

Anna Musioł-Urbańczyk

Politechnika Śląska
e-mail: Anna.Musiol-Urbanczyk@polsl.pl

Barbara Sorychta-Wojczyk

Politechnika Śląska
e-mail: Barbara.Sorychta-Wojczyk@polsl.pl

PRZESŁANKI AKTUALIZACJI I BARIERY IMPLEMENTACJI STRATEGII W MIASTACH NA PRAWACH POWIATU W POLSCE

Abstract

Premises for Updating and Barriers of Strategy Implementation in Cities with County Rights in Poland

The strategy of local development as a planning document is aimed at pointing developmental directions, which result in the improvement of inhabitants' life quality. Its success depends not only on the elaboration of a development concept but also on its effective implementation and updating. Unfortunately, it happens that developmental strategies are not properly implemented, or its execution is abandoned. The main reason are barriers, which can appear and disable or hinder strategy implementation.

The authors discuss the results of undertaken questionnaire surveys in the range of developmental strategy implementation in cities with county rights in Poland. The barriers of strategy implementation and also the premises of strategy updating are presented.

Keywords: developmental strategy, local development, strategic management of a city

Streszczenie

Strategia rozwoju lokalnego, w ujęciu formalnym, to dokument planistyczny, który ma na celu wskazać kierunki rozwoju w konsekwencji przyczyniające się do podniesienia jakości życia mieszkańców. Jej powodzenie zależy nie tylko od opracowania koncepcji rozwoju w formie dokumentu strategii, ale również od jej skutecznej implementacji oraz aktualizacji. Niestety zdarza się, że strategię rozwoju nie są właściwie wdrażane albo ich realizacja zostaje zaniechana. Powodem takiego stanu są liczne bariery, które mogą się pojawić i uniemożliwić bądź utrudnić implementację strategii.

W artykule zostaną przedstawione wyniki przeprowadzonych badań kwestionariuszowych w zakresie wdrażania strategii rozwojowych w miastach na prawach powiatu w Polsce. Zostaną zaprezentowane bariery implementacji strategii oraz przesłanki jej aktualizacji.

Słowa kluczowe: strategia rozwoju, rozwój lokalny, zarządzanie strategiczne miastem

I. Wprowadzenie

Podstawowym zadaniem gmin-miast jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej [Ustawa..., 1990]. Konieczność coraz lepszego zaspokajania różnorodnych potrzeb mieszkańców miasta oraz ograniczoność środków finansowych będących w dyspozycji władz samorządowych wymagają racjonalnego podejmowania decyzji o sposobie i kierunkach ich wydatkowania. Realizacja licznych zadań wymusza więc niejako na miastach przygotowywanie i wdrażanie wielu planów obejmujących swym zakresem merytorycznym fragment lub całość ich obszaru działalności. Jeden z takich planów ma znaczenie szczególne, ponieważ obejmuje najszersze spektrum wymienionych działań, jego zakres czasowy jest zwykle najdłuższy, a rola w stosunku do wszystkich pozostałych – nadrzędna. Chodzi tu oczywiście o strategię rozwoju [Sekuła, 2007; Sztando, 2013].

Pomimo braku ustawowego obowiązku opracowywania strategii wiele jednostek podejmuje wysiłek ich przygotowania, widząc w nim narzędzie umożliwiające koncentrację działań oraz zasobów wokół wybranych priorytetów rozwojowych. O powodzeniu strategii rozwoju lokalnego decydują nie tylko sama koncepcja, ale również jej skuteczna implementacja. Literatura poświęcona planowaniu strategicznemu w jednostkach samorządu terytorialnego wydaje się bardzo bogata. Przeniesienie ustaleń teoretycznych na grunt praktyki jest jednak bardzo trudne, o czym mogą świadczyć liczne problemy napotymane przez polskie miasta zarówno na etapie budowy strategii rozwoju, jak i podczas ich implementacji. Przyczyn tego stanu można się dopatrywać w niedoskonałościach samego planu strategicznego, ale też w obniżonej skuteczności i efektywności osiągnięcia zawartych w nim celów.

W artykule podjęto próbę identyfikacji barier implementacji strategii oraz przesłanek aktualizacji strategii rozwoju w miastach na prawach powiatu w Polsce. Problem badawczy sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, jak przekształcić strategiczny plan w działanie, a następnie w oczekiwane osiągnięcia, czyli: jak skutecznie wdrożyć i aktualizować strategię miasta, tak by stanowiła żywy element zarządzania miastem? Konieczne staje się więc zidentyfikowanie barier wdrażania strategii, których przezwyciężenie pozwoli na skuteczną implementację, oraz przesłanek aktualizacji, których uwzględnienie przyczyni się do zachowania aktualności opracowanego dokumentu.

Dla realizacji tego celu przeprowadzono studium literatury w zakresie planowania rozwoju lokalnego, zarządzania strategicznego miastem, badania web/desk research, wykorzystując źródła wtórne, takie jak: strategie rozwoju miast, strony

internetowe miast oraz badania kwestionariuszowe. Badania kwestionariuszowe zostały przeprowadzone w miastach na prawach powiatu w Polsce w lutym 2016 roku. Kwestionariusz ankiety został wysłany pocztą tradycyjną i drogą elektroniczną do 66 miast na prawach powiatu z 16 województw w Polsce. W badaniu udział wzięło 33 miast, co stanowi 50%. W badaniu uczestniczyły następujące miasta: Wałbrzych, Grudziądz, Toruń, Gorzów Wielkopolski, Zielona Góra, Piotrków Trybunalski, Płock, Opole, Krosno, Przemyśl, Rzeszów, Tarnobrzeg, Białystok, Łomża, Suwałki, Gdańsk, Sopot, Kielce, Bytom, Chorzów, Częstochowa, Gliwice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Rybnik, Tychy, Zabrze, Olsztyn, Kalisz, Poznań, Koszalin, Szczecin, Świnoujście. Opracowany kwestionariusz ankiety składał się z metryczki oraz 6 pytań zamkniętych.

2. Formułowanie strategii rozwoju miast

Proces formułowania strategii rozwoju obejmuje wiele etapów. Poszczególni badacze tego problemu ustalają kolejność etapów składających się na procedurę formułowania strategii. Każde podejście zawiera wiele elementów wspólnych, powtarzających się w innych podejściach, ale pomiędzy badaczami występują również pewne różnice. Są one raczej niewielkie i wynikają z zakresu procedury.

Opracowanie strategii rozwoju miasta wymaga współpracy wielu osób zaangażowanych w realizację tego zadania po to, by była ona jak najbardziej skuteczna, ale również po to, by przygotować się do bardziej samodzielnego aktualizowania strategii, opracowywania w przyszłości jej nowych wariantów oraz umiejętnego wdrażania i realizacji strategii. Ważnym zagadnieniem jest również sposób opracowania strategii. Zasadniczo można wyróżnić następujące podejścia do formułowania strategii: eksperckie, społeczne, partycypacyjne, partycypacyjno-eksperckie.

Podejście eksperckie polega na opracowaniu strategii rozwoju przez specjalistów (ekspertów). Podejście społeczne z kolei – na opracowaniu strategii wyłącznie przez przedstawicieli społeczności lokalnej. W podejściu partycypacyjnym powołuje się zespół złożony z przedstawicieli społeczności lokalnej, urzędników i innych zainteresowanych osób, którzy opracowują plan strategiczny w formie warsztatowej, pod kierunkiem zewnętrznego specjalisty (eksperta). Ostatnie z wymienionych podejść do formułowania strategii, partycypacyjno-eksperckie, polega na tym, że część prac wykonują eksperci, a część jest wykonywana w formie uczestniczącej przez zespół złożony z przedstawicieli społeczności lokalnej, urzędników i innych zainteresowanych osób.

Z uwagi na uczestników biorących udział w opracowaniu strategii rozwoju można ten podział ograniczyć do trzech podejść: podejścia eksperckiego, społecznego i partycypacyjnego, w którym biorą udział zarówno eksperci zewnętrzeni, jak i inne osoby zainteresowane rozwojem miasta.

Podjęcie do formułowania strategii ma istotne znaczenie z punktu widzenia implementacji strategii. Wiąże się to z wadami i zaletami poszczególnych podejść. Stosowanie wyłącznie podejścia eksperckiego może spowodować, że mieszkańcy i władze samorządowe nie będą się utożsamiać ze sformułowanymi celami strategicznymi ze względu na brak powiązania tych celów z planami i oczekiwaniami społeczności lokalnej, a to najprawdopodobniej spowoduje, że strategia nie będzie realizowana przez kolejne władze samorządowe. Zastosowanie podejścia społecznego może z kolei doprowadzić do opracowania strategii o wzajemnie wykluczających się celach, a także rodzi obawę co do zgodności strategii z możliwościami organizacyjnymi, finansowymi czy prawnymi samorządu. Optymalnym rozwiązaniem wydaje się więc podejście partycypacyjne, które pozwala na ograniczenie wad występujących w podejściu eksperckim i społecznym. Wiąże się jednak z długim procesem tworzenia strategii związanym z koniecznością cyklicznych spotkań i trudnościami związanymi z uzyskaniem konsensusu. Przeprowadzone badania kwestionariuszowe pokazały, że to podejście jest najczęściej stosowane przy formułowaniu strategii miasta (aż 31 miast na prawach powiatu w Polsce wskazało, że stosuje podejście partycypacyjne). Tylko w 2 miastach stosowane jest podejście eksperckie. Zarówno w jednym, jak i w drugim podejściu do formułowania strategii występują eksperci, którzy mają wiedzę merytoryczną w zakresie metod i narzędzi do formułowania strategii. Można zatem oczekiwać, że podczas formułowania strategii zostanie wykorzystanych kilka technik, które przyczynią się do lepszego zobrazowania sytuacji obecnej i określenia kierunków rozwoju.

W procesie formułowania strategii w polskich miastach są stosowane metody i procedury analiz strategicznych opracowanych w celu budowy strategii rozwoju przedsiębiorstw. Na potrzeby przeprowadzanych badań kwestionariuszowych, chcąc poznać jak najszersze spektrum stosowanych przez miasta metod i procedur, celowe wydaje się podzielenie metod na 4 grupy, czyli na metody: jakościowe, rynkowe, zrównoważone i metody SWOT.

Do metod jakościowych, które koncentrują się na wewnętrznych elementach organizacji gminnej, mają zastosowanie w budowaniu strategii społecznych oraz wykorzystują analizę porównawczą, zaliczono: metody jakościowe programowania miast, TQM, modele relacyjne, modele interesariuszy, modele zasobowe, analizy wskaźnikowe.

W ramach metod rynkowych bierze się pod uwagę zewnętrzne elementy organizacji gminnej; mają one zastosowanie w budowaniu strategii gospodarczych oraz wykorzystują techniki marketingowe. Są to: marketing terytorialny, strategie marketingowe, narzędzia analizy marketingowej, formułowanie strategii marketingowej, system informacyjny marketingu.

Do metod zrównoważonych, które ujmują powiązania elementów wewnętrznych i zewnętrznych, mają zastosowanie w budowaniu strategii ekologicznych oraz koncentrują się na przepływach informacyjnych, zaliczono: model ekorozwoju, modele informacyjne, model luki technologicznej, model balanced scorecard.

Metody SWOT, należące do metod analitycznych, opisują powiązania elementów wewnętrznych i zewnętrznych systemu, a obiekty odpowiedzi strategicznej wynikają z dążenia strategicznego.

Przy formułowaniu strategii analizowane miasta wykorzystują metodę SWOT, na co wskazało aż 97% (czyli 32) respondentów; tylko w Płocku ta metoda nie jest stosowana.

W 22 miastach stosowane są metody jakościowe, w 9 rynkowe, a w 7 miastach zrównoważone. W 5 miastach na prawach powiatu w Polsce przy formułowaniu strategii stosowane są 4 grupy metod: w Toruniu, Opolu, Rzeszowie, Sopocie i Koszalinie. W 11 miastach natomiast wykorzystuje się tylko metodę SWOT.

Analiza web research strategii branych pod uwagę w badaniu miast na prawach powiatu, a dostępnych online, pokazała, że nie ma jednego modelu budowy strategii. Porównując stosowane metody formułowania strategii deklarowane w badaniach kwestionariuszowych z analizą dokumentów strategii, można stwierdzić, że w dokumentach strategii miast nie da się odnaleźć zastosowania wszystkich deklarowanych metod. Miasta, które posiadają opracowaną strategię zrównoważonego rozwoju, opierają się na Agendzie 21 i stosują model ekorozwoju. W 3 ze wszystkich analizowanych dokumentów strategii zastosowano metodę benchmarkingu.

3. Istota implementacji strategii rozwoju miasta

Implementacja strategii ma bardzo duże znaczenie w procesie zarządzania strategicznego miastem. Samo opracowanie tego dokumentu nie spowoduje oczekiwanych zmian w mieście, dlatego konieczne jest dołożenie wszelkich starań w celu urzeczywistnienia wizji rozwoju zawartej w strategii. Do przesłanek implementacji strategii możemy zatem zaliczyć:

- naciski społeczności lokalnej w celu realizacji postanowień zawartych w dokumentach strategii;
- uzyskanie dofinansowania na realizację zadań wyszczególnionych w strategii;
- potrzebę zaspokojenia potrzeb mieszkańców;
- zwiększenie konkurencyjności miasta;
- zwiększenie pozytywnego wizerunku miasta;
- rozwój miasta.

W celu skutecznej implementacji strategii rozwoju władze samorządowe poszukują metod wspomagających wdrażanie strategii. Jedną z takich metod jest zarządzanie portfelem projektów, które doskonale wpisuje się w metody implementacji strategii, ponieważ jest łącznikiem między planowaniem strategicznym a poziomem zarządzania projektami, które są narzędziami realizacji strategii [Sawicki, 2009]. Zastosowanie tej metody pozwala na wybór takich projektów, które będą zgodne ze strategią z uwagi na przyjęte kryteria ich oceny. Kryteria doboru i oceny projektów nie zostały narzucone i mogą być określane przez daną jednostkę, co przemawia za możliwością stosowania tej metody w jednostkach publicznych. Możliwość zastosowania tej metody do zarządzania projektami w jednostkach publicznych można znaleźć w takich

publikacjach autorów, jak: [Kuźnik, 2001; Czornik, 2003; Brandenburg, 2011; Klasik, Jałocha, 2014; Jaskanisi in., 2015].

Kolejną metodą, która może zostać wykorzystana przy wdrażaniu strategii, jest strategiczna karta wyników, stosowana głównie w przedsiębiorstwach komercyjnych, ale – jak pokazuje praktyka – może być również używana do implementacji strategii w jednostkach publicznych¹. Ponadto na potrzeby sektora publicznego zmodyfikowano model strategicznej karty wyników, która uwzględnia 5 perspektyw: poparcia władzy, kosztów, wartości, procesów wewnętrznych oraz uczenia się i rozwoju [Kaplan, Norton, 2001].

Wskazanie barier wdrożeniowych i wiedza o tym, jakie są przyczyny ich powstawania, umożliwiając opracowanie skutecznych sposobów przełamania pojawiających się oporów i problemów w trakcie implementacji strategii.

Jak to jest, że dokument, w którego opracowanie włożono ogromnie wiele wysiłku (a nierzadko równie wiele środków finansowych), będący przez długi czas jego tworzenia wysoce atrakcyjnym, dokument przyciągający uwagę różnych grup społecznych, antagonizujący, nagle traci swój blask i umiera? Na podstawie przeprowadzonego przeglądu literatury [Klasik, Kuźnik, 2001; Biniecki, 2003; Ignacy, Kopyściański, 2006; Sekuła, 2007; Sztando, 2013] do barier implementacji strategii można zaliczyć:

- brak celu, dla którego strategia jest tworzona: czy cel jej opracowania wynika z uwarunkowań zewnętrznych (m.in. staranie się przez gminy o pozyskanie krajowych i unijnych środków finansowych), czy jest to twórcza odpowiedź, riposta na wyzwania, jakie stawia przed nami rzeczywistość;
- brak woli do wdrażania opracowanej strategii i przełożenia jej szczytnych celów na język codziennych działań;
- brak procesu komunikowania strategii mieszkańcom, czyli mieszkańcy nie znają strategii i jej nie rozumieją, zatem trudno wzbudzić w nich chęci do działania na rzecz jej realizacji;
- brak utożsamiania się ze strategią (osoby realizujące strategię nie uczestniczyły w jej budowie lub jej nie rozumieją, bądź też nikt tak naprawdę nie próbował ich do niej przekonać), co powoduje opór wobec zmian;
- kadencyjność władz;
- traktowanie strategii jako „gadżetu”, czyli czegoś, co trzeba mieć pośród wielu innych opracowań;
- niedostatek zasobów ludzkich, rzeczowych, finansowych, infrastrukturalnych (bariery wewnętrzne), a także niekorzystne dla gminy/miasta zdarczenia, trendy, tendencje zachodzące w szeroko rozumianym otoczeniu (bariery zewnętrzne);
- brak systemów motywacyjnych, które uzależniałyby płacę pracowników od wyników i ich wkładu w realizację strategii rozwoju;
- brak mierników, dzięki którym można ocenić stopień realizacji celów.

¹ W sektorze publicznym wdrożono strategiczną kartę wyników m.in. w mieście Charlotte w USA i w czeskim mieście Vsetin.

Umiejętność wdrażania strategii jest zadaniem znacznie bardziej skomplikowanym niż sam etap jej tworzenia. Faza implementacji wymaga bowiem, oprócz odwagi i kreatywności władz miejskich, również mozolnej pracy nad odpowiednim wykorzystaniem zasobów finansowych, rzeczowych, określaniem uwarunkowań organizacyjnych, zarządzania zmianą, a nade wszystko koordynacji współpracy rozmaitych środowisk lokalnych [Sztando, 2002].

Podjęając badania stanowiące próbę wskazania barier implementacji strategii rozwoju, przeprowadzono studium literaturowe oraz wywiady z kierownikami wydziałów strategii i rozwoju miast wybranych urzędów. To pozwoliło na wyodrębnienie z szerokiego spektrum problemów i barier, z jakimi muszą borykać się miasta wdrażające strategię, 8 barier implementacji strategii rozwoju (tabela 1). Wyselekcjonowane 8 barier poddano badaniom w pięciostopniowej skali 1–5, gdzie 1 oznacza bardzo niską istotność bariery implementacji strategii rozwoju w badanym mieście, a 5 – bardzo wysoką istotność bariery implementacji strategii rozwoju.

Tabela 1

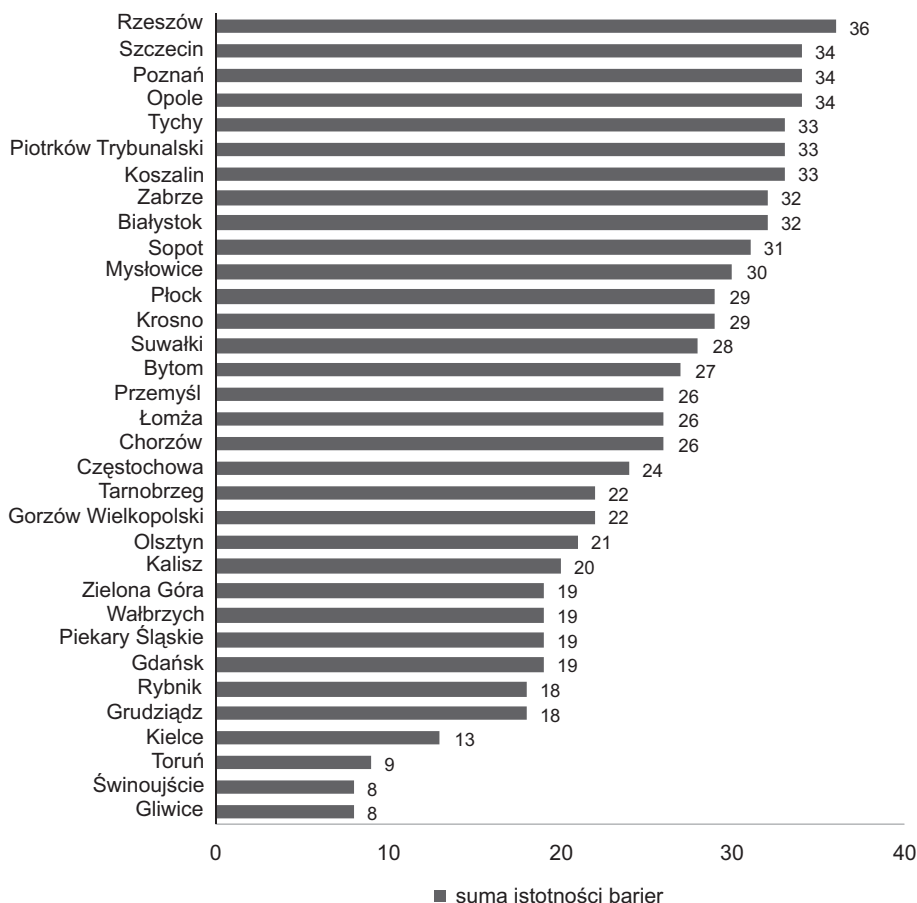
Bariery implementacji strategii rozwoju

Lp.	Bariery implementacji strategii rozwoju miast na prawach powiatu
1	Kadencyjność władz
2	Niejednoznaczność sformułowanych celów
3	Brak akcji informacyjno-komunikacyjnej
4	Brak utożsamiania się ze strategią, opór wobec wprowadzanych zmian
5	Brak realizmu w opracowaniu strategii w zakresie formułowania celów do osiągnięcia
6	Brak powiązań strategii z faktycznymi możliwościami finansowymi, kadrowymi, rzeczowymi i innymi
7	Brak mierników oceny stopnia realizacji strategii
8	Brak aktualizacji strategii i w konsekwencji zaniechanie jej realizacji w sytuacji zmian zachodzących w otoczeniu
9	Inne, jakie?

Źródło: opracowanie własne

Dla każdego miasta na prawach powiatu w Polsce istotność poszczególnych barier implementacji strategii może być różna. Wynika to z możliwości finansowych, organizacyjnych, kadrowych tych miast, a także ze sposobu opracowania strategii.

Istotność zidentyfikowanych i poddanych badaniom barier jest najmniejsza w takich miastach, jak Gliwice i Świnoujście (suma ocen tych barier jest równa 8, co oznacza, że istotność każdej bariery w tym mieście została oceniona na bardzo niskim poziomie). Z największymi barierami borykają się miasta: Opole, Poznań, Szczecin i Rzeszów (rysunek 1).



Rysunek 1. Istotność barier implementacji strategii w poszczególnych miastach na prawach powiatu

Źródło: opracowanie własne

Kadencyjność, a przede wszystkim zmiana władz miasta, to jedna z barier implementacji strategii, która często prowadzi do zaprzestania bądź celowego opóźniania realizacji strategii z uwagi na chęć odciążenia się od dotychczasowych ustaleń poprzedniej władzy. Potwierdzeniem takiego stwierdzenia są wyniki przeprowadzonych badań. W miastach, w których data opracowania strategii jest późniejsza od daty wyboru urzędującego prezydenta miasta, istotność tej bariery została oceniona na niższym poziomie niż w miastach, w których najpierw opracowano strategię rozwoju, a później zmieniła się władza. Niemniej istotność tej bariery w żadnym mieście nie została oceniona na bardzo wysokim poziomie. Takie wyniki niewątpliwie są związane ze stosowanym podejściem do formułowania strategii w tych miastach. Niemal we wszystkich miastach jest to podejście partycypacyjne.

Czynnikiem utrudniającym wdrożenie strategii jest również niejednoznaczność celów sformułowanych w strategii, co prowadzi do wielorakiej ich interpretacji. Jasne sformułowanie mierzalnych celów pozwoli ukierunkować działania wszystkich osób zaangażowanych w realizację strategii. Przeprowadzone badania pokazują, że dla wielu miast (12) ta bariera ma wysoką i bardzo wysoką istotność. Celowe wydaje się więc opracowanie i wskazanie wartości docelowych mierników stopnia osiągnięcia celów strategicznych. Strategie, które nie posiadają opracowanych mierników oceny stopnia osiągnięcia celów strategicznych, są bezpieczniejsze dla władz miasta, ponieważ dają większą swobodę działania i wiążą się z mniejszą odpowiedzialnością. Brak takich mierników ze wskazanymi wartościami docelowymi wiąże się również z mniejszym zaangażowaniem do osiągania celów strategicznych. Miasta widzą potrzebę określenia mierników oceny stopnia realizacji strategii – w 14 dokumentach strategii wskazano mierniki oceny, ale w żadnej strategii nie określono wartości docelowych. To powoduje, że ta bariera w 13 miastach ma wysoką i bardzo wysoką istotność.

Kolejną badaną barierą wdrażania strategii rozwoju jest brak akcji informacyjno-komunikacyjnej skierowanej zarówno do mieszkańców, jak i pracowników urzędu. Najczęściej w badanych miastach wskazywano średnią istotność tej bariery.

Brak utożsamiania się ze strategią to kolejna bariera powodująca przede wszystkim opór wobec wprowadzanych zmian, które często traktowane są jako tzw. narzucone z góry. Ta bariera wydaje się najistotniejsza w badanych miastach, ponieważ 9 miast wskazało na bardzo wysoką istotność tej bariery, a 10 miast na jej wysoką istotność.

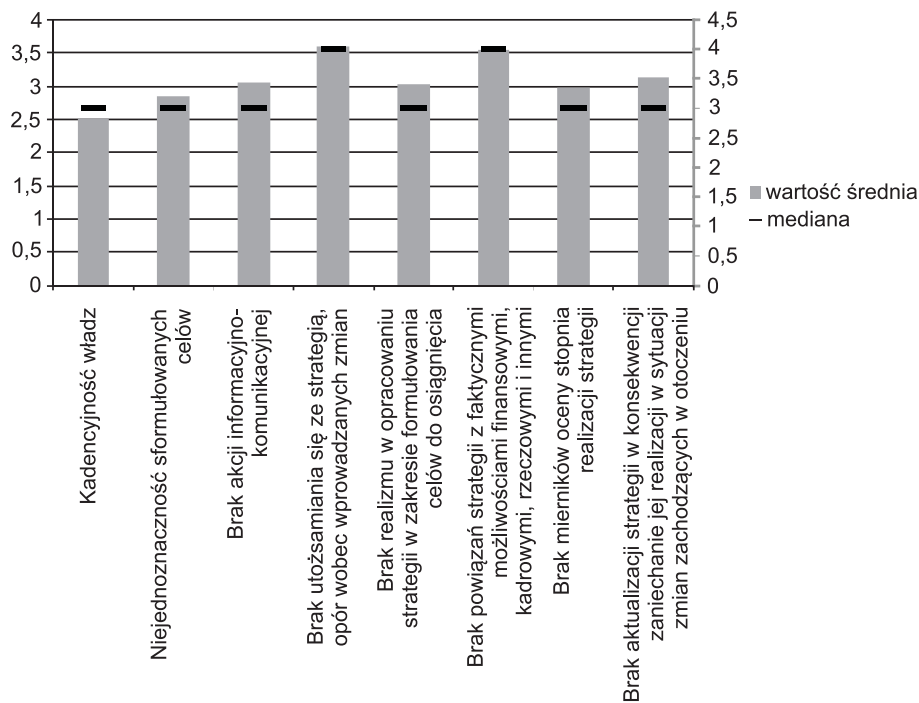
Zbyt górnolotne opracowanie strategii, czyli brak realizmu w zakresie formułowania celów do osiągnięcia, to bariera, która w 9 badanych miastach jest bardzo istotna, a w 4 miastach istotna. Warto jednak zauważyć, że aż 15 badanych miast oceniło istotność tej bariery na bardzo niskim lub niskim poziomie.

Opracowanie dokumentu strategii bez powiązania z faktycznymi możliwościami finansowymi, rzeczowymi, kadrowymi, infrastrukturalnymi, i bez zabezpieczenia koniecznych zasobów na jej realizację to istotna bariera realizacji strategii występująca w wielu miastach. Potwierdzają to przeprowadzone badania, zgodnie z którymi odpowiednio w 10 i 8 miastach istotność tej bariery jest bardzo wysoka i wysoka. Analiza dochodów miast w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w 2015 r.) pozwoliła zauważyć, że w miastach, w których ta bariera została oceniona na bardzo niskim poziomie, dochody były najwyższe, np. miasto Gliwice to 7700 zł.

Z uwagi na ciągłość procesu strategicznego konieczna jest aktualizacja strategii w przypadku zmian zachodzących w zewnętrznym i wewnętrznym otoczeniu. Brak takiej aktualizacji, a w konsekwencji konieczność zaniechania jej realizacji, jest kolejną barierą wdrażania strategii. Bardzo wysoką istotność tej bariery wskazało 7 badanych miast, a w 9 miastach ta bariera ma wysoką istotność.

Przeprowadzone badania w zakresie barier implementacji strategii w miastach na prawach powiatu pokazały, że w poszczególnych miastach istotność zidentyfikowanych barier jest różna. Mimo to można zauważyć, że istotność 2 barier została oceniona wyżej w porównaniu z pozostałymi (rysunek 2). Według respondentów

najważniejszymi barierami implementacji strategii rozwojowych miasta są: brak utożsamiania się z strategią, opór wobec wprowadzanych zmian (średnia ocen 3,61; mediana 4) oraz brak powiązania strategii z faktycznymi możliwościami finansowymi, kadrowymi i rzeczowymi i innymi miasta (średnia ocen 3,55; mediana 4).



Rysunek 2. Parametry rozkładu ocen respondentów dla barier implementacji strategii

Źródło: opracowanie własne

Przewycięczenie problemów podczas implementacji strategii rozwoju, które w poszczególnych badanych miastach na prawach powiatu występują z różnym nasileniem, wymaga przede wszystkim rzeczywistej woli realizacji strategii przez władze miasta, a także wypracowania mechanizmów umożliwiających inicjowanie, monitorowanie i kontrolę stanu realizacji strategii.

4. Przesłanki aktualizacji strategii rozwoju miasta

Wdrażanie strategii rozwoju miasta to zespół czynności służących osiągnięciu postawionych w tej strategii celów, w tym w szczególności poprzez: realizację zawartych w niej przedsięwzięć; koordynację w czasie i przestrzeni realizacji

przedsięwzięć; monitorowanie realizacji tych przedsięwzięć i weryfikację stopnia osiągnięcia celów postawionych w strategii; monitorowanie i korygowanie czynności służących organizacji wdrażania strategii; monitorowanie aktualności treści strategii i korygowanie jej w odpowiednich momentach. Biorąc pod uwagę obowiązującą w Polsce strukturę systemu władz publicznych, nadano wariantom strategii miano zgodności wertykalnej i horyzontalnej. Zgodność wertykalna to kompatybilność ze strategicznymi dokumentami planistycznymi samorządów wyższych i niższych rządów. Rozszerza ona możliwości współpracy z nimi i zwiększa szanse pozyskania środków zewnętrznych. Zgodność horyzontalna to kompatybilność strategii z dokumentami planistycznymi sąsiednich samorządów analogicznego szczebla. Podstawową przesłanką dążenia do tej zgodności jest rozwój współpracy w rozwiązywaniu tych samych problemów [Sztando, 2010].

Wdrażanie strategii musi być procesem elastycznym, polegającym na adaptowaniu optymalnych dróg i sposobów realizacji celów w relacji do nowo pojawiających się okoliczności i uwarunkowań. To sprawia, że aby utrzymać aktualność strategii, konieczne są stały monitoring i ewaluacja. Zmienne otoczenie, pojawiające się nowe szanse i zagrożenia, zmieniające się uwarunkowania prawne przesądzają o tym, że najczęściej kolejną strategię przygotowuje się wcześniej. Okres i horyzont są zatem dynamiczne. Ważna jest właściwa częstotliwość aktualizacji strategii. Aktualizację należy przeprowadzać wtedy, gdy:

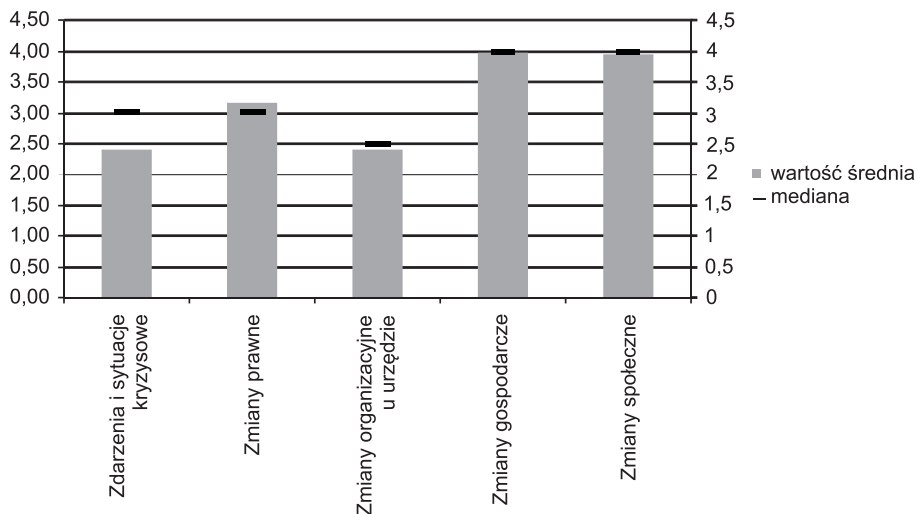
- zaszły zmiany w otoczeniu lub wewnątrz gminy, które mają istotny wpływ na możliwość i sposób osiągnięcia celów;
- zrealizowano większość zadań strategicznych;
- przyjęte zadania okazały się niewykonalne;
- założone cele osiągnięto przed terminem;
- zaniechano realizacji strategii na okres co najmniej roku.

W praktyce strategie gmin aktualizowane są najczęściej co 4–7 lat [Sztando, 2013].

Konieczność dostosowania strategii do zmieniających się warunków otoczenia generuje potrzebę aktualizacji strategii, ponieważ jej realizacja, bez ciągłej analizy otoczenia i przeprowadzenia koniecznej aktualizacji, nie przyniesie oczekiwanych rezultatów.

Poszczególne zdarzenia w różnym stopniu wpływają na dokonanie aktualizacji strategii rozwoju. Na potrzeby prowadzonych badań zidentyfikowano 5 najważniejszych czynników wpływających na podjęcie prac nad aktualizacją strategii. Są to: zdarzenia i sytuacje kryzysowe, zmiany prawne, zmiany organizacyjne w urzędzie, zmiany gospodarcze oraz zmiany społeczne.

Przeprowadzone badania wykazały, że w badanych miastach na prawach powiatu zmiany gospodarcze i zmiany społeczne w największym stopniu wpływają na potrzebę aktualizacji strategii rozwoju (rysunek 3). Zmiany prawne w średnim stopniu wpływają na aktualizację strategii, a zdarzenia i sytuacje kryzysowe oraz zmiany organizacyjne w urzędzie w poszczególnych miastach na prawach powiatu w małym stopniu wpływają na konieczność przeprowadzenia aktualizacji strategii.



Rysunek 3. Parametry rozkładu ocen respondentów dla czynników wpływających na aktualizację strategii

Źródło: opracowanie własne

Aktualizacja (korekta) strategii jest dokonywana według sformalizowanej procedury w 16 z 33 badanych miast na prawach powiatu w Polsce. Na podstawie analizy dostępnych procedur aktualizacji strategii w miastach można wskazać najczęściej występujące główne etapy aktualizacji strategii. Są to:

- uchwała Rady Miasta o zapoczątkowaniu prac nad aktualizacją strategii i powołanie zespołów roboczych;
- badania i diagnoza stanu miasta;
- opracowanie projektu strategii;
- konsultacje społeczne;
- przyjęcie strategii uchwałą RM.

W analizowanych miastach na prawach powiatu stopień realizacji strategii jest oceniany na podstawie wskaźników oceny osiągnięcia celów strategicznych oraz przygotowania sprawozdania z wykonania strategii. W pięciu miastach, oprócz wymienionych, są natomiast stosowane inne sposoby oceny stopnia realizacji strategii, czyli:

- wskaźnik oceny produktu;
- wskaźnik rezultatu bezpośredniego;
- spotkania monitoringowe oraz harmonogramy z realizacji zadań.

We wszystkich badanych miastach na prawach powiatu w Polsce występują w strategiach wskaźniki osiągnięcia celów strategicznych, w tych dokumentach brak jednak wskazania wartości docelowych dla tych wskaźników, co w naszym przekonaniu utrudnia dokonanie rzetelnej oceny stopnia realizacji strategii.

5. Podsumowanie

Zaprezentowane badania stanowiły próbę wskazania istotności barier implementacji strategii oraz przesłanek jej aktualizacji.

Proces formułowania strategii, zgodnie z przeprowadzonymi badaniami, w zdecydowanej większości miast na prawach powiatu w Polsce przebiega na podstawie podejścia partycypacyjnego. W badanych miastach do opracowania dokumentu strategii wykorzystuje się metodę SWOT oraz benchmarking, modele relacyjne, analizy wskaźnikowe, model ekorozwoju.

Przeprowadzone badania pokazały, że badane miasta na prawach powiatu w Polsce borykają się z barierami implementacji strategii, a co ważniejsze, istotność tych barier w poszczególnych miastach jest różna. Można jednak zauważyć, że trzy bariery rozwoju: brak utożsamiania się ze strategią, opór wobec wprowadzanych zmian oraz brak powiązania strategii z faktycznymi możliwościami finansowymi, kadrowymi, rzeczowymi i innymi miasta są najistotniejszymi barierami w skutecznej implementacji strategii.

Aktualizacja strategii miast na prawach powiatu w Polsce w 50% badanych miast przebiega na podstawie sformalizowanej procedury. Najistotniejszymi przesłankami do przeprowadzenia aktualizacji strategii w miastach są zmiany gospodarcze i społeczne. Uzyskany wynik pozwala wnioskować, że dla decydentów miast istotne jest tworzenie możliwie jak najlepszego środowiska życia dla mieszkańców, czyli warunków zamieszkania, pracy, obsługi i wypoczynku oraz przyciągania nowych inwestorów. Takie podejście w przyszłości może się przyczynić do powstania nowych możliwości rozwojowych.

Bibliografia

- Biniecki J. (2003), *Typologia wdrażania barier* [w:] M. Czornik, *Wdrażanie strategii rozwoju miasta*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice.
- Brandenburg H. (2011), *Zarządzanie lokalnymi projektami rozwojowymi* (e-book), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice.
- https://mfiles.pl/pl/index.php/Implementacja_strategii [dostęp: 5.10.2016].
- Ignacy J., Kopyściański T. (2006), *Bariery wdrażania strategii rozwoju lokalnego*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej, z. 6, Wrocław.
- Jałocha B. (2014), *Zarządzanie portfelem projektów. Koncepcje biznesowe a praktyka organizacji publicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Jaskanis A., Marczewska M., Darecki M. (2015), *Zarządzanie projektami w administracji publicznej*, Wydawnictwo PRESSCOM Sp. z o.o., Wrocław.
- Kaplan R.S., Norton D.P. (2001), *The Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment*, Harvard Business Press, Harvard.
- Kieżun W. (1997), *Sprawne zarządzanie organizacją. Zarys teorii i praktyki*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.

- Klasik A., Kuźnik F. (2001), *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice.
- Krupski R. (1998) (red.), *Zarządzanie strategiczne*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław.
- Lehner J.M. (1996), *Implementierung von Strategien. Konzeption unter Berücksichtigung von Unsicherheit und Mehrdeutlichkeit*, Gabler Verlag, Wiesbaden.
- Sawicki J. (2009), *Zarządzanie portfelem projektów* [w:] M. Trocki, E. Sońta-Drączkowska (red.), *Strategiczne zarządzanie projektami*, Bizarre, Warszawa.
- Sekula A. (2007), *Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju – problemy i bariery. Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego*, tom I, Zeszyty Naukowe, 471, Ekonomiczne Problemy Usług, 11, red. B. Filipiak, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin.
- Sztando A. (2002), *Wdrażanie strategii rozwoju gmin i powiatów* [w:] E. Sobczak (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 939, Wrocław.
- Sztando A. (2008), *Typowe problemy planowania strategicznego w polskich samorządach* [w:] M. Dylewski, *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego. Rozwój, innowacyjność, infrastruktura*, Zeszyty Naukowe, 501, Ekonomiczne Problemy Usług, 22, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin.
- Sztando A. (2010), *Wzorzec procedury budowy strategii rozwoju jednostki samorządu lokalnego* [w:] B. Filipiak (red.), *Rozwój lokalny i regionalny. Znaczenie wsparcia udzielanego przez jednostki samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań.
- Sztando A. (2013), *Bariery zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym związane z cechami osobowymi lokalnych władz*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 284, Wrocław.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95, z późn. zm. (1990).
- Ziółkowski M. (2000), *Proces formułowania strategii rozwoju gminy*, Instytut Przedsiębiorczości i Samorządności, Warszawa.