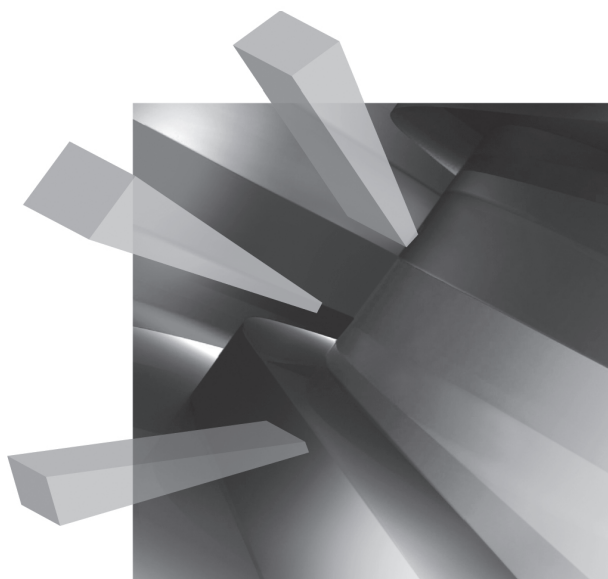


# NAUKI O ZARZĄDZANIU MANAGEMENT SCIENCES

4 (25) • 2015



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Aleksandra Śliwka  
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz  
Korekta: Hanna Jurek  
Łamanie: Małgorzata Czupryńska  
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania  
znajdują się na stronach internetowych  
[www.noz.ue.wroc.pl](http://www.noz.ue.wroc.pl)  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons  
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska  
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2015

ISSN 2080-6000  
e-ISSN 2449-9803

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:  
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
ul. Komandorska 118/120  
53-345 Wrocław  
tel./fax 71 36 80 602; e-mail:[econbook@ue.wroc.pl](mailto:econbook@ue.wroc.pl)  
[www.ksiegarnia.ue.wroc.pl](http://www.ksiegarnia.ue.wroc.pl)

Druk i oprawa: TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	7
<b>Przemysław Banasik:</b> Zarządzanie partycypacyjne czy imperatywne władztwo w wymiarze sprawiedliwości (Participative management or imperative reign in the justice system) .....	9
<b>Krzysztof Błoński:</b> Wykorzystanie wielowymiarowych reguł asocjacyjnych do poszukiwania uwarunkowań satysfakcji klientów z usług jednostek samorządu terytorialnego (The use of multidimensional association rules in search of determinants of customer satisfaction with services of local government units) .....	28
<b>Szymon Cyfert, Witold Szumowski:</b> Dobre praktyki zarządzania w administracji samorządowej (Good management practices in local authority) ....	38
<b>Dorota Łochnicka:</b> Ocena wewnętrznych uwarunkowań organizacyjnych rozwoju przedsiębiorczości pracowniczej (Evaluation of internal organizational conditions and their impact on entrepreneurial behavior of employees).....	60
<b>Krzystian Olek:</b> Ewolucja metod wartościowania stanowisk pracy w ujęciu literaturowym (Evolution of job evaluation methods in literature aspect) .	78
<b>Jolanta Pondel:</b> Narzędzia informatyczne inteligencji biznesowej wspomagające realizację projektów w przedsiębiorstwach (Business Intelligence IT tools supporting the execution of projects in enterprises).....	91
<b>Andrzej Sztando:</b> Współczesne bariery zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym w Polsce (Contemporary barriers in strategic governance of local development in Poland).....	105
<b>Christoph Winter:</b> A new approach to avoiding cost overruns and implementation delays in future large projects in aerospace business (Unikanie opóźnień i przekraczania kosztów w realizacji wielkich projektów w przemyśle aeronautycznym – nowe podejście) .....	125

**Andrzej Sztando**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
e-mail: andrzej.sztando@ue.wroc.pl

---

## WSPÓŁCZESNE BARIERY ZARZĄDZANIA STRATEGICZNEGO ROZWOJEM LOKALNYM W POLSCE

---

## CONTEMPORARY BARRIERS IN STRATEGIC GOVERNANCE OF LOCAL DEVELOPMENT IN POLAND

---

DOI: 10.15611/noz.2015.4.07

JEL Classification: H70, H79, H80, H83, L38, O18, O21, P11

**Streszczenie:** Artykuł prezentuje współczesne bariery zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym, charakterystyczne dla polskich gmin. Do ich identyfikacji wykorzystano metodę jakościowych badań terenowych, a badania przeprowadzono w latach 2000-2015. Na wstępie artykułu zaprezentowano przesłanki, genezę, cel, metodę, techniki i przebieg badań. Następnie omówiono kluczowe dla artykułu pojęcia: rozwoju lokalnego, zarządzania rozwojem lokalnym i zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym. Główną część artykułu poświęcono prezentacji 9 grup zidentyfikowanych barier, tj. barier metodologicznych, prawnych, partycypacji społecznej, informacyjnych, kadrowych, wsparcia merytorycznego, barier współpracy i wzorców, a także barier związanych z cechami osobowymi władz lokalnych. Artykuł kończy zalecenia w zakresie kontynuacji badań nad omówionymi barierami.

**Słowa kluczowe:** rozwój lokalny, zarządzanie strategiczne, zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym, bariery zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym, gmina.

**Symmary:** The article discusses contemporary barriers in strategic governance of local development characteristic for Polish local governments. These barriers were identified by means of using the participant observation method in the period 2000-2015. The introduction to the article presents the reasons, origins, purpose, method, techniques and the course of conducted research. Next key article categories are discussed: local development, local development governance and strategic governance of local development. The core part of the article is devoted to presenting 9 groups of identified barriers, i.e. methodological, legal, social participation, informational, staff, substantive support, cooperation, patterns barriers and also barriers resulting from personal qualities of local authorities. The article is concluded by providing recommendations regarding the continuation of research covering these barriers.

**Keywords:** local development, strategic governance, strategic governance of local development, barriers in strategic governance of local development, municipality.

## 1. Wstęp

Zarządzanie publiczne, prowadzone przez władze samorządowe, jest przedmiotem licznych projektów badawczych. W polu badawczego zainteresowania znajduje się też kompleksowe podejście do tego zarządzania, czyli zarządzanie strategiczne. Pojawiło się ono w polskich samorządach wkrótce po ich reaktywacji, a jego idea, w co najmniej hasłowym zakresie, jest znana dziś większości samorządowych władz. Aplikacji zarządzania strategicznego na poziomie gmin poświęcono wiele analiz, prognoz, koncepcji modelowych i poradników. Wśród znamienitych przykładów wymienić można prace, których autorami są: J. Biniecki, J. Bober, R. Brol, T. Domański, H. Gawroński, M. Goleń, K. Heffner, A. Jewtuchowicz, A. Klasik, W. Kłosowski, J. Kot, J. Koziański, F. Kuźnik, E. Nowińska, A. Noworól, A. Sekuła, J. Sołtys, P. Swianiewicz, B. Szczupak, A. Szlaska, J. Warda, A.P. Wiatrak, L. Wojtasiewicz, E. Wysocka, M. Ziółkowski<sup>1</sup>. Wpisują się one w międzynarodowy nurt publikacji o zarządzaniu strategicznym w samorządach lokalnych, na który składają się m.in. dzieła autorów, takich jak: R. Backoff, N. Ben-Elia, J. Carr-West, I. Caulfield, K.L. Choo, Ch. Collinge, R. Crew, G. Daley, S. Denicolai, L.G. Gordon, G.P. Green, C. Flora, J.L. Flora, S. Leach, F. Naschold, B. Nylehn, V. Pina, T.H. Poister, A. Rodríguez-Pose, F.E. Schmidt, G. Schöler, J. Schultz, G.D. Streib, S. Tijnstra, L. Torres, C. Walther, B. Wechsler, A. Yetano, A. Zucchella<sup>2</sup>. Wspólnym mianownikiem tych opracowań są akcenty kładzione na potencjalne korzyści, jakie może przynieść zarządzanie strategiczne. Wskazuje się, iż umożliwia, ułatwia lub doskonali ono:

- identyfikację podstawowych problemów i potencjałów rozwojowych gminy;
- identyfikację jej kluczowych szans i zagrożeń rozwojowych;
- konceptualizację optymalnych zachowań samorządu, społeczności lokalnej, a także lokalnego biznesu wobec powyższych uwarunkowań oraz określenie docelowych pozycji gminy wobec otoczenia;
- wybór i koncentrację realizatorów oraz ograniczonych środków na przedsięwzięciach uznanych za najważniejsze dla rozwoju lokalnego;
- koordynację w czasie i przestrzeni owych przedsięwzięć;
- integrację istotnej części społeczności lokalnej wokół wizji i szczegółowych koncepcji rozwoju lokalnego oraz wspólnych działań na jego rzecz;
- nawiązanie, konceptualizację i wykorzystanie partnerstw doraznych oraz strategicznych z podmiotami publicznymi i prywatnymi;

---

<sup>1</sup> Na przykład: [Biniecki, Szczupak 2004; Bober 2006; Brol 2013], [Domański 2000; Gawroński 2010; Heffner 2008; Jewtuchowicz 1995; Klasik, Kuźnik 1998; Kłosowski, Warda 2001; Kot 2003; Nowińska 1997; Noworól 2007; Sekuła 2003; Sołtys 2001; Swianiewicz 2011; Szlaska 2007; Wiatrak 2011; Wojtasiewicz 1999; Wysocka, Koziański 1998; Ziółkowski 2015].

<sup>2</sup> Na przykład: [Backoff, Wechsler, Crew 1993; Carr-West 2010; Caulfield, Schultz 1989; Choo 1992; Daley, Naschold 1999; Denicolai, Zucchella 2005; Gordon 1993; Green i in. 1990; Leach, Collinge 1998; Nylehn 1996; Pina, Torres, Yetano 2011; Poister, Streib 2005; Rodríguez-Pose, Tijnstra 2010].

- ewaluację działań stymulujących rozwój lokalny i ich doskonalenie.  
Podkreśla się, że w końcowym, łącznym efekcie właściwe zastosowanie zarządzania strategicznego dynamizuje, a niekiedy nawet warunkuje lokalne procesy rozwoju.

## 2. Przesłanki badań

Mimo bogatej literatury i dużej popularności planowania strategicznego, zarządzanie strategiczne w jego pełnym wymiarze jest obecne tylko w części polskich gmin. O jego nieobecności lub jedynie częściowej obecności, a także o jego nieprawidłowościach świadczą następujące objawy<sup>3</sup> – własności, postawy i zachowania władz lokalnych oraz pracowników administracyjnych wyższego szczebla:

- niski poziom wiedzy na temat rozwoju lokalnego i omawianego zarządzania;
- sceptyczne nastawienie do planowania strategicznego i długookresowego kształtowania własnych głównych działań zgodnie ze strategią rozwoju;
- zbyt niskie nakłady pracy, środków i czasu przeznaczanych na planowanie strategiczne, organizację wdrażania strategii rozwoju gminy i jej ewaluację;
- akceptacja lub niedostrzeżenie wad posiadanej strategii rozwoju gminy;
- prowadzenie przez te władze taktycznego i operacyjnego zarządzania gminą w oderwaniu od ustaleń strategii rozwoju gminy;
- zaniechanie ewaluacji strategii rozwoju gminy lub prowadzenie jej nieprawidłowo, w tym modyfikowanie kryteriów i metod ewaluacji tak, aby wykazać osiągnięcie celów strategicznych lub usprawiedliwić ich nieosiągnięcie,
- traktowanie strategii rozwoju gminy głównie jako instrumentu zdobywania władzy, formalnego wymogu pozyskania środków pochodzących z Unii Europejskiej lub wyrazu zbędnej, samorządowej mody;
- brak formalnie przyjętej strategii rozwoju gminy;
- długookresowa akceptacja lub ignorowanie głębokiej dezaktualizacji formalnie obowiązującej strategii rozwoju gminy.

Przyczynami wymienionych problemów z zarządzaniem strategicznym rozwojem lokalnym są czynniki, które istotnie i jednocześnie negatywnie wpływają na procesy tego zarządzania. Czynniki te można zatem określić jako jego bariery. Zaobserwowane zostały podczas opisanych dalej badań. Wyniki penetracji repozytoriów naukowych wskazują, że rzadko wspomina się o nich w literaturze przedmiotu. Uznano zatem, że rezultaty badań w tym zakresie mogą rozszerzyć wiedzę o rzeczywistej postaci polskiego gminnego zarządzania strategicznego. Stwierdzono także, że nowa wiedza na ten temat może zostać wykorzystana do ich usuwania lub chociażby ograniczania, zarówno w wymiarze pojedynczej gminy, przez jej lokalne władze, jak i w wymiarze ogólnokrajowym, przez władze państwowe, co pośrednio wpłynie na zdynamizowanie procesów rozwoju lokalnego i ponadlokalnego.

---

<sup>3</sup> Wyniki badań autora nad częścią tych objawów zawarto w: [Sztando 2008; 2013a; 2013b].

### 3. Geneza, cel, metoda, techniki i przebieg badań

Począwszy od 1996 r., autor realizował liczne, badawczo-wdrożeniowe i naukowo-badawcze projekty związane z konceptualizacją, aplikacją i ewaluacją gminnych strategii rozwoju. Oznaczało to stały i bliski kontakt z osobami odgrywającymi kluczowe role w gminnym zarządzaniu strategicznym, czyli z władzami lokalnymi i osobami pełniącymi kierownicze funkcje administracyjne, a także wielokrotne i bezpośrednie stykanie się z problemami zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym oraz powodującymi je czynnikami, czyli przedmiotowymi barierami. W związku z tym w 2000 r. sytuację tę postanowił odciążać wykorzystywać do prowadzenia ich usystematyzowanych badań, a jednym z celów tych badań uczynił ich identyfikację i klasyfikację. Począwszy od 2010 r., autor wykorzystywał do badań dodatkową okazję, jaką stworzyło pełnienie funkcji członka organu stanowiącego jednego z powiatów. Łącznie badaniami objęto 61 gmin z całego kraju<sup>4</sup>. Niniejszy artykuł prezentuje wyniki uzyskane do 2015 r., a więc z lat 2000-2015.

Ze względu na cel i uwarunkowania badań stosowana została metoda jakościowych badań terenowych. Jej istotą jest usystematyzowana obserwacja przedmiotu badań w miejscu i czasie, w którym on występuje oraz się kształtuje. Charakterystyczną jej cechą jest kompleksowość, dzięki czemu metoda ta daje szansę odkrycia wszystkich, albo przynajmniej większości, subtelności przedmiotu badań. Jest uważana za szczególnie przydatną w badaniach faktycznych poglądów, postaw, relacji, ról i działań pojedynczych ludzi oraz ich małych grup, trudno uchwytnych dla pomiaru sondażowego, nieznajdujących odzwierciedlenia w dokumentach i niemonitorowanych przez statystykę publiczną. Ma wysoką trafność badawczą, przez co wykorzystuje się ją jako pierwszą metodę badania kategorii niełatwo poddających się uogólnieniu, o których jeszcze niewiele wiadomo, czyli w badaniach eksplorujących [Kostera 2003, s. 25], a identyfikowane bariery za takie kategorie uznano.

W metodzie badań jakościowych stosuje się techniki neutralne i nieneutralne. Pierwsze polegają na prowadzeniu obserwacji, o których obserwowani nie wiedzą i w których obserwator nie wpływa na nich i ich działania. W drugich taka wiedza lub wpływ ma miejsce. Bezpośredni udział autora we wskazanych projektach wykluczył neutralne techniki obserwacji. Jednocześnie przesądził o zastosowaniu techniki obserwacji uczestniczącej jako techniki podstawowej, oznaczającej jawne uczestnictwo badacza w obserwowanych procesach. Wadą tej techniki, jak każdej

---

<sup>4</sup> Były nimi gminy: Biała Podlaska, Bielawa, Bogatynia, Bolków, Chocianów, Długołęka, Dobromierz, Drelów, Dzierżoniów, Grębocice, Janowice Wielkie, Jelenia Góra, Jeżów Sudecki, Karpacz, Konin, Kowary, Łądek, Łądek-Zdrój, Leszno, Lubawka, Łomazy, Maków Mazowiecki, Mały Płock, Marciszów, Mysłakowice, Nowogrodzic, Orchowo, Osiecznica, Ostrowite, Piechowice, Pieńsk, Piszczac, Płock, Podgórzyn, Polkowice, Powidz, Przemków, Puławy, Radków, Radwanice, Rokitno, Rudna, Stara Kamienica, Starachowice, Stronie Śląskie, Słupca m., Słupca w., Strzałkowo, Sulików, Szklarska Poręba, Świerzawa, Tomaszów Lubelski, Urzędów, Wąganiec, Wądroże Wielkie, Węglińiec, Wojcieszków, Wronki, Zagórz, Zgorzelec (gmina miejska), Zgorzelec (gmina wiejska).

nieneutralnej, jest nieuchronne oddziaływanie obserwatora na monitorowane procesy, a co za tym idzie – ryzyko zaobserwowania innego ich przebiegu niż ten, który zaobserwowano by, gdyby to oddziaływanie nie miało miejsca. Obserwowani członkowie władz i kierownictwa byli informowani o tym, że równoległe z pracami nad danym projektem prowadzone będą obserwacje naukowe; rzadko wzbudzało to ich zainteresowanie, a sprzeciwu nigdy nie odnotowano. Nie odnotowano też zmian ich zachowań wynikających z pozyskania powyższej informacji. Zaletą omawianej techniki jest z kolei możliwość obserwowania procesów i obiektów w ich naturalnym środowisku. Bariery identyfikowano zatem tam, gdzie one występują, i w sytuacjach, gdy właśnie się ujawniały. Tym samym rejestrowano je takimi, jakie faktycznie są, a nie tylko takimi, jak przedstawiają je władze doświadczające ich czy wręcz współtworzące je. Warto również zaznaczyć, że zorganizowanie obserwacji nieuczestniczących byłoby niezwykle trudne. Wiązałoby się też z ograniczonym zaufaniem do obserwatora, skutkującym rejestracją obrazu barier niepełnego i innego niż rzeczywisty. Tymczasem wieloletni współudział w zarządzaniu strategicznym pozwolił osiągnąć odmienną sytuację. Zaowocował dobrymi i trwałymi relacjami personalnymi z obserwowanymi, co pozytywnie wpłynęło na zakres i trafność obserwacji. Ułatwił również zastosowanie drugiej, uzupełniającej techniki należącej do metody jakościowych badań terenowych, to jest techniki wywiadów jakościowych. Wywiady te zastosowano, by uzyskać dodatkowe, pogłębione informacje o rozpoznawanych barierach. Tych, które w momencie wywiadu były przedmiotem ich największego zainteresowania lub zaangażowania. Podobnie jak obserwacje, wywiady były anonimowe.

Jako narzędzia badawcze wykorzystywano głównie notatki szkicowe i uzupełniające. Pierwsze prowadzone były „na gorąco” podczas różnych spotkań osób odgrywających kluczowe role w procesach budowy i wdrażania strategii rozwoju, a także w trakcie własnych prac nad strategiami. Drugie sporządzane były później i wzbogacane opiniami autora o tym, co zaobserwowano. Kolejne z narzędzi to audiofoniczne i audiowizualne zapisy części z wymienionych spotkań. Ostatnim były raporty zawierające ustalenia poczynione podczas najważniejszych spotkań. W przypadku wywiadów jakościowych koncentrowano się na rozmowach z respondentami. Dokumentujące je notatki sporządzano dopiero po ich przeprowadzeniu.

Wywiadów przeprowadzono 20, natomiast obserwacje przeprowadzono podczas:

- 64 szkoleń poprzedzających budowę strategii rozwoju lub organizację systemów ich wdrażania, w których udział wzięło łącznie ok. 1,2 tys. osób;
- 103 warsztatów strategicznych, w których udział wzięło łącznie ok. 2,1 tys. osób, w tym władze lokalne;
- ok. 190 spotkań roboczych z władzami lokalnymi, w tym ok. 90 posiedzeń komisji rad gmin, poświęconych dyskusji nad docelowym kształtem strategii rozwoju i systemów ich wdrażania lub nad wynikami ich ewaluacji;
- 64 sesji rad miejskich, podczas których omawiano i przyjmowano strategię rozwoju lub omawiano i przyjmowano raporty z ich realizacji.



Zebrany materiał badawczy przetworzono metodami analizy przyczynowo-skutkowej i redukcji logicznej.

## 4. Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym

### 4.1. Rozwój lokalny i perspektywy jego postrzegania

Omówienie barier zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym wymaga uprzedniego skonstruowania tego pojęcia. Proces ten trzeba rozpocząć od określenia kategorii rozwoju lokalnego, ponieważ mimo że jest ona używana w piśmiennictwie, mediach, codziennej działalności administracji publicznej, a także w języku potocznym, to jednak bywa 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, pozytywnych przeobrażeń ilościowych, jakościowych i strukturalnych właściwości lokalnej kompozycji społeczno-terytorialnej, mającej zbiór charakterystycznych dla siebie cech gospodarczych, przestrzennych i kulturowych, w której element społeczny wyraża własne potrzeby oraz hierarchię wartości. Stosując uproszczenia, kompozycję tę najczęściej utożsamia się z gminą. Celem tak postrzeganego rozwoju lokalnego jest wzrost jakości życia społeczności lokalnej poprzez zaspokojenie jej potrzeb, ale przy jednoczesnym generowaniu wartości użytecznych dla otoczenia gminy. Innymi z jego cech są: silne, konsensualne oparcie na czynnikach endogenicznych, samopodtrzymywanie się, długookresowość, planowość, podmiotowość społeczności lokalnej w wyznaczaniu jego kierunków i zapewnianiu go, brak ponadlokalnej unifikacji oraz zgodność z ideą ładu zintegrowanego. Wiele ujęć definicyjnych wyraża takie postrzeganie rozwoju lokalnego. Jako przykład może posłużyć definicja L. Wojtasiewicz, według której rozwój lokalny to kompleksowe przeobrażenia jakościowe dotyczące danego obszaru w zakresie poziomu życia mieszkańców i funkcjonowania organizmów gospodarczych tu zlokalizowanych [Wojtasiewicz 1990, s. 38]. W analogicznej, lokalnej perspektywie rozwój lokalny postrzega również R. Brol, twierdząc, iż rozwój lokalny to 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 ekologicznego [Brol 1998, s. 11]. Innym przykładem takiego lokalnego podejścia do rozwoju lokalnego jest definicja, którą podaje H.R. Marques. Według niego, rozwój lokalny to proces mobilizacji aktorów przestrzeni lokalnej zachodzący z udziałem

innowacji i służący uzyskaniu harmonizującego zmiany rozwoju zrównoważonego, a także służący wzrostowi szans dostępnych dla ludności, wzrostowi gospodarczemu, ochronie zasobów naturalnych i równości społecznej [Marques 2011, s. 4].

Drugi sposób pojmowania rozwoju lokalnego ma charakter ponadlokalny. Taka percepcja oznacza jego konceptualizację i identyfikację w skali układów ponadlokalnych, to znaczy regionów, państw, związków państw (np. Unii Europejskiej), a także w skali globalnej. W ponadlokalnej perspektywie postrzega się go jako takie przekształcenia struktur wymienionych układów ponadlokalnych i związków między tymi strukturami oraz ich otoczeniem, które są w dużej mierze efektem procesów rozwoju lokalnego zachodzących w układach lokalnych, składających się na te ponadlokalne. Nie chodzi jednak tylko o to, by procesy rozwoju wielu układów lokalnych i ich efekty łączyły się w ponadlokalne, proste „sumy”. Chodzi przede wszystkim o to, by dzięki interakcjom sieciowym, zachodzącym między układami lokalnymi, a także między nimi a innymi podmiotami ponadlokalnymi (np. państwami, firmami, organizacjami), wzbudzane, chronione i intensyfikowane były istniejące oraz nowe, ponadlokalne, a zatem regionalne, państwowe i globalne procesy rozwoju. Generalizując i upraszczając, należy stwierdzić, że rozwój lokalny w ponadlokalnej perspektywie oznacza transformację procesów rozwoju lokalnego w ponadlokalne procesy rozwoju. Celem tak rozumianego rozwoju lokalnego jest wzrost jakości życia społeczeństw regionalnych, państwowych i inaczej delimitowanych, ale ponadlokalnych zbiorowości ludzkich. W tym ujęciu rozwój lokalny traktuje się zatem również jako jedną z najważniejszych, nowoczesnych idei rozwoju współczesnego państwa i jego regionów oraz wspólnot międzypaństwowych, jako częściową alternatywę dla zuniformizowanego modelu rozwoju kreowanego przez duże podmioty gospodarcze działające w liberalnych warunkach niedoskonałego rynku. Częściową, gdyż opartą na konsensusie co do optymalności połączenia ponadlokalnych koncepcji rozwoju lokalnego z koncepcjami i procesami *stricte* ponadlokalnymi, takimi jak przestrzenna koncentracja kapitału, rozwój korporacji, unifikacja, międzynarodowy podział pracy, globalizacja itp. Rozwój lokalny w perspektywie ponadlokalnej jest zatem postrzegany również jako przedmiot działań władz ponadlokalnych, kreujących ze swych poziomów warunki do wzbudzania i pobudzania procesów rozwoju lokalnego i ich transformacji w ponadlokalne procesy rozwoju. Ponadlokalny sposób postrzegania rozwoju lokalnego pojawia się na przykład w końcowej części definicji, której autorem jest R. Rezsóhazy. Twierdzi on bowiem, że rozwój lokalny to zharmonizowane i systematyczne działanie, prowadzone w społeczności lokalnej, z udziałem zainteresowanych, którego rezultaty służą zaspokajaniu potrzeb społecznych miejscowej ludności i przyczyniają się do ogólnego postępu [Rezsóhazy 1988]. Podobnie jest w definicji I. Pietrzyk, według której w rozwoju lokalnym chodzi o przeciwstawienie się skrajnemu liberalizmowi i pogodzenie przedsiębiorczości z solidarnością międzyludzką, o zaradzenie defektem 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 wzrostu [Pietrzyk 1997, s. 89-90].

## 4.2. Zarządzanie rozwojem lokalnym

Racjonalne wykorzystywanie zasobów dla osiągnięcia danych celów określane jest w nauce i praktyce mianem zarządzania. Zarządzanie jako nauka oraz jako praktyczna działalność wywodzi się z dorobku identyfikacji, kreacji i weryfikacji kierowniczych czynności, uwarunkowań oraz dążeń do sukcesów w działalności gospodarczej. Działalność ta pozostaje jego tradycyjną, niejako podstawową domeną. W ostatnich kilkudziesięciu latach zyskało ono jednak nowe domeny. Wśród nich znalazła się sfera działalności władz publicznych, gdzie określa się je jako zarządzanie publiczne. W systematyce nauk jest to subdyscyplina nauki o zarządzaniu, natomiast w praktyce jest to zbiór wzorców postępowania przez władze publiczne różnych szczebli, mających swoje korzenie nie tylko w zarządzaniu ogólnym, ale również w innych dziedzinach wiedzy związanych z procesami społecznymi, gospodarczymi oraz środowiskowymi. Początkowo zarządzanie publiczne odnoszone było, i wciąż jest, do pojedynczych instytucji publicznych, które mają osiągnąć jakieś cele. W nowszych ujęciach odnosi się je także do grup takich instytucji tworzących dany system albo zbiór, dostatecznie jednorodny funkcjonalnie lub strukturalnie, który traktuje się również jak dążącą do czegoś organizację. Podejścia takie miały i mają w części sytuacji swoje uzasadnienie. Jednak od niedawna kategoria zarządzania, zarówno w teorii, jak i w praktyce, przestaje być nie tylko wyłączną „własnością” działalności komercyjnej, ale także organizacji tworzących wspólne systemy. W różnych kontekstach coraz częściej zarządzanie łączy się również ze społeczeństwem i jego zorganizowanymi działaniami o innych niż gospodarcze motywach, a prócz tego z przestrzenią i środowiskiem naturalnym oraz z procesami w nich zachodzącymi. Dlatego pojęcie zarządzania publicznego używane jest współcześnie także w odniesieniu do działań podejmowanych wobec struktur i zjawisk o niskim stopniu domknięcia, związanych z podmiotami stanowiącymi elementy organizacyjnych sieci o trudnych do jednoznacznego określenia, nawet płynnych granicach. Chodzi tu o struktury i zjawiska często różniące się istotnie i wieloaspektowo od organizacji i procesów w nich zachodzących, nawet tych nieukierunkowanych na zysk. Mianem zarządzania określa się aktualnie także starania o osiągnięcie celów zbiorowych, opartych ściśle nie tylko na racjonalności ekonomicznej, lecz na racjonalności wyboru publicznego inkorporującej między innymi racjonalność ekonomiczną, ekologiczną, naukową, a nawet religijną.

W nurcie tym mieszczą się kategorie lokalnego i ponadlokalnego zarządzania rozwojem lokalnym. Pierwsza z nich odnosi się do rozwoju lokalnego postrzeganego w perspektywie lokalnej, czyli do określonego, wielowymiarowego procesu zachodzącego w skali gminy, w którym uczestniczą lokalne przedsiębiorstwa, instytucje publiczne, organizacje pozarządowe, elementy ekosystemów, osoby fizyczne i inne,

a nie tylko do gminy rozumianej jako zbiór organizacji tworzących samorządowy system instytucjonalny. Oznacza wykorzystywanie tego systemu instytucjonalnego do stymulowania przekształceń struktur układu lokalnego, powiązań wzajemnych między nimi i ich powiązań z otoczeniem, tak by stanowiły one rozwój lokalny. Analogicznie, ponadlokalne zarządzanie rozwojem lokalnym odnosi się do rozwoju lokalnego postrzeganego w perspektywie ponadlokalnej, czyli do przekształceń struktur układów ponadlokalnych i związków między tymi strukturami oraz ich otoczeniem, będących bezpośrednimi i pośrednimi efektami procesów rozwoju lokalnego zachodzących w układach lokalnych składających się na nie. Ono oznacza z kolei wykorzystywanie ponadlokalnych systemów instytucjonalnych do tworzenia ponadlokalnych warunków rozwoju lokalnego postrzeganego w perspektywie lokalnej do interwencyjnego stymulowania jego procesów oraz do stymulowania transformacji procesów rozwoju lokalnego w ponadlokalne procesy rozwoju.

### 4.3. Strategiczne podejście do zarządzania rozwojem lokalnym

Odpowiedzią nauki i praktyki na potrzebę takiego prowadzenia działań przez różne organizacje, które w zmiennym, niepewnym i często niekorzystnym otoczeniu zapewni im możliwość wyznaczania i osiągania celów w sposób zadowalająco zbliżony do optymalnego, jest zarządzanie strategiczne. Przyjmuje się, że wyewoluowało ono w sferze biznesu w połowie XX w., ale są badacze doszukujący się jego korzeni poza nią i znacznie wcześniej, nawet w starożytności. W ostatnich kilkudziesięciu latach adaptowane było na grunt zarządzania publicznego, dzięki czemu stanowi dziś jedną z jego ważniejszych idei, dziedzin badań i przedmiotów praktycznej aplikacji.

Mimo iż strategie rozwoju lokalnego są często sporządzane i formalnie przyjmowane, to jednak pojęcie gminnego zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym rzadko jest używane i definiowane w literaturze<sup>5</sup>. Częściej definiuje się pojęcia „zarządzanie strategiczne rozwojem gminy” i „zarządzanie strategiczne gminą”, ale zwykle koncentrując się w nich na etapach zarządzania strategicznego albo na holistycznym podejściu do zarządzania gminą jako samorządową, wielopodmiotową organizacją, a nie na przekształceniach struktur i powiązań układu lokalnego, stanowiących rozwój lokalny postrzegany z lokalnej perspektywy. Tymczasem istotą gminnego zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym jest właśnie kompleksowy wpływ władz gminy na te struktury i powiązania, zgodnie z racjonalnością postępowania strategicznego (według etapów zarządzania strategicznego) i za pomocą podmiotów należących do samorządu gminy, ale tak, by uzyskane zmiany tych struktur i powiązań miały cechy rozwoju lokalnego, postrzeganego z lokalnej perspektywy. Zdefiniować je można również jako strategiczną kompozycję zróżnicowanych działań władz lokalnych, ukierunkowanych na gminę, a także jej otoczenie,

---

<sup>5</sup> Por. np.: [Klasik, Kuźnik 2001; Ziółkowski, Goleń 2003; Strojny 2008; Denicolai, Zucchella 2005; Worrall 1994].

podejmowanych zgodnie z cechami rozwoju lokalnego w perspektywie lokalnej, w celu efektywnego osiągnięcia go w rzeczywistości.

W literaturze brak definicji strategicznego podejścia do zarządzania rozwojem lokalnym w ponadlokalnej perspektywie jego postrzegania. Niemniej istnieje możliwość sformułowania takiego pojęcia analogicznie jak wyżej. Ponadlokalne zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym można zdefiniować jako kompleksowy wpływ władz ponadlokalnych na struktury i powiązania układów lokalnych (gmin), składających się na układ ponadlokalny (region, państwo, organizację międzynarodową, jak Unia Europejska), realizowany zgodnie z racjonalnością postępowania strategicznego (według etapów zarządzania strategicznego) i za pomocą podmiotów należących do samorządu ponadlokalnego lub państwa, tak by uzyskać i zdynamizować procesy rozwoju lokalnego postrzeganego w perspektywie lokalnej i ich transformację w ponadlokalne procesy rozwoju. Planów zatytułowanych jako regionalne czy krajowe strategie rozwoju lokalnego jak dotąd nie sporządzano, ale szereg ponadlokalnych, strategicznych planów zawiera treści odnoszące się do kreowania procesów rozwoju lokalnego z ponadlokalnego poziomu<sup>6</sup>. Strategiczne podejście do zarządzania rozwojem lokalnym w ponadlokalnej perspektywie jego postrzegania nie jest zatem jedynie koncepcją teoretyczną – ma swoje odzwierciedlenie praktyczne.

## 5. Zidentyfikowane bariery

Istnienie lokalnego i ponadlokalnego zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym implikuje konieczność wyróżnienia dwóch głównych zbiorów barier tego zarządzania przy użyciu kryterium jego podmiotu. Zbiór pierwszy to bariery zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym prowadzonego przez władze lokalne. Na uwagę zasługuje fakt, iż nie są to tylko bariery lokalne. Nie wszystkie z nich mają bowiem swoje źródło we własnościach układu lokalnego lub lokalnych podmiotów kreujących jego rozwój. Niektóre mają pochodzenie w stosunku do nich egzogeniczne, czyli ponadlokalne. 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. Jak wcześniej wskazano, przeprowadzone badania ukierunkowane zostały na identyfikację barier należących do zbioru pierwszego. Im zatem poświęcona zostanie dalsza uwaga. Używając kryterium podobieństwa, podzielono je na dziewięć niżej zaprezentowanych grup.

Pierwszą z grup barier, jakie zidentyfikowano podczas badań, były **bariery niedostosowania teorii do praktyki**, czyli, ujmując to inaczej, **bariery metodologiczne**. Mianem tym określono wady niektórych koncepcji zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym, polegające na ich niedostosowaniu do możliwości i potrzeb

---

<sup>6</sup> Takimi planami są np. strategie rozwoju polskich województw oraz Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie.

samorządów lokalnych. Koncepcje tego typu trafiają do nich poprzez publikacje naukowe, popularnonaukowe i dydaktyczne, a także drogą szkoleń. Trafiają również za pośrednictwem strategicznych planów tworzonych dla nich przez firmy konsultingowe. Twórcom tego typu koncepcji nie zawsze przyświeca idea teleologiczno-funkcjonalnego postrzegania metod, technik i instrumentów omawianego zarządzania, gdyż kierują się motywacją uzyskania ich wysokiej wartości teoretycznej. Co więcej, wartość ta bywa uzyskiwana dopiero przy zastosowaniu takich metod, technik i instrumentów, które charakteryzują się wysoką złożonością. W pierwotnym efekcie powoduje to błędy i porażki władz gmin w zakresie aplikacji zarządzania strategicznego albo jego całkowite zaniechanie. W efekcie wtórnym, paradoksalnie, zamiast przełamywać, wzmacnia barierę niedostosowania koncepcji teoretycznych do zasobów intelektualnych, finansowych oraz czasowych, jakimi dysponują i w przewidywalnej przeszłości dysponować będą struktury samorządowe. W czasie badań było to szczególnie widoczne w gminach o małym potencjale społeczno-gospodarczym, których administracja samorządowa składała się z grupy kilkudziesięciu osób wysoce obciążonych świadczeniem obowiązkowych usług na rzecz mieszkańców oraz sprawozdawczością wobec ponadlokalnych podmiotów nadzoru. Jako przykład koncepcji zwykle niemożliwych do zastosowania w takich gminach mogą posłużyć koncepcje diagnoz i analiz strategicznych, ukierunkowanych na szczegółowe, prospektywne rozpoznanie wnętrza i otoczenia gminy oraz określenie jej wielowymiarowej pozycji w licznych zewnętrznych układach odniesienia. Innym przykładem mogą być koncepcje wielowątkowego, scenariuszowego, a jednocześnie cyklicznego programowania strategicznego. Podobnie jak koncepcje stałego, pogłębionego monitoringu gminy i jej otoczenia, prowadzonego wraz z zaawansowanymi ocenami skutków działań podejmowanych przez samorząd gminy.

Druga grupa barier to **bariery prawne**. Są to niedoskonałości samorządowego systemu prawnego, skonstruowanego przez władze państwowe, które ograniczają zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym prowadzone przez władze gminne. Wśród barier tego typu wyróżnić można podgrupy. Pierwsza to prawne regulacje w zakresie redystrybucji dochodów budżetowych i samodzielnego pozyskiwania tych dochodów przez gminy. Regulacje te prowadzą część z nich do finansowej słabości oraz zmniejszają udział tej części wydatków budżetowych, które mogą być samodzielnie kształtowane przez gminne władze. Istotnie ogranicza to paletę dostępnych wyborów strategicznych oraz przesuwają optykę postrzegania przez władze lokalne własnej roli od zarządzania w kierunku administrowania. Przykładem takiej regulacji jest przepis limitujący, w powszechnej opinii nadmiernie, zadłużenie gmin [art. 243 Ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009]. Znacznie utrudnia, a części gmin uniemożliwia zgromadzenie środków na udziały własne, niezbędne do pozyskania środków z funduszy unijnych na strategicznie ważne inwestycje. Drugą podgrupę barier omawianego typu tworzą regulacje w zakresie świadczenia usług komunalnych. Regulacje te narzucają władzom gminnym zestandaryzowane strategie świadczenia tych usług, podczas gdy ich własne, systemowe koncepcje w tym



zakresie byłyby znacznie lub zupełnie inne i – jak można sądzić – niejednokrotnie lepsze. Przykładem może być wprowadzona 1 stycznia 2012 r. nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach [Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z 13 września 1996 r.], która wprowadziła rewolucyjne zmiany w gospodarowaniu odpadami komunalnymi. Podgrupę trzecią tworzą regulacje w zakresie gospodarki przestrzennej. Niektóre z przepisów prawa przestrzennego istotnie utrudniają władzom lokalnym dokonywanie kluczowych zmian zagospodarowania przestrzeni, podczas gdy kształtowanie struktury przestrzennej to jedna z najważniejszych składowych zarządzania strategicznego. Chodzi tu na przykład o przepisy pozwalające na długookresowe blokowanie przeznaczenia nieruchomości gruntowych pod inwestycje publiczne przez osoby fizyczne i przedsiębiorstwa oraz o pozbawienie gmin władztwa architektonicznego na rzecz powiatów. Do podgrupy czwartej można zaliczyć przepisy składające się na obowiązkową, działową, a nie zadaniową konstrukcję wydatkowej części budżetu. Konstruowanie głównego, finansowego instrumentu zarządzania rozwojem lokalnym według „działowej filozofii” stoi w opozycji do strategicznego sposobu myślenia w kategoriach celów i zadań służących ich osiągnięciu. Osłabia to motywację do zarządzania strategicznego.

Kolejna z grup obejmuje **bariery współpracy**. Jednym z ważnych czynników sukcesu w budowie i wdrażaniu strategii rozwoju lokalnego jest wykształcenie więzi współpracy między samorządem a partnerami współdziałania strategicznego, takimi jak przedsiębiorstwa, 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 ogóle lub w pełni osiągnąć w efekcie działań autonomicznych. Pozwala ona bowiem nie tylko na proste łączenie zasobów, ale przede wszystkim na uzyskanie efektów skali, efektów synergicznych i niezbędne kompromisy. Biorąc pod uwagę liczebność potencjalnych partnerstw oraz zakres potencjalnych celów rozwoju, których wspólne osiągnięcie jest możliwe i zasadne, należy stwierdzić, że prawdziwe partnerstwa strategiczne, czyli trwałe i przynoszące istotne rezultaty, są stosunkowo rzadkie. Dotyczy to szczególnie partnerstw innych niż międzysamorządowe. Podstawową barierą współpracy jest postrzeganie otoczenia przez potencjalnych partnerów wyłącznie w perspektywie własnych, wąsko rozumianych interesów. Przymiotnik „wąsko” wyraża istnienie drugiej bariery współpracy związanej z poprzednią. Jest to niewiedza potencjalnych partnerów na temat możliwych do osiągnięcia, obustronnych korzyści, które często mają charakter pośredni i pojawiają się w długim okresie, lecz których szeroko rozumiana wartość może być znacznie większa niż oszczędności z zaniechania współpracy.

Następną grupę barier można określić jako **bariery partycypacji społecznej**. Uznanie społeczności lokalnej za głównego beneficjanta rozwoju lokalnego implikuje przypisanie jej również roli wspólnoty biorącej udział w zarządzaniu tym rozwojem. Społeczna partycypacja powinna mieć miejsce szczególnie na etapie formułowania strategii rozwoju układu lokalnego. W praktyce najczęściej nadaje się

jej postać konsultacji społecznych. Prowadzi się je w formie ankietowych badań opinii mieszkańców gminy i kadry zarządzającej lokalnych przedsiębiorstw, a także w formie warsztatów strategicznych. Te ostatnie to spotkania liderów lokalnych, reprezentujących lokalne środowiska społeczne i zawodowe z władzami lokalnymi i przedstawicielami władz wyższych szczebli, ukierunkowane na wspólną ocenę sytuacji strategicznej gminy, konceptualizację jej pożądanego ścieżki rozwoju (celów strategicznych) oraz zaplanowanie działań zapewniających podążanie struktur gminy tą ścieżką (zadań strategicznych). Obok innych czynników, o sukcesie partycypacyjnego planowania strategicznego decyduje zatem wkład wniesiony przez społeczność do strategii rozwoju gminy, a dokładnie jego wartość, czyli trafność w danej sytuacji strategicznej, zakres merytoryczny, zgodność z rzeczywistością, innowacyjność, pomysłowość, a także ilość. Pierwszą z barier redukujących ten wkład są niedostatki kapitału ludzkiego. Jest to łatwo dostrzegalne w gminach borykających się z likwidacją wielu lokalnych przedsiębiorstw i podmiotów publicznych, pauperyzacją społeczną i patologiami społecznymi, a także ujemną migracją, szczególnie wśród ludzi młodych, przedsiębiorczych i aktywnych publicznie. Tam, gdzie wiedza, umiejętności, kreatywność, kulturowy gust i smak, zakres percepcji niematerialnego otoczenia (we wszystkich jego wymiarach), inteligencja (w jej wszystkich sferach), wola rozwoju osobistego, a także kreatywność oraz refleksyjność społeczności lokalnej są, ogólnie rzecz biorąc, niskie, jej partycypacyjny wkład w treść strategii rozwoju jest najczęściej niewielki. Drugą z barier tworzą niedostatki pozytywnych elementów lokalnego kapitału społecznego. Zaobserwować je można we wszystkich rodzajach gmin, również tych o wysokim poziomie rozwoju. Niedostatki wzajemnego zaufania, szacunku czy gotowości do wzajemnej współpracy członków społeczności lokalnej powodują, iż część z nich nie podejmuje udziału w planowaniu strategicznym, nawet gdy są imiennie do niego zapraszani przez władze gminy. Ci z kolei, którzy biorą w nim udział, na skutek braków wskazanych elementów kapitału społecznego są mniej zdolni do wymiany wiedzy i innych informacji, konceptualizacji wspólnych celów i zadań oraz do rezygnacji z partykularyzmów i zawierania kompromisowych porozumień. Podobny wpływ mają negatywne elementy lokalnego kapitału społecznego, które można traktować jako trzecią z barier partycypacji. Lokalna korupcja, a także lokalne odmiany ksenofobii zniechęcają społeczność lokalną do wspólnego planowania albo obniżają wartość jego rezultatów, czyniąc ze strategii narzędzie realizacji interesów tylko niektórych grup mieszkańców lub przedsiębiorców.

Następna grupa zidentyfikowanych barier to **bariery informacyjne**. Są to ograniczenia w dostępie do danych wykorzystywanych podczas konceptualizacji i aplikacji strategii. Gminne diagnozy strategiczne, monitoring wdrażania strategii i jej ewaluacje opierane są na danych ze źródeł, takich jak statystyka publiczna, monografie, rejestry i ewidencje, a także sporządzone wcześniej, własne i obce, dokumenty diagnostyczne i planistyczne. Zakres gromadzonych w ten sposób danych często jest jednak niepełny, skutkiem czego część zjawisk i procesów, w tym czasem te naj-



bardziej problematyczne, zostaje pominięta. Obniża to trafność oceny sytuacji strategicznej gminy i oceny własnych działań, a w konsekwencji zwiększa liczebność decyzji strategicznych innych niż optymalne. Wśród barier informacyjnych jako pierwszą wymienić można barierę dostępu do informacji z systemu państwowej statystyki publicznej. Udostępnia się w nim dane o gminach w mniejszym zakresie niż w przypadku powiatów i województw, mimo że są one przez ów system gromadzone. Barię jest również nieobejmowanie przez niego części własności podmiotów gospodarczych o liczbie pracowników równiej lub mniejszej niż 9, jak np. liczba pracujących w nich osób. Ma to negatywny wpływ na zarządzania strategiczne rozwojem lokalnym gmin, których gospodarkę tworzą głównie takie przedsiębiorstwa. Czasem okazuje się też, że dane pochodzące z wymienionych źródeł są istotnie nieaktualne, gdyż w chwili ich pierwszego udostępnienia ilustrują sytuację sprzed roku. Wynika to z długiego cyklu gromadzenia, przetwarzania i publikacji informacji statystycznych. Zdarza się, że barierą jest tajemnica statystyczna. Utrudnia to ocenę sytuacji gmin, których gospodarka jest zdominowana przez duże przedsiębiorstwo.

Zidentyfikowano również **bariery wzorców**. W ten sposób określić można zachowania innych podmiotów publicznych oraz płynące od nich przekazy informacyjne, które zniechęcają władze lokalne do strategicznego podejścia do rozwoju lokalnego. W ostatnich dwóch dekadach wiele strategii rozwoju polskich gmin, a także powiatów i województw nie było realizowanych lub realizowane były tylko w takiej części, która w opinii wielu członków władz i tak byłaby wykonana bez uprzedniego planowania strategicznego. Pozostawały zatem przez lata jako niewykorzystywane w bieżącej działalności organów wykonawczych uchwały organów stanowiących samorządów. Nie były przedmiotem wdrożeniowych prac ani okresowej ewaluacji lub bieżącego monitoringu. Sytuacje takie wynikały nie tylko ze zwykłego zaniechania prac wdrożeniowych, ale często również z niskiego poziomu merytorycznego samych strategii, stawiającego pod znakiem zapytania zasadność i możliwość ich wdrażania. Wynikały też z przyjmowania założenia, poprzedzającego planowanie, iż strategia będzie służyć przede wszystkim jako załącznik do wniosków o udzielenie wsparcia finansowego, pochodzącego z funduszy UE, udzielanego w ramach pomocowych programów, adresowanych do samorządowych beneficjentów. Zjawiska takie, zachodzące w jednych samorządach, były, i wciąż są, przedmiotem obserwacji władz innych samorządów. W efekcie wśród części członków tych władz wytworzyło się i utrwała przekonanie, że strategia rozwoju lokalnego jest dokumentem, który wypada mieć z powodów wizerunkowych lub należy mieć, by spełnić wspomniany wymóg formalny. Automatycznie obniżyło to ich skłonność nie tylko do prawidłowej budowy strategii, ale również do samej idei strategicznego podejścia do zarządzania rozwojem w skali lokalnej. Nieprawidłowe wzorce były również udziałem ponadlokalnych partnerów lokalnych samorządów. Jako przykład może posłużyć wdrażanie przez władze państwowe i wojewódzkie Zintegrowanego programu operacyjnego rozwoju regionalnego. W jego ramach prowadzono dystrybucję środków finansowych na prorozwojowe przedsięwzięcia samorządów gmin. Jednym z wymogów

stawianych beneficjentom było dołączenie do wniosku o finansowe wsparcie danego przedsięwzięcia specjalnego planu rozwoju lokalnego (PRL). Wymagana struktura PRL wskazywała, iż ma on pełnić funkcję instrumentu zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym. W procesie weryfikacji załączonych PRL nie brano jednak pod uwagę, czy ich treść jest w stanie pełnić taką funkcję. Oceniano jedynie, czy składa się on z wymaganych rozdziałów, czy zawiera nazwę przedsięwzięcia, o którego wsparcie się wnioskuje, oraz czy kwota i okres realizacji tego przedsięwzięcia są takie jak we wniosku. Większość PRL miała zatem niską jakość, a idea sporządzania i praktycznego wykorzystywania planistycznych instrumentów zarządzania rozwojem lokalnym uległa w środowisku samorządowym częściowej dewaluacji.

Następna grupa to **bariery wsparcia merytorycznego**. Pierwsza to niska jakość usług świadczonych na rzecz samorządów przez podmioty konsultingowe. Część firm z rynku tych usług świadczy usługi w zakresie planowania strategicznego rozwoju lokalnego, mimo że ich stałe kadry, a częściej doraźnie wynajmowani zleceńbiorczy, nie mają w tym zakresie wystarczającej wiedzy i doświadczenia. Zdarza się, że strategię rozwoju, będące wynikiem skorzystania z usług konsultingowych, zawierają głównie treści z podręczników zarządzania strategicznego i państwowych planów rozwoju. Bywa, że są w większości kopiami strategii innych samorządów. Często zdominowane są przez część diagnostyczną, podczas gdy część planistyczna i wdrożeniowa są nieakceptowalnie ogólne, niejasne i niepełne. Podczas obserwacji odnotowano również błędy firm o ugruntowanej, nawet międzynarodowej renomie, wynikające prawdopodobnie z przekroczenia rozpiętości kierowania osób zarządzających jednocześnie wieloma pracami planistycznymi dla licznych samorządów. Polegały one na przykład na opieraniu rozwiązań proponowanych dla jednej gminy na wynikach analizy strategicznej gminy innej. Niska jakość konsultingowego wsparcia ściśle związana jest z niskimi nakładami przeznaczanymi przez władze lokalne na to wsparcie. Łatwo to zaobserwować w tych gminach, których dochody budżetowe nie są w stanie pokryć kosztów zaspokojenia potrzeb najsilniej odczuwanych przez społeczność lokalną i lokalne firmy. Gotowość władz takich gmin do ponoszenia wydatków na właściwe planowanie strategiczne, czyli m.in. na badania ankietowe, warsztaty strategiczne, diagnozy i prognozy czy wreszcie na stworzenie samej strategii, jest ogólnie niska. Jeszcze mniejsza, gdy chodzi o wydatki na organizację wdrażania strategii, czyli np. na szkolenia, oprogramowanie i ewaluację. W procesie wyboru podmiotu, który ma wesprzeć samorząd w budowie strategii rozwoju albo wykonać inną usługę związaną z zarządzaniem strategicznym, jako jedyne lub główne kryterium stosuje się zatem najniższą cenę ofertową. W rezultacie umowy zawierane są często z oferentami, których usługa ma nie tylko najniższą cenę, ale również największy zakres i niską jakość. Do barier wsparcia merytorycznego należy zaliczyć również niskie zaangażowanie placówek naukowo-badawczych w praktyczne zarządzanie rozwojem lokalnym. Badania poświęcone zarządzaniu strategicznemu, prowadzonemu przez władze publiczne, oczywiście są realizowane, ale praktyczny udział uczelni w kreacji strategii rozwoju lokalnego to rzadkość. Jeszcze rzadszy jest

ich udział w organizacji wdrażania i ewaluacji strategii. Niskie zaangażowanie nauki w praktykę zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym ma również odzwierciedlenie w omówionych wcześniej barierach metodologicznych.

Na przeszkodzie zarządzaniu strategicznemu rozwojem lokalnym stoją też **bariery kadrowe**. Pierwsza z nich to dysponowanie przez dany samorząd lokalny nie-liczną grupą pracowników, którzy mają co najmniej podstawową wiedzę i doświadczenie w zakresie zarządzania strategicznego. Zaobserwowano też przypadki braku takich osób w gminnej administracji. Podobnie jak w przypadku innych barier, dotyczy to głównie gmin o najniższym potencjale społeczno-gospodarczym. Na bariery kadrowe składają się nie tylko braki w kwalifikacjach pracowników, ale także ich stosunkowo niska liczebność. Duże obciążenie zadaniami bieżącymi uniemożliwia wtedy obarczanie ich kolejnymi obowiązkami wynikającymi z aplikacji zarządzania strategicznego oraz nie pozwala kierować ich na szkolenia i studia podyplomowe. Bariery kadrowe są związane z omówioną już słabą sytuacją finansową części gmin, ale nie tylko. Ich źródłem są także placówki szkolnictwa wyższego kształcące na kierunkach związanych z samorządnością, których absolwenci nie mają dostatecznej wiedzy w obszarze samorządowego zarządzania strategicznego. Nie można również pominąć procedur rekrutacyjnych stosowanych w samorządach gminnych. Zdarza się, że pracownikami administracji samorządowej stają się osoby, których wykształcenie nie jest związane z samorządową działalnością, czasem nawet pośrednio.

Ostatnią z grup tworzą **bariery związane z cechami osobowymi władz lokalnych**<sup>7</sup>, czyli osób pełniących funkcje członków organów stanowiących i wykonawczych lokalnych samorządów. Pierwsza z tych barier jest pokrewna w stosunku do omówionych już barier kadrowych, lecz jej oddzielna specyfikacja wynika z faktu, iż członkowie organów stanowiących nie stanowią kadry jednostek samorządu lokalnego. Jest nią niewiedza wielu z nich w zakresie zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym, dotycząca nie tylko samych procesów zarządzania, ale również potencjalnych korzyści, jakie mogą z niego wynikać zarówno dla gminy, jak i dla nich samych. Druga z barier tego typu to nieufność wobec wszelkich planów długoterminowych. Zwykle ma ona swoje źródło w negatywnych doświadczeniach związanych z długookresowym planowaniem, będącym ich udziałem jeszcze przed transformacją systemową. Socjalistyczne plany często nie były wykonywane zgodnie z założeniami, a jeszcze częściej nie były zgodne z potrzebami społeczności lokalnych. Ich realizacja bywała pozorna lub fragmentaryczna. Pełniły również funkcje polityczne i wyrażały najczęściej cele ponadlokalne, ignorując zdanie społeczności lokalnych. Bariery bywa też awersja do ryzyka negatywnej oceny przyszłych procesów zarządzania. Przyjęcie i upublicznienie strategii jest jednoznaczne z określeniem kryteriów, które mogą być 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 nega-

<sup>7</sup> Bariery należące do tej grupy zostały szczegółowo omówione w [Sztando 2013b].

tywnej oceny procesów zarządzania, lecz tych, które miały miejsce w przeszłości lub bieżących. Budowa strategii wymaga otwartych konsultacji społecznych. W ich trakcie możliwa jest publiczna krytyka lokalnych władz, która czasem bywa prezentowana w lokalnych mediach. Wśród zaobserwowanych barier omawianego typu znalazła się także niska skłonność do delegowania kompetencji decyzyjnych w sprawach o znaczeniu strategicznym. Jak już wcześniej wspomniano, jedną z kluczowych cech planowania strategicznego jest współdziałanie partnerów w podejmowaniu decyzji co do kierunków przyszłego rozwoju gminy. Oznacza to konieczność rezygnacji z części władztwa w zakresie wyznaczania celów rozwoju lokalnego oraz określania przedsięwzięć, które mają służyć ich osiągnięciu. Niektórzy z członków władz lokalnych nie uznają tej idei lub akceptują ją w bardzo ograniczonym zakresie. Uważają, że partnerzy nie są zdolni do wniesienia wartości dodanej planowania albo mają tak silnie rozbudowane poczucie władztwa, że dążą do zachowania wszystkich lub przynajmniej większości wynikających z niego prerogatyw. Bariery związane z cechami osobowymi lokalnych władz bywa też skłonność do konfliktów o podłożu politycznym. Praktyka samorządowa ukazuje stosunkowo częste ich występowanie. Ich podłożem bywają głębokie różnice co do światopoglądów i wizji przyszłości, ale także zwykła walka o głosy wyborców pozbawiona głębszych podstaw. Podczas badań zaobserwowano też związaną z tym kontestację planistycznych dokonań władz poprzednich. Zastane po wyborach plany strategiczne odrzucano nie tyle z powodu braku aprobaty dla ich treści, ile z ambicji stworzenia własnych i wzmocnienia w ten sposób swojego *publicity*. Zaobserwowano także traktowanie strategii rozwoju lokalnego jako instrumentu kampanii wyborczej. Proces jej budowy jest przedmiotem zainteresowania społeczności lokalnej, a przez to mediów. Dlatego niektórzy przedstawiciele władz lokalnych, kierując się motywacją wykorzystania tej sytuacji do zwiększenia własnego poparcia w nadchodzących wyborach, rozpoczynają planowanie strategiczne w końcowej fazie kadencji. Jednocześnie organizują je tak, by w strategii odzwierciedlić oczekiwania wszystkich wyborców i osiągnąć największy efekt medialny. Nie tworzą zatem optymalnej strategii, której istotą jest wybór, lecz listę życzeń niemożliwych do spełnienia w zakładanym czasie i przy wykorzystaniu dostępnych środków.

## 6. Zakończenie

Przedstawiony wykaz zaobserwowanych barier nie powinien prowadzić do wniosku, iż skutkują one wyeliminowaniem zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym z polskich gmin lub jedynie pozorną jego realizacją. Mimo że w wielu gminach prowadzą one do zaniechania lub wad tego zarządzania, to jednak praktyka samorządowa daje przykłady skutecznego ich pokonania lub ich nieobecności w danych gminach. W trakcie obserwacji odnotowano też przypadki zaawansowanego zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym rozpoczętego już w latach 90. XX wieku. Przykładem może być gmina Polkowice, której władze posługują się

rozbudowanym, skutecznym systemem zarządzania strategicznego, opartym na doświadczeniach zdobytych podczas budowy i wdrażania już sześciu strategii rozwoju lokalnego. Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym, skutecznie przełamujące zaprezentowane bariery, odnotowano także w gminach Bogatynia, Grębocice, Nowogrodzic i innych.

Ponadto powyższa prezentacja barier zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym nie wyczerpuje złożoności zagadnienia. Przyszłe prace badawcze być może ujawnią kolejne. Powinny one jednak zostać ukierunkowane głównie na możliwie precyzyjne ustalenie powszechności ich występowania oraz intensywności negatywnego wpływu na przedmiotowe zarządzanie. Muszą również zostać przeprowadzone pogłębione analizy źródeł tych barier i identyfikacja mechanizmów ich negatywnego oddziaływania. Należy też zaprojektować i praktycznie zweryfikować instrumentarium publicznych polityk władz różnych szczebli, które bariery te usunie lub zredukuje. Konieczne jest również rozpoznawanie doświadczeń będących udziałem innych krajów i ich samorządów lokalnych, które można by do tych celów wykorzystać w Polsce. 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 różnych wymiarach ponadlokalnych.

## Literatura

- Backoff R., Wechsler B., Crew R., 1993, *The challenge of strategic management in local governments*, Public Administration Quarterly, nr 17(2), s. 127-144.
- Biniecki J., Szczupak B., 2004, *Strategiczne myślenie o przyszłości gminy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
- Bober J., 2006, *Strategie rozwoju jako narzędzie zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego w Polsce. Rozprawa doktorska*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków.
- Brol R., 1998, *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, red. Obrębalski M., Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław, s. 11-15.
- Brol R., 2013, *Theory and Practice of Local Development Strategic Planning*, [w:] *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 282, Local Economy in Theory and Practice. Planning and Evaluation Aspects*, red. Brol R., Sztando A., Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, s. 9-19.
- Carr-West J., 2010, *People, Places, Power: How Localism And Strategic Planning Can Work Together*, Local Government Information Unit, London.
- Caulfield I., Schultz J., 1989, *Planning for Change: Strategic Planning in Local Government*, Longman, London.
- Choo K.L., 1992, *Strategic management in local government: guiding principles for effective practice*, Local Government Policy Making Journal, nr 19(3), s. 42-49.
- Daley G., Naschold F., 1999, *The strategic management challenge: modernizing local government. part two*, International Public Management Journal, nr 2(1), s. 52-67.
- Denicolai S., Zucchella A., 2005, *Territorial Marketing and Strategic Management for Local Development: which Connections and Contradictions? Some Reflections on Italian Experiences*,



- [w:] *Marketing terytorialny*, red. Florek M., Szulce H., Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań, s. 32-49.
- Domański T., 2000, *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Hamal Books, Warszawa.
- Gawroński H., 2010, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Gordon L.G., 1993, *Strategic Planning for Local Government*, International City/County Management Association (ICMA), Washington.
- Green G.P., Schmidt F.E., Flora C., Flora J.L., 1990, *Local self-development strategies: national survey results*, Journal of the Community Development Society, nr 21(2), s. 55-73.
- Heffner K., 2008, *Strategie rozwoju regionalnego i lokalnego*, [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Strzelecki Z., Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Jewtuchowicz A., 1995, *Strategie rozwoju dużych miast i ich wpływ na proces transformacji gospodarki*, [w:] *Strategie rozwoju wielkich miast*, red. Domański R., Biuletyn KPZK PAN, Warszawa s. 83-102.
- Klasik A., Kuźnik F. (red.), 2001, *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
- Klasik A., Kuźnik F., 1998, *Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy, t. II*, red. Dolata S., Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole, s. 395-396.
- Kłowski W., Warda J., 2001, *Wyspy szans – jak budować strategię rozwoju lokalnego?*, Warda & Kłowski Consulting, Bielsko-Biała.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U., nr 78, poz. 483 ze zm.
- Kostera M., 2003, *Antropologia organizacji. Metodologia badań terenowych*, PWN, Warszawa.
- Kot J., 2003, *Zarządzanie rozwojem gmin, a praktyka planowania strategicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Leach S., Collinge Ch., 1998, *Strategic Planning And Management In Local Government*, Pitman.
- Lofland J., Lofland L.H., 1995, *Analyzing Social Settings. A Guide to Qualitative Observation and Analysis*, Wadsworth Publishing Company, Belmont.
- Marques H.R., 2011, *Local Development at a Human Scale*, Polis. Magazine of the Universidad Bolivariana, nr 22, s. 137-158.
- Nowińska E., 1997, *Strategia rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Noworól A., 2007, *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Nylehn B., 1996, *Strategy in local government*, Scandinavian Political Studies, nr 19(4), s. 359-377.
- Pietrzyk I., 1997, *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego*, [w:] *Związki polityki gospodarczej z polityką regionalną*, red. Broszkiewicz R., Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
- Pina V., Torres L., Yetano A., 2011, *The implementation of strategic management in local governments. An international Delphi study*, Public Administration Quarterly, nr 4(35), s. 551-590.
- Poister T.H., Streib G.D., 2005, *Elements of strategic planning and management in municipal government: status after two decades*, Public Administration Review, nr 65(1), s. 45-56.
- Rezsóhazy R., 1988, *Le développement des communautés*, CIACO Editeur, Louvain-la-Neuve.
- Rodríguez-Pose A., Tijmstra S., 2010, *On the Emergence and Significance of Local Economic Development Strategies*, CAF, Caracas.
- Schöler G., Walther C., 2003, *A Practical Guidebook on Strategic Management for Municipal Administration. A Knowledge Product of Cities of Change*, The World Bank, Bartelsmann Foundation.
- Sekuła A., 2003, *Strategie rozwoju lokalnego wybranych gmin województwa pomorskiego. Rozprawa doktorska*, Politechnika Gdańska, Wydział Zarządzania i Ekonomii, Gdańsk.

- Sołtys J., 2008, *Metody planowania strategicznego gmin z uwzględnieniem aspektów przestrzennych i rozwoju zrównoważonego*, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.
- Strojny J., 2008, *Model zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym w gospodarce globalnej*, [w:] *Polska Wschodnia – zarządzanie rozwojem*, red. Plawgo B., Wyższa Szkoła Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica, Białystok, s. 301-316.
- Swianiewicz P., 2011, *Samorządowe strategie rozwoju regionalnego i lokalnego: kto ich potrzebuje i w jakim celu?*, [w:] *Nowy paradygmat rozwoju – najnowsze trendy i perspektywy polityki regionalnej*, red. Kolczyński M., Żuber P., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 55-71.
- Szlaska A., 2007, *Strategia rozwoju gminy jako wyznacznik podejścia lokalnej elity politycznej do rozwoju lokalnego*, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3(29), s. 90-105.
- Sztando A., 2008, *Typowe problemy planowania strategicznego w polskich samorządach*, [w:] *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego – rozwój, innowacyjność, infrastruktura*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin, s. 193-202.
- Sztando A., 2013a, *Local Development Strategic Planning and Social Responsibility of Communal Authorities: the Polish Experience*, [w:] *Local Economy in Theory and Practice. Planning and Evaluation Aspects*, red. Brol R., Sztando A., Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, s. 20-30.
- Sztando A., 2013b, *Barriers for local development strategic management resulting from personal qualities of local authorities*, *Olsztyn Economic Journal*, nr 8(3), s. 235-248.
- Uchwała Rady Ministrów z 13 lipca 2010 r. w sprawie przyjęcia Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie (M.P. z dnia 20 maja 2011 r., poz. 423).
- Ustawa o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r., Dz. U., nr 157, poz. 1240 ze zm.
- Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z 13 września 1996 r., Dz. U. z 2013 r., poz. 1399, 1593.
- Wiatrak A.P., 2011, *Strategie rozwoju gmin wiejskich. Podstawy teoretyczne, ocena przydatności i znaczenie w przemianach strukturalnych obszarów wiejskich*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.
- Wojtasiewicz L., 1990, *Planowanie rozwoju lokalnego*, [w:] *Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i praktyce*, red. Gruchman B., Tarajkowski J., Uniwersytet Warszawski – Instytut Gospodarki Przestrzennej, Warszawa, s. 37-47.
- Wojtasiewicz L., 1999, *Strategie rozwoju lokalnego – próba podsumowania doświadczeń*, [w:] *Problemy polityki gospodarczej i gospodarki regionalnej w Polsce w procesie integracji z UE*, Walkowska Wydawnictwo, Szczecin.
- Worrall L., 1994, *The role of GIS-based spatial analysis in strategic management in local government*, *Computers, Environment and Urban Systems*, nr 18(5), s. 323-332.
- Wysocka E., Koziński J., 1998, *Strategia rozwoju województw i gmin. Teoria i praktyka*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa, Zielona Góra.
- Ziółkowski M., 2015, *Strategiczne zarządzanie rozwojem gminy*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, rok LXXVII, zeszyt 1, s. 145-163.
- Ziółkowski M., Goleń M., 2003, *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym*, [w:] *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. Sochacka-Krysiak H., Szkoła Główna Handlowa – Oficyna Wydawnicza, Warszawa, s. 43-86.