

Jarosław Ignacy

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Tomasz Kopyściański

Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu

**ISTOTA I CHARAKTER
GMINNYCH PROBLEMÓW ROZWOJOWYCH
– DIAGNOZA STANU OBECNEGO
W ŚWIETLE BADAŃ EMPIRYCZNYCH**

1. Wstęp

Stopniowa decentralizacja funkcji państwa sprawiła, że samorząd gminny stał się reprezentantem władzy lokalnej, biorąc na siebie odpowiedzialność za wspólnotowy konsensus dotyczący kierunków rozwoju każdej społeczności lokalnej. Wraz z nowymi możliwościami działania i większą swobodą decyzyjną pojawiły się nowe wyzwania wynikające z rynkowego ładu gospodarczego, opartego na konkurencyjności i przedsiębiorczości. Zarysowujące się w tych warunkach szanse i możliwości rozwojowe powinny zostać optymalnie wykorzystane, co przyniesie wymierne korzyści całej wspólnotie lokalnej. Efekty i skuteczność podejmowanych działań zależą w głównej mierze od zaangażowania, wiedzy i kompetencji władz samorządowych, jak też od jakości szeroko pojętego zarządzania lokalnym układem terytorialnym. Czynniki te spowodowały diametralną zmianę sytuacji lokalnych wspólnot i zmusiły je do poszukiwania rozwiązań pojawiających się na tym tle problemów¹. Niezbędnym elementem służącym poszukiwaniu rozwiązań empirycznie zaobserwowanych słabości i kluczowych problemów rozwojowych gminnych jednostek samorządowych jest diagnoza stanu obecnego, uwzględniająca krajowe uwarunko-

¹ Ich różne aspekty (teorie wzrostu, konkurencyjność układów lokalnych, szanse i zagrożenia rozwoju) przedstawia zagraniczna literatura: [Stimson, Stough, Roberts 2002; Bendavid-Val, Malecki 1991; *Strategic Planning...* 1998].

wania społeczno-gospodarcze. Celem artykułu jest także identyfikacja przyczyn neuralgicznych problemów, z jakimi borykają się jednostki samorządowe.

Przedstawione w niniejszym artykule informacje, dane i wnioski stanowią wynik holistycznych badań empirycznych² dotyczących doświadczeń gmin dolnośląskich płynących z wykorzystania podejścia strategicznego w rozwiązywaniu lokalnych problemów rozwojowych (obejmowały one problematykę rozwoju lokalnego, celów strategicznych, kryteriów i zasad ich wyboru, jak również barier wdrażania strategii rozwoju lokalnego). Badania zostały przeprowadzone w okresie od stycznia 2005 r. do czerwca 2006 roku. Aby zapewnić kompleksowe ujęcie problematyki, zastosowano wielowymiarową analizę badanych zjawisk i procesów. Empiryczny proces badawczy opierał się na połączeniu kilku perspektyw obejmujących:

1) zebranie materiałów źródłowych w postaci strategii rozwoju gmin województwa dolnośląskiego: badaniom poddane zostało 55 dokumentów – strategii rozwoju, w których zawarto ok. 250 celów strategicznych; przy doborze analizowanych strategii celowo zachowane zostały odpowiednie proporcje poszczególnych rodzajów gmin, tak aby ich struktura była zbliżona do struktury rodzajowej gmin całego województwa dolnośląskiego;

2) ankietę badawczą skierowaną do wszystkich gmin województwa dolnośląskiego, w sumie badaniem objęto więc 169 jednostek terytorialnych; badania ankietowe przeprowadzono w okresie od lutego do grudnia 2005 r., w tym czasie dzięki aktywnej postawie badawczej uzyskano zwrot 89 ankiet, co stanowi ok. 54% badanych jednostek samorządu terytorialnego; uzyskaną zwrotność ankiet należy uznać za wysoką i wystarczającą do opracowywania analiz i raportów [Babbie 2004, s. 288]; po analizie zgromadzonych danych, do dalszych pogłębionych badań, metodą doboru celowego, wytypowano kilka jednostek gminnych;

3) badania terenowe w formie wywiadu pogłębionego w kilkunastu gminach (wybranych metodą doboru celowego, według wiedzy i uznania prowadzącego badanie), przeprowadzone w celu rozpoznania rzeczywistych procesów zachodzących w gminach województwa dolnośląskiego. Dodatkowo w celu weryfikacji wniosków odbyły się również spotkania z innymi organizacjami i instytucjami, których działalność związana jest z finansowo-strategicznymi aspektami rozwoju lokalnego.

2. Rola zarządzania strategicznego w rozwiązywaniu problemów rozwojowych gmin

Ogólnie należy stwierdzić, że podstawowym dążeniem gminnych władz samorządowych powinna być troska o zapewnienie możliwie najlepszego środowiska

² Prace badawcze dofinansowane z projektu „DR BEST”, realizowanego w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, Priorytet II, działanie 2.6, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

życia dla mieszkańców, które powstaje dzięki połączeniu różnych walorów użytkowych lokalnego układu społeczno-gospodarczego. Oznacza to, że samorząd gminny, jako faktyczny gospodarz danego terytorium, jest odpowiedzialny za warunki życia mieszkańców, rozwój gospodarczy, racjonalne zagospodarowanie przestrzeni, ochronę zasobów środowiska przyrodniczego i dziedzictwa kulturowego, czyli za organizację, strukturę, funkcjonowanie i rozwój lokalnego środowiska mieszkańców gminy [Parysek 1997, s. 15-17]. Problem kreowania i stymulowania rozwoju gospodarczego powinien stanowić przedmiot szczególnej troski władz gminnych. To właśnie od skali, tempa i poziomu rozwoju lokalnej gospodarki zależą tak podstawowe kwestie, jak poziom bezrobocia, wielkość dochodów ludności i dochody budżetu gminy. Kreowanie i stymulowanie lokalnego rozwoju gospodarczego należy uważać za skuteczne, gdy zapewniają uzyskanie zakładanych efektów tzn. osiągnięcie przyjętych celów rozwojowych [Biniecki 2003, s. 119]. Podjęcie skutecznych działań w zakresie kształtowania i pobudzania rozwoju gospodarczego gminy wymaga posiadania przez władze samorządowe odpowiedniej wiedzy i dobrej znajomości [Ziółkowski, Goleń 2003, s. 55]:

- a) sytuacji gospodarki lokalnej oraz uwarunkowań i możliwości jej rozwoju,
- b) wymagań i preferencji lokalizacyjnych firm,
- c) tendencji rozwojowych (dotychczasowych i przyszłych) gospodarki narodowej.

Posiadana wiedza i zgromadzone informacje powinny przyczynić się do podjęcia trafnych decyzji zmierzających do wykorzystania szans rozwojowych i własnego potencjału jednostki terytorialnej, a w konsekwencji do rozwoju lokalnej wspólnoty. Spowoduje to wzrost zarówno poziomu życia społeczności lokalnej, jak i dochodów gminy, które można przeznaczyć na dalsze stymulowanie jej rozwoju.

Na tym tle widać więc, jak istotną rolę w obecnych warunkach funkcjonowania gmin może odegrać zarządzanie strategiczne, które powinno w sposób decydujący przyczynić się do [Ziółkowski, Goleń 2003, s. 59]:

- trafnego rozpoznania i wskazania najważniejszych problemów, mających strategiczne znaczenie dla skali i tempa rozwoju gospodarki lokalnej,
- kompleksowego rozwiązywania problemów, traktowania gminy jako części otoczenia, które stanowi dla niej zbiór zarówno szans, jak i zagrożeń rozwojowych, a także weryfikuje osiąganie sukcesów w działaniu,
- orientacji na przyszłość, czyli umożliwienia rozwiązywania obecnych problemów w kontekście przyszłości, a także, co niezmiernie istotne, do uznania, że postęp jest znacznie ważniejszy niż przetrwanie,
- orientacji na wyniki, czyli osiągania celów poprzez systematyczną, skuteczną i efektywną realizację zaplanowanych wcześniej zadań, wymaga to zwłaszcza wypracowania zasad wyboru celów i jasnych reguł postępowania oraz kryteriów selekcji podejmowanych działań.

3. Kluczowe problemy rozwojowe gmin – diagnoza empiryczna

W obecnych warunkach społeczno-gospodarczych praktyczna realizacja przedstawionych postulatów zależy od rozwiązania złożonych dylematów dotyczących długofalowego rozwoju lokalnych wspólnot. Zmiana obecnego, daleko niezadawalającego stanu rzeczy, wymaga przewyciężenia wielu problemów i trudności rozwojowych, z którymi borykają się gminy; należy wymienić zwłaszcza:

- słabość ekonomiczną gmin,
- różnorodność interesów i potrzeb, które wymagają zaspokojenia,
- brak ciągłości realizowanej ścieżki rozwoju,
- niewystarczające zaangażowanie zarządzających i mieszkańców w poszukiwanie rozwiązań problemów rozwojowych.

Warto podkreślić, że są one ze sobą nierozzerwalnie związane, tworząc jednolitą, funkcjonalną całość, dlatego też zostaną zaprezentowane w analogicznej formie. Wypreparowanie i fragmentaryczne omówienie przedstawionych elementów siłą rzeczy sprzyja utraceniu z pola widzenia ich dynamicznej współzależności oraz utrudnia dostrzeżenie wzajemnych powiązań, co jest wysoce niepożądane.

Nie ulega wątpliwości, że słabość ekonomiczna gmin bezwzględnie wymaga szczególnej dbałości o efektywność wydatkowanych środków i rozważnego podejmowania decyzji dotyczących przyszłości jednostki terytorialnej. W tej sytuacji również formułowanie strategii rozwoju musi odbywać się ze świadomością ramowych warunków działania, m.in. poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gminy, sytuacji finansowej budżetu państwa i samorządów, obowiązujących przepisów prawnych i finansowych, możliwości finansowych gminy, poziomu aktywności i skuteczności władz samorządowych, pracowników urzędu gminy czy też szans pozyskania zewnętrznych źródeł finansowania dla przewidywanych inwestycji. W tym kontekście trudna do zaakceptowania jest niefrasobliwość i bez troska wykazywana przez większość gmin województwa dolnośląskiego nie tylko na etapie tworzenia, ale i realizacji strategii. Skromne zasoby nie są bowiem dla gmin przeszkodą do formułowania ofensywnych i nadmiernie licznych celów³, choć przeprowadzone badania dotychczasowych efektów funkcjonowania gmin jednoznacznie wskazują, że zbyt dowolne kształtowanie liczby oraz zakresu celów w praktyce może przesądzić o porażce strategii już na etapie jej tworzenia. Warto pamiętać, że zarówno praktyka, jak i teoria stale wracają do jednej konkluzji – im mniej kluczowych celów, tym lepiej, tym większa szansa na sukces [Obłój 2007, s. 423] (za: [Drucker 1976]). Należy zdawać sobie sprawę z faktu, że istnieje i istnieje będzie wiele nierozwiązanych problemów społeczno-gospodarczych, których nie można ująć w ramach dokumentów strategicznych, gdyż nie mają one kluczo-

³ A za takie należy bez wątpienia uznać przypadki przyjmowania kilkunastu, a nawet 22 celów I rzędu, większość badanych gmin przyjmowała od 5 do 8 celów strategicznych (I rzędu).

wego znaczenia dla przyszłości jednostki⁴. Oczywiście potrzeb zawsze jest dużo, słabość zaś ekonomiczna gmin poważnie ogranicza możliwości ich zaspokojenia, dlatego też najważniejsze staje się doprowadzenie do wyboru autentycznie najważniejszych i najpilniejszych z punktu widzenia generowania impulsów rozwojowych celów oraz hierarchii wartości lokalnej wspólnoty. W tych warunkach niezmiernie zastanawiający wydaje się prawie zupełny brak hierarchizacji wiązki celów przyjętej przez władze gmin. Wskazuje to, że przyczyna tkwi znacznie głębiej, tzn. pieniędzy jest zawsze za mało, a problemem jest to, że zbyt wiele celów uważa się za równie ważne. Powoduje to daleko idące konsekwencje, bowiem przekształcenie strategii i celów strategicznych w „koncert życzeń” nie może dobrze służyć rozwojowi jednostki, gdyż postęp i rozwój nie dokonuje się dzięki samemu wyartykułowaniu wszelkich możliwych potrzeb i problemów.

Warto również pamiętać, że realizacja ustaleń strategii zawsze wiąże się ze znacznymi kosztami, które muszą znaleźć swoje odzwierciedlenie w corocznych budżetach gminy. Strategia i jej finansowanie są ze sobą nierozzerwalnie związane, a przeprowadzone badania empiryczne jednoznacznie wskazują, że ten oczywisty związek niezmiernie rzadko bywa zachowany. Znikome przełożenie długofalowych zamierzeń na coroczne budżety stanowi bardzo istotną bolączkę polskich samorządów. Przyjęte cele z reguły pozostają w dosyć luźnym związku z podejmowanymi działaniami i realizowanymi inwestycjami.

Wyrazem niepoważnego traktowania samej strategii jest również brak troski o zapewnienie mierzalności celów, programów i zadań, jak i niemal zupełny brak monitoringu efektów wdrażania strategii⁵. W zestawieniu z tymi faktami dziwi, że gminy znacznie większą wagę w zakresie czynników utrudniających wdrożenie strategii przypisują barierom zewnętrznym niż barierom wewnętrznym, które można złagodzić bądź wyeliminować, wykorzystując w tym celu dostępne instrumenty. Przeprowadzone badania wskazują również, że postawę gmin charakteryzuje niedocenianie własnych możliwości wpływania na wdrażanie strategii rozwoju lokalnego, a wśród samorządów gminnych powszechne jest przekonanie o braku możliwości realizacji zamierzeń strategicznych. Wydaje się jednak, iż nie tu tkwi problem, jak bowiem wytłumaczyć, że słabość ekonomiczna gmin nie powoduje szczególnej dbałości i troski o efektywność wydatkowania dostępnych środków, której wyrazem jest m.in. wyraźna hierarchizacja i realizacja kluczowych zadań. Analizując argumentację lokalnych władz, czasem można nawet odnieść wrażenie, że skromność dostępnych środków stanowi główną, jeśli nie jedyną, przeszkodę na

⁴ Tymczasem sensem zarządzania strategicznego jest wyselekcjonowanie przedsięwzięć priorytetowych dla przyszłości, zob. [Kaleta 2006b, s. 73].

⁵ Przeprowadzone badania upoważniają do stwierdzenia, że w jedynie pojedynczych przypadkach gminy podejmowały próby działań w tym zakresie, co w skali badań stanowi niewielki ułamek analizowanych gmin.

drodze realizacji ambitnych planów władz samorządowych. W związku z tym należy stwierdzić, że w świetle badań empirycznych istnieje jeszcze szereg innych przyczyn odpowiedzialnych za bardzo niski poziom realizacji strategicznych zamierzeń w lokalnych układach społeczno-gospodarczych. W tym zakresie szczególnie dotkliwy jest brak ciągłości realizowanej ścieżki rozwoju. Strategie rozwoju lokalnego są traktowane w gminach często jako dokumenty o charakterze politycznym, przygotowywane i realizowane przez przedstawicieli określonej opcji politycznej wyłonionej drogą demokratycznych wyborów. Jednak ponieważ uchwalana strategia zazwyczaj wykracza poza ramy kadencji władz, więc staje się ona wrażliwa na zmiany polityczne (por. [Długosz 2001, s. 174]). W sporej części gmin prowadzi to do swoistej gry politycznej, której wynikiem są zasadnicze zmiany kierunków rozwoju, sposobów finansowania przedsięwzięć oraz priorytetów rozwojowych czy też harmonogramu wdrażania. Oczywiście zmiany stanowiące reakcje na przeobrażenia uwarunkowań, w jakich przyszło działać jednostce, należy ocenić pozytywnie. Natomiast zmianom w głównych priorytetach, podyktowanym przyczynami politycznymi, ambicjonalnymi lub brakiem chęci do kontynuacji rozwiązań poprzedników, należy skutecznie zapobiegać. Ciągłe wprowadzanie wciąż nowych pomysłów dotyczących priorytetów strategii, alokacji środków służących jej realizacji, a także nieustanna zmiana kryteriów wyboru są niewątpliwie niebezpieczne nie tylko dla skuteczności wdrażania strategii, ale dla rozwoju całego układu terytorialnego w ogóle [Filipiak i in. 2005, s. 143]. Tymczasem wymownym przykładem ilustrującym postawę władz gminy jest choćby trudna do zaakceptowania, ogromna niechęć gmin do aktualizacji strategii rozwoju, podczas gdy normą staje się opracowywanie zupełnie nowego dokumentu wraz ze zmianą lokalnych władz. Wynika to stąd, że w odniesieniu do znacznej części strategii zaniechano prób jej wdrożenia, choć podjęcie tego trudu mogłyby stać się źródłem cennych wskazówek służących poprawie i aktualizacji koncepcji rozwoju. Przedstawione rozważania jednoznacznie wskazują, jak niekorzystne dla perspektyw rozwoju lokalnego układu społeczno-gospodarczego skutki mogą wywołać decyzje obliczone na uzyskanie korzyści w krótkim czasie. Nadmierne zawężenie horyzontu czasu stanowi jeden z najczęstszych oraz najpoważniejszych błędów zarządzania strategicznego [Kaleta 2005, s. 40]. Zagadnienie to w działalności jednostek samorządu terytorialnego zyskuje jeszcze wyższą rangę ze względu na wielość problemów do rozwiązania stojących przed administracją samorządową oraz różnorodność interesów i lokalnych potrzeb, które mają zostać zaspokojone. Dodatkową trudność w stosowaniu odległego horyzontu czasu podejmowanych działań stanowi cykliczność zarządzania związana z kadencyjnością władz. Zabieganie o poparcie społeczne nie sprzyja myśleniu w kategoriach czasu dłuższego niż sprawowana kadencja. Również nacisk spraw bieżących i niezaprzeczalna konieczność ich załatwienia oraz krótki (w sensie strategicznych wymiarów czasu) okres urzędowania

władz [Czornik 2005, s. 50] stanowi kolejny czynnik, który w świetle przeprowadzonych badań nie sprzyja strategicznemu myśleniu w jednostkach terytorialnych. Wtedy zaniedbuje się myślenie o przyszłości, a górę nad troską o długofalowy rozwój bierze działalność interwencyjna i bieżące rozwiązywanie jedynie najbardziej nabrzmiałych i palących problemów, czego efektem najczęściej jest „dryf strategiczny” jednostki gminnej, wyrażający się brakiem postępu w podejmowaniu kluczowych dla jej przyszłości działań.

Wybór celów, określonej drogi rozwoju, jak każde rozstrzygnięcie strategiczne, nieuchronnie powoduje rezygnację z innych możliwości. Jest to wyjątkowo trudne, gdy próbuje się odpowiadać na oczekiwania wszystkich grup społecznych jednocześnie, niezależnie od ich siły oddziaływania. Przeprowadzone badania wskazują, że chęć uniknięcia konfliktów i antagonizowania grup społecznych powodują albo wyartykułowanie wszelkich możliwych potrzeb, problemów i oczekiwań lokalnej społeczności, albo też prowadzą do przyjęcia zachowawczej postawy wobec rzeczywistości. Obie możliwości nie są korzystne z punktu widzenia jednostki terytorialnej, gdyż zamiast rozwoju powodują jedynie stagnację.

Badania empiryczne jednoznacznie wskazują, że bierność wykazywana przez przeważającą część gmin województwa dolnośląskiego nie jest dziełem przypadku ani nieszczęśliwym zbiegiem okoliczności. Okazuje się, że sprzyja jej również „systemowa” specyfika administracji samorządowej. Warto zdać sobie sprawę, że jednostki samorządu terytorialnego znacząco różnią się w tym względzie od pozostałych uczestników procesu rynkowego. Jednym z istotnych czynników wpływających na zachowania ludzi powiązanych z samorządem terytorialnym jest kadencyjność władz i troska o poparcie społeczne. Powszechnie uważa się, że wpływa to niekorzystnie na chęć myślenia w perspektywie dłuższego czasu, nie sprzyja też pewnej strategicznej refleksji związanej z kierunkami rozwoju i całokształtem działalności gminy w ogóle. Jest ona traktowana jako luksus, gdyż działania prowadzone są zwykle w ramach pewnego rodzaju rutyny, utrwalanej m.in. przez niewystarczające środki finansowe. Trudności te potęgowane są przez charakterystyczne cechy samorządu, takie jak zasada działania *non-profit*, konieczność zaspokajania potrzeb społecznych, dominacja zależności hierarchicznych w strukturze organizacyjnej oraz tendencje do budowania własnych celów organizacji. Powodują one, że samorzady noszą rys biurokratyczny, powodujący, że podejmowanie nowych, twórczych działań najczęściej po prostu się nie opłaca. Silnie spłaszczona struktura płac oraz znikoma swoboda kształtowania naturalnych bodźców finansowych i skromny zakres narzędzi służących różnicowaniu płac w zależności od efektów osiągniętych⁶ w praktyce nie wpływają motywująco na zaangażowanie

⁶ Dodatkowych, interesujących informacji na ten temat dostarczyło Internetowe Badanie Wynagrodzeń przeprowadzone przez portal wynagrodzenia.pl wraz z wp.pl, pracuj.pl, bankier.pl,

pracowników sektora samorządowego, w którym premiowany jest raczej brak rażących uchybień w pracy niż twórcza aktywność. Takie podejście często przyczynia się do niewystarczającego zaangażowania zarządzających w poszukiwanie rozwiązań istniejących problemów. Przeprowadzone badania wskazują, że wyraża się ono przede wszystkim w formalnym traktowaniu procesu zarządzania strategicznego i formułowaniu strategii głównie pod wpływem wymagań dotyczących uzyskania zewnętrznych źródeł finansowania. Przy takim podejściu rola strategii zostaje sprowadzona do formalnego, traktowanego instrumentalnie opracowania i nie jest efektywnie wykorzystywana. Sprzyja temu brak aktywności i zainteresowania mieszkańców wspólnoty działaniami władzy, spowodowany m.in. poczuciem nikłego wpływu na przebieg procesów rozwojowych.

4. Podsumowanie

Wskazane czynniki (szerzej [Kaleta 2006a, s. 49-54]) sprawiają, że w gminach wysoce prawdopodobne jest zaniechanie działań strategicznych i stopniowo postępująca marginalizacja znaczenia strategii. Istnieje wiele czynników sprzyjających takiemu procesowi, brakuje natomiast wyraźnych bodźców zdolnych zapobiec bierności, pobudzających i premiujących aktywność. Wymienione wcześniej czynniki sprzyjające zaniechaniu aktywności, osłabiające motywacje i utrudniające konsekwentną realizację strategicznych zamierzeń powodują, że w gminach prawdopodobieństwo poświęcenia się rozwiązywaniu jedynie bieżących problemów jest szczególnie wysokie. Zidentyfikowane problemy wskazują na wiele trudności związanych z długofalowym rozwojem gmin i wymagają poszukiwania sposobów ich przezwyciężenia. Istotne możliwości w tym zakresie daje zarządzanie strategiczne i wykorzystanie strategii traktowanej jako narzędzie służące osiągnięciu celów oraz stanowiącej długofalową płaszczyznę współpracy i rozwiązywania konfliktów.

Literatura

- Babbie E., *Badania społeczne w praktyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
Bendavid-Val A., Malecki E., *Technology and Economic Development: The Dynamic of Local, Regional and National Competitiveness*, Longman Scientific and Technicals, Harlow 1991.
Biniecki J., *Ocena skutków wdrażania strategii*, [w:] *Wdrażanie strategii rozwoju miasta*, red. M. Czornik, Wyd. AE, Katowice 2003.
Czornik M., *Promocja miasta*, Wyd. AE, Katowice 2005.

- Długosz D., *Mechanizmy tworzenia i wdrażania polityk publicznych*, [w:] *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, Wyd. AE, Kraków 2001.
- Drucker P.F., *Skuteczne zarządzanie*, PWN, Warszawa 1976.
- Filipiak B i in., *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005.
- Kaleta A., *Bariery zarządzania strategicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] *Strategie rozwoju lokalnego*, Monografie – Prace Zbiorowe nr w WSZ „Edukacja”, Wrocław 2006a.
- Kaleta A., *Najistotniejsze błędy w praktyce zarządzania strategicznego*, [w:] *Zarządzanie strategiczne w praktyce i teorii*, red. A. Kaleta, K. Moszkowicz, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 1025, Wrocław 2005.
- Kaleta A., *Proces wyboru strategicznego – kluczowy etap zarządzania strategicznego*, [w:] *Zarządzanie strategiczne w badaniach teoretycznych i praktyce*, red. A. Kaleta, K. Moszkowicz, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 1137, Wrocław 2006b.
- Obłój K., *Strategia organizacji*, PWE, Warszawa 2007.
- Parysek J.J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1997.
- Stimson R.J., Stough R.R., Roberts B.H., *Regional Development Analysis and Planning Strategy*, Springer, Heidelberg 2002.
- Strategic Planning Threats and Opportunities for Planners*, red. J.M. Bryson, R.L. Einsweiler, Planners Press, American Planning Association, Washington 1998.
- Ziółkowski M., Goleń M., *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym*, [w:] *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, SGH, Warszawa 2003.

THE ESSENCE AND CHARACTER OF LOCAL DEVELOPMENT PROBLEMS – CURRENT STATE DIAGNOSIS BASED ON EMPIRICAL RESEARCH

Summary

Some conclusions gathered during holistic empirical research of Lower Silesian communities are presented in this article. Communal self-government has substantially increased its role since 1989. Although new chances and opportunities have been given, many new threats and problems had to be faced up. Local development is the most important aim of communal self-government. This paper describes the main problems, regarding the process of local development, that the local communities are dealing with. It also indicates its main causes of observed difficulties. The current state analysis is based on an empirical approach.