

KRZYSZTOF KRUKOWSKI

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

BILANS STRATEGICZNY JAKO NARZĘDZIE OCENY POTENCJAŁU ROZWOJU GMINY WIEJSKIEJ

Abstract: Evaluating individual components of commune's strategic potential, it is possible to determine decisive factors on commune development opportunities and the level of their influence. The method of strategic balance can be also used to evaluate commune resources and skills. These strategic balances should be prepared along with defining and redefining the commune development directions and also in case of environmental changes that could significantly influence on further commune development and its competitive position. The following article presents the procedure of building strategic balance based on Warmia and Mazury Region communes cases. Presented procedure was used for the gap identification and for specification of key determinants in rural commune development in the region of Warmia and Mazury. Identified lack of resources and skills should be immediately fulfill to realize chosen variants of strategy.

Wstęp

Rozwój gminy jest uwarunkowany zarówno przez czynniki zewnętrzne, jak i wewnętrzne. W zależności od nurtu zarządzania strategicznego na pierwszym miejscu w procesie budowy strategii można postawić warunki wewnętrzne lub zewnętrzne. Pierwsze podejście jest charakterystyczne dla szkoły zasobowej w zarządzaniu strategicznym, drugie dla szkoły pozycyjnej. Omawiana w opracowaniu metoda bilansu strategicznego jest charakterystyczna dla szkoły zasobowej. W zarządzaniu strategicznym zakłada ona, że aby poznać i zrozumieć źródła przewagi konkurencyjnej organizacji, należy poznać konfigurację jej zasobów i umiejętności, ze szczególnym uwzględnieniem tych

unikalnych. One to właśnie decydują o źródłach sukcesu organizacji. Istotą szkoły jest próba odpowiedzi na pytanie: co powoduje, że dane zasoby i umiejętności są szczególnie ważne w procesie budowy przewagi konkurencyjnej? W przypadku gminy, metoda bilansu strategicznego polega na systematycznej i wielokryterialnej analizie zasobów gminy we wszystkich obszarach jej funkcjonowania¹. Stosując odpowiednią procedurę oceny poszczególnych składników potencjału strategicznego gminy można określić, które z nich decydują o możliwościach rozwoju gmin, oraz jaka jest ich siła wpływu na ten rozwój. Stosując metodę bilansu strategicznego można również zbadać i ocenić zasoby i umiejętności gminy. Bilanse takie powinny być sporządzane w momencie definiowania i redefiniowania kierunków rozwoju gminy (strategii rozwoju), jak również pojawienia się w otoczeniu zmian, które mogą mieć duży wpływ na dalszy rozwój gminy i na jej pozycję konkurencyjną. Przykładem takiej sytuacji jest wstąpienie Polski do Unii Europejskiej. Metodę bilansu strategicznego można wykorzystać w zarządzaniu strategicznym gminą do identyfikacji i analizy zasobów oraz umiejętności gminy; porównania zasobów i umiejętności danej gminy w stosunku do innych; oceny potencjału kompetencji gminy w zakresie tworzenia, utrzymywania i wykorzystywania przewagi konkurencyjnej; wyboru strategii, w której zostaną wykorzystane wszystkie kluczowe zasoby i umiejętności gminy; identyfikacji luk (braków zasobów i umiejętności), które w związku z realizacją wybranych wariantów strategii należy wypełnić; zapewnienia, w trakcie realizacji strategii, maksymalnego wykorzystania zasobów i umiejętności gminy, które dają jej przewagę konkurencyjną oraz stałej rozbudowy bazy zasobowej i umiejętności².

W opracowaniu została przedstawiona procedura budowy bilansu strategicznego na przykładzie gmin wiejskich woj. warmińsko-mazurskiego. Została ona wykorzystana do identyfikacji luki (braków zasobów i umiejętności), które w związku z realizacją wybranych wariantów strategii oraz wejściem Polski do Unii Europejskiej należy wypełnić oraz określenia kluczowych czynników w rozwoju gmin wiejskich regionu Warmii i Mazur.

¹ Metoda w przypadku przedsiębiorstw została opisana w pracy G. Gierszewska, M. Romanowska: *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*. PWE, Warszawa 1997.

² Na podstawie: T. Gołębiowski, *Zarządzanie strategiczne, planowanie i kontrola*. Difin, Warszawa 2001.

Procedura budowy bilansu strategicznego gmin wiejskich

Tworząc bilans strategiczny gminy należy odpowiedzieć na następujące pytania: czy ukształtowany w wyniku dotychczasowego rozwoju gminy stan wszystkich materialnych i pozamaterialnych składników zasobów (umiejętności) gwarantuje jej dalszy efektywny rozwój?; czy stan techniczny oraz ekonomiczny i będący ich wynikiem stan finansowy gminy pozwala na przeprowadzenie zmian rozwoju?; czy istniejąca w gminie struktura zasobów i umiejętności odpowiada złożonym celom rozwoju?; czy wykorzystane są wszystkie potencjalne możliwości zasobów gminy?; czy aktualny system zarządzania, struktury organizacyjne i strategię są adekwatne do programu rozwoju gminy?

Procedura budowy bilansu strategicznego gminy, zaproponowana w tym opracowaniu, składa się z pewnych etapów.

1. Określenie sfer (obszarów strategicznych), w których będą identyfikowane zasoby gminy. Stanowi to punkt wyjścia do ich identyfikacji. Przedmiotem analizy w tym etapie powinny być wszystkie zasoby gminy, należy też dokonać całościowej ich inwentaryzacji. Wyodrębnienie obszarów strategicznych może być oparte na różnych kryteriach, np. rodzaju zasobu (materialne, niematerialne), podsystemów występujących w gminie (np. społeczny, gospodarczy), funkcji, jakie ma do spełnienia gmina (np. infrastruktura techniczna, społeczna), jak również wykorzystania mieszanych kryteriów.
2. Identyfikacja czynników (składników) w poszczególnych obszarach strategicznych. Składniki te powinny być charakterystyczne dla danej sfery oraz kompleksowo ją opisywać. Identyfikując składniki potencjału strategicznego gminy należy brać pod uwagę tylko te czynniki, które przyczynią się do jej rozwoju i służą poprawie jej pozycji konkurencyjnej.
3. Ocena czynników w poszczególnych sferach – punktowa prosta lub ważona. W przypadku oceny punktowej prostej każdemu ze składników przypisujemy punkty w określonym zakresie np. od 1-6, gdzie ocena 1 oznacza bardzo mały wpływ składnika na rozwój gminy, a ocena 6 bardzo duży. W przypadku oceny punktowej ważonej należy przed przypisaniem punktów określić względną wartość poszczególnych składników (przypisać wagi). Z technicznego punktu widzenia są dwa sposoby ustalanie wag. Polegające na przyjęciu za wagi liczb naturalnych z określonego przedziału, np. od 1-3, gdzie 1 oznacza najmniejszą wagę. Metoda ta jest stosowana

w przypadku przyjęcia dużej liczby czynników opisujących każdy z wymiarów macierzy lub przyjęciu za wagi ułamków właściwych z przedziału od 0-1, tak aby suma ustalonych wag wynosiła 1.

4. Opracowanie profilu słabych i mocnych stron gminy w przekroju wyodrębnionych obszarów strategicznych.

Badania potencjału strategicznego gminy powinny obejmować następujące obszary analizy zasobów: opracowanie profilu najważniejszych zasobów gminy w analizowanych obszarach strategicznych; identyfikację kluczowych czynników rozwoju; porównanie profilu zasobów z podstawowymi warunkami powodzenia w celu ustalenia silnych stron, na których należy oprzeć strategię działania, i słabych stron, które należy przezwyciężać, porównanie silnych i słabych obszarów w gminie i jej głównych konkurentów w celu identyfikacji zasobów i umiejętności wystarczających do uzyskania satysfakcjonującej pozycji konkurencyjnej.

Bilans strategiczny wybranych gmin wiejskich woj. warmińsko-mazurskiego

W celu określenia potencjału strategicznego badanych gmin wiejskich woj. warmińsko-mazurskiego potencjał strategiczny badanych gmin podzielono na 9 obszarów strategicznych (sfer): infrastrukturę społeczną, infrastrukturę techniczną, potencjał branżowy przedsiębiorstw, środowiskowy, gospodarczy, demograficzny, społeczny, rynku pracy, instytucjonalny. W każdej sferze wyodrębniono czynniki (składniki), które ją opisują. W ich ocenie zastosowano metodę ekspertów. Grupę ekspertów stanowili wójtowie 41 gmin wiejskich z woj. warmińsko-mazurskiego. Dokonali oni oceny za pomocą skali jednobiegowej od 1-6, gdzie 1 oznaczał bardzo mały wpływ czynnika na rozwój gmin, a 6 bardzo duży.

Najwyższą ocenę punktową otrzymał obszar strategiczny, infrastruktura społeczna. Wśród składników tej sfery największe znaczenie dla rozwoju ma oddziaływanie szkół (gimnazja i podstawowe), najmniejsze jest oddziaływanie ośrodków sportu i rekreacji, czyli że w tym obszarze występuje największa luka rozwojowa (tab. 1).

W przypadku potencjału środowiskowego, składnikiem który w najmniejszym stopniu decyduje o rozwoju gmin są zasoby naturalne (2,7 punkta). Czynnikiem wpływającym najbardziej na rozwój gmin wiejskich regionu Warmii i Mazur są krajobraz oraz lasy (tab. 2).

Tabela 1

Ocena składników infrastruktury społecznej

Lp.	Składniki potencjału strategicznego	Ocena składników
1	Gimnazja	4,7
2	Szkoły podstawowe	4,6
3	Ośrodki kultury	4,0
4	Ośrodki zdrowia	4,0
5	Ośrodki sportu i rekreacji	3,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań.

Tabela 2

Ocena składników potencjału środowiskowego

Lp.	Składniki potencjału strategicznego	Ocena punktowa
1	Krajobraz	4,5
2	Lasy	4,1
3	Jeziora i rzeki	4,0
4	Stan środowiska naturalnego	3,9
5	Dostępność terenów (pod inwestycje)	3,8
6	Położenie geograficzne	3,6
7	Zasoby naturalne	2,7

Źródło: Jak w tab. 1.

Do oceny potencjału infrastrukturalnego gmin wiejskich użyto dziewięciu składników (tab. 3). Biorąc pod uwagę, że ilość i stan infrastruktury są postrzegane jako jeden z głównych czynników determinujących rozwój gmin wiejskich, analiza tej sfery ma szczególne znaczenie. Wynika z niej, że w przypadku gmin wiejskich największa luka rozwojowa występuje w sieci gazowej oraz wysypiskach śmieci. Najlepsza sytuacja istnieje w sieci wodociągowej, telefonicznej oraz energetycznej.

Potencjał instytucjonalny badanych gmin wiejskich jest jedną z najgorzej ocenionych sfer potencjału strategicznego (tab. 4). Tylko banki uzyskały ocenę, która świadczy o dostatecznym wpływie na rozwój, czyli luka w tym przypadku jest najmniejsza. Ocena pozostałych składników potencjału instytucjonalnego wyraźnie odbiega od wartości maksymalnej, czyli sześciu punktów, a w przypadku lokalnych agencji rozwoju oraz inkubatorów przedsiębiorczości jest to ocena minimalna, czyli luka w tym przypadku jest największa.

Tabela 3

Ocena składników potencjału infrastrukturalnego

Lp.	Składniki potencjału strategicznego	Ocena punktowa
1	Sieć wodociągowa	4,9
2	Sieć telefoniczna	4,6
3	Sieć energetyczna	4,3
4	Sieć kanalizacyjna	3,7
5	Sieć dróg lokalnych	3,7
6	Oczyszczalnie ścieków	3,4
7	Sieć komunikacyjna PKS, PKP	3,4
8	Wysypiska odpadów	2,9
9	Sieć gazowa	2,1

Źródło: Jak w tab. 1.

Tabela 4

Ocena składników potencjału instytucjonalnego

Lp.	Składniki potencjału strategicznego	Ocena punktowa
1	Banki	3,0
2	Organizacje społeczne w gminie	1,9
3	Lokalne fundacje	1,3
4	Związki zawodowe w gminie	1,1
5	Lokalne agencje rozwoju	1,0
6	Inkubatory przedsiębiorczości	1,0

Źródło: Jak w tab. 1.

Potencjał gospodarczy opisano pięcioma składnikami (tab. 5). Największa luka występuje w przypadku struktury branżowej przedsiębiorstw działających na terenie gmin wiejskich. Wynika z tego, że ten czynnik jest najmniej korzystny w realizacji rozwoju lokalnego na poziomie gminy wiejskiej. Najlepsza sytuacja występuje w przypadku liczby podmiotów gospodarczych w gminach. Ocena struktury własnościowej przedsiębiorstw świadczy o tym, że spadek liczby jednostek oraz zwiększenie liczby podmiotów w sektorze prywatnym zmniejszy lukę w tym obszarze.

Biorąc pod uwagę składniki potencjału branżowego, czyli rodzaj prowadzonej działalności, do oceny wyodrębniono osiem składników (tab. 6).

Tabela 5

Ocena składników potencjału gospodarczego

Lp.	Składniki potencjału strategicznego	Ocena punktowa
1	Liczba podmiotów gospodarczych	4,0
2	Struktura własności	3,0
3	Powiązania krajowe i zagraniczne	2,2
4	Stopień nowoczesności przedsiębiorstw	2,0
5	Struktura branżowa	1,4

Źródło: Jak w tab. 1.

Tabela 6

Ocena składników potencjału branżowego

Lp.	Składniki potencjału strategicznego	Ocena punktowa
1	Usługi	3,9
2	Agroturystyka	3,5
3	Turystyka	3,2
4	Rolnicze	3,1
5	Przemysłowe	2,8
6	Budownictwo	2,7
7	Ekoturystyka	2,5
8	Transport	2,5

Źródło: Jak w tab. 1.

Ocena zawiera się w przedziale od 2,5 dla takich rodzajów działalności, jak transport i ekoturystyka do 3,9 w przypadku usług. Podmiotami gospodarczymi, na których powinien opierać się rozwój gmin wiejskich w regionie są prowadzące działalność usługową oraz turystyczną. Podmioty z branży turystycznej i agroturystycznej mogły być tak wysoko ocenione ze względu na traktowanie woj. warmińsko-mazurskiego jako regionu turystycznego.

Nisko został oceniony potencjał lokalnych rynków pracy (tab. 7). Wszystkie ze składników opisujących tą sferę oceniono jako niedostateczne. Jest to potwierdzenie tezy, że jedną z głównych barier rozwoju obszarów wiejskich jest jakość zasobów pracy, a nie tylko wysoka stopa bezrobocia. Można więc wnioskować, że wraz z poprawą rynku pracy będzie następowało zmniejszenie bezrobocia. Możliwości rozwoju gmin wiejskich woj. warmińsko-mazurskiego w dużej mierze zależą więc od poprawy (zmniejszenia luki rozwoju) w obszarze rynku pracy.

Tabela 7

Ocena składników potencjału rynku pracy

Lp.	Składniki potencjału strategicznego	Ocena punktowa
1	Ilość zasobów pracy	2,1
2	Wykształcenie	2,0
3	Bezrobocie	1,3
4	Ruch zatrudnionych	1,2
5	Struktura działowo-gałęziowa	1,0

Źródło: Jak w tab. 1.

Za główne bariery rozwoju gmin wiejskich bardzo często uważa się czynniki związane z warunkami społecznymi i demograficznymi. Struktura wykształcenia oraz sytuacja materialna mogą ograniczać rozwój gmin wiejskich. W bilansie strategicznym czynniki składające się na sferę demograficzną i społeczną uzyskały relatywnie niskie noty. Wśród składników potencjału demograficznego najniżej została oceniona migracja, najwyższej zaś struktura wieku (tab. 8).

Tabela 8

Ocena składników potencjału demograficznego

Lp.	Składniki potencjału strategicznego	Ocena składników
1	Struktura wieku ludności	3,1
2	Struktura wykształcenia	3,0
3	Sieć osadnicza	1,8
4	Migracja	1,6

Źródło: Jak w tab. 1.

Potencjał społeczny w przypadku analizowanych gmin wiejskich należy zaliczyć do czynników, które nie przyczyniają się do zwiększenia możliwości rozwoju. Wszystkie z poddanych analizie składników potencjału społecznego uzyskały oceny poniżej trzech punktów, świadczy to o występującej w tej sferze luce. Może ona być utrudnieniem w rozwoju gmin wiejskich.

Pośród czynników potencjału społecznego największe znaczenie w rozwoju gmin wiejskich ma integracja mieszkańców. Jest ona szczególnie ważna w procesie budowy gminnych strategii rozwoju z udziałem społecznym. Czynniki społeczne i demograficzne w gminach wiej-

Tabela 9

Ocena składników potencjału społecznego

Lp.	Składniki potencjału strategicznego	Ocena składników
1	Integracja mieszkańców	2,8
2	Postawy i wartości	2,5
3	Stosunek do przedsiębiorczości	2,3
4	Dochody społeczeństwa	2,2
5	Sytuacja materialna mieszkańców	2,1

Źródło: Jak w tab. 1.

skich woj. warmińsko-mazurskiego w ogólnej ocenie należy zaliczyć do elementów, które utrudniają rozwój.

Podsumowanie

Ocena wszystkich sfer potencjału strategicznego badanych gmin wiejskich pozwala wyciągnąć wniosek, że wszystkie z nich odbiegają do stanu idealnego (ocena 6). Przyjmując, że gmina o idealnych notach w praktyce nie występuje, opracowany bilans strategiczny gmin wiejskich woj. warmińsko-mazurskiego może być pomocny w określaniu luk zasobów poszczególnych gmin. Z oceny punktowej poszczególnych sfer wynika, że potencjał strategiczny gmin jest obniżany przez takie czynniki, jak potencjał instytucjonalny, rynku pracy, społeczny i demograficzny (tab. 10).

Tabela 10

Ocena składników potencjału strategicznego gmin wiejskich

Lp.	Sfery potencjału strategicznego	Ocena punktowa
1	Infrastruktura społeczna	4,1
2	Potencjał środowiskowy	3,8
3	Infrastruktura techniczna	3,7
4	Potencjał branżowy	3,0
5	Potencjał gospodarczy	2,5
6	Potencjał demograficzny	2,4
7	Potencjał społeczny	2,4
8	Potencjał rynku pracy	1,5
9	Potencjał instytucjonalny	1,5

Źródło: Jak w tab. 1.

Przedstawione wyniki nie nastawiają optymistycznie w związku z bliską integracją Polski z Unią Europejską. Wskazują one, że nie ma praktycznie żadnego obszaru strategicznego w potencjale strategicznym gmin regionu Warmii i Mazur, który można byłoby uznać za nieproblemowy. Najlepsza sytuacja występuje w przypadku infrastruktury społecznej i potencjału środowiska naturalnego. Średnia ocena punktowa ze wszystkich sfer potencjału strategicznego wynosi 2,6. Przy ocenie maksymalnej 6 punktów ukazuje to, jaka luka rozwojowa występuje w analizowanych gminach, i jakie są ich podstawy rozwoju, a co się z tym wiąże, pozycja konkurencyjna.

Przy budowie bilansów strategicznych należy pamiętać, że określenie czynników warunkujących rozwój wiąże się z trudnościami wynikającymi z różnych kryteriów oceny przyjmowanych przez poszczególnych ekspertów. Problemy pojawiają się także przy identyfikacji i ocenie składników potencjału strategicznego. Wynikają one z subiektywnej oceny ekspertów (w analizowanym przypadku wójtów gmin). Wadą tej metody jest również niewiedza dotycząca przyszłości oraz potrzeba doboru licznej grupy specjalistów.

Trudności te wiążą się z uzyskaniem odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób wykorzystać zasoby gminy, aby w pełni zaspokoić potrzeby społeczności lokalnej? Można przyjąć, że strategia rozwoju gmin, w której zawarta jest odpowiedź na to pytanie, ma szanse stać się skutecznym narzędziem zarządzania. Gminy mające strategię rozwoju odpowiadającą na to pytanie mają również większe szanse wykorzystania swoich mocnych stron do zdobycia przewagi konkurencyjnej w stosunku do innych gmin. Sporządzenie bilansu strategicznego gminy na pewno może być pomocne w znalezieniu odpowiedzi na to pytanie.