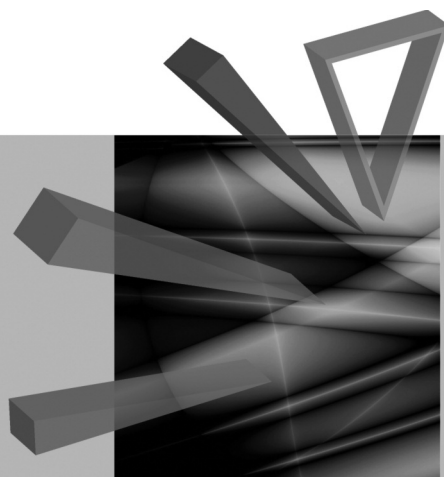


PRACE NAUKOWE
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
RESEARCH PAPERS
of Wrocław University of Economics

240

Gospodarka przestrzenna



Redaktorzy naukowi
Anna Dybała
Jacek Potocki



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2011

Recenzenci: Beata Filipiak, Krystian Heffner, Krzysztof Mazurski

Redaktor Wydawnictwa: Dorota Pitulec

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Cibis

Łamanie: Comp-rajt

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl> oraz w The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com, a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2011

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695- 256-7

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	7
Franciszek Adamczuk: Nowa strategia rozwoju Euroregionu Nisse- -Nisa-Nysa (ERN) – próba systematyzacji założeń i najważniejszych priorytetów	9
Dariusz Głuszczyk: Innowacje we współczesnych koncepcjach rozwoju re- gionalnego	21
Marian Kachniarz: Modele przekształceń szpitali	33
Bogdan Klepacki, Barbara Kusto: Kapitał ludzki władz samorządowych a poziom rozwoju gmin (na przykładzie województwa świętokrzyskiego) ...	46
Natalia Krawczyszyn: Turystyczne marki „Citywalk” i „Fortfan” jako przykład tansgranicznej współpracy sieciowej	58
Urszula Markowska-Przybyła: Rola władz publicznych we wspieraniu ka- pitału społecznego	68
Zbigniew Piepiora: Finansowanie przeciwdziałania skutkom katastrof natu- ralnych w powiecie kamiennogórskim	80
Jacek Potocki: Przestrzenne rozmieszczenie miejsc letniego wypoczynku urlopowego w Polsce w 2010 roku	91
Andrzej Sztando: Bariery zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym	104

Summaries

Franciszek Adamczuk: New strategy of development of the Euroregion Euroregion Nisse-Nisa-Nysa – an attempt of the systematization of as- sumptions and the most important priorities	20
Dariusz Głuszczyk: Innovation in modern concepts of regional devel- opment	32
Marian Kachniarz: Models of hospitals transformation	45
Bogdan Klepacki, Barbara Kusto: Human capital of local government au- thorities in relation to the level of commune’s development (on an ex- ample of Świętokrzyskie voivodeship)	57
Natalia Krawczyszyn: “Citywalk” and “Fortfan” tourist brands as an exam- ple of transborder network co-operation	67
Urszula Markowska-Przybyła: The role of public authorities in supporting social capital	79

Zbigniew Piepiora: Financing the counteraction of the effects of natural disasters in Kamienna Góra county	90
Jacek Potocki: Spatial distribution of holiday destinations in Poland in 2010	103
Andrzej Sztando: Barriers of local development strategic management	115

Andrzej Sztando

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

BARIERY ZARZĄDZANIA STRATEGICZNEGO ROZWOJEM LOKALNYM

Streszczenie: Artykuł jest poświęcony barierom zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym. We wstępnej części autor prezentuje pojęcie rozwoju lokalnego. W dalszej kolejności definiuje kategorię zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym. Następnie określa pojęcie barier zarządzania tym rozwojem oraz dzieli je na dwa zbiory: zbiór barier zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym prowadzonego przez samorządowe władze lokalne oraz zbiór barier zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym prowadzonego przez samorządowe władze regionalne, władze państwowe oraz władze organizacji międzynarodowych. Dalsza część artykułu poświęcona jest wyłącznie barierom z pierwszego zbioru. Praca jest wynikiem kilkunastoletniej praktyki i badań naukowych autora w zakresie konceptualizacji i wdrażania strategii rozwoju lokalnego.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, gmina, rozwój lokalny, zarządzanie strategiczne.

1. Wstęp

Znaczenie działalności jednostek samorządu terytorialnego w rozwoju społeczno-gospodarczym lokalnych oraz ponadlokalnych układów terytorialnych jest wysokie i wykazuje tendencję rosnącą. Zdecydowana większość badaczy samorządowych zagadnień jest zgodna co do kluczowej roli samorządowych władz w przebiegu tego procesu. Kompleksową i dobrze oprzyrządowaną instrumentalnie metodą, a jednocześnie powszechnie akceptowaną w literaturze przedmiotu ideą kreowania go jest zarządzanie strategiczne. Doświadczenia autora zdobyte dzięki działalności naukowo-badawczej i dydaktycznej, podczas budowy oraz wdrażania strategii rozwoju kilkudziesięciu gmin, powiatów i województw, jak również w toku wypełniania funkcji członka samorządowego organu stanowiącego, dostarczają licznych argumentów do twierdzenia, że takie zarządzanie nie jest jednak zjawiskiem częstym. Logiczny wydaje się zatem wniosek, że stan ten wynika z negatywnego oddziaływania pewnych czynników (barier zarządzania strategicznego), których

identyfikacja i analiza jest nie tylko interesująca z teoretycznego, ale przede wszystkim użyteczna z praktycznego punktu widzenia.

Problematyce tej poświęcony jest niniejszy artykuł. Jego celem jest prezentacja wyników pierwszej fazy badań autora obejmującej identyfikację rodzajów tych z ww. barier, które dotyczą samorządów lokalnych, szczególnie gminnych. Nie zawiera on zatem szczegółowych informacji na temat częstotliwości ich występowania, lecz omawia poszczególne ich grupy, a także syntetycznie wskazuje ich źródła i mechanizmy negatywnego oddziaływania na procesy zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym. Badania, które doprowadziły do sformułowania zawartych w nim treści, przeprowadzone zostały metodami analizy przyczynowo-skutkowej i redukcji logicznej danych na temat cech gmin i ich władz, procesów zarządzania stosowanych w tych gminach oraz treści kilkuset lokalnych aktów prawnych i literaturowych zaleceń w zakresie omawianego zarządzania. Reprezentatywna próba liczyła 100 takich jednostek, a dane ich dotyczące pochodziły z lat 1995-2011.

2. Rozwój lokalny

Omówienie problematyki barier zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym wymaga uprzedniego skonstruowania tego pojęcia. Proces ten najlepiej rozpocząć od określenia samej kategorii rozwoju lokalnego, ponieważ, mimo że jest ona powszechnie używana w naukowym piśmiennictwie, mediach, codziennej działalności administracji publicznej (szczególnie samorządowej), a coraz częściej również w języku potocznym, to w wielu przypadkach bywa ona rozumiana błędnie lub niepełnie. Kategoria ta ma dualny charakter, w związku z czym należy ją postrzegać łącznie na dwa niżej omówione sposoby. Postulat owego łącznego postrzegania oznacza, że drogą do zrozumienia istoty rozwoju lokalnego nie jest przyjęcie jednego z wariantów, lecz akceptacja obu z nich, przy jednoczesnym dostrzeganiu, w jaki sposób dopełniają się w jedną całość.

Pierwszy sposób postrzegania rozwoju lokalnego można określić jako lokalny. Polega on na rozumieniu go jako pożądanego, pozytywnego przeobrażenia ilościowych, jakościowych i strukturalnych właściwości lokalnej kompozycji społeczno-terytorialnej, posiadającej zbiór charakterystycznych dla siebie cech gospodarczych, przestrzennych i kulturowych, w której element społeczny wyraża własne potrzeby oraz hierarchię wartości. Stosując konieczne uproszczenia, kompozycję tą najczęściej utożsamia się z gminą, mimo że, jak pisze L. Wojtasiewicz, wiele elementów rozwoju nie bilansuje się w skali lokalnej¹. Za przykład takiego postrzegania rozwoju lokalnego może posłużyć, przytaczana w piśmiennictwie, definicja wspomnianej autorki, według której rozwój lokalny to kompleksowe przeobrażenia jakościowe dotyczących danego obszaru w zakresie poziomu życia mieszkańców i

¹ Por. L. Wojtasiewicz, *Czynniki i bariery rozwoju lokalnego w aktualnej polityce gospodarczej Polski*, [w:] M. Obrębalski (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, Wydawnictwo AE, Wrocław 1996, s. 14.

funkcjonowania organizmów gospodarczych tu zlokalizowanych². Z kolei B. Gruchman uważa, iż rozwój lokalny to rozwój sił wytwórczych, a zwłaszcza przemysłu oraz infrastruktury ekonomicznej i społecznej danej miejscowości i otaczającego ją zaplecza³, natomiast R. Brol traktuje rozwój lokalny jako zharmonizowane i systematyczne działanie społeczności lokalnej, władzy lokalnej oraz pozostałych podmiotów funkcjonujących w gminie, zmierzające do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych gminy, tworzenia korzystnych warunków dla lokalnej gospodarki oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego⁴.

Drugi ze sposobów pojmowania rozwoju lokalnego ma charakter ponadlokalny. W tym ujęciu traktuje się go jako jedną z najważniejszych, nowoczesnych idei rozwoju współczesnego państwa i jego regionów oraz wspólnot międzypaństwowych. W ponadlokalnym postrzeganiu rozwoju lokalnego nie chodzi już tylko o procesy rozwojowe mające miejsce w licznych układach lokalnych lub nawet o ich ponadlokalną „sumę”, lecz o kreowanie z poziomu państwa (jego regionów), a nawet układów międzynarodowych, warunków do tworzenia, uruchomienia i racjonalnego wykorzystania wszystkich lokalnych kapitałów. Jak widać, ponadlokalne postrzeganie rozwoju lokalnego może oznaczać zarówno perspektywę regionalną, państwową, jak i globalną. Tak rozumiany rozwój lokalny jest uznawany dziś za częściową alternatywę dla popularnego wcześniej, zuniformizowanego modelu rozwoju kreowanego przez duże podmioty gospodarcze działające w liberalnych warunkach niedoskonałego rynku. Jest on alternatywą częściową, gdyż w toku wieloletniej, naukowej debaty uzyskano konsensus co do optymalności połączenia ponadlokalnych koncepcji rozwoju lokalnego (zwanego oddolnym) z koncepcjami i procesami *stricte* ponadlokalnymi, takimi jak przestrzenna koncentracja kapitału, rozwój korporacji, unifikacja, międzynarodowy podział pracy, globalizacja itp., składającymi się na tzw. rozwój odgórny. Jako przykład takiej percepcji rozwoju lokalnego wskazać można twierdzenia I. Pietrzyk, według której w rozwoju lokalnym chodzi o przeciwstawienie się skrajnemu liberalizmowi i pogodzenie przedsiębiorczości z solidarnością międzyludzką, o zaradzenie defektom rynku i niedoskonałej informacji, o wyzwolenie inicjatyw społecznych i wykorzystanie całego lokalnego potencjału rozwoju, o mobilizację lokalnych aktorów wokół „własnego” programu rozwoju i o uzyskanie efektów synergicznych wzmacniających ogólną dynamikę wzrostu⁵.

² L. Wojtasiewicz, *Planowanie rozwoju lokalnego*, [w:] B. Gruchman, J. Tarajkowski (red.), *Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i praktyce*, Uniwersytet Warszawski – Instytut Gospodarki Przestrzennej, Warszawa 1990, s. 38.

³ B. Gruchman, *Postęp techniczny a rozwój lokalny w warunkach polskich*, [w:] B. Gruchman, J. Tarajkowski (red.), *Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i praktyce*, Uniwersytet Warszawski – Instytut Gospodarki Przestrzennej, Warszawa 1990, s. 117.

⁴ R. Brol, *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, [w:] M. Obrębalski (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, Wydawnictwo AE, Wrocław 1998, s. 11.

⁵ I. Pietrzyk, *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego*, [w:] R. Broszkiewicz (red.), *Związki polityki gospodarczej z polityką regionalną*, Wydawnictwo AE, Wrocław 1997, s. 89-90.

3. Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym

Niezależnie od tego, z jakiej perspektywy patrzymy na lokalny rozwój, zawsze jest on procesem wielowymiarowych zmian licznego zbioru różnorodnych elementów składających się na współczesne społeczeństwo, gospodarkę i środowisko, a także jeszcze liczniejszych powiązań między tymi elementami. Owe elementy i powiązania podlegają m.in. oddziaływaniom podmiotów publicznych, utworzonych w celu takiego kształtowania wspomnianych zmian, aby ich ocena mogła być pozytywna, czyli aby mogły być one uznane za rozwój. Oznacza to, że podmioty te wypełniają swoją misję polegającą na bezpośrednim lub pośrednim oraz całkowitym lub częściowym zarządzaniu ww. elementami i powiązaniem, tak by osiągnąć cel w postaci rozwoju lokalnego i ponadlokalnego. Inaczej mówiąc, spełniają misję polegającą na zarządzaniu rozwojem lokalnym. Biorąc pod uwagę liczebność, złożoność i zmienność ww. elementów i ich powiązań, zmienność i negatywny wpływ różnych czynników z ich otoczenia, a także zmienność kryteriów oceny rozwoju, łatwo dojść do wniosku, że optymalnym sposobem osiągnięcia tego celu jest zastosowanie zarządzania strategicznego. Ze względu na przedstawiony wyżej dualny sposób postrzegania kategorii rozwoju lokalnego oraz obecność więcej niż jednego rodzaju podmiotów nim zarządzających, sformułować można odpowiednio dwie definicje zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym.

W pierwszej będzie nim kompleksowy proces pozyskiwania, przetwarzania i generowania informacji przez władze lokalne (gminne, powiatowe), którego finalnym efektem są ich własne decyzje oraz decyzje podmiotów od nich niezależnych, skutkujące rozwojem właściwego im układu lokalnego (gminy, powiatu) w długim okresie. Z kolei w drugiej będzie to kompleksowy proces pozyskiwania, przetwarzania i generowania informacji przez władze ponadlokalne (regionalne, państwowe, międzynarodowe), którego finalnym efektem są ich własne decyzje oraz decyzje podmiotów od nich niezależnych, skutkujące upowszechnieniem procesów rozwoju lokalnego na obszarze administracyjnie dla nich właściwym.

4. Bariery zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym

Za barierę zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym można uznać każdy czynnik, który istotnie i jednocześnie negatywnie wpływa na procesy zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym, co skutkuje ich nieprawidłowością, nieefektywnością, nieskutecznością lub nieobecnością. Oznacza to, że o barierach zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym można mówić również w przypadku tych podmiotów publicznych, które takiego zarządzania w ogóle nie prowadzą, lecz ze względu na cele ich istnienia oraz potencjalne możliwości, prowadzić by mogły i na pewno powinny.

Istnienie lokalnego i ponadlokalnego zakresu zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym implikuje konieczność identyfikowania dwóch głównych zbiorów barier tych procesów przy użyciu kryterium podmiotu zarządzania. Zbiór pierwszy zawiera bariery zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym prowadzonego przez samorządowe władze lokalne. Na uwagę zasługuje fakt, iż o barierach należących do tego zbioru nie można powiedzieć, że są to wyłącznie bariery lokalne. Nie wszystkie z nich mają bowiem swoje źródło we własnościach układu lokalnego lub lokalnych podmiotów jego rozwoju. Niektóre mają pochodzenie w stosunku do nich egzogeniczne. Drugi z omawianych zbiorów to zbiór barier zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym prowadzonego przez samorządowe władze regionalne, władze państwowe oraz władze organizacji międzynarodowych. Wszystkie bariery należące do tego zbioru mają charakter ponadlokalny. Używając kryterium podobieństwa źródeł pochodzenia, w ramach każdego ze zbiorów wyróżnić można stosunkowo jednorodne grupy. Ze względu na ograniczone ramy niniejszego opracowania w dalszej kolejności syntetycznie omówione zostaną tylko te, które należą do pierwszego zbioru.

Pierwszą z grup barier, jakie można zidentyfikować w obszarze zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym prowadzonego przez władze lokalne, tworzą bariery metodologiczne. Mianem tym można określić różne wady koncepcji zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym, polegające np. na ich niedostosowaniu do możliwości i potrzeb samorządów lokalnych. Koncentrując się tylko na tym aspekcie omawianego zjawiska, należy wskazać, że twórcom ww. koncepcji często nie przyświeca idea teleologiczno-funkcjonalnego postrzegania metod, technik i instrumentów omawianego zarządzania, gdyż kierują się motywacją uzyskania ich jak największej wartości teoretycznej. Co więcej, niejednokrotnie wartość ta uzyskiwana jest dopiero przy zastosowaniu takich metod, technik i instrumentów, które charakteryzują się wysoką złożonością wewnętrzną. W efekcie, paradoksalnie, zamiast przełamywać, tworzy się w ten sposób barierę niedostosowania teorii do faktycznych zasobów intelektualnych, finansowych i czasowych, jakimi dysponują dziś i w przewidywalnej przeszłości dysponować będą struktury samorządowe, co widoczne jest szczególnie w przypadku gmin o małym potencjale społeczno-gospodarczym.

Druga z grup pierwszego zbioru barier to bariery prawne. Zdefiniować je można jako te niedoskonałości samorządowego systemu prawnego, skonstruowanego przez władze państwowe, które ograniczają zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym władz gminnych i powiatowych. Przykładem takiej bariery są, wielokrotnie wskazywane w literaturze przedmiotu, prawne regulacje w zakresie redystrybucji środków publicznych i samodzielnego pozyskiwania środków przez samorządy powiatowe, prowadzące do ich finansowej słabości oraz niskiego udziału tej części wydatków budżetowych, które mogą być samodzielnie kształtowane przez władze powiatowe. Zarządzaniu strategicznemu rozwojem lokalnym w gminach i powia-

tach nie sprzyja również dominująca obecnie działowa filozofia budowy wydatkowej części budżetu. Nadmienić jednak należy, że wraz z nadchodzącym, obligatoryjnym konstruowaniem budżetów zadaniowych bariera ta będzie zanikać.

Kolejna z grup obejmuje bariery współpracy. Jednym z warunków osiągnięcia sukcesu w budowie i realizacji strategii rozwoju lokalnego jest wykształcenie więzi współpracy między samorządem a partnerami współdziałania strategicznego, takimi jak podmioty gospodarcze, organizacje pozarządowe, związki zawodowe, inne samorządy oraz jednostki administracji rządowej. Strategiczna współpraca może prowadzić do osiągnięcia takich celów rozwoju lokalnego, których nie dałoby się w pełni osiągnąć w efekcie autonomicznych działań głównych aktorów lokalnej sceny społeczno-gospodarczej⁶. Pozwala ona bowiem nie tylko na proste łączenie zasobów, ale przede wszystkim na uzyskanie efektów synergicznych. Biorąc pod uwagę liczebność potencjalnych partnerów i partnerstw, a także zakres celów rozwoju układów lokalnych, których osiąganie z ich wspólnym udziałem nie budzi wątpliwości, partnerstwa rzeczywiste, trwałe i przynoszące wymierne rezultaty należy uznać za rzadkość. Podstawową przyczyną tego stanu rzeczy jest bariera polegająca na postrzeganiu otoczenia przez potencjalnych partnerów wyłącznie w perspektywie własnych, wąsko rozumianych interesów. Przysłówek „wąsko” wyraża tu istnienie drugiej bariery, ściśle powiązanej z poprzednią. Jest to niewiedza potencjalnych partnerów na temat możliwych do osiągnięcia obustronnych korzyści współpracy, które często mają charakter pośredni i pojawiają się w długim okresie, lecz ich szeroko rozumiana wartość może być znacznie większa niż oszczędności będące efektem zaniechania współpracy.

Niezwykle istotne i ściśle związane z poprzednimi są bariery wynikające z niedostatków lokalnego kapitału ludzkiego i lokalnego kapitału społecznego. Budowa i wdrażanie strategii rozwoju lokalnego mogą przyjąć optymalną formę jedynie w efekcie ścisłego współdziałania zarówno ze zintegrowanymi, jak i zatomizowanymi elementami lokalnej społeczności. Jednak w układach lokalnych, gdzie wiedza, umiejętności i możliwości jednostek tworzących tę społeczność (kapitał ludzki) mają niski poziom, możliwe do uzyskania ich zaangażowanie w procesy partycypacyjnego zarządzania rozwojem lokalnym jest również niskie. Jednocześnie niższa jest wartość produktu tego zaangażowania, gdyż uboższy kapitał ludzki generuje zwykle mniej cenne, mniej innowacyjne i mniej powszechne efekty. Analogiczne skutki przynoszą niedobory kapitału społecznego. O zaangażowaniu społeczeństwa w sprawy publiczne przesądzają bowiem również charakterystyczne dla jej

⁶ Więcej na ten temat np. w: H. Kozarowicz, Z. Panasiewicz, A. Sztando, *Koncepcja współdziałania strategicznego specjalnej strefy ekonomicznej i lokalnych instytucji jej otoczenia społeczno-gospodarczego*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 7-8, s. 32-47; H. Kozarowicz, Z. Panasiewicz, A. Sztando, *Strategiczna współpraca głównych podmiotów sceny lokalnej w dziedzinie ochrony środowiska na przykładzie KGHM Polska Miedź SA i gminy Rudna*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11, s. 26-38.

członków wartości, normy i postawy. Istotny jest też stopień rozwoju sieci sformalizowanych relacji lokalnych, a w szczególności wzajemnej znajomości i wzajemnego uznania oraz zaufania kluczowych, społecznych i instytucjonalnych jej elementów. W gminach o małym potencjale społeczno-gospodarczym niedobory obu kapitałów stanowią poważną przeszkodę w zarządzaniu strategicznym rozwojem lokalnym.

Potencjał gminnego instrumentarium zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym ograniczają z kolei bariery finansowe. Nie chodzi tu o brak środków na realizację przedsięwzięć, które mają doprowadzić do osiągnięcia postawionych w danej jednostce lokalnej celów strategicznych, ale raczej na planowanie strategiczne i organizację procesów wdrażania strategii. Sytuacja ta jest szczególnie dobrze widoczna w tych samorządach, których środki finansowe nie są w stanie pokryć kosztów zaspokojenia potrzeb najsilniej odczuwanych przez społeczność lokalną oraz lokalne podmioty gospodarcze. Ponoszenie kosztów na strategiczne planowanie, takich jak np. koszty konsultacji społecznych, badań ankietowych, diagnoz i prognoz ewolucji struktur gospodarczych, społecznych oraz środowiskowych, a także kosztów na organizację wdrażania strategii, takich jak np. koszty planowania operacyjnego czy koszty ewaluacji, rzadko uzyskuje akceptację władz takich gmin.

Na przeszkodzie sprawnego zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym stoją też bariery kadrowe. Polegają one na dysponowaniu przez samorządy lokalne bardzo nieliczną grupą pracowników, którzy posiadają wiedzę i doświadczenie w zakresie zarządzania strategicznego w administracji publicznej lub na zupełnym braku takich osób w strukturach danego samorządu. Niestety, ta druga sytuacja ma miejsce częściej. Na bariery kadrowe składają się nie tylko braki w kwalifikacjach pracowników, ale także, często mająca miejsce w małych gminach, ich silnie ograniczona liczebność. Wysoki poziom obciążenia realizowanymi zadaniami uniemożliwia wtedy kierowanie ich na stosowne szkolenia oraz obarczanie dodatkowymi obowiązkami wynikającymi z akceptacji potrzeby zarządzania strategicznego. Bariery kadrowe są ściśle związane z omówionym już niedostatkiem środków finansowych, jakimi dysponują owe samorządy, ale nie tylko. Ich źródłem jest także system szkolnictwa związanego kierunkami kształcenia z administracją samorządową, którego absolwenci nie posiadają dostatecznej wiedzy w obszarze zarządzania strategicznego. Nie można również bagatelizować procedur rekrutacyjnych stosowanych w samorządach. Niejednokrotnie bowiem zdarza się, że w wyniku ich funkcjonowania pracownikami urzędów gmin i miast oraz starostw stają się osoby, których wykształcenie nie jest bezpośrednio, a czasem nawet i pośrednio związane z samorządową działalnością.

Wśród lokalnych barier omawianego zarządzania znajdują się również bariery informacyjne. Polegają one na ograniczeniach w dostępie do danych wykorzystywanych podczas konceptualizacji i aplikacji strategii. Większość diagnoz, czynności monitoringowych oraz procesów ewaluacyjnych opiera się na danych, które podmiotowi zarządzania strategicznego udało się zgromadzić z takich źródeł, jak

statystyka publiczna, monografie, rejestry i ewidencje (w tym własne) oraz sporządzone wcześniej (własne i obce) dokumenty diagnostyczne i planistyczne. Jednak zakres zgromadzonych tą drogą danych jest w wielu wypadkach niepełny, skutkiem czego wiele zjawisk i procesów, zwłaszcza tych najbardziej problematycznych, zostaje pominiętych. Przykładowo, samorzady lokalne mają utrudniony dostęp do informacji dotyczących gospodarki, społeczeństwa czy środowiska naturalnego, ponieważ system statystyki publicznej wprowadzie gromadzi, ale udostępnia dane o gminach w mniejszym zakresie niż w przypadku powiatów oraz województw. Problemem jest również nieobejmowanie przez niego niektórych stanów i procesów dotyczących podmiotów gospodarczych o liczbie pracowników równiej lub większej od dziewięciu. Ma to wyjątkowe znaczenie w tych układach lokalnych, których gospodarkę tworzą niemal wyłącznie takie przedsiębiorstwa. Niejednokrotnie okazuje się również, że dane pochodzące z ww. źródeł są nieaktualne, co wynika z długiego cyklu publikacji informacji statystycznych. Zdarza się, że kolejną barierą jest też tajemnica statystyczna.

Prócz wyżej wymienionych barier można zidentyfikować również bariery wzorców. W ten sposób autor określa demotywuujące władze lokalne przekazy informacyjne i zachowania innych podmiotów publicznych. Strategie rozwoju gmin i powiatów bardzo często nie są realizowane lub realizowane są tylko w takiej części, która najprawdopodobniej i tak byłaby wykonana bez uprzedniego planowania strategicznego. Pozostają przez lata jako niewykorzystywane w bieżącej działalności organów wykonawczych uchwały organów stanowiących samorządów lokalnych. Nie są przedmiotem wdrożeniowych prac ani okresowej ewaluacji lub bieżącego monitoringu. Sytuacje takie wynikają nie tylko z zaniechania prac wdrożeniowych, ale często również z niskiej jakości merytorycznej samych strategii, co jest wynikiem nieprawidłowo przeprowadzonych prac planistycznych. Zjawiska takie zachodzące w jednych samorządach są przedmiotem obserwacji terytorialnych władz w samorządach innych. W efekcie tworzy się i utrwała przekonanie, że strategia rozwoju lokalnego jest dokumentem, który wypada lub należy mieć co najwyżej do osiągnięcia niektórych i jednocześnie źle rozumianych celów promocyjnych lub jako załącznik do wniosku o udzielenie wsparcia finansowego pochodzącego z funduszy Unii Europejskiej. Nieprawidłowe wzorce są również udziałem partnerów lokalnych samorządów. Jako przykład może posłużyć działalność urzędów marszałkowskich związana z dystrybucją środków w ramach zintegrowanych programów operacyjnych rozwoju regionalnego na lata 2004-2006. Jednym z wymogów stawianych przed ich samorządowymi beneficjentami było dołączenie do wniosku planu rozwoju lokalnego (PRL), którego żądana struktura wskazywała, iż ma on pełnić u nich funkcję instrumentu zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym. W procesie weryfikacji załączonego PRL nie brano jednak pod uwagę, czy jego treść w jakikolwiek sposób funkcję taką jest w stanie spełnić. Oceniano jedynie, czy składa się on z wymaganych rozdziałów, czy zawiera nazwę przed-

siewzięcia, o którego wsparcie się wnioskuje oraz czy w obu dokumentach kwoty i okresy realizacji tego przedsięwzięcia są jednakowe. W efekcie zdecydowana większość PRL charakteryzowała się niską jakością merytoryczną, a sama idea sporządzania i wykorzystywania tych lub innych planistycznych instrumentów kompleksowego zarządzania strategicznego uległa w opinii wielu samorządowców daleko idącej dewaluacji.

Następna grupa barier to bariery wsparcia merytorycznego. Obejmują one przede wszystkim niską jakość usług świadczonych na rzecz samorządów lokalnych przez podmioty konsultingowe oraz słabości powiązań między sferą nauki a tymi samorządami. Na rynku usług konsultingowych dla samorządów funkcjonuje znacząca część firm, które wprowadzie świadczyć usługi w zakresie planowania strategicznego rozwoju lokalnego, ale ich kadry nie posiadają w tym zakresie ani wystarczającej wiedzy, ani dostatecznego doświadczenia. Nie jest rzadkością, że produkt prac konsultingowych jest w jednej części kopią powszechnie dostępnych publikacji naukowych, a w drugiej kopią strategii innych samorządów. Zwykle składa się on przede wszystkim z diagnozy, a część planistyczna i wdrożeniowa mają charakter nieakceptowalnie skrótowy. Poważne błędy zdarzają się również firmom konsultingowym o ugruntowanej, nawet międzynarodowej renomie, a wynikają one najczęściej z przekroczenia rozpiętości kierowania osób zarządzających jednocześnie realizacją wielu prac planistycznych dla obszernego zbioru klientów. Całości tego obrazu dopełnia stosowanie przez większość samorządów lokalnych tylko kryterium ceny w procesie wyboru podmiotu, który ma sporządzić strategię rozwoju gminy lub miasta albo wykonać inną usługę z nią związaną, np. ewaluację. Na uwagę zasługuje również niski poziom zaangażowania placówek naukowo-badawczych w praktyczne zarządzanie rozwojem lokalnym. Udział uczelni wyższych w tworzeniu strategii rozwoju jednostek samorządu terytorialnego to rzadkość. Jeszcze rzadziej ma to miejsce na – znacznie trudniejszym od planowania – etapie ich wdrażania. Znacznie częściej można zaobserwować ich zaangażowanie we współpracę z podmiotami gospodarczymi. Potrzeby władz lokalnych w zakresie merytorycznego wsparcia prowadzonego przez nich zarządzania rozwojem lokalnym, zarówno za pomocą klasycznych, jak i innowacyjnych instrumentów oraz metod ich stosowania, nie mogą zostać uznane za zaspokojone.

Ostatnią, dziewiątą grupę tworzą bariery związane z cechami osobowymi władz lokalnych, czyli osób pełniących funkcje członków organów stanowiących lub organów wykonawczych lokalnych samorządów. Pierwsza z tego typu barier jest pokrewna w stosunku do zaprezentowanych już barier kadrowych, lecz jej oddzielna specyfikacja wynika z faktu, że członkowie organów stanowiących nie należą do kadry jednostek samorządu lokalnego. Jest nią niewiedza wielu przedstawicieli lokalnych władz w zakresie zagadnień zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym, dotycząca nie tylko samych procesów zarządzania, ale również potencjalnych korzyści, jakie mogą z niego wynikać zarówno dla gospodarki, spo-

łeczności i środowiska gminy, jak i dla nich samych. Druga z barier tego typu to nieufność w stosunku do wszelkich planów długoterminowych. Zwykle ma ona swoje źródło w negatywnych doświadczeniach związanych z długookresowym planowaniem będącym ich udziałem w poprzednim systemie społeczno-gospodarczym. Plany te w wielu wypadkach nie były wykonywane zgodnie z założeniami, a jeszcze częściej nie były zgodne z potrzebami społeczności lokalnych. Ponadto ich realizacja była często pozorna lub powierzchowna. Pełniły również funkcje polityczne i wyrażały najczęściej cele o charakterze ponadlokalnym, ignorując potrzeby lokalne. Kolejna z barier omawianego typu to awersja do ryzyka negatywnej oceny przyszłych procesów zarządzania. Przyjęcie i upublicznienie strategii rozwoju jest jednoznaczne z określeniem wyraźnych kryteriów, które mogą być powszechnie zastosowane do późniejszej weryfikacji skuteczności władz lokalnych. Część z przedstawicieli lokalnych władz nie chce tego ryzyka podejmować. Następną z barier to również awersja do ryzyka negatywnej oceny procesów zarządzania, lecz tych, które miały miejsce w przeszłości lub są bieżące. Budowa strategii wymaga konsultacji społecznych, przy czym co najmniej ich część musi mieć otwarty charakter. W ich trakcie możliwa jest publiczna i znajdująca silne odzwierciedlenie medialne krytyka lokalnych władz. Bariery omawianego typu może być też niska skłonność do delegowania kompetencji decyzyjnych w sprawach o znaczeniu strategicznym. Jak już wcześniej wspomniano, jedną z kluczowych cech planowania strategicznego jest współdziałanie społecznych, gospodarczych i politycznych partnerów w podejmowaniu decyzji co do kierunków przyszłego rozwoju gospodarki lokalnej. Oznacza to konieczność rezygnacji z części władztwa w zakresie wyznaczania celów rozwoju lokalnego oraz określania przedsięwzięć, które mają służyć ich osiągnięciu. Niektóre z omawianych osób nie uznają tej idei lub akceptują ją w ograniczonym zakresie. Uważają bowiem, że partnerzy nie są zdolni do wniesienia wartości dodanej do procesu planowania lub mają tak silnie rozbudowane poczucie władztwa, że dążą do zachowania wszystkich lub przynajmniej zdecydowanej większości wynikających z niego prerogatyw. Bariery związane z cechami osobowymi lokalnych władz bywa też skłonność do konfliktów o podłożu politycznym. Praktyka samorządowa wskazuje na stosunkowo częste ich występowanie. Głównymi składnikami ich podłoża są głębokie różnice między przeszłymi doświadczeniami członków władz i ich oceną, ich wartościami, wizjami oczekiwanej przyszłości oraz programami ich urzeczywistnienia, albo jedynie bieżąca walka o głosy wyborców. Czasem zaobserwować można również kontestację planistycznych dokonań władz poprzednich. Znane są przypadki odrzucenia zastanych planów strategicznych wynikające nie tyle z braku aprobaty dla ich treści, ile z ambicji nowych władz w zakresie kreacji własnych. Tego typu sytuacje związane są z budowaniem przez nie własnego *publicity*. Zatrzymując się przy tym ostatnim zagadnieniu, należy wskazać, że strategia bywa też traktowana jako instrument w kampanii wyborczej. Proces jej konceptualizacji jest przedmiotem zainteresowania

społeczności lokalnej, wobec czego jest relacjonowany przez media. Niektórzy przedstawiciele władz lokalnych zdają sobie z tego sprawę i kierując się motywacją uzyskania największego poparcia w nadchodzących wyborach, rozpoczynają procedurę planowania strategicznego w końcowej fazie kadencji. Jednocześnie prace organizowane są tak, by odzwierciedlić w ich efektach oczekiwania wszystkich wyborców i osiągnąć największy efekt medialny. Nie tworzy się zatem prawidłowej strategii, której istotą jest wybór, lecz zbiór zadań (życzeń) niemożliwych do wykonania (spełnienia) w zakładanym czasie i przy wykorzystaniu dostępnych środków. Wszystkie z tych barier skutkują zaniechaniem planowania strategicznego rozwoju lokalnego, odstąpieniem od czynności wdrożeniowych lub ich okresowym wstrzymaniem.

5. Zakończenie

Nie jest uprawniony wniosek, że zaprezentowane bariery skutkują wyeliminowaniem lub jedynie pozorną realizacją procesów zarządzania strategicznego we wszystkich polskich samorządach. Praktyka daje wiele przykładów skutecznego pokonania lub nieobecności jego barier. Tym niemniej, w wielu spośród nich, w szczególności charakteryzujących się niewielkim potencjałem społeczno-gospodarczym, opisane wyżej, negatywne zjawiska mają miejsce.

Ponadto autor pragnie podkreślić, że powyższa prezentacja barier zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym nie wyczerpuje złożoności zagadnienia. Prace badawcze w tym zakresie z pewnością ujawnią kolejne. Są one niezbędne jednak przede wszystkim ze względu na konieczność możliwie precyzyjnego ustalenia powszechności występowania oraz intensywności poszczególnych spośród nich. Powinny one objąć również poszukiwanie źródeł tych barier, identyfikację mechanizmów ich negatywnego oddziaływania, a także kreację oraz aplikację takiego instrumentarium publicznych polityk władz różnych szczebli, które spowoduje ich usunięcie lub znaczącą redukcję. Korzyści, jakie mogą zostać uzyskane dzięki takiej działalności badawczo-wdrożeniowej, z pewnością będą niebagatelne i ujawnią się nie tylko na różnorodnych płaszczyznach lokalnych, ale również w gospodarkach terytorialnych o charakterze ponadlokalnym. Na rozwój ponadlokalny składają się bowiem procesy rozwoju lokalnego.

Literatura

- Brol R., *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, [w:] M. Obrębalski (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, Wydawnictwo AE, Wrocław 1998.
- Bryson J.M., *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organization*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco 1995.
- Caulfield I., Schultz J., *Planning for Change: Strategic Planning in Local Government*, Longman, London 1989.

- Gordon L.G., *Strategic Planning for Local Government*, International City/County Management Association (ICMA), Washington 1993.
- Gruchman B., *Postęp techniczny a rozwój lokalny w warunkach polskich*, [w:] B. Gruchman, J. Tarajkowski (red.), *Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i praktyce*, Uniwersytet Warszawski – Instytut Gospodarki Przestrzennej, Warszawa 1990.
- Guideline for the Realization of Strategic Development Plans in Medium-sized Cities*, CEMR – Council of European Municipalities and Regions, Oficina de Arquitectura, Lisbon 1994.
- Healey P., *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*, Macmillan Press Ltd., London 1997.
- Kozarowicz H., Panasiewicz Z., Sztando A., *Koncepcja współdziałania strategicznego specjalnej strefy ekonomicznej i lokalnych instytucji jej otoczenia społeczno-gospodarczego*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 7-8.
- Kozarowicz H., Panasiewicz Z., Sztando A., *Strategiczna współpraca głównych podmiotów sceny lokalnej w dziedzinie ochrony środowiska na przykładzie KGHM Polska Miedź SA i gminy Rudna*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11.
- Pietrzyk I., *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego*, [w:] R. Broszkiewicz (red.), *Związki polityki gospodarczej z polityką regionalną*, Wydawnictwo AE, Wrocław 1997.
- Schöler G., Walther C., *A Practical Guidebook on Strategic Management for Municipal Administration. A Knowledge Product of Cities of Change*, The World Bank, Bartelsmann Foundation 2003.
- Sztando A., *Typowe problemy planowania strategicznego w polskich samorządach*, [w:] M. Dylewski (red.), *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego – rozwój, innowacyjność, infrastruktura*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2008, s. 193-202.
- Sztando A., *Wzorzec procedury budowy strategii rozwoju jednostki samorządu lokalnego*, [w:] B. Filipiak (red.), *Rozwój lokalny i regionalny. Znaczenie wsparcia udzielanego przez jednostki samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2010.
- Wojtasiewicz L., *Czynniki i bariery rozwoju lokalnego w aktualnej polityce gospodarczej Polski*, [w:] M. Obrębalski (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, Wydawnictwo AE, Wrocław 1996.
- Wojtasiewicz L., *Planowanie rozwoju lokalnego*, [w:] B. Gruchman, J. Tarajkowski (red.), *Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i praktyce*, Uniwersytet Warszawski – Instytut Gospodarki Przestrzennej, Warszawa 1990.

BARRIERS OF LOCAL DEVELOPMENT STRATEGIC MANAGEMENT

Summary: The article is devoted to the barriers of local development strategic management. In the initial part of the article the author presents the concept of local development. Next, he defines the category of local development strategic management, as well as barriers of this management, and divides them into two sets: the set of barriers of local development strategic management carried out by local authorities and a set of barriers of local development strategic management run by regional authorities, state authorities and the authorities of international organizations. The rest of the article is devoted exclusively to the first set of barriers. This elaboration is a result of several year practice and research in the author's conceptualization and implementation of local development strategies.

Keywords: territorial self-government, commune, local development, strategic management.