sportu i rekreacji, by mogło pełnić swoje funkcje, powinno uwzględniać respektowanie następujących zasad:

- a) wiarygodności – dotyczącej weryfikowalnych danych; informacje zbierane dla celów monitoringu powinny być niepodważalne i umożliwiać podjęcie właściwych działań korygujących;
- b) aktualności – informacje muszą być zbierane, przekazywane i oceniane w sposób ciągły, co umożliwia podjęcie na czas działań korygujących oraz stosownych korekt podczas aktualizacji strategii;
- c) hierarchiczności – etap oceny postępów w realizacji strategicznych działań powinien ograniczać się do najistotniejszych działań; postęp w realizacji strategii powinien charakteryzować się częściej prowadzoną analizą najbardziej priorytetowych działań;
- d) celowości i efektywności podejmowanych decyzji, dotyczących instrumentarium technicznego, organizacyjnego i finansowego;
- e) elastyczności monitorowania, polegającej na możliwie szybkim systemie „wczesnego ostrzegania” o zmianach zachodzących w otoczeniu i mających wpływ na realizację strategii;
- f) normatywności i operacyjności monitorowania, pomagającej zauważyć uchybienia i odchylenia od przyjętych norm, a ponadto podjąć działania korygujące.

Wdrażanie i monitoring strategii rozwoju sportu i rekreacji obejmuje bieżącą weryfikację stopnia realizacji założeń zapisów działań i zadań. Głównym warunkiem sprawnej i skutecznej realizacji zadań jest założenie odpowiedniej wielkości środków finansowych przeznaczonych na działalność inwestycyjną i bieżącą oraz udoskonalenie form pozyskiwania środków finansowych na rekreację. W tym kontekście szczególne znaczenie mają narzędzia wspomagające efektywniejsze wydatkowanie środków publicznych, w tym między innymi procedury zamówień publicznych, dotacje na działalność organizacji pozarządowych, dofinansowanie działalności klubów sportowych, współorganizacja przedsięwzięć sportowo-rekreacyjnych, porozumienia o współpracy.

Realizacja strategii rozwoju sportu i rekreacji zależy zatem od wielu czynników, wśród których ekonomiczne mogą mieć najważniejsze znaczenie, czyli:

- a) zasoby finansowe przeznaczone na działalność prorozwojową przez samorząd w perspektywie wieloletniej;
- b) możliwości pozyskiwania środków zewnętrznych na poprawę infrastruktury oraz rozwój zawodowy osób zajmujących się sportem;
- c) inicjatywność i aktywność instytucji, klubów i organizacji pozarządowych zajmujących się sportem i rekreacją;
- d) czynne uczestnictwo i częściowa partycypacja w kosztach szkolenia oraz organizacji zajęć i imprez sportowych przez mieszkańców miasta;
- e) promocja sportu w różnych środowiskach lokalnych regionalnych krajowych i zagranicznych.

Monitoring wdrażania strategii to także stały i ciągły proces obserwacji ilościowych i jakościowych postępów w wyniku realizacji konkretnych projektów. W procesie tym ważny jest dobór właściwych kryteriów pomiaru, a także użycie odpowiedniego oprzyrządowania metodologicznego odnoszącego się do głównych założeń strategii. Porównanie przebiegu działań zamierzonych z faktycznie przeprowadzanymi pozwala ocenić rozbieżności między założeniami i rezultatami, a w konsekwencji dostarcza informacji na temat przyczyn wystąpienia tych rozbieżności i umożliwia wprowadzenie działań interwencyjnych.

Etap monitoringu strategii rozwoju sportu i rekreacji powinien polegać na bieżącej weryfikacji stopnia realizacji założeń uchwalonego dokumentu. System monitoringu jest zazwyczaj oparty na zestawie wskaźników zdefiniowanych dla celu głównego strategii (misji), priorytetów oraz zadań operacyjnych. Wskaźniki monitoringu i ewaluacji to najczęściej mierniki wyznaczonego celu, zmobilizowanych zasobów, osiągniętego efektu, mierniki jakości lub zmienne kontekstowe. Należy dodać, że wskaźniki produktu odnoszą się do przedsięwzięć i są mierzone w jednostkach rzeczowych lub monetarnych. Wskaźniki rezultatu odnoszą się natomiast do bezpośrednich i natychmiastowych efektów realizacji strategii, informują o zmianach między innymi w zachowaniu, potencjale lub działalności jednostek zaangażowanych w realizację strategii, a także mają charakter rzeczowy lub finansowy. Wskaźniki oddziaływania odnoszą się do skutków strategii wykraczających poza efekty natychmiastowe.

Zakładając, że głównym efektem realizacji strategii rozwoju sportu i rekreacji będzie wzrost liczby mieszkańców podejmujących aktywność fizyczną i prowadzących zdrowy tryb życia, zwiększenie liczby młodzieży w wieku

szkolnym uczestniczącej we współzawodnictwie sportowym, zwiększenie dostępności infrastruktury sportowej i rekreacyjnej czy zwiększenie liczby organizowanych imprez sportowo-rekreacyjnych, można zdefiniować miary osiągniętych rezultatów i postępu we wdrażaniu strategii (por. tabelę 1).

Tabela 1

Przykładowe zestawienie mierników w ramach wybranych zadań strategii rozwoju sportu i rekreacji w gminie

Zadanie \ Priorytet	Przykładowe wskaźniki
Kształtowanie postaw prosportowych mieszkańców (przejawiającej się w podejmowaniu aktywności fizycznej i prowadzeniu zdrowego trybu życia)	<ul style="list-style-type: none"> – procentowa zmiana ilościowa w grupie osób czynnie uprawiających sport – procentowa zmiana osób uczestniczących we współzawodnictwie sportowym dzieci i młodzieży – liczba przeprowadzonych akcji (kampanii) promujących aktywność ruchową i zdrowy styl życia
Zwiększenie dostępności infrastruktury sportowej i rekreacyjnej	<ul style="list-style-type: none"> – długość ścieżek rowerowych i tras spacerowych – liczba nowych obiektów sportowych oddanych do użytku – liczba wybudowanych, wyremontowanych lub zmodernizowanych obiektów – liczba osób korzystających z obiektów nowych lub wyremontowanych – wzrost nakładów inwestycyjnych w budżecie lokalnym na rozbudowę infrastruktury sportowo-rekreacyjnej
Organizacja imprez sportowych	<ul style="list-style-type: none"> – procentowa zmiana ilościowa w grupie osób uczestniczących w imprezach sportowo-rekreacyjnych organizowanych na terenie gminy – liczba zrealizowanych projektów (programów) mających na celu popularyzację postaw prosportowych wśród mieszkańców gminy – liczba zorganizowanych imprez rekreacyjnych na terenie gminy

Źródło: opracowanie własne.

Przebieg monitoringu strategii sportu i rekreacji jest uzależniony od trzech głównych elementów: dobrze sporządzonego planu działania, znajomości priorytetów programowych oraz prawidłowego określenia kryteriów oceny. Dobrze sporządzony plan działania powinien szczegółowo wyliczać wszystkie działania w ramach poszczególnych projektów, określać zadania wraz z harmonogramem

ich realizacji, a także opisywać rezultaty, których osiągnięcie powinno być efektem tych projektów. Dobra znajomość priorytetów programów powinna dotyczyć założeń będących podstawą ich wyznaczenia, ram ekonomicznych, technicznych i organizacyjnych, w jakich zostały one skonstruowane, a także kontekstu politycznego, w którym dane projekty mają funkcjonować.

Zakończenie

Wdrażanie strategii rozwoju sportu i rekreacji musi być ciągłym i konsekwentnym procesem osiągania zamierzeń rozwojowych. Zapewnia tym samym, że zobowiązania podjęte przez uczestniczących w programowaniu rozwoju będą faktycznie wypełniane. Wdrażanie strategii to system oparty na zaangażowanym partnerstwie władz samorządowych i przedstawicieli lokalnych środowisk. Wymaga odpowiednich warunków organizacyjnych, technicznych i finansowych, a także precyzyjnego określenia ról i funkcji, jakie mają pełnić wszyscy uczestnicy etapu realizacji wcześniej zapisanych planów. Bardzo ważny jest także sprawny system monitoringu. Umożliwia on bowiem odpowiednią i szybką reakcję na zmiany uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych oraz zmniejsza ryzyko wystąpienia nieoczekiwanych problemów przy realizacji programów rozwojowych.

Literatura

- Dziurbejko T., *Planowanie rozwoju gminy jako instrument pozyskiwania funduszy pomocowych Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2006.
- Filipak B., Kogut M., Szewczuk A., Ziolo M., *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005.
- Program rozwoju sportu i rekreacji w Krakowie na lata 2008–2012*, Kraków 2008.
- Strategia rozwoju sportu w Polsce*, Ministerstwo Sportu, Warszawa, styczeń 2007.
- Ustawa o samorządzie gminnym, DzU 2001, nr 142, poz. 1591, z późn. zm.
- Ustawa o samorządzie powiatowym, DzU z 2001, nr 142, poz. 1592, z późn. zm.

**IMPLEMENTATION AND MONITORING OF THE SPORT
AND RECREATION DEVELOPMENT STRATEGY
IN LOCAL GOVERNMENTS**

Summary

The author of this article focus on sport and recreation interests relate to the development of policy within local development documents and the implementation of policy through development control. The article shows how to help clarify, how the interests of sport and recreation are best represented at the local level, the suite of documents is considered. Sport on the local government level interests and the policy creation process in those documents is identified. The evidence base is central to ensuring that policy is well-founded, and to this end, a range of tools developed by sport and recreation are discussed.

Translated by Magdalena Kogut-Jaworska