

Joanna Śniadek

Sport i rekreacja w strategiach rozwoju społeczno-gospodarczego jednostek samorządu terytorialnego

Ekonomiczne Problemy Usług nr 79, 383-400

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.

Joanna Śniadek

Akademia Wychowania Fizycznego im. Eugeniusza Piaseckiego w Poznaniu

**SPORT I REKREACJA W STRATEGIACH ROZWOJU
SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO
JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

Wstęp

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku w artykule 68 ust. 5 po raz pierwszy w historii Polski wprost wyrażono zasadę powszechnej dostępności obywateli do dóbr kultury fizycznej, podkreślając jednocześnie, że obowiązek zapewnienia realnego udziału w korzystaniu z tych dóbr spoczywa zarówno na władzy rządowej, jak i samorządowej. Obowiązki władz samorządowych w tym zakresie określają przede wszystkim ustawy o samorządzie terytorialnym (gminnym, powiatowym, województwa) oraz Ustawa o sporcie [z dnia 25 czerwca 2010]. Ta ostatnia, obowiązująca od 16 października 2010 roku, zastąpiła Ustawę o kulturze fizycznej [z dnia 18 stycznia 1996, z późn. zm.] oraz Ustawę o sporcie kwalifikowanym [z dnia 29 lipca 2005] i niejako zawężyła kulturę fizyczną do sportu, wychowania fizycznego i rehabilitacji ruchowej, rozszerzając jednocześnie kompetencje władz samorządowych we wspieraniu sportu profesjonalnego. Zgodnie z zapisami tej ustawy, zapewnienie warunków do rozwoju sportu jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego (JST), przy czym przez termin sport rozumie się „wszelkie formy aktywności fizycznej, które przez uczestnictwo doraźne lub zorganizowane wpływają na wypracowanie lub poprawienie kondycji fizycznej i psychicznej, rozwój sto-

sunków społecznych lub osiągnięcie wyników sportowych na wszelkich poziomach” [Ustawa z dnia 25.06.2010 roku o sporcie]. Definicja ta, wzorowana na definicji z Europejskiej Karty Sportu, nie może być jednak w pełni utożsamiana z definicją rekreacji ruchowej czy aktywności fizycznej.

1. Kompetencje samorządów terytorialnych w zarządzaniu sprawami kultury fizycznej

W znaczeniu prawnym samorząd terytorialny wykonuje zadania administracji publicznej w sposób samodzielny i na własną odpowiedzialność przez odrębne w stosunku do państwa podmioty, które nie są w zakresie wykonywania swoich zadań, poddane ingerencji państwowej [Pająk, 2008]. Podmiotem samorządu terytorialnego jest społeczność lokalna, mieszkająca na danym terenie i zorganizowana w terytorialny związek samorządowy [Dolnicki, 2006], natomiast przedmiotem samorządu terytorialnego jest wykonywanie zadań o charakterze państwowym, klasyfikowanych jako zadania własne i zlecone. Ukształtowany po 1999 roku model samorządu terytorialnego zakłada trój-szczeblowość struktur z główną pozycją gminy jako podstawowej jednostki samorządowej oraz powiatem i województwem jako jednostkami pomocniczymi. Model ten nie hierarchizuje struktur samorządowych, lecz sprzyja uzupełnianiu się działań podejmowanych na różnych szczeblach w celu zapewnienia rozwoju społeczno-gospodarczego danego obszaru [Adamiak, 2001]. Zgodnie z tym modelem najszerszy zakres zadań otrzymał samorząd gminny, ponieważ należą do niego wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami dla innych podmiotów. Są tu na ogół zadania o charakterze zadań własnych, które gminy realizują z własnego budżetu, a ich decyzje w tym zakresie mają autonomiczny charakter. Można tu zaliczyć zadania z dziedziny kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych [Ustawa z dnia 8.03.1990 o samorządzie gminnym...]. Zadania te koncentrują się głównie na popularyzacji wśród mieszkańców korzyści płynących ze sportu i rekreacji, organizowaniu imprez sportowo-rekreacyjnych, zajęć sportowo-rekreacyjnych, zapewnieniu kadry instruktorskiej oraz budowie i utrzymaniu obiektów i urządzeń sportowo-rekreacyjnych. Samorządy gminne najczęściej wykonują wymienione zadania przez udzielanie określonym podmiotom wsparcia finansowego oraz powołując do życia jednostki budżetowe, oferu-

jące usługi sportowo-rekreacyjne (ośrodki sportu i rekreacji). Gminy mogą także zachęcać podmioty prywatne do prowadzenia działalności w zakresie sportu i rekreacji, na przykład przez udzielanie bonifikat przy sprzedaży nieruchomości podmiotom prowadzącym działalność rekreacyjno-sportową o charakterze nonprofit [Borowiec, 2007] oraz stosowanie ulg i zwolnień podatkowych dla podmiotów rozpoczynających działalność w sektorze turystyczno-rekreacyjnym [Rapacz, 2006]. Ponadto do obowiązków organów jednostki samorządu gminnego należy współdziałanie z organami administracji rządowej, dyrekcjami parków narodowych, a także z osobami prawnymi i fizycznymi, prowadzącymi działalność w zakresie kultury fizycznej w celu zapewnienia bezpieczeństwa osób przebywających w górach, a także osób pływających, kąpiących się w wyznaczonych miejscach oraz uprawiających sporty wodne [Ustawa z dnia 29.07.2005 roku o sporcie...].

Zadania powiatu w dziedzinie kultury fizycznej zdefiniowano w art. 4 Ustawy z dnia 5.06.1998 o samorządzie powiatowym w sposób dość ogólny, zapisując, że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, związane ze sprawami kultury fizycznej i turystyki. Zasadniczo samorządy powiatowe realizują te zadania przez udzielanie wsparcia finansowego na różnorodne działania związane z upowszechnianiem kultury fizycznej, prowadzenie ewidencji uczniowskich klubów sportowych, ludowych klubów sportowych i innych klubów sportowych nieprowadzących działalności gospodarczej, sprawowanie nadzoru nad działalnością stowarzyszeń kultury fizycznej oraz związków sportowych oraz współpracę z organizacjami pozarządowymi.

W gestii samorządu wojewódzkiego znalazły się te zadania o charakterze wojewódzkim, których nie zastrzeżono z mocy prawa dla organów administracji rządowej. Regionalne usytuowanie samorządu województwa sprawia, że jest on właściwy w sprawach określania strategii rozwoju województwa, która powinna uwzględniać także sprawy upowszechniania i wspierania rozwoju kultury fizycznej. Zgodnie z Ustawą z dnia 5.06.1998, samorząd województwa powinien wykonywać zadania z zakresu kultury fizycznej, mające charakter wojewódzki, co w praktyce oznacza najczęściej udzielanie wsparcia finansowego na realizację projektów związanych z upowszechnianiem kultury fizycznej na szczeblu wojewódzkim.

W obowiązującej od 16 października 2010 roku Ustawie o sporcie wyraźnie podkreślono rolę władz samorządowych we wspieraniu sportu już przez fakt

poświęcenia temu zagadnieniu osobnego, szóstego rozdziału [Ustawa z dnia 25.06.2010 r. o sporcie...]. W myśl ustawy, wspieranie sportu jest zadaniem własnym jednostki samorządu terytorialnego każdego szczebla (nie tylko gminnego), a warunki i tryb finansowania tego zadania mogą być określane w formie uchwały z jednoczesnym wskazaniem celu publicznego z zakresu sportu, który ta JST zamierza osiągnąć. Zapis ten powinien zmusić JST do bardziej pogłębionej analizy kierunków rozwoju sportu na jej terenie oraz sprawić, że kryteria podziału środków samorządowych staną się dla klubów czytelniejsze [Gniatkowski, Bzdaka, 2010]. W ustawie przewidziano, że wsparciem finansowym mogą być objęte funkcjonujące na terenie JST kluby sportowe, ale tylko te o charakterze non profit. Dotacja może być przeznaczona przede wszystkim na realizację programów szkolenia sportowego, zakupy sprzętu sportowego, pokrycie kosztów organizowania zawodów i uczestnictwa w nich, pokrycie kosztów wynajmu obiektów do celów szkoleniowych oraz finansowanie stypendiów i wynagrodzenia kadry szkoleniowej. Jednym z nowych narzędzi prowadzenia aktywnej polityki wobec sportu jest przewidziana wymienioną ustawą możliwość obejmowania przez podstawową jednostkę samorządu terytorialnego, czyli gminę, akcji (udziałów) klubów sportowych, zorganizowanych w formie spółek prawa handlowego.

Tak ustalony zakres kompetencji i zadań sprawia, że sprawy kultury fizycznej znajdują się w polu zainteresowania wszystkich szczebli władzy samorządowej, które jednak, zgodnie z własnymi potrzebami i możliwościami samodzielnie decydują o kierunkach i priorytetach swojego rozwoju społeczno-gospodarczego i sposobie wykorzystania w tym celu posiadanych zasobów.

2. Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego a planowanie rozwoju sportu i rekreacji

Idea samorządności zakłada, że społeczność lokalna powinna – zgodnie z posiadanymi zasobami oraz ujawnianymi potrzebami i preferencjami – planować i realizować własny rozwój. Pojęcie rozwój lokalny dotychczas nie zostało jednoznacznie zdefiniowane w literaturze, choć w większości proponowanych definicji przez rozwój ten należy rozumieć wzrost szeroko rozumianego potencjału danej jednostki terytorialnej oraz poziomu życia jej mieszkańców [Brol, 1996; Hauser i wsp., 1997; Parysek, 1997; Warda, Kłosowski, 2001; Klasik, Kuźnik, 1998]. A. Klasik i F. Kuźnik [1998] wskazują nawet na dziesięć

głównych składowych, które w polskich warunkach tworzą rozwój lokalny, a wśród nich znalazły się także usługi i zasoby sportowo-rekreacyjne (tabela 1).

Tabela 1

Składowe rozwoju lokalnego i regionalnego

Wzrost gospodarczy i zatrudnienie	Przyrost PKB na mieszkańca, nowe przestrzenie i urzędnia gospodarcze, nowe, atrakcyjne miejsca pracy, spadek bezrobocia
Wzrost dobrobytu i jakości życia	Wzrost dochodów lokalnych i regionalnych, poprawa warunków pracy, zamieszkania, wypoczynku , zdrowotnych i bezpieczeństwa publicznego
Wzrost atrakcyjności inwestycyjnej	Atrakcyjne oferty lokalizacyjne, wysokiej jakości dostępne zasoby ludzkie i materialne, agresywny marketing mocnych stron
Rozwój technologiczny i innowacje	Firmy i produkty zaawansowane technologicznie, centra transferu technologii, rozwój jednostek badawczo-rozwojowych, sieci innowacyjne, lokalne i regionalne środowiska innowacyjne
Restrukturyzacja i dywersyfikacja działalności gospodarczych	Restrukturyzacja wewnętrzna firm i wzrost ich siły konkurencyjnej, zagospodarowanie terenów poprzemysłowych, powstawanie nowych firm w działalnościach alternatywnych względem restrukturyzowanej, starej bazy ekonomicznej, nowe rynki i kontakty biznesowe przedsiębiorców
Rozwój usług i zasobów społecznych	Wzrost dostępu do specjalistycznych usług medycznych, edukacyjnych, kulturalnych, sportowo-rekreacyjnych , nowe obiekty, urzędnia i instytucje w sferze usług społecznych, nowe formy świadczenia usług społecznych
Wzrost ruchliwości zawodowej i społecznej	Zmiany struktury zawodowej mieszkańców, nowe zawody i kwalifikacje dostępne na poziomie lokalnym i regionalnym, częstotliwość zmian miejsca pracy, aktywność obywatelska, zaangażowanie w sprawy publiczne
Rozwój infrastruktury instytucjonalnej	Nowe instytucje administracji publicznej, instytucje wspierania rozwoju, instytucje promocji i reklamy, wzrost kapitału ludzkiego i finansowego, zaangażowanego w lokalnej i regionalnej infrastrukturze instytucjonalnej, nowe formy organizacyjne, partnerstwo publiczno-prywatne
Polepszenie jakości środowiska	Przywracanie utraconych wartości przyrodniczych, eliminacja zanieczyszczeń i zagrożeń środowiska, rozwój infrastruktury ochrony środowiska, rozwój systemów monitoringu ekologicznego, wzrost świadomości ekologicznej mieszkańców i kręgów biznesu
Wzbogacenie tożsamości i procesy integracyjne	Nowe komponenty tożsamości lokalnej i regionalnej, „powroty do źródeł”, ukształtowanie się nowego wizerunku jednostki terytorialnej, symbole integrujące, procesy integracji do wewnątrz i na zewnątrz

Źródło: [Klasik, Kuźnik, 1998, s. 398].

Uchwalona przez Sejm RP Ustawa z dnia 6.12.2006 o zasadach prowadzenia polityki rozwoju definiuje politykę władz w zakresie rozwoju lokalnego jako „zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju oraz spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej, w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej”. Wśród składających się na politykę rozwoju lokalnego działań ustawa wyraźnie wymienia rozwój kultury fizycznej, sportu i turystyki. Oznacza to, że każda JST powinna uwzględniać tę sferę w swojej strategii rozwoju. Zgodnie z ustawą, strategia powinna być dokumentem o nadrzędnym znaczeniu dla rozwoju lokalnego danej jednostki, stymulującym ten rozwój, sterującym jego przebiegiem oraz integrującym wokół niego całą społeczność lokalną. Strategia powinna wyznaczać wizję, misję, cele rozwoju, niezbędne do wykonania zadania oraz problemy do rozwiązania w toku jej realizacji. Warto także podkreślić, że strategia nie polega na przewidywaniu przyszłych decyzji, lecz na określeniu skutków decyzji podejmowanych obecnie. Wśród korzyści, które wynikają z posiadania strategii rozwoju, wymienić można [Nowakowska, 2000; Zalewski, Ziółkowski, 1997; Pająk, 2008]:

- identyfikację oraz respektowanie hierarchii interesów i potrzeb społeczności lokalnej,
- efektywne zagospodarowanie miejscowych zasobów,
- określenie zasad zachowania władzy i administracji samorządowej,
- zapewnienie mieszkańcom oraz podmiotom gospodarczym poczucia stabilizacji,
- określenie kierunków rozwoju na przyszłość, a przez to zmniejszenie niepewności, działania firm, co – wydłużając horyzont decyzyjny – zwiększa ich skłonność do inwestowania,
- możliwość wczesnej identyfikacji potencjalnych zagrożeń dla procesu rozwoju lokalnego oraz likwidacja lub minimalizowanie ich skutków,
- tworzenie korzystnego, atrakcyjnego wizerunku gminy i jej władzy,
- mobilizację dodatkowych środków na rozwój z zasobów lokalnych,
- edukację lokalnej społeczności i popularyzację decyzji władz lokalnych,
- zwiększenie szans przy ubieganiu się o środki na finansowanie rozwoju lokalnego pochodzące z zewnątrz, na przykład z unijnych programów pomocowych czy funduszy strukturalnych.

Opracowanie strategii rozwoju lokalnego wymaga zastosowania określonych metod. W literaturze przedmiotu wymieniane są między innymi takie metody, jak polityczna, strukturalna, samodzielnego opracowywania strategii, spo-

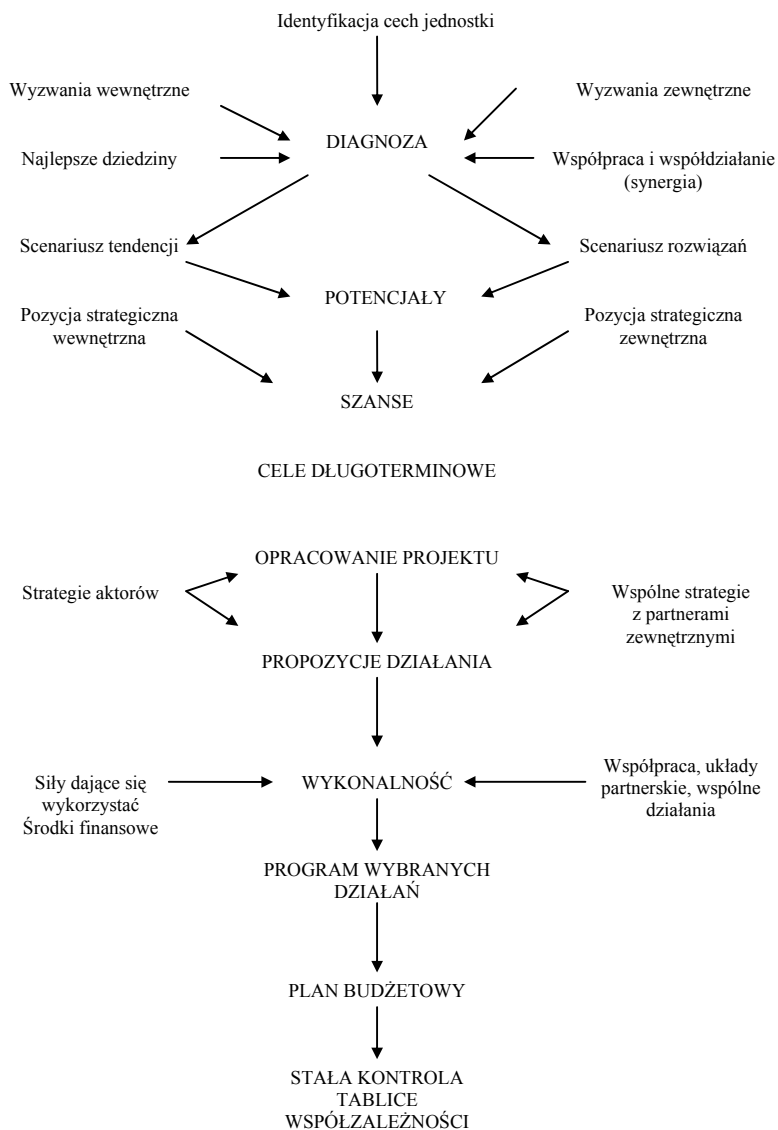
łeczno-ekspercka, ekspercka, partycypacyjna, „ośmiu kroków Nortona Bermana”, biznesplanu czy „burzy mózgów” [Pająk, 2008]. Metodę polityczną charakteryzuje wywieranie nacisku na władze wyższego szczebla w celu osiągnięcia korzyści w postaci ustaw, rozporządzeń, funduszy. Stosowana jest na ogół w sytuacji poszukiwania funduszy na kosztowne inwestycje, na przykład na budowę autostrad, oczyszczalni czy wielkich obiektów sportowych. Wiąże się z niebezpieczeństwem „odwrócenia” procesu budowy strategii, gdyż do możliwości (łatwości) pozyskania funduszy „dopasowuje” się strategię i jej cele. Niestety, w działalności polskich samorządów terytorialnych relatywnie często spotykane jest pośpieszne opracowywanie strategii na potrzeby aplikowania o wsparcie ze środków UE. Metoda strukturalna polega na oparciu rozwoju gminy na planach rozwojowych miejscowych firm, zapewniających miejsca pracy mieszkańcom gminy oraz wpływy do budżetu gminy (z tytułu udziału w podatku od osób prawnych). Metoda samodzielnego opracowywania strategii oznacza opracowanie jej przez urzędników (reprezentacja kluczowych wydziałów/komórek) z ewentualnym udziałem konsultantów (przedstawiciele lokalnej społeczności, podmiotów gospodarczych, instytucji). Z kolei podstawową zasadą metody społeczno-eksperckiej jest opracowanie strategii przez grupę ekspertów, których praca poddawana jest ocenie środowisk lokalnych – przedsiębiorców, organizacji, mieszkańców (konsultacje społeczne). Metoda ta jest najczęściej stosowana w Polsce do budowy strategii sektorowych (np. strategii ochrony środowiska, strategii rozwoju turystyki czy sportu). W metodzie wyłącznie eksperckiej rezygnuje się z konsultacji społecznych, a eksperci współpracują tylko z wybranymi specjalistami z administracji samorządowej. Metoda partycypacyjna oznacza powołanie zbiorowego podmiotu opracowującego strategię, w którego skład wchodzi między innymi przedstawiciele władz samorządowych, lokalnego biznesu, organizacji społecznych, lokalni liderzy. Z punktu widzenia sukcesu strategii, którego jednym z najistotniejszych wyznaczników jest identyfikowanie się lokalnych „aktorów” z jej wizją, misją i celami, metoda ta jest najbardziej wskazana do opracowywania strategii sektorowych. Planowanie strategiczne metodą „ośmiu kroków Nortona Bermana” to osiem kolejnych kroków, zawierających odrębną problematykę, pozwalających na opracowanie zwartych dokumentów częściowych, wykorzystujących efekty poprzednich etapów: (1) zorganizowanie się; 2) przegląd otoczenia; 3) sformułowanie misji i zadań; 4) analiza uwarunkowań; 5) opracowanie planów działania; 6) zestawienie elementów w strategię; 7) upowszechnienie strategii; 8) monitoring i aktualizacja). Metoda biznesplanu opiera się na traktowaniu gminy jak

przedsiębiorstwa, gdzie zasadniczą rolę odgrywa analiza ekonomiczna podejmowanych działań, mających służyć poprawie warunków życia i dochodów mieszkańców. W metodzie „burzy mózgów” wykorzystuje się pracę zespołu ludzi, którzy w sposób twórczy poszukują optymalnych rozwiązań (stosowana głównie w związku z koniecznością zagospodarowania nowego terenu, zmniejszenia wydatków budżetowych).

Zasadniczymi etapami planowania strategicznego są: diagnoza, projektowanie, wdrażanie i kontrola (rys. 1). Etap diagnostyczny obejmuje zebranie informacji o jednostce terytorialnej i jej otoczeniu, opis istniejącego stanu, analizę silnych i słabych stron, szans i zagrożeń, oczekiwania społeczne i uwarunkowania zewnętrzne, charakter podmiotów realizujących strategię oraz sformułowanie rzetelnej diagnozy, będącej warunkiem koniecznym stworzenia programu rozwoju tego obszaru (każda jednostka terytorialna ma swoje specyficzne problemy ekonomiczne, społeczne, polityczne, przestrzenne, których właściwe rozwiązanie jest wyzwaniem dla władz). Etap projektowania polega na określeniu wizji, misji, priorytetów rozwojowych, celów strategicznych i operacyjnych oraz ustaleniu kosztów i źródeł ich finansowania. Wdrażanie oznacza ustalenie harmonogramu realizacji strategii oraz rozdzielenie kompetencji wykonawczych. Etap kontroli wymaga zastosowania instrumentów służących do mierzenia skuteczności podjętych działań.

Nie tylko planowanie ogólnego rozwoju społeczno-gospodarczego JST, ale także planowanie rozwoju każdej poszczególnej sfery i dziedziny życia społecznego czy gospodarczego wymaga zastosowania określonych procedur planistycznych, w tym przeprowadzenia kompleksowej diagnozy, a następnie wyboru optymalnych metod planowania oraz narzędzi wdrażania i monitorowania rezultatów. Zgodnie z Ustawą z dnia 6.12.2006 o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, każda JST zobowiązana jest do uwzględnienia w planach swojego rozwoju społeczno-gospodarczego celów i działań służących rozwojowi kultury fizycznej. We wszystkich strategiach rozwoju JST znajdują się zapisy dotyczące wspierania rozwoju kultury fizycznej, w tym sportu, rekreacji i turystyki aktywnej, jednak tylko nieliczne uznają sport i rekreację za jeden ze strategicznych kierunków rozwoju. Niektóre władze samorządowe dają wyraz swojej szczególnej troski o aktywność fizyczną mieszkańców przez opracowanie odrębnej strategii (tzw. sektorowej) rozwoju kultury fizycznej, sportu i rekreacji. Poświęcenie miejsca sprawom sportu i rekreacji w ogólnej strategii rozwoju JST czy opracowanie strategii sektorowej nie wystarczają do osiągnięcia sukce-

su w tym obszarze. Sukces strategii gwarantuje jedynie jej doskonałe sformułowanie oraz perfekcyjna realizacja (rys. 2).



Rys. 1. Schemat planowania strategicznego

Źródło: [Guesnier, 1993].

		sformułowanie strategii	
		dobrze	słabe
realizacja strategii	dobra	SUKCES	RULETA
	słaba	PROBLEMY	NIEPOWODZENIE

Rys. 2. Rezultaty jakości identyfikacji i realizacji strategii

Źródło: [Zarządzanie strategiczne..., 2001, s. 84].

Czynnikami decydującymi o skuteczności strategii dotyczącej sportu i rekreacji są [Gospodarka lokalna..., 1999; Zmysłony, 2008; Kupiec, 2004; Klasik, Kuźnik, 1998]:

- a) w fazie konstruowania strategii:
 - wybór właściwej metody opracowywania strategii rozwoju sportu i rekreacji,
 - dobór właściwych uczestników procesu konstruowania strategii,
 - przywództwo i instytucjonalizacja procesu konstrukcji strategii,
 - poprawność metodologiczna i trafność diagnozy,
 - trafność i poprawność strategicznego wyboru priorytetów i celów,
 - stosowanie zasady zarządzania zorientowanego na mieszkańca;
- b) w fazie wdrażania i monitorowania strategii:
 - wybór właściwych narzędzi realizacji celów,
 - efektywność struktur zarządzania procesem wdrażania strategii,
 - pełna identyfikacja „bezpośrednich wykonawców” z celami i działaniami przewidzianymi w strategii,
 - wybór właściwych metod i narzędzi monitorowania oraz ewentualnego modyfikowania celów i działań (tabela 2).

Tabela 2

Planowanie strategiczne rozwoju sportu i rekreacji
w jednostkach samorządu terytorialnego

Diagnoza	
przedmiot lub podmiot analizy	niektóre miary lub wskaźniki
Sytuacja demograficzna	np. liczba ludności, struktura demograficzna, przyrost naturalny, prognoza demograficzna dla JST
Poziom aktywności fizycznej mieszkańców	np. częstotliwość podejmowania aktywności fizycznej, preferowane formy, wskazywane przyczyny braku aktywności fizycznej
Infrastruktura sportowa i rekreacyjna	np. liczba obiektów i urzędzeń, liczba/powierzchnia obiektów i urzędzeń w przeliczeniu na 1000 mieszkańców, liczba obiektów i urzędzeń w rozmaitych „przekrojach” (baza szkolna, baza dla sportu profesjonalnego, baza „ogólnodostępna”), powierzchnia terenów „zielonych”, rekreacyjnych
Poziom rozwoju sportu profesjonalnego	np. liczba klubów, liczba zawodników w poszczególnych kategoriach, osiągnięcia (liczba medali, pozycje w rankingach)
Poziomu rozwoju sportu dla wszystkich	np. liczba stowarzyszeń kultury fizycznej, liczba członków
Kadry sportu i rekreacji	np. liczba trenerów, instruktorów, nauczycieli, system kształcenia, wynagrodzenie kadr kultury fizycznej, ich satysfakcja z pracy
Potrzeby w zakresie aktywności fizycznej	np. preferowane formy sportu i rekreacji, odczuwane braki w zakresie infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, w zakresie oferty sportowo-rekreacyjnej
Poziom zadowolenia z oferty sportowo-rekreacyjnej	np. ceny usług sportowo-rekreacyjnych, dostępność usług, jakość obsługi, liczba imprez w ciągu roku, miesiąca, atrakcyjność imprez
Pozostałe czynniki wewnętrzne	np. dochody ludności, wykształcenie, poziom bezrobocia, wskaźniki obrazujące zdrowotność mieszkańców
Czynniki zewnętrzne JST	np. wskaźniki charakteryzujące trendy i tendencje w zakresie sportu i rekreacji, wskaźniki obrazujące pozycję konkurencyjną JST, regulacje prawne
Projektowanie	
ustalenie lub pozyskanie	uszczegółowienie
Wizja, misja	docelowy wizerunek JST w sferze sportu i rekreacji
Priorytety oraz wykonalne i mierzalne cele strategiczne i operacyjne	w obszarze sportu profesjonalnego, sportu szkolnego, sportu powszechnego i rekreacji, infrastruktury sportowo-rekreacyjnej
Rzeczywiste (mieralne, możliwe do poniesienia) koszty związane z realizacją strategii	poziom kosztów inwestycyjnych, organizacyjnych i innych, ustalenie kosztów na poszczególne cele, zadania, okresy czasowe itp.
Realne źródła finansowania	np. budżet JST, kredyty, środki unijne, dotacje rządowe, kapitał prywatny
Akceptacja strategii	społeczeństwo (opinia publiczna), podmioty gospodarcze, instytucje, media, itp.

Wdrażanie	
ustalenie	uszczegółowienie
Wykonalny harmonogram działań	ustalenie ram czasowych realizacji strategii, poszczególnych celów, monitoringu
Zakres kompetencji i odpowiedzialności	ustalenie zadań i kompetencji struktur gminnych, partnerów (organizacje i stowarzyszenia sportowe, placówki oświatowe, uczelnie, firmy itp.)
Sposób upowszechniania strategii	komunikacja wewnętrzna i zewnętrzna
Kontrola	
oceniany aspekt	przykładowe wskaźniki (analiza zmian)
Poziom aktywności fizycznej mieszkańców	odsetek osób deklarujących podejmowanie aktywności fizycznej, częstotliwość podejmowania aktywności fizycznej, odsetek osób deklarujących brak aktywności fizycznej, liczba członków stowarzyszeń sportowych, liczba osób biorących udział w imprezach sportowo-rekreacyjnych
Poziom sportu profesjonalnego	liczba klubów, liczba medali, liczba zawodników ćwiczących w klubach, liczba sportowców/drużyn z terenu JST zajmujących wysokie pozycje w rankingach sportowych
Tempo rozwoju bazy sportowo-rekreacyjnej	liczba obiektów i urzędzeń, liczba/powierzchnia obiektów i urzędzeń w przeliczeniu na 1000 mieszkańców
Kadry sportu i rekreacji	liczba instruktorów, liczba trenerów, poziom wynagrodzenia kadr sportowo-rekreacyjnych

Źródło: opracowanie własne.

Przykładem prowadzonych w artykule rozważań są konkretne strategie rozwoju JST największych polskich miast: Warszawy, Wrocławia, Krakowa, Poznania i Łodzi¹.

Stolica Polski opiera swój rozwój społeczno-gospodarczy na założeniach sformułowanych w dokumencie *Strategia rozwoju miasta stołecznego Warszawy do 2020 roku*, przyjętym Uchwałą Rady Miasta 24 listopada 2005 roku. Realizacja nakreślonej w strategii wizji i misji opiera się na pięciu celach strategicznych i 21 celach operacyjnych. Sprawom sportu i rekreacji poświęcono w tym dokumencie relatywnie niewiele miejsca, nie są również „samodzielnym” celem, lecz jedynie „składowymi” dwóch celów operacyjnych. Z analizy *Strategii rozwoju Warszawy* wynika, że władze miasta skoncentrowały się na rozwoju bazy sportowej i organizacji wielkich imprez sportowych. Dopiero

¹ Strategia rozwoju miasta Krakowa; Program rozwoju oraz promocji sportu i rekreacji w Krakowie na lata 2007–2011; Strategia rozwoju miasta Poznania do roku 2030; Strategia rozwoju miasta stołecznego Warszawy do 2020 roku; Strategia rozwoju sportu w Warszawie do 2020 roku; Klaster Łódzki jako sieć współpracy w zakresie innowacji w regionie na lata 2007–2015; Strategia – Wrocław w perspektywie 2020 plus.

w październiku 2010 roku Rada Miasta Warszawy przyjęła dokument *Strategia rozwoju sportu w Warszawie do roku 2020*, obszerniej (w porównaniu ze strategią) precyzujący działania władz samorządowych stolicy wobec tej sfery życia społecznego i uznający za najważniejsze cele rozwoju wychowanie fizyczne dzieci i sport szkolny, sport jako formę aktywności fizycznej mieszkańców, szkolenie i współzawodnictwo sportowe, kształcenie i doskonalenie kadry trenerskiej oraz budowę i modernizację infrastruktury sportowej.

Wrocław opiera swój rozwój społeczno-gospodarczy na założeniach sformułowanych w dokumencie *Strategia – Wrocław w perspektywie 2020 plus*, przyjętym uchwałą Rady Miejskiej Wrocławia 6 lipca 2006 roku. *Strategia* koncentruje się na opisanu pożądaných zmian cywilizacyjnych przez „wskazanie kierunków, w których Wrocław powinien się zmieniać, w zależności od wyzwań, którym trzeba będzie sprostać i atutów, które można w tym celu wykorzystać”. Sprawy kultury fizycznej (tylko rekreacja, sport, turystyka) poruszano w tak zwanych obszarach: Ludzie, Wspólnoty i Przestrzeń. W obszarze Ludzie podkreślono konieczność stworzenia mieszkańcom Wrocławia warunków do fizycznego i psychicznego odprężenia przez sport i rekreację. W perspektywie Wspólnot podkreślono konieczność wspierania rozwoju organizacji czasu wolnego oraz objęcia mecenatem studenckiej rekreacji i sportu. Zdecydowanie najwięcej miejsca poświęcono sprawom rozwoju kultury fizycznej w obszarze Przestrzeń, wskazując, że Wrocław powinien być między innymi miastem bogatym w imprezy, o bezpiecznej przestrzeni rekreacyjnej, zapewniającym młodzieży dostęp do sportu wyczynowego, miastem „powracającym” nad Odrę.

Strategiczne planowanie rozwoju społeczno-gospodarczego **Krakowa** znalazło wyraz w dokumencie *Strategia rozwoju Krakowa*, przyjętego do realizacji zgodnie z uchwałą Rady Miasta Krakowa 13 kwietnia 2005 roku. Kultura fizyczna (sport, rekreacja, turystyka) jest dla władz Krakowa jednym ze strategicznych kierunków rozwoju, co znajduje wyraz w ujęciu jej w jednym z celów strategicznych (cel III. *Kraków europejską metropolią o ważnych funkcjach kultury, nauki i sportu*). Cel ten świadczy o tym, jak niezwykle ważne dla rozwoju miasta jest tworzenia warunków do rozwoju sportu, kultury fizycznej i rekreacji. Priorytetowe działania na rzecz realizacji tak sformułowanego celu skupiają się na inwestycjach sportowych (obiekty spełniające wymogi międzynarodowych organizacji sportowych), modernizacji stadionów i hal sportowych, tworzeniu miejsc do wypoczynku i rekreacji oraz szkoleniu kadr. Opracowano

programy sektorowe, w tym *Program rozwoju oraz promocji sportu i rekreacji w Krakowie na lata 2007–2011*. Dokument ten jest podstawą do realizacji założeń w strategii celów, ponieważ wskazuje kompleksowo priorytetowe obszary i działania związane z rozwojem i upowszechnianiem kultury fizycznej w Krakowie, harmonogram działań, jednostki odpowiedzialne za poszczególne działania, źródła finansowania oraz wskaźniki służące do monitorowania skuteczności podejmowanych działań.

Podstawowym dokumentem ustalającym kierunki długofalowego rozwoju **Poznania** jest *Strategia rozwoju miasta Poznania do 2030 roku*, przyjęta uchwałą Rady Miejskiej 11 maja 2010 roku. Poznań, podobnie jak Kraków, opiera swój rozwój społeczno-gospodarczy na sporcie i rekreacji, czego wyrazem jest zwrócenie uwagi w jednym z celów strategicznych na konieczność zwiększenia znaczenia miasta jako ośrodka sportu². Sposób realizacji tego celu precyzują aż 3 programy: *Aktywny wypoczynek w Poznaniu* (program nr 3), *Rzeka w mieście* (program nr 14) oraz *Sportowy Poznań* (program nr 15). Spośród wielu przewidzianych w programach zadań szczególny nacisk położono na rozbudowę infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, rewitalizację przestrzeni miasta na potrzeby rekreacji ruchowej, aktywność w staraniach o organizację międzynarodowych imprez sportowych oraz wykreowanie wizerunku Poznania jako międzynarodowego ośrodka sportu.

Łódź opiera strategię swojego długofalowego rozwoju na dokumencie *Klaster łódzki jako sieć współpracy w zakresie innowacji w regionie*, którego głównym celem jest zwiększenie potencjału rozwojowego miasta i regionu sprzyjającego tworzeniu nowych miejsc pracy. *Klaster* polega na integracji przestrzennej i funkcjonalnej przedsiębiorstw w ramach danej branży przemysłu lub spokrewnionych branż, powiązanych uzupełniającą strukturą naukową i polityczną. Analiza dokumentu dowodzi, że strategia rozwoju Łodzi opiera się na rozwoju przedsiębiorczości, pozyskaniu wielkich inwestorów oraz poprawie atrakcyjności miasta. W dokumencie tym nie poruszono zagadnień związanych z długofalowymi planami samorządu rozwoju kultury fizycznej, sportu, rekreacji na terenie miasta. Dokumentem, w którym planuje się działania w zakresie kultury fizycznej, jest *Wieloletni program inwestycyjny miasta Łodzi*, przyjęty Uchwałą Rady Miejskiej w Łodzi 4 lutego 2004 roku. W programie tym prze-

² Kraków, Poznań to jedyne spośród wielkich miast Polski (tj. liczących ponad 500 tys. mieszkańców), które opierają swoją strategię na rozwoju sportu i rekreacji (sport i rekreacja umieszczono na poziomie celu strategicznego).

widziano zainwestowanie ponad 120 mln zł w rozwój bazy sportowo-rekreacyjnej Łodzi, w tym na budowę sztucznego lodowiska, modernizację pięciu basenów przyszkolnych oraz budowę wielofunkcyjnej hali sportowo-widowskowej. Nie jest to jednak dokument o charakterze strategicznym lub nawet operacyjnym, ale wyłącznie informacyjnym dla członków Rady Miasta.

Analiza dokumentów o charakterze strategii (ogólnej lub sektorowej) i sformułowanych w nich zapisów dotyczących sportu i rekreacji kilkunastu innych jednostek samorządowych pozwala na sformułowanie następujących uwag i wniosków³:

- a) strategie są najczęściej opracowywane samodzielnie (zespół urzędników) z uwzględnieniem konsultacji ekspercko-społecznych lub metodą społeczno-eksperską (głównie tzw. strategie sektorowe);
- b) przeprowadzane na potrzeby strategii badania i analizy są często dość pobieżne, ograniczają się do scharakteryzowania wielkości i struktury bazy sportowo-rekreacyjnej, ustalenia liczby klubów, liczby ćwiczących, wydatków z budżetu JST na kulturę fizyczną i sport; bardzo rzadko przeprowadzane są celowe badania mieszkańców;
- c) pobieżność etapu diagnostycznego stawia pod znakiem zapytania trafność wyboru priorytetów i ustalenia drzewa celów;
- d) w diagnozach często wykorzystywana jest „uproszczona” metoda SWOT, na której podstawie niemożliwe jest poprawne podsumowanie

³ Analizie poddano wybrane strategie rozwoju ogólnego oraz wybrane strategie rozwoju sportu, szczególnie strategie powiatów oraz miast Wielkopolski: Strategię rozwoju województwa wielkopolskiego do 2020 roku; Strategię rozwoju sportu i rekreacji w powiecie wrzesińskim na lata 2005–2012; Strategię rozwoju powiatu jarocińskiego na lata 2007–2013; Plan rozwoju lokalnego powiatu wągrowieckiego na lata 2006–2015; Strategię rozwoju społeczno-gospodarczego powiatu pilskiego na lata 2007–2015; Strategię rozwoju społeczno-gospodarczego powiatu czarnkowsko-trzecieckiego na lata 2011–2020; Strategię rozwoju społeczno-gospodarczego powiatu złotowskiego na lata 2007–2013; Strategię rozwoju społeczno-gospodarczego powiatu chodzieskiego na lata 2011–2020; Plan rozwoju lokalnego powiatu poznańskiego na lata 2007–2013; Plan rozwoju lokalnego powiatu międzychodzkiego na lata 2004–2013; Strategię zrównoważonego rozwoju Ostrowa Wielkopolskiego; Strategię rozwoju miasta Leszna; Strategię rozwoju Konina 2007–2015; Strategię zrównoważonego rozwoju gminy Rawicz; Strategię rozwoju turystyki i sportu w gminie Wolsztyn na lata 2008–2018; Strategię rozwoju sportu i rekreacji w mieście i gminie Grodzisk Wlkp. na lata 2008–2017 oraz strategie wybranych innych JST, w tym: Strategię rozwoju sportu miasta Tychy na lata 2009–2015; Strategię rozwoju sportu w województwie śląskim do 2020 roku; Strategię rozwoju sportu w Starachowicach w latach 2009–2015; Program rozwoju sportu i kultury fizycznej w powiecie nowodworskim na lata 2008–2013; Strategię rozwoju kultury fizycznej w Pabianicach do 2015 roku; Strategię rozwoju sportu w gminie Gniewino w latach 2005–2015; Strategię rozwoju Gdańska do roku 2015; Strategię rozwoju województwa mazowieckiego do roku 2020; Strategię rozwoju województwa małopolskiego na lata 2007–2013; Strategię rozwoju województwa dolnośląskiego do roku 2020.

- tego etapu i określenie sytuacji wewnętrznej oraz pozycji konkurencyjnej JST;
- e) cele strategiczne i operacyjne są formułowane bez wskazania sposobów ich monitorowania i ewaluacji rezultatów (brak lub niepełna liczba wskaźników realizacji);
 - f) często brakuje harmonogramu realizacji poszczególnych celów i zadań oraz delegacji odpowiedzialności;
 - g) wysoki poziom ogólności lub brak wskazania źródeł finansowania działań.

Zakończenie

Z porównania praktyki opracowywania strategii rozwoju sportu i rekreacji (kultury fizycznej) w jednostkach samorządu terytorialnego z teoretycznymi zasadami planowania strategicznego wynika, że władze samorządowe, a często także działający na ich zlecenie eksperci wciąż jeszcze powinni się doskonalić w tym zakresie. Pomimo kilkunastoletniego już stosowania tych procedur (od okresu transformacji ustrojowej) nadal w strategiach pojawiają się niedociągnięcia i błędy, utrudniające trafną diagnozę lub właściwe formułowanie priorytetów i celów. Wiele jednostek samorządu terytorialnego ma jednak bardzo dobrze opracowane strategie rozwoju, dające bardzo duże prawdopodobieństwo realizacji celów i osiągnięcie sukcesu.

Literatura

- Adamiak J., *Samorząd terytorialny i jego rola w rozwoju regionalnym i lokalnym*, w: *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*, red. W. Kosiedowski, TNOiK, Toruń 2001.
- Borowiec L., *Controlling w realizacji usług publicznych gminy*, Wolters Kluwer Polska Sp.z oo, Kraków 2007.
- Brol R., *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, w: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. M. Obrębalski, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 1996.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Zakamycze, Kraków 2006.
- Gniatkowski M., Bzdawka M., *Samorząd wspiera klub*, „Sportplus” 2010, nr 2 (31).

- Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. M. Obrębalski, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 1996.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wydawnictwo Zakamycze, Kraków 2006.
- Guesnier B., *Planowanie strategiczne*, w: *Rozwój lokalny i regionalny w okresie transformacji gospodarki polskiej*, red. A. Jewtuchowicz, Uniwersytet Łódzki, Łódź 1993.
- Hausner J., Kudłacz T., Szlachta J., *Instytucjonalne przesłanki regionalnego rozwoju Polski. Synteza wyników badań*, Studia KPZK PAN nr 106, Warszawa 1997.
- Klasik A., Kuźnik F., *Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego i regionalnego*, w: *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, red. S. Dolata, Uniwersytet Opolski, Opole 1998.
- Kudłacz T., *Programowanie rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Kupiec T., *Czynniki sukcesu strategii rozwoju lokalnego na przykładzie gminy Bieruń*, Uniwersytet Śląski, Wydział Ekonomii, praca magisterska napisana pod kierunkiem W. Frenkiel, Katowice 2004.
- Nowakowska A., *Strategia jako narzędzie stymulowania rozwoju gmin*, w: *Strategiczne problemy rozwoju miast i regionów*, red. A. Jewtuchowicz, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2000.
- Nowińska E., *Strategia rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*, UAM, Poznań 1997.
- Pająk K., *Samorząd terytorialny w kształtowaniu rozwoju lokalnego. Studium politologiczne*, PWSZ w Piłi, Piła 2008.
- Parysek J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, UAM, Poznań 1997.
- Parysek J., *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym*, w: *Rozwój lokalny: zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej*, red. J. Parysek, Studia KPZK PAN T nr 104, Warszawa 1995.
- Rapacz A., *Aktywność jednostek samorządu lokalnego na rzecz wspierania przedsiębiorczości firm turystycznych*, w: *Turystyka w ujęciu podmiotowym i przestrzennym. Człowiek – przestrzeń – przedsiębiorstwo*, red. G. Gołębski, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2006.
- Ustawa z dnia 29.07.2005 r. o sporcie kwalifikowanym, DzU 2005, nr 155, poz. 1298.
- Ustawa z dnia 25.06.2010 r. o sporcie, DzU 2010, nr 127, poz. 857.
- Ustawa z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity DzU 2001, nr 142, poz. 1591.
- Ustawa z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym, DzU 1998, nr 91, poz. 578, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie województwa, DzU 1998, nr 91, poz. 576, z późn. zm.

Ustawa z dnia 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, DzU 2006, nr 227, poz. 1658.

Warda J., Kłosowski W., *Wdrażanie lokalnych projektów rozwojowych. Jak radzić sobie z konfliktem*, „Rozwój Regionalny” 2001, nr 2–3.

Zalewski A., Ziółkowski M., *Strategia rozwoju gmin w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 1–2.

Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadków, red. R. Brol, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 1998.

Zmyślony P., *Partnerstwo i przywództwo w regionie turystycznym*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2008.

SPORT AND RECREATION IN THE STRATEGIES OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT UNITS

Summary

Providing the citizens with the possibility to exercise the right to use various forms of physical culture in the place of residence is a task of each regional and local self-government and, like other tasks, requires planning procedures. Strategic planning is used for such a development of the future of a given territorial unit to ensure the best possible quality of life to its residents. Its significant determinant is the possibility of attractive filling of leisure time by sport and recreation. The analysis of strategic development plans of selected Polish regions and districts shows that their authorities give an important weight to efficient management of physical culture development but they often commit mistakes in the process of planning.

Translated by Joanna Śniadek