

Artykuł ukazał się:

Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego. Tom I Zeszyty naukowe nr 471, Ekonomiczne problemy usług nr 11, pod red. B. Filipiak. Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2007, ss. 197-206.

WDRAŻANIE LOKALNYCH STRATEGII ROZWOJU – PROBLEMY I BARIERY¹

Alicja Sekuła, Politechnika Gdańska, Alicja.Sekuła@zie.pg.gda.pl

Wprowadzenie

Strategie rozwoju podnoszą jakość życia mieszkańców oraz prowadzą do poprawy warunków gospodarowania. Trafność tej tezy nie budzi zastrzeżeń, zarówno w środowiskach naukowych, jak i wśród praktyków na co dzień zarządzających samorządami terytorialnymi. A jednak w powszechnej opinii strategie nie są wdrażane i to w sytuacji, gdy metodyka budowy jest dość dobrze znana i przebadana². Również publikacji poświęconych tej fazie zarządzania strategicznego jest mniej.

Przedstawiona sytuacja stała się przyczynkiem do przeprowadzania badań na temat problemów z wdrożeniem strategii rozwoju na poziomie gmin. Badanie w założeniu miało zweryfikować powyższą tezę, a więc odpowiedzieć na pytanie – czy występują, a jeżeli tak, to jakiej natury są problemy z wdrażaniem strategii.

Pomimo, że jednostkami lokalnymi są zarówno powiaty, jak i gminy, to podmiotem analiz stały się jedynie gminy i miasta na prawach powiatu. Zasięg przestrzenny obejmował województwo łódzkie. Badania wykonano przy pomocy ankiety wysłanej do wszystkich jednostek, co oznacza, że należało do kategorii badań wyczerpujących. Kwestionariusz zawierał 14 punktów. Ze względu na to, że niektóre były zagnieżdżone, w rzeczywistości pytań było więcej. Standardowo były to pytania zamknięte z możliwością jednokrotnego wyboru.

¹ Publikacja powstała jako wynik badań przeprowadzonych na Uniwersytecie Łódzkim pod kierunkiem prof. Tadeusza Markowskiego w ramach stypendium WSPÓŁPRACA KRAJOWA przyznanego autorce przez Fundację na rzecz Nauki Polskiej.

² Por. A. Sekuła: *Struktura wybranych strategii rozwoju lokalnego a założenia teoretyczne*, W: D. Strahl, *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 979*. Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 2003, s. 139-154.

Oprócz nich w ankiecie zastosowano także otwarte, filtrujące i koniunktywne, czyli wielokrotnego wyboru. Zakres merytoryczny ankiety, poza pytaniami wprowadzającymi, dotyczy procesu wdrażania, zarówno od strony proceduralnej, jak i oceny wykonania.

Rola strategii w rozwoju jednostek samorządu terytorialnego

Strategia to zapis zintegrowanych i skoordynowanych działań przedstawiający cele do osiągnięcia oraz zadania do wykonania w określonym czasie, w odniesieniu do zmieniających się uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych oraz przy uwzględnieniu dostępnych zasobów.

Planowanie strategiczne, w wyniku którego powstaje dokument zwany strategią, to pierwszy etap zarządzania strategicznego. Drugi związany jest z wdrożeniem, monitorowaniem jego postępów oraz kontrolą ustaleń strategicznych.

Zarządzanie strategiczne to narzędzie wspierania rozwoju. Instrument, który pozwala nie tylko łagodzić skutki zaistniałych barier czy dysproporcji rozwojowych, ale również umożliwia aktywne kreowanie przyszłości jednostki samorządu terytorialnego, prowadząc do pozytywnych zmian ilościowych i jakościowych w jej obrębie. Pomimo typowo „przemysłowego” rodowodu, obecnie znalazło zastosowanie w praktyce funkcjonowania sektora publicznego.

Zarządzanie strategiczne w ogólnym ujęciu rozumiane bywa jako „proces zarządzania obejmujący opracowanie planów strategicznych, a następnie działanie na podstawie tych planów”³, bądź jako „proces nastawiony na formułowanie i wdrażanie strategii, które sprzyjają wyższemu stopniowi zgodności organizacji z jej otoczeniem i osiągnięciu celów strategicznych”⁴. Cechą charakterystyczną powyższych ujęć jest możliwość zaadaptowania do każdej organizacji, nie tylko przedsiębiorstwa. Zawężając rozpatrywany obszar do samorządu lokalnego, zarządzanie strategiczne rozumieć można jako zorientowany na przyszłość proces planowania i implementacji strategii rozwoju gminy lub powiatu.

Podstawowymi cechami zarządzania strategicznego są⁵:

- kompleksowość, czyli całościowe spojrzenie na jednostkę terytorialną. Dotyczy to zarówno np. gminy jako części otoczenia, z którym wchodzi w różne interakcje, jak i celów przez nią realizowanych, które nie mogą być wyłącznie finansowe,
- orientacja na przyszłość, nieograniczająca się tylko do kreowania przyszłego stanu, ale również do rozwiązywania bieżących problemów z punktu widzenia odległego horyzontu czasowego,

³ J. A. Stoner, R. E. Freeman, D. R. Gilbert Jr.: *Kierowanie*. PWE, Warszawa 1998, s. 632,

⁴ R. W. Griffin: *Podstawy zarządzania organizacjami*. PWN, Warszawa 1997, s. 233.

⁵ Por. S. Korenik: *Zarządzanie rozwojem lokalnym (gminy)*, (w:) S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy. Tom I*. Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998, s. 369-370.

- orientacja na wyniki (osiąganie celów), a nie na zadania,
- współdziałanie, rozumiane jako poszukiwanie sprzymierzeńców i sojuszników (mogą to być również inne jednostki przestrzenne), podejmowanie z nimi negocjacji w miejsce walki konkurencyjnej,
- kreatywność, czyli zagospodarowanie wiedzy ludzi oraz wspieranie liderów rozwoju lokalnego,
- otwartość, przejawiająca się z jednej strony globalizacją zachowań organizacji, a z drugiej bezpośredniością i zaufaniem w kontaktach międzyludzkich.

Przystępując do budowy strategii należy bez wątpienia zwrócić szczególną uwagę na jej aspekty metodyczne, niezależnie od tego czy strategia ta dotyczy przedsiębiorstwa czy też jednostki samorządowej.

Tworzenie strategii jest procesem złożonym, wymagającym stosowania ustalonych zasad wykonywania pewnych czynności i posługiwania się określonymi technikami w sposób poprawny, determinujący możliwie najlepsze efekty. Czynności te, a w zasadzie przestrzeganie ich kolejności oraz rzetelność wykonania, stanowią o jakości strategii, a zwłaszcza o jej skuteczności. Problemy, jakie mogą pojawić się już na etapie budowy strategii omówione zostały np. przez T. Markowskiego⁶.

Strategia jest procesem. Proces ten podzielony jest na etapy, z których następnie wynikają poszczególne czynności planistyczne. Przed rozpoczęciem budowy niezbędne jest uświadomienie celu tworzenia. Najczęstszy argument przemawiający za opracowaniem takiego dokumentu to racjonalizacja przyszłych działań.

Kompleksowo cele opracowania strategii jako dokumentu, dzięki któremu jednostka terytorialna optymalnie zaspokaja zbiorowe potrzeby lokalnej społeczności ujął M. Ziółkowski. Zadaniem strategii jest stworzenie podstaw do⁷:

- wytyczania perspektywicznych kierunków rozwoju, ustalania priorytetów rozwojowych, szukania odpowiedzi na pytanie „dokąd zmierzamy?”,
- skutecznego zarządzania w długim i krótszym okresie i to w taki sposób, by działania bieżące nie pozostawały w konflikcie z długofalowymi poczynaniami,
- tworzenia jak najlepszych walorów użytkowych lokalizacji dla inwestorów oraz, dzięki wieloletniemu programowi inwestycyjnemu, przejrzystej polityki inwestycyjnej,
- optymalnego wykorzystania własnych zasobów finansowych, a także pozyskania zewnętrznych źródeł finansowania (banki, inwestorzy, rząd, organizacje pozarządowe, fundacje) na realizację ujętych w strategii zadań inwestycyjnych,
- lepszego dostosowania do działań w sytuacji niepewności, ryzyka i zmieniającego się otoczenia stwarzającego nie tylko szanse, ale i zagrożenia rozwojowe,

⁶ Por. T. Markowski: *Zarządzanie rozwojem miast*. PWN, Warszawa 1999, s. 197-204.

⁷ Por. M. Ziółkowski: *Proces formułowania strategii rozwoju gminy*, W: *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny*. Red. M. Majchrzak, A. Zalewski, SGH, Warszawa 2000, s. 56.

- stworzenia warunków z jednej strony ułatwiających wykorzystanie silnych stron jednostki osadniczej, a z drugiej pomagających w eliminacji (bądź minimalizacji) jej słabych stron,
- promocji samorządu i stymulowania rozwoju gospodarki.

Strategia rozwoju pełni wiele funkcji⁸:

- regulacyjną, określającą politykę władz samorządowych w zakresie kierunków i tempa rozwoju społeczno-gospodarczego,
- stymulującą rozwój, zwłaszcza gospodarki,
- informacyjno-promocyjną na temat priorytetów, kolejności wdrażania,
- kontrolno-koordynacyjną w zakresie ukierunkowania działań na realizację celów,
- ochronną, np. cennych walorów i zasobów środowiska przyrodniczego, dziedzictwa kulturowego,
- wyrównawczą, np. w zakresie likwidacji różnicowań w wyposażeniu w infrastrukturę komunalną i społeczną poszczególnych obszarów jednostki samorządowej,
- racjonalizującą wykorzystanie zasobów materialnych, finansowych, ludzkich i informacyjnych.

Istnieje wiele różnych sposobów ujmowania budowy strategii rozwoju. Odmienne spojrzenia przekładają się na różne podejścia do wyodrębniania etapów strategii. Kroki tworzenia strategii w ogólnej formie przyjmują następującą postać:

1. Diagnoza stanu istniejącego.
2. Formułowanie misji i celów rozwoju.
3. Określenie zadań realizacyjnych.

Kroki te respektują naturalną strukturę czynności planistycznych.

Stworzenie dokumentu w kolejności przedstawionej wyżej, zgodnie z wymogami każdego etapu jest jedną z cech dobrej jakościowo strategii. Ale nie jedyną. Strategia nie może tworzona być w oderwaniu od innych kompleksowych narzędzi funkcjonujących w samorządach terytorialnych, takich jak budżet, wieloletni plan inwestycyjny (WPI) czy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w gminach. Formułowane cele przełożone następnie na zadania w większości przypadków mają charakter inwestycyjny, co najczęściej wiąże się z przekraczającym rok czasem realizacji. Z tego powodu winny znaleźć odbicie w koncepcji realizacji inwestycji przedstawionej w WPI, a także w budżecie, szczegółowo opisującym priorytety i zasady finansowania działań w bieżącym roku. Odwrotna kolejność nie powinna mieć miejsca. Podejście strategiczne nie polega na złożeniu z okresu paru lat działań opisanych w budżecie i zrealizowanych przez samorząd. Strategia wyznacza najistotniejsze obszary i problemy i integruje działania wokół nich. Proces ten odbywa się z punktu wi-

⁸ Por. M. Ziółkowski: *Zarządzanie strategiczne w samorządzie gminnym*, W: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 979*. Red. D. Strahl, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 2003, s. 66.

dzenia i w perspektywie długookresowej. Dokumenty o krótszym horyzoncie czasowym, a do nich należy m.in. budżet, muszą mieć charakter wtórny, a więc wynikać z ustaleń i planów długookresowych. Argument, że przyszłość jest nieprzewidywalna, stąd planowanie w realiach samorządowych nie sprawdza się, czy też przedkładanie zagadnień bieżących nad długookresowe opóźnia rozwój, w konsekwencji prowadząc do mniej efektywnego zaspokajania potrzeb bieżących w porównaniu do realizacji zasad zarządzania strategicznego. Doświadczenia w tym zakresie, szczególnie na gruncie podmiotów gospodarczych, gdyż badania w samorządach są jak dotąd nieliczne, przekonują, iż konsekwentne stosowanie się do zaleceń zarządzania strategicznego wiąże się z lepszymi efektami gospodarowania. Jest to argument przemawiający za rozpowszechnieniem procesu zarządzania strategicznego w jednostkach samorządu terytorialnego. Temu celowi, z perspektywy wdrażania strategii, służyły prezentowane w artykule badania.

Omówienie wyników

Ocena procesu wdrażania strategii przeprowadzona została na podstawie wyników uzyskanych z kwestionariusza ankietowego. Ankiety rozesłano do gmin i trzech miast na prawach powiatu w województwie łódzkim. Łącznie było to 178 jednostek. W trakcie analizy ankiet zwrotnych zauważono, że liczba gmin zamieszczona na stronach internetowych Urzędu Marszałkowskiego i Urzędu Wojewódzkiego jest inna. Pierwszy podaje, iż województwo łódzkie tworzy 177 gmin (plus miasta na prawach powiatu), ale w bazie jest tylko 175, drugi zaś, że 174. Tyle samo jest też w jego bazie adresowej. Z powodu rozbieżności wyniki odniesiono do rzeczywistej liczby wysłanych ankiet. Odpowiedzi nadeszły z 27 jednostek, co stanowiło nieco ponad 15% ogólnej liczby. Nie jest to wysoki pułap. Z tego względu otrzymane rezultaty nie zostały przeniesione na populację, jaką były gminy województwa łódzkiego. Z uzyskanych odpowiedzi wynika, że 4 gminy, co stanowi niecałe 15%, nie ma strategii, stąd nie uczestniczyły w dalszej analizie.

W badaniu w większości brały udział gminy wiejskie – stanowiły 70% jednostek. Są to dane zbliżone do struktury województwa łódzkiego, w którym gminy wiejskie stanowią $\frac{3}{4}$ wszystkich samorządów stopnia podstawowego.

Pozostałą grupę zapytano o opinię dotyczącą realizacji strategii. Uzyskane odpowiedzi ilustruje tabela 1.

Jak widać, przedstawiciele gmin mają dosyć dobrą opinię o tym, na ile strategia jest realizowana. Na podstawie późniejszych odpowiedzi można stwierdzić, że opinie są raczej realistyczne, a nie życzeniowe. Wśród gmin z przedziału 1 i 2 żadna nie przeszła szkoleń związanych z wdrażaniem strategii, ani też nie badała zadowolenia z realizacji i efektów strategii. Z drugiej strony, gminy z przedziału 4 i 5 wskazywały na silniejsze powiązanie z wieloletnim planem inwestycyjnym.

Tabela 1

Realizacja strategii w opinii ankietowanych

Stopień realizacji [%]	<20	20-40	40-60	60-80	>80
Procent odpowiedzi	13,0	8,7	26,1	26,1	26,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie otrzymanych ankiet

Pytanie dotyczące powiązania strategii z planem inwestycyjnym miało pięć możliwych odpowiedzi (por. tab. 2), przy czym ostatnia zaproponowana kategoria – żaden – nie została wybrana ani razu.

Tabela 2

Powiązanie strategii z wieloletnim planem inwestycyjnym

Siła związku	bardzo silne	silne	średnie	słabe	żadna	brak WPI
Procent odpowiedzi	17,4	43,5	30,5	4,3	0	4,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie otrzymanych ankiet

Wyniki wskazują na istotne powiązanie strategii z WPI. Odpowiedzi „silne” i „bardzo silne” to ponad 60% wskazań. Związek taki dobrze rokuje realizacji postanowień ujętych w strategii, w szczególności dlatego, że wieloletni plan inwestycyjny to załącznik do budżetu, który z kolei szczegółowo przedstawia finansowanie inwestycji w najbliższym roku. O ile w wyniku przełożenia działań ze strategii na wieloletni plan inwestycyjny następuje powiązanie zapisów w strategii z budżetem, to można stwierdzić, iż jeden z bardziej istotnych warunków wdrożenia strategii został spełniony.

Wszystkie gminy, które zadeklarowały bardzo silne powiązanie strategii z wieloletnim planem inwestycyjnym przedstawiły też w swoich dokumentach zadania. Ogółem zadania znalazły się w $\frac{3}{4}$ dokumentów strategicznych ankietowanych gmin. Jednak ich struktura nie jest zadowalająca. Aby zadania miały formułę nie tylko ułatwiającą wdrażanie, ale i weryfikację uzyskanych efektów powinny zawierać następujące elementy:

- przyporządkowanie do celu,
- kolejność wdrażania i powiązany z nią termin realizacji,
- osobę (podmiot) odpowiedzialny za realizację,
- budżet (koszty) ze wskazaniem źródeł finansowania,
- wskaźniki wykonania – spodziewane efekty realizacji zadania.

Tylko w jednym przypadku wszystkie wymienione elementy znalazły się w strategii. Rozkład poszczególnych cech prezentuje tabela 3.

Tabela 3

Struktura zadań strategicznych

występowanie składowych zadań*	przyorządkowanie do celu	kolejność wdrażania	termin realizacji	osoba/podmiot odpowiedzialny za realizację	źródła finansowania	koszty (budżet)	wskaźniki wykonania (spodziewane efekty realizacji zadania)
Procent odpowiedzi	70,6	23,5	58,9	17,6	64,7	70,6	58,8

* w stosunku do liczby strategii, które zawierały zadania

Źródło: opracowanie własne na podstawie otrzymanych ankiet

Najbardziej przy opisie zadań przedstawiany jest organ odpowiedzialny za wykonanie, a także kolejność wdrażania. O ile można uznać, że kolejność jest w jakiejś mierze połączona z terminem realizacji i może nie wystąpić w przypadku określenia dat rozpoczęcia i zakończenia, o tyle brak organu koordynującego jest czynnikiem utrudniającym realizację zadań. Jednak, jak się okazuje, nie uniemożliwiającym, bowiem trzy czwarte gmin, które mają zadania, kontroluje ich wykonanie. W zdecydowanej większości odbywa się to w formie oceny stanu zaawansowania realizacji przedstawianej na sesji rady gminy/miasta. Stąd należy przypuszczać, że wykonywanie zadań odbywa się przez komórki urzędu oraz inne podmioty, których działalność jest zgodna z charakterem zadania i które na sesjach rad wycinkowo, w zakresie swoich kompetencji, zdają relacje z postępu prac. Sytuacja taka najczęściej wiąże się z przydzieleniem personelowi dodatkowych obowiązków, co nie zawsze jest wśród pracowników dobrze odbierane. Stworzenie zespołu odpowiedzialnego za nadzór nad postępowaniem prac realizacyjnych nie koliduje, ani nie podważa faktu, że odpowiedzialność za zarządzanie strategiczne w gminie spoczywa na władzach gminnych.

Kolejny etap związany z wdrażaniem strategii to programy operacyjne. Tworzone są tylko w co trzeciej ankietowanej gminie, przy czym nie występują w żadnej jednostce, która określiła stopień realizacji strategii poniżej 40%. Tę samą zależność zaobserwowano przy pytaniu o uczestnictwo w szkoleniach związanych z przedstawieniem i przybliżeniem procesu wdrażania strategii. Odbyły się tylko w co piątej gminie (niecałe 22%). Ich liczba była różna – od 2 do 10.

Następne zagadnienie badania związane było ze wskazaniem problemów, jakie napotkały samorządy w trakcie realizacji strategii. Ponad 1/3 ankietowanych uznała, że nie wystąpiły żadne komplikacje. Te zaś, które udzieliły odpowiedzi twierdzącej, wskazywały najczęściej następujące odpowiedzi (w kolejności liczby wskazań):

- nie udało się uzyskać założonych środków finansowych,

- zmieniły się uwarunkowania zewnętrzne lub wewnętrzne związane z gminą,
- brak pomocy z zewnątrz oraz brak wyznaczenia osoby (zespołu) odpowiedzialnego za realizację strategii (taka sama liczba odpowiedzi).

Badanie przeszkód, jakie napotykają gminy pokazuje, że na pierwszy plan wysuwają się niewystarczające środki finansowe. Jest to bariera dość stabilna, oczywiście w negatywnym znaczeniu. W przeprowadzonych przez J. Kota parę lat temu badaniach również najistotniejszą barierę stanowiły środki finansowe⁹. Przyczyn takiego stanu rzeczy może być wiele. Wydaje się, że główną jest słabość ekonomiczna samorządów terytorialnych, i to wszystkich szczebli, nie tylko gmin. Szczerze zasoby finansowe nie pozwalają na realizację inwestycji, a takie są głównie zadania w strategiach, bez zasilenia z zewnątrz. W momencie, gdy gestorzy (fundusze unijne, władze centralne, fundusze krajowe) nie przydzielą środków, wykonanie zadania staje się praktycznie niemożliwe. Z drugiej strony należy uważać, by powyższe stwierdzenie nie było traktowane przez samorządy jako usprawiedliwienie słabej strony finansowej strategii. Założone wielkości zewnętrznego wsparcia oraz źródła, z których będą pochodzić mogły mieć bardziej charakter życzeniowy, niż realistyczny. Gminy i inne jednostki podziału terytorialnego powinny większą wagę przykładac do montażu finansowego. Sytuację mogłoby poprawić partnerstwo publiczno-prywatne z korzyściami i zaangażowaniem finansowym wszystkich stron.

W grupie barier, które zostały wymienione sporadycznie znalazły się: brak dostatecznej wiedzy na temat procedury wdrażania oraz brak „woli” realizacji. Wynika z tego po pierwsze, że przedstawiciele gmin mają rozeznanie w procesie wdrażania. Brak im doświadczenia, które ułatwia przełożyć wiedzę na działania. I tu przydałaby się pomoc konsultantów. Po drugie zaś, że nie ma sprzeciwu ze strony różnych sił i ugrupowań co do kierunku rozwoju przedstawionego w strategii. Jest to zapewne pochodną uspołecznionego procesu strategii, który w momencie tworzenia dokumentu pozwala dojść do konsensusu.

Jedno z ostatnich zadanych pytań dotyczyło badania zadowolenia z realizacji i efektów strategii. Pomiar taki dokonywane były rzadko – w niecałych 23% jednostek. Miały miejsce w gminach, które dość wysoko oceniły swój stopień realizacji strategii, a ich dokumenty strategiczne zawierały zadania.

Przedstawione powyżej pytania miały w większości deklaracyjny charakter. Część odpowiedzi zawierała w sobie pewną dozę subiektywnych opinii. Formułowanie wniosków na podstawie własnych doświadczeń i opinii nie jest niewłaściwe. Cała grupa metod eksperckich opiera się na tym założeniu. Dobrze jednak, gdy oprócz nich znajdują się w analizach kryteria obiektywne. Tak też zrobiono w przedstawionym badaniu. W dwóch różnych miejscach ankiety poproszono o wypisanie trzech najbardziej kapitałochłonnych inwestycji wymienionych w strategii przypadających na lata 2003-2006 oraz trzech najbardziej kapita-

⁹ Por. J. Kot: *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003, s. 246.

łochłonnych inwestycji zrealizowanych w gminie od roku 2003. O ile strategia jest wdrażana, to musi powiązana być z budżetem. Odbiciem tego winna być zbieżność przedsięwzięć strategicznych i budżetowych. Tak też dzieje się w przypadku prawie połowy ankietowanych samorządów (por. tab. 4). W przypadku 35% jednostek pokryły się dwa zadania.

Tabela 4

Zadania w strategii a zadania w budżecie – porównanie

ilość zgodnych zadań	żadne	jedno	dwa	trzy
procent odpowiedzi	5	15	35	45

Źródło: opracowanie własne na podstawie otrzymanych ankiet

Uzyskany wynik należy uznać za dobry, świadczący o realizacji strategii i przeczący powszechnej opinii o braku wdrażania. Jednak, co zostało już wcześniej wzmiankowane, twierdzenie to, ze względu na brak pewności co do reprezentatywności próby, nie zostanie przeniesione na populację. Gminy, których zadania były w obu przypadkach identyczne, cechują dwie własności: zdanie, że strategia realizowana jest w dużym stopniu oraz kontrolowanie realizacji zadań.

Podsumowanie

Opisane badania miały na celu identyfikację etapów, które są dla gmin w procesie wdrażania strategii najtrudniejsze. Proces ten nie przebiega wzorcowo i jest niewątpliwie pochodną jakości samego dokumentu strategicznego. Negatywnie wpływa niepełny opis zadań, zaś w przypadku całkowitego ich braku należy zadać pytanie, czy taki dokument w ogóle ma szanse wdrożenia.

Kolejna grupa przeszkód powstaje na etapie realizacji. Bariera jest brak wsparcia w trakcie wdrażania. W środowiskach związanych z zarządzaniem strategicznym w samorządach terytorialnych postuluje się, by współpraca z konsultantami nie kończyła się w momencie stworzenia dokumentu, lecz obejmowała także etap realizacji. Niewątpliwie utrudniają ją mniejsze środki będące w dyspozycji, niż założono, a także inne uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne podlegające ciągłym zmianom, których nie zawsze można przewidzieć. Przykład to zakres zadań przydzielanych poszczególnym szczeblom. Kierunek, czyli zwiększanie zakresu jest znany, jednak nie wiadomo jakie zadania i kiedy zostaną przeniesione.

Wydaje się, że badania pozwoliły sformułować jeszcze jeden ważny wniosek. Przyjmując za miernik realizacji kryterium nieco ułomne, a mianowicie zgodność zadań realizacyjnych w strategii i budżecie, widać jak ważny jest czynnik ludzki. Dokumenty jakości-

wo nieco słabsze mogą być wdrażane, gdy jest wola, zarówno ze strony władz, jak i pracowników, by je realizować. Spośród gmin, których zadania pokryły się, tylko jedna zadeklarowała, że nie wystąpiły żadne problemy związane z wdrożeniem strategii. Pomimo tego nie zrezygnowały z procesu implementacji. Dlatego doskonalenie warsztatu metodologicznego powinno być równie istotne, co wspieranie procesu zarządzania strategicznego.

IMPLEMENTATION OF THE LOCAL DEVELOPMENT STRATEGIES – PROBLEMS AND OBSTACLES

Summary

The paper discusses the problems in the implementation of the development strategy. The theoretical part is devoted to the presentation of the significance of the strategy enabling the development of self-governmental units, with particular attention being paid to the specific situation of gminas. Strategic planning – the process which results in the formation of a strategy – constitutes the first stage of strategic management. The second stage regards the implementation of the solutions presented in the document. Hence, the theoretical part is also characteristic for the process of strategic management, as it emphasises its significance and its role in the development of a given territory and identifies the sources of possible impediments to strategy implementation.

The practical part focuses on the presentation and the review of the outcome of the research conducted in the gminas of Łódzkie voivodeship in which particular attention is paid to the evaluation of the strategy implementation and the identification of the factors that affect the scope of the implementation.