

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

284

Gospodarka lokalna w teorii i praktyce



Redaktorzy naukowi

Ryszard Brol

Andrzej Sztando



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Anna Grzybowska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Justyna Mroczkowska

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

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 2013

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-337-3

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Ryszard Broł: Relacje między globalnością zmian a lokalnością rozwoju	11
Andrzej Sztando: Bariery zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym związane z cechami osobowymi lokalnych władz.....	19
Stanisław Korenik: Rozwój lokalny w świetle globalnych trendów ze szczególnym uwzględnieniem kryzysu	31
Marian Kachniarz: Pomiar efektywności usług publicznych – zarys koncepcji i spodziewanych rezultatów	41
Magdalena Kozera: Rozwój lokalny w kontekście procesów decyzyjnych samorządu lokalnego	50
Bożena Kuchmacz: Działania grup partnerskich na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich na przykładzie grupy partnerskiej „Wrzosa-wa Kraina”.....	60
Dariusz Głuszczyk: Sondażowa ocena lokalnego rynku pracy – węzłowe problemy badań	71
Andrzej Raszkowski: Emocjonalne wymiary marki miasta.....	81
Małgorzata Januszewska: Potencjał kooperacyjny uzdrowisk.....	90
Maciej Turała: Analiza sprawności instytucjonalnej gmin w województwie łódzkim.....	99
Justyna Danielewicz: Współpraca gmin w obszarach metropolitalnych w ramach związków międzygminnych	114
Stanisław Minta, Julian Kalinowski: Sprzedaż bezpośrednia realizowana przez rolników a rozwój lokalny	132
Jan Polski: Efekty zewnętrzne jako czynniki aglo- i deglomeracyjne	142
Anna Jasińska-Biliczak: Instrumenty samorządu gminnego wspierające sektor małych i średnich przedsiębiorstw	150
Joanna Kenc: Współpraca partnerska miast Dolnego Śląska z punktu widzenia władz miejskich oraz mieszkańców – wybrane aspekty.....	164
Agnieszka Skowronek-Grądziel, Wiktor Kołwzan: Zastosowanie metody głównych składowych do analizy obszarów wiejskich w zakresie infrastruktury służącej ochronie środowiska.....	176
Edward Wiśniewski: Rola infrastruktury i prestiżowych imprez sportowych w kreowaniu przewagi konkurencyjnej miasta na przykładzie Kołobrzegu	186
Michał Kuriata: Przekształcenia w strukturze gospodarki lokalnej Legnicy w latach 2005-2009.....	196
Michał Flieger: Kryteria i bariery lokalizacji działalności gospodarczej przedsiębiorstw w procesie stymulowania rozwoju gmin – wyniki badań	207
Marcin Gębarowski: Rozwój Rzeszowa w opinii studentów	216

Dariusz Gluszczyk, Joanna Gondurak, Joanna Kostuń: Sondażowa diagnoza jeleniogórskiego rynku pracy w perspektywie osób aktywnych zawodowo	226
Joanna Wiażewicz: Mieszkańcy w komunikacji marketingowej gmin.....	235
Iwona Ładysz: Marketing terytorialny na przykładzie Wrocławia	244
Elżbieta Szul: Znaczenie firm rodzinnych dla lokalnej gospodarki. Opinie i oceny społeczne.....	252
Artur Myna: Przekształcenia własnościowe w podstawowych usługach komunalnych.....	262
Dariusz Zawada: Procedura badań dotyczących identyfikacji i oceny walorów użytkowych miasta – studium przypadku Bolesławca	270
Justyna Weltrowska-Jęch: Potrzeby kształcenia kadr administracji publicznej w zakresie zarządzania rozwojem	283

Summaries

Ryszard Broł: Relationship between globality of changes and locality of development.....	18
Andrzej Sztando: Barriers of local development strategic management connected with local authorities' personal traits	29
Stanisław Korenik: Local development in the light of global trends with taking crisis into particular consideration.....	40
Marian Kachniarz: Measurement of efficiency of public services – the outline of concept and expected results	49
Magdalena Kozera: Local development in the context of the decision-making processes of local government.....	59
Bożena Kuchmacz: Partnership Groups actions and their impact on the sustainable development of rural areas.....	70
Dariusz Gluszczyk: Survey-based assessment of local job market – crucial research problems	80
Andrzej Raszkowski: Emotional dimensions of a city brand.....	89
Małgorzata Januszewska: Cooperative potential of spas	98
Maciej Turała: Analysis of institutional capacity of communes in Łódzkie Voivodeship	113
Justyna Danielewicz: Cooperation of communes in metropolitan areas in the framework of inter-communal associations	131
Stanisław Minta, Julian Kalinowski: Direct sales conducted by farmers vs. local development.....	141
Jan Polski: External effects as the aggro- and deglomeration determinants... ..	149
Anna Jasińska-Biliczak: Commune self-government's instruments supporting SME's sector.....	163

Joanna Kenc: Town twinning in Lower Silesia from the local government's and society's point of view – selected aspects.....	175
Agnieszka Skowronek-Grądział, Wiktor Kolwzan: Application of principal component analysis in the field of rural infrastructure for environmental protection.....	185
Edward Wiśniewski: Role of infrastructure and prestigious sporting events in the creation of competitive advantage on the example of Kołobrzeg	195
Michał Kuriata: Transformations in the structure of local economy in the city of Legnica in the years 2005-2009	206
Michał Flieger: Criteria and barriers of companies localization in the process of local development support – research results.....	215
Marcin Gębarowski: Development of Rzeszów in the students' opinions	225
Dariusz Głuszczyk, Joanna Gondurak, Joanna Kostuń: Survey-based diagnosis of job market in Jelenia Góra in view of professionally active people.....	234
Joanna Wiażewicz: Role of inhabitants in marketing communications of communes.....	243
Iwona Ładysz: Territorial marketing on the example of Wrocław	251
Elżbieta Szul: Importance of family businesses to the local economy	261
Artur Myna: Ownership changes in basic communal services.....	269
Dariusz Zawada: Procedure of research relating to the identification and evaluation of usable values of the city –case study of Bolesławiec	282
Justyna Weltrowska-Jęch: Needs of national administration personnel education regarding the development management	293

Andrzej Sztando

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

BARIERY ZARZĄDZANIA STRATEGICZNEGO ROZWOJEM LOKALNYM ZWIĄZANE Z CECHAMI OSOBOWYMI LOKALNYCH WŁADZ

Streszczenie: Artykuł jest poświęcony barierom zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym związanym z cechami osobowymi władz lokalnych. We wstępnej części artykułu autor prezentuje pojęcie rozwoju lokalnego. W dalszej kolejności definiuje kategorię zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym. Następnie wylicza wszystkie zidentyfikowane grupy barier tego zarządzania i przechodzi do szczegółowego omówienia tych spośród nich, które są związane z cechami osobowymi władz lokalnych. Praca jest wynikiem kilkunastoletniej praktyki i badań naukowych autora w zakresie konceptualizacji i wdrażania strategii rozwoju lokalnego.

Słowa kluczowe: rozwój lokalny, zarządzanie strategiczne, bariery zarządzania strategicznego, władze lokalne

1. Wstęp

Współczesne samorządy lokalne w istotny sposób oddziałują na wiele społecznych, gospodarczych oraz środowiskowych procesów zachodzących i obiektów znajdujących się na obszarze gmin. Często procesy te inicjują, a obiekty tworzą. Skutki owych oddziaływań są na tyle doniosłe, że samorządy te można uznać za najważniejszych kreatorów wielowymiarowej ewolucji struktur lokalnych. Co więcej, omawiane skutki często przekraczają granice gmin i składają się na przemiany innych układów terytorialnych, przez co mogą być traktowane jako czynniki lub komponenty ich rozwoju. Uprawnione jest zatem twierdzenie, iż w istotnym stopniu kształtują przeobrażenia regionalne, państwowe, a nawet międzynarodowe.

Wiedza ta skłania do skupienia uwagi na procesach decyzyjnych przeprowadzanych przez władze lokalne, a także na efektach tych decyzji. Od nich zależą bowiem: struktura, kierunki i zakres, a w efekcie także ocena omawianych zmian. W szczególności dotyczy to decyzji przynoszących długoterminowe, głębokie i zróżnicowane efekty. Istnieje wiele wypracowanych i zaakceptowanych przez naukę koncepcji optymalizacji decyzji, w tym również tych, które podejmowane są w jednostkach publicznych. Wśród nich wysoką pozycję zajmuje zarządzanie strategiczne. Doko-

nano także ważnych postępów w zakresie adaptacji reguł tego zarządzania na grunt gmin, zwłaszcza w zakresie konceptualizacji ich strategii rozwoju. Wydano również liczne publikacje, zarówno za granicą (np.: [Bryson 1995; Caulfield i Schultz 1989; Gordon 1993; *Guideline* 1994; Healey 1997; Schöler i Walther 2003]), jak i w Polsce (np.: [Biniecki i Szczupak 2004; Kot 2003; Nowińska 1997; Noworól 2007; Wysocka i Koziński 1998; Ziółkowski 2000]), które są poświęcone tej problematyce. Można zatem oczekiwać, że w obliczu lokalnej i ponadlokalnej, wysokiej rangi rezultatów działalności samorządów gmin oraz dostępności uznanych zaleceń, zarządzanie strategiczne – w pełnym rozumieniu tego pojęcia – ulegnie wśród nich upowszechnieniu, a jego jakość będzie wysoka. Tymczasem wiedza i doświadczenia autora zdobyte dzięki działalności naukowo-badawczej i dydaktycznej podczas budowy i wdrażania strategii rozwoju kilkudziesięciu gmin, powiatów i województw, w trakcie realizacji wielu samorządowych szkoleń i warsztatów dotyczących planowego rozwoju terytorialnego, jak również w toku wypełniania funkcji członka samorządowego organu stanowiącego, dostarczają licznych argumentów do twierdzenia, że tak nie jest. W znaczącej części polskich gmin nie podejmuje się bowiem wielu czynności, które można zaliczyć do zarządzania strategicznego, a tam, gdzie się je podejmuje, zwykle kończą się one na planowaniu. Ponadto jakość realizacji części lub nawet całości tych czynności jest wyraźnie niższa od postulowanej w literaturze przedmiotu (więcej w: [Sztando 2008, s. 193-202]). Inaczej mówiąc, zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym przez samorządy lokalne, w takim rozumieniu, jakie wynika ze współczesnego dorobku nauki, jest sytuacją rzadką, tym rządszą, im mniejszym potencjałem społeczno-gospodarczym dana gmina dysponuje. Pociąga to za sobą szereg negatywnych konsekwencji, wśród których na czołowych miejscach znajdują się niższe, od możliwych do uzyskania, skuteczność i efektywność działalności samorządowej oraz jej nieoptymalny zakres, a w konsekwencji obniżenie tempa rozwoju lokalnego i ponadlokalnych procesów rozwojowych.

Istnieją zatem merytoryczne przesłanki, by poznać rzeczywistą skalę i strukturę tego zjawiska, a następnie zidentyfikować bariery, jakie stoją na drodze aplikacji zarządzania strategicznego w samorządach lokalnych, a także najważniejsze cechy tych barier oraz konsekwencje ich występowania. Brakuje bowiem wiedzy na ten temat w znaczeniu obiektywnym. Jej uzyskanie pozwoli na kreowanie rozwiązań teoretycznych, które – po weryfikacji praktycznej i poddaniu procesom doskonalącym – przyczynią się do upowszechnienia zarządzania, a co za tym idzie, do intensyfikacji rozwoju lokalnego i ponadlokalnego. Tym badaniom naukowym autor poświęca swą uwagę. Artykuł niniejszy ma na celu zaprezentowanie wstępnych wyników identyfikacji jednej z kilkunastu grup barier zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym. Dokonano jej za pomocą metody badawczej polegającej na poddaniu zgromadzonych danych obróbce metodami analizy przyczynowo-skutkowej i redukcji logicznej. Danymi tymi były:

1. Obserwacje autora poczynione przez niego w latach 1996-2013 w trakcie budowy 59 strategii rozwoju jednostek samorządu terytorialnego¹, w szczególności podczas:

a) 105 całodniowych warsztatów strategicznych przeprowadzonych przez autora z udziałem około 5 tys. uczestników,

b) ok. 300 spotkań roboczych z władzami samorządowymi przeprowadzonych przez autora i poświęconych kształtowaniu ostatecznej treści strategii rozwoju.

2. Informacje pozyskane w drodze indywidualnych wywiadów pogłębionych przeprowadzonych przez autora ze 155 członkami organów stanowiących i wykonawczych wymienionych (szczegóły w przypisie 1) jednostek samorządu terytorialnego, w których strategię rozwoju sporządzane były w latach 2004-2013.

2. Pojęcie zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym

Konstrukcja kategorii zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym wymaga uprzedniego wyjaśnienia znaczenia pojęcia rozwoju lokalnego, ponieważ mimo powszechnego używania często bywa on rozumiany błędnie lub w sposób niepełny. Dzieje się tak dlatego, że jest to termin złożony i wieloznaczny. Używać go należy, ujmując łącznie elementy pewnego zbioru podobnych lub różnych, lecz powiązanych ze sobą, składników rzeczywistości, procesów zmian oraz idei jej kształtowania, których obecne lub potencjalne znaczenie dla szeroko rozumianej jakości życia społeczeństw i funkcjonowania ekosystemów jest bardzo duże. Podążając tą ścieżką rozumowania, można wyróżnić dwa sposoby pojmowania rozwoju lokalnego, przy czym nie tylko się one nie wykluczają, lecz także ściśle uzupełniają.

Sposób pierwszy, który można określić wąskim, polega na uznaniu rozwoju lokalnego za pożądane, pozytywne 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 tę najczęściej utożsamia się z gminą, mimo że, jak pisze L. Wojtasiewicz [1996, s. 14], wiele elementów rozwoju nie bilan-

¹ Strategie województw: dolnośląskiego (2001, 2005); strategię rozwoju powiatów: jeleniogórskiego (2000, 2006, 2007), zgorzeleckiego (2000, 2004), polkowickiego (2000, 2008), przeworskiego (2007), bolesławieckiego (2000); strategię rozwoju gmin: Dzierżoniów (1996), Dziwnów (2008), Jelenia Góra (1998, 2000, 2004), Nowogrodzic (2001, 2011), Starachowice (1997), Wojcieszów (2004), Wronki (1998), Bogatynia (2006, 2009), Bolków (2004), Chocianów (2001), Jelcz-Laskowice (2007), Łądek Zdrój (1998), Lubawka (2001), Pieńsk (2000), Polkowice (2000/1, 2002/3, 2007/8, 2010), Przemków (2008, 2010), Stronie Śląskie (2013), Świerzawa (2004), Węglińiec (1998, 2007), Długołęka (2011), Dobromierz (1999), Grębocice (2001, 2006), Janowice Wielkie (2002), Jeżów Sudecki (2000), Łomazy (2009), Piszczac (2008), Mały Płock (2009), Marciszów (2003, 2010), Podgórzyn (2000), Radków (2008), Radwanice (2001), Rokitno (2009), Rudna (2004), Sulików (2005), Urzędów (2008), Waganiec (2007), Wądroże Wielkie (2008).

suje się w skali lokalnej. Za przykład takiego postrzegania rozwoju lokalnego może posłużyć, przytaczana w piśmiennictwie, definicja wspomnianej autorki, 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]. 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 zaplecza [Gruchman 1990, s. 117], natomiast R. Broł 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 ekologicznego [Broł 1998, s. 11].

Drugi ze sposobów pojmowania rozwoju lokalnego – szeroki – to uznanie go za jedną z komplementarnych idei budowy nowego modelu współczesnego społeczeństwa oraz nowych koncepcji rozwoju społeczno-gospodarczego, za którymi ma ono podążać. W tym rozumieniu 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, a nawet układów międzynarodowych, warunków do tworzenia, uruchomienia i racjonalnego wykorzystania wszystkich lokalnych kapitałów. Rozwój lokalny jest tu częściową alternatywą dla zuniformizowanego modelu rozwoju kreowanego przez duże podmioty gospodarcze działające w liberalnych warunkach niedoskonałego rynku. Alternatywą częściową, gdyż w toku wieloletniej, naukowej debaty uzyskano konsensus co do optymalności połączenia koncepcji rozwoju lokalnego, często zwanego rozwojem oddolnym, z procesami ponadlokalnymi, takimi jak przestrzenna koncentracja kapitału, rozwój korporacji, unifikacja, międzynarodowy podział pracy, globalizacja itp., składającymi się na tzw. rozwój odgórny. Jako przykład takiego postrzegania rozwoju lokalnego wskazać można twierdzenia I. Pietrzyk, wg 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].

Zarówno w pierwszym, jak i w drugim znaczeniu rozwój lokalny jest procesem wielowymiarowych zmian liczego 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, tzn. aby mogły być one uznane za rozwój. Oznacza to, że podmioty te wypełniają swoją mi-

sję polegającą na bezpośrednim lub pośrednim oraz całkowitym lub częściowym zarządzaniu wyżej wymienionymi elementami i powiązaniem, tak by osiągnąć cel w postaci rozwoju lokalnego i ponadlokalnego. Inaczej mówiąc, misję polegającą na zarządzaniu rozwojem lokalnym. Biorąc pod uwagę liczebność, złożoność i zmienność tych 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 definicji 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, owocujące upowszechnieniem procesów rozwoju lokalnego na obszarze właściwym dla nich administracyjnie. Jak widać, cele zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym poszczególnych podmiotów publicznych są zbieżne. Różnice dotyczą natomiast skali przestrzennej oddziaływań oraz – w części – stosowanego instrumentarium. Władze gminy lub powiatu dążą bowiem do rozwoju jednego układu lokalnego, podczas gdy państwowe ukierunkowane są na rozwój wszystkich układów lokalnych oraz uzyskanie ponadlokalnych efektów synergicznych, jakie może przynieść aktywizacja potencjałów lokalnych. Instrumentarium stosowane przez wszystkie władze obejmuje narzędzia zarówno bezpośredniej kreacji rozwoju lokalnego (np. inwestycje infrastrukturalne), jak i służące do tworzenia dogodnych dla niego warunków (np. prawnych), jednak w przypadku władz lokalnych dominują te pierwsze.

3. Bariery zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym związane z cechami osobowymi władz lokalnych

O barierach zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym można mówić w kontekście działalności tak władz ponadlokalnych, jak i lokalnych. Niemniej jednak, ze względu na zakres merytoryczny niniejszego artykułu, uwaga zostanie poświęcona wyłącznie tym drugim. Na poziomie władz lokalnych barierami takimi są wszelkie czynniki istotnie i jednocześnie negatywnie wpływające na procesy zarządzania strategicznego, wywołujące ich nieprawidłowości lub nieobecność. Wyróżnić można kilka grup takich barier. Są to:

1. Bariery metodologiczne, czyli wady koncepcji zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym, polegające np. na ich niedostosowaniu do możliwości i potrzeb samorządów gmin o małym potencjale społeczno-gospodarczym.

2. Bariery prawne, tzn. niedoskonałości samorządowego systemu prawnego skonstruowanego przez władze państwowe.

3. Bariery współpracy samorządu lokalnego z partnerami współdziałania strategicznego, takie jak np. postrzeganie przez nich otoczenia wyłącznie w perspektywie własnych interesów oraz niewiedza na temat potencjalnych korzyści współpracy.

4. Bariery wynikające z niedostatku lokalnego kapitału społecznego i lokalnego kapitału ludzkiego – np. brak zaangażowania społecznego w budowę i wdrażanie strategii rozwoju gminy.

5. Bariery informacyjne redukujące dostępność danych niezbędnych do zarządzania strategicznego, takie jak np. niedoskonałości statystyki publicznej.

6. Bariery finansowe ograniczające potencjał gminnego instrumentarium zarządzania strategicznego poniżej jego optymalnego poziomu.

7. Bariery kadrowe oznaczające głównie braki w kwalifikacjach pracowników administracji samorządowej.

8. Bariery wzorców, czyli demotywuujące przekazy informacyjne i zachowania innych podmiotów publicznych.

9. Bariery wsparcia obejmujące przede wszystkim niedostatki jakości usług świadczonych na rzecz samorządów lokalnych przez podmioty konsultingowe oraz słabości powiązań między sferą nauki a samorządami gmin.

10. Bariery polityki rozwoju lokalnego, prowadzonej przez władze państwowe i władze Unii Europejskiej, polegające na jej niekompletności, niespójności lub na innych jej wadach.

11. Bariery związane z cechami osobowymi władz lokalnych.

Pole dalszych rozważań, zgodnie z celem niniejszego opracowania, zostanie zawężone do ostatniej z tych grup. W toku opisanych we wstępie badań, jako najczęściej występujące, zidentyfikowano niżej omówione bariery związane z cechami osobowymi władz lokalnych, tzn. osób pełniących funkcje członków organów stanowiących lub organów wykonawczych gmin.

Pierwszą z barier tego typu jest niewiedza. Brak znajomości zagadnień zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym wśród wielu przedstawicieli lokalnych władz dotyczy nie tylko samych procesów zarządzania, ale też potencjalnych korzyści, jakie mogą z niego wynikać, zarówno dla gospodarki, społeczności i środowiska gminy, jak i dla nich samych.

Bariera druga, niewątpliwie często związana w pierwszą, to nieufność w stosunku do wszelkich planów długoterminowych. Niechęć władz lokalnych do planowania długookresowego niejednokrotnie ma 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 po-

trzebami 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 (trzecia) z barier omawianego typu to awersja do ryzyka negatywnej oceny przyszłych procesów zarządzania. Przyjęcie i upublicznienie strategii rozwoju, zwłaszcza na początku kadencji samorządowej, jest jednoznaczne z określeniem wyraźnych kryteriów, które mogą być powszechnie zastosowane do późniejszej wielowymiarowej weryfikacji władz lokalnych. Stosunkowo łatwo jest bowiem stwierdzić, jaka część zobowiązań zawartych w strategii, np. zaplanowanych inwestycji lub rozwiązań organizacyjnych, stała się rzeczywistością, a jaka pozostała wyłącznie w planach. Każda prawidłowo sporządzona strategia jest bowiem zbiorem jednocześnie licznych, długoterminowych, różnorodnych i istotnych zobowiązań i deklaracji adresowanych do społeczności lokalnej, lokalnej sfery biznesu, a niejednokrotnie również partnerów zewnętrznych. W praktyce wspomnianą weryfikacją i upublicznieniem jej negatywnych wyników najczęściej zainteresowani są ci z adresatów, którzy nie akceptują zarówno procesów zarządzania, jak i (częściej) samych władz lokalnych.

Następna (czwarta) z barier to również awersja do ryzyka negatywnej oceny procesów zarządzania, lecz tych, które miały miejsce w przeszłości lub są bieżące. Proces budowy strategii rozwoju lokalnego wymaga przeprowadzenia konsultacji społecznych, przy czym, aby osiągnąć cele, dla których się je przeprowadza, co najmniej część należących do nich działań musi mieć charakter otwarty i przyjąć formę na przykład tzw. warsztatów strategicznych. Oznacza to często automatyczne włączenie w nie przedstawicieli ugrupowań opozycyjnych, a także aktorów sceny lokalnej reprezentujących wyłącznie siebie i jednocześnie niezadowolonych z dotychczasowej działalności władz; w konsekwencji zaś umożliwienie im przeprowadzenia publicznej i niejednokrotnie znajdującej silne odzwierciedlenie medialne krytyki lokalnych władz.

Inną (piątą) z często występujących barier związanych z cechami osobowymi władz lokalnych jest ich niska skłonność do delegowania kompetencji decyzyjnych w sprawach o znaczeniu strategicznym. Jedną z kluczowych cech, uznanego przez naukę za optymalne, partycypacyjnego planowania strategicznego jest współdziałanie społecznych, gospodarczych i politycznych partnerów w podejmowaniu decyzji co do kierunków przyszłego rozwoju gospodarki lokalnej. Oznacza to, że prawidłowe planowanie strategiczne pociąga za sobą konieczność rezygnacji organu wykonawczego i organu stanowiącego, a zwłaszcza większościowego elementu tego ostatniego, z części władztwa w zakresie wyznaczania strategicznych i operacyjnych celów rozwoju lokalnego oraz określania przedsięwzięć, które mają służyć ich osiągnięciu. W praktyce proces ten jednak nie zawsze przebiega zgodnie z teorią. Niektórzy ze wspomnianych przedstawicieli lokalnych władz nie uznają jego idei lub akceptują ją w bardzo ograniczonym zakresie. Stanowisko takie opiera się na jednym lub obu następujących przeświadczeniach – uzasadnionych lub nie:

pierwszym, że partnerzy nie są zdolni do wniesienia wartości dodanej do planowania strategicznego, a ich udział może co najwyżej obniżyć jakość efektów tego planowania, natomiast drugim, że ich intencje mają charakter destrukcyjny. W tym drugim przypadku chodzi o obawę przed wprowadzeniem przez partnerów planowania do strategii rozwoju grupy takich celów i zadań, których możliwości realizacji będą szczególnie niskie – po to, by po upływie pewnego czasu, np. w końcowej części kadencji, upubliczniać negatywne oceny zarówno procesów wdrażania strategii, jak i samych lokalnych władz. Prócz powyższego, niechęć do delegowania kompetencji decyzyjnych wynika niekiedy z cech personalnych osób wykonujących funkcje organu wykonawczego. Chodzi tu o silnie rozbudowane poczucie władztwa i mniej lub bardziej świadome dążenie do zachowania wszystkich wynikających z niego prerogatyw.

Szóstą z omawianych barier to niska skłonność władz lokalnych do realizacji zadań fakultatywnych i ponoszenia za nie odpowiedzialności. Udział różnych reprezentantów społeczności lokalnej w procesie strategicznego programowania partycypacyjnego (więcej w: [Sztando 2010, s. 99-110]) niemal zawsze wiąże się z ich dążeniami do wprowadzenia do strategicznego planu takich celów rozwoju i konkretnych przedsięwzięć, które nie są bezpośrednio związane z realizacją zadań obligatoryjnych, wymienionych w ustawach regulujących działalność gmin. Dążenia te mają dwa filary. Pierwszym z nich jest kompetencja generalna wynikająca z konstytucji i ustawy o samorządzie gminy, zgodnie z którą samorząd lokalny może realizować zadania w różnych dziedzinach działalności publicznej pod warunkiem, że nie są one prawnie zastrzeżone na rzecz innych podmiotów. Filar drugi to wysoka intensywność tych potrzeb społecznej, gospodarczej i środowiskowej sfery gospodarki lokalnej, które zgodnie z regulacjami prawnymi powinny być zaspokajane przez inne podmioty niż samorząd gminy, lecz stopień ich aktualnego zaspokojenia z znaczącym stopniem nie satysfakcjonuje beneficjentów. W takich sytuacjach pojawiają się propozycje różnego zaangażowania gminy w procesy dostarczania brakujących usług i dóbr, oparte właśnie na kompetencji generalnej. Są one wyrazem zabiegów o zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy gminy połączonych z nieufnością co do szybkiego i niezależnego od samorządu gminy wzrostu stopnia zaspokojenia wspomnianych potrzeb. Są także wyrazem postrzegania strategii jako planu rozwoju terytorialnego układu społeczno-gospodarczo-przyrodniczego, którym jest gmina, a nie tylko programu wykonywania przez samorząd zadań ustawowych. W praktyce zdarza się, że propozycje te napotykają brak akceptacji ze strony lokalnych władz. Można wyróżnić trzy główne powody ich negatywnego stosunku, które najczęściej występują jednocześnie i w równych proporcjach. Pierwszy to ograniczenia zasobów finansowych, jakimi dysponuje gmina, niejednokrotnie limitujące jej własną, obowiązkową działalność. Powodem drugim jest niechęć do obarczania siebie i struktur samorządowych dodatkowymi, nieobowiązkowymi zadaniami. Trzeci z powodów to brak akceptacji dla ryzyka poniesienia częściowej

lub całkowitej porażki w realizacji fakultatywnej działalności i idącej za nią, istotnie prawdopodobnej, publicznej krytyki.

Jedną z ważniejszych spośród omawianych barier (siódmą) jest skłonność lokalnych władz do konfliktów o podłożu politycznym. Praktyka samorządowa wskazuje na stosunkowo częste ich występowanie wewnątrz organów stanowiących lub między organami stanowiącym i wykonawczym samorządów gmin. Głównymi składnikami tego podłoża są najczęściej głębokie różnice między, reprezentowanymi przez poszczególnych członków wymienionych organów, przeszłymi doświadczeniami i ich oceną, wartościami, wizjami oczekiwanej przyszłości oraz programami ich urzeczywistnienia, albo jedynie bieżąca walka o głosy wyborców. Brak porozumienia wewnątrz organów samorządu w znaczący sposób utrudnia podjęcie inicjatyw planowania strategicznego, a także skuteczne i efektywne wdrażanie strategii rozwoju. W warunkach intensywnego konfliktu nie jest bowiem możliwe uzyskanie konsensusu w kluczowych etapach zarządzania strategicznego, tj. w ocenie stanu istniejącego, identyfikacji czynników i uwarunkowań przyszłego rozwoju, programowaniu kierunków i metod zmian układu lokalnego oraz w bieżącym wykonywaniu i monitorowaniu strategicznych ustaleń. Wydłużają się okresy, w których podejmowane są decyzje, niektórych niezbędnych decyzji nie podejmuje się wcale, celowo ogranicza się możliwości wykonania części pozostałych, rozmyślnie dokonuje się błędnych interpretacji faktów, a także wykonuje szereg innych, konfrontacyjnych działań lub zaniechań. Nawet konflikt o małej intensywności może znacząco zredukować pożądane efekty czynności zaliczanych do zarządzania strategicznego.

Z poprzednią barierą często związana jest bariera następna (ósma), którą jest kontestacja planistycznych dokonań poprzednich władz. Okresowe wybory, stanowiące fundament demokratycznych systemów politycznych, mogą pociągać za sobą dojście do władzy ugrupowania nie akceptującego kierunków działań przyjętych przez poprzedników. Zdarzenia takie zachodzą również na poziomie samorządów gminnych. Jedną z wielu konsekwencji, jakie w praktyce pociągają one za sobą, jest ponowne przystąpienie do określania strategicznych kierunków rozwoju układu lokalnego z jednoczesnym, co najmniej krótkookresowym wstrzymaniem części działań służących osiągnięciu celów postawionych przez poprzedników. Pomijając kwestię zasadności zmian strategicznych dążeń, które to zmiany nie muszą być przecież nieuzasadnione, należy zaakcentować, iż zawsze oznaczają one naruszenie ciągłości procesów zarządzania strategicznego. Znane są również przypadki odrzucenia zastanych planów strategicznych wynikającego nie tyle z braku aprobaty dla ich treści, ile z ambicji nowych władz w zakresie kreacji własnych. Tego typu sytuacje często związane są z budowaniem przez nie własnego *publicity*.

Ostatnia, dziewiąta z prezentowanych barier, to traktowanie strategii jako instrumentu kampanii wyborczej. Proces konceptualizacji strategii rozwoju lokalnego często bywa przedmiotem zainteresowania społeczności lokalnej, w jego trakcie dokonywane są bowiem wybory przedsięwzięć będących przedmiotem żywego zainteresowania wielu jej członków. Z tego powodu jest on relacjonowany zarówno

przez media niezależne od samorządu, jak również przy wykorzystaniu samorządowych środków komunikacji z obywatelami, takich jak np. witryna internetowa czy gminne czasopismo. Ponadto uczestnictwo licznych partnerów władz samorządowych w procesie planowania wpływa na te relacje intensyfikująco. Niektórzy przedstawiciele władz lokalnych w pełni zdają sobie z tego sprawę i, kierując się motywacją uzyskania możliwie największego poparcia społecznego w nadchodzących wyborach, rozpoczynają procedurę konstrukcji strategicznego planu rozwoju gminy w końcowej fazie kadencji. Jednocześnie całość prac organizowana jest tak, aby osiągnąć możliwie największy efekt medialny z jednoczesnym odzwierciedleniem w efektach tych prac oczekiwań jak największej części wyborców. Najczęściej ich finalnym produktem, mimo nadanej mu formalnie nazwy, jest nie strategia, lecz zbiór zadań (życzeń) niemożliwych do wykonania (spełnienia) w zakładanym czasie i przy wykorzystaniu dostępnych środków, a czasem nawet sprzecznych z pojęciem rozwoju lokalnego. Wykorzystywany jest on jako instrument kampanii wyborczej mający wzbudzić zaufanie do obecnych władz jako takich, które prowadzą dialog społeczny w sprawach dla mieszkańców najważniejszych, które mają kompleksowy plan zaspokojenia szerokiego wachlarza społecznych potrzeb i w związku z tym powinny ponownie uzyskać mandat. Nie jest jednak możliwe wykorzystywanie go jako pełnowartościowego instrumentu zarządzania strategicznego ze względu na metodologiczne i merytoryczne wady, przy czym władze postrzegające rolę strategii tylko przez pryzmat wyborów – po ich zakończeniu intencji takich najczęściej nie przejawiają.

4. Zakończenie

Znaczenie zaprezentowanych barier jest bardzo duże. Mają one charakter nadrzędny w stosunku do wszystkich z pozostałych dziesięciu grup. Ocenę taką uzasadnia fakt, że nawet wyeliminowanie lub istotne ograniczenie wszystkich pozostałych, przy jednoczesnym i trwałym nasileniu omówionych, nie doprowadzi do właściwej aplikacji zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym w danym samorządzie. Jeśli władze lokalne nie będą odczuwały motywacji do wykorzystywania takiej metody sprawowania władzy, a wręcz motywację przeciwną, to nawet szereg innych czynników, sprzyjających omawianemu zarządzaniu nie doprowadzi do jego zastosowania.

Sytuacja taka jest brzemienne w negatywne, opisane we wstępie skutki. Dlatego ważne jest podejmowanie badań zarówno przedstawionych barier, jak i ich źródeł i skutków występowania. Informacje zdobyte tą drogą pozwolą bowiem na skuteczne poszukiwanie metod ich eliminacji, a to jest niezwykle istotne dla wykorzystania większości możliwości wynikających z idei rozwoju lokalnego, demokracji, decentralizacji i samorządności terytorialnej.

Literatura

- Biniecki J., Szczupak B., *Strategiczne myślenie o przyszłości gminy*, Wydawnictwo AE, Katowice 2004.
- Brol R., *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, red. M. Obrębalski, 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:] *Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i praktyce*, red. B. Gruchman, J. Tarajkowski, 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.
- Kot J., *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2003.
- Nowińska E., *Strategia rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*, Wydawnictwo AE, Poznań 1997.
- Noworól A., *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007.
- Pietrzyk I., *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego*, [w:] *Związki polityki gospodarczej z polityką regionalną*, red. R. Broszkiewicz, Wydawnictwo AE, Wrocław 1997.
- Schöler G., Walthers C., *A Practical Guidebook on Strategic Management for Municipal Administration. A Knowledge Product of Cities of Change*, The World Bank, Bartelsmann Foundation, Washington 2003.
- Sztando A., *Typowe problemy planowania strategicznego w polskich samorządach*, [w:] *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego – rozwój, innowacyjność, infrastruktura*, red. M. Dylewski, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2008.
- Sztando A., *Wzorzec procedury budowy strategii rozwoju jednostki samorządu lokalnego*, [w:] *Rozwój lokalny i regionalny. Znaczenie wsparcia udzielanego przez jednostki samorządu terytorialnego*, red. B. Filipiak, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2010.
- Wojtasiewicz L., *Czynniki i bariery rozwoju lokalnego w aktualnej polityce gospodarczej Polski*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, red. M. Obrębalski, Wydawnictwo AE, Wrocław 1996.
- Wojtasiewicz L., *Planowanie rozwoju lokalnego*, [w:] *Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i praktyce*, red. B. Gruchman, J. Tarajkowski, Uniwersytet Warszawski – Instytut Gospodarki Przestrzennej, Warszawa 1990.
- Wysocka E., Koziński J., *Strategia rozwoju województw i gmin. Teoria i praktyka*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa-Zielona Góra 1998.
- Ziółkowski M., *Proces formułowania strategii rozwoju gminy*, Instytut Przedsiębiorczości i Samorządności, Warszawa 2000.

BARRIERS OF LOCAL DEVELOPMENT STRATEGIC MANAGEMENT CONNECTED WITH LOCAL AUTHORITIES' PERSONAL TRAITS

Summary: The article is devoted to barriers of local development strategic management connected with local authorities personal traits. 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. Then he enumerates all the groups of identified barriers to the mentioned above management and starts a detailed discussion of those among them which are related to personal characteristics of the local authorities. This elaboration is a result of several years practice and research in the author's conceptualization and implementation of local development strategies.

Keywords: local development, strategic management, barriers of strategic management, local authorities.