

Paweł BYKOWSKI

DOI 10.14746/ssp.2025.2.12

Pomorska Szkoła Wyższa

 ORCID: 0000-0002-9110-853X

Strategia rozwoju jednostki samorządu terytorialnego jako instrument planowania lokalnego. Bariery i zagrożenia związane z ochroną środowiska naturalnego i energetyką w skutecznej implementacji dokumentu

Streszczenie: Artykuł porusza temat strategii rozwoju jednostek samorządu terytorialnego (JST) jako kluczowego narzędzia planowania lokalnego i zarządzania strategicznego. Autor analizuje nie tylko znaczenie tego dokumentu, ale przede wszystkim wskazuje bariery i zagrożenia związane z jego wdrażaniem. Badania prowadzone na przykładzie JST z powiatu gdańskiego i bytowskiego ukazują problemy takie, jak: niewystarczająca komunikacja i informacja, brak środków finansowych, problemy organizacyjne, biurokracja, niedopasowanie treści strategii do lokalnych realiów, oraz ograniczenia środowiskowe i energetyczne. Autor sugeruje, że skuteczna implementacja wymaga przejrzystych celów, elastycznego podejścia, uproszczenia procedur, silnego zaplecza kadrowego, zaangażowania społeczności lokalnej oraz skutecznego monitoringu postępów. Przykładem dobrych praktyk jest *Strategia Pomorze 2030*. W artykule podkreślono, że sam dokument strategii bywa często zbyt ogólnikowy i niedostosowany do realiów danej gminy, co utrudnia jego zastosowanie w praktyce. Jedną z najpoważniejszych barier okazała się słaba komunikacja – zarówno wewnętrzna w urzędach, jak i z mieszkańcami. Wskazano także, że brak wystarczających kompetencji wśród kadry JST ogranicza możliwości skutecznej realizacji strategii. Autor zwraca uwagę na potrzebę zwiększenia świadomości ekologicznej i wdrażania inwestycji prośrodowiskowych, mimo trudności z ich finansowaniem. Istotną okazuje się również potrzeba uproszczenia procedur administracyjnych i lepszej organizacji pracy zespołów wdrożeniowych. Wdrożenie skutecznego monitoringu strategii pozwala na bieżące wykrywanie problemów i modyfikowanie działań. Współpraca z organizacjami pozarządowymi, firmami i mieszkańcami może znacznie zwiększyć efektywność wdrażania. Całość artykułu kończy się wnioskiem, że tylko poprzez planowe, zintegrowane i profesjonalne zarządzanie można skutecznie rozwijać poszczególne obszary społeczno-ekonomiczne w jednostkach samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: strategia, jednostka samorządu terytorialnego, planowanie, rozwój, dokument, zagrożenia, bariery, organizacja, otoczenie



Artykuł udostępniany jest na licencji Creative Commons – CC-BY-SA 4.0
– uznanie autorstwa, użycie niekomercyjne, na tych samych warunkach.

Wstęp

Strategia rozwoju jednostek samorządu terytorialnego (JST) jest kluczowym narzędziem planowania lokalnego, lecz także ważnym elementem lokalnej polityki.

Jest wymogiem ustawowym (ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz. U. 2023, poz. 1259); ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. 2023, poz. 40); ustawa z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. 2023, poz. 977)), jest także potrzebą wynikającą z ustalenia priorytetów lokalnego działania. Jest także ważnym narzędziem zarządzania strategicznego.

Artykuł jest syntezą podejścia teoretycznego z praktycznym ujęciem zagadnienia, które wypracowane zostało przez autora w toku wieloletnich studiów przy tego typu dokumentach, jak również praktyce i doświadczeniu we wdrażaniu niektórych zapisów.

W artykule podjęta zostanie analiza roli strategii rozwoju JST w procesie zarządzania rozwojem lokalnym, tworzeniu lokalnej polityki, lecz co najważniejsze – omówione zostaną problemy i zagrożenia związane z implementacją tego dokumentu. Wydaje się bowiem, że podstawowym problemem jest nie stworzenie samego dokumentu a realizacja jego zapisów, będących nierzadko wynikiem błędnie pojmowanej polityki lokalnej.

Celem artykułu jest zatem zidentyfikowanie najważniejszych problemów oraz zagrożeń, jakie mogą wynikać z nieprawidłowej implementacji strategii.

Implementacja dokumentu wymaga nie tylko odpowiedniego przygotowania, ale również efektywnego zarządzania i monitoringu. Problemy mogą pojawić się na różnych etapach, od braku zasobów finansowych po trudności w uzyskaniu poparcia. Na te właśnie elementy zostanie zwrócona szczególna uwaga.

Jak podkreśla M. Ziółkowski: Gminy to złożone i trudne do zarządzania organizacje, działają w szybko zmieniających się i często nieprzewidywalnych warunkach związanych z ich otoczeniem. Tworzą one uwarunkowania zewnętrzne w postaci zestawu szans i zagrożeń dla ich dalszego rozwoju. Właśnie przez profesjonalne zarządzanie można zwiększyć ich zdolność adaptacyjną do tych warunków (Ziółkowski, 2015, s. 145–146).

1. Znaczenie Strategii rozwoju gminy

W szeroko rozumianej otaczającej nas rzeczywistości charakterystycznym zjawiskiem jest zmiana. Oznacza to, iż we wszystkich dziedzinach jednostkowego, jak i zbiorowego życia następują przeobrażenia i szybko następujące przemiany oraz transformacje, do których należy się przygotować, zrozumieć, na końcu zaś wprowadzić w działanie. Zmiana dotyczy także i organizacji oaz wszystkich zagadnień społecznych i ekonomicznych z nią związanych. Wobec następujących szybkich zmian i przeobrażeń ważne staje się tworzenie strategii, aby lepiej przygotować się do wprowadzanych zmian.

Ostatnie lata charakteryzują się szybkim tempem przemian powodowanych zmianami o charakterze przede wszystkim technologicznym, lecz także społecznym, ekonomicznym i politycznym. Stajemy się społeczeństwem informatycznym, gdzie umiejętność i wiedza z szeroko rozumianej komunikacji oraz technologii komputerowej i internetowej staje się elementem nieodzownym. Automatyzacja, robotyzacja stają się fundamentem szybkiej modernizacji świata, większość ludzi jest bardzo zależna od wytworów i aspektów otaczającej nas komputeryzacji; społeczeństwo staje się konsumentem wiedzy technicznej. Te przemiany nie pozostają bez wpływu na zmianę zachowań większości ludzi oraz różnych form organizacyjnych, w których biorą oni udział. Dlatego też ważne staje się diagnozowanie oraz planowanie.

Niezwykle ważne stały się w ostatnich latach wyzwania energetyczne i szerzej – środowiskowe.

Jedną z głównych barier środowiskowych jest degradacja zasobów naturalnych, która ogranicza możliwości zrównoważonego planowania przestrzennego. Brak dostępu do odnawialnych źródeł energii oraz niska efektywność energetyczna infrastruktury lokalnej utrudniają realizację celów proekologicznych strategii.

Zagrożeniem, a przy tym wyzwaniem, przy realizacji zapisów strategicznych może być również nieprzewidywalność zmian klimatycznych, które destabilizują długofalowe plany rozwoju i wymagają elastycznych mechanizmów adaptacyjnych.

Niska świadomość ekologiczna mieszkańców oraz ograniczone środki finansowe na inwestycje w zieloną energię stanowią istotne wyzwania dla wdrażania strategii zrównoważonego rozwoju (Drosik, Heidrycz, Rajczak, 2022, s. 11–13).

Dla prawidłowego funkcjonowania każdej jednostki samorządu terytorialnego niezbędne jest zbudowanie spójnego, kompleksowego planu działań, dającego możliwość pełnego i swobodnego rozwijania się społeczności lokalnej. Zapis ten w postaci *Strategii rozwoju* powinien funkcjonować jako dokument – wytyczna podejmowanych działań i podstawa układania budżetu w zakresie danego obszaru. Strategia rozwoju w jakiejkolwiek dziedzinie jest dokumentem ważnym, ma bowiem na celu realizację potrzeb mieszkańców w zakresie wielu istotnych dziedzin życia, jest także planem nastawionym na przyszłość, ze szczególnym uwzględnieniem zmieniających się warunków społeczno-ekonomicznych.

Podstawą działań długookresowych i zarządzania powinna być strategia rozwoju gminy. Strategia rozwoju gminy została usankcjonowana prawnie w art. 3 i 4 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o *zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Rzeszutko-Piotrowska, 2015, s. 171–172).

Na zalety posiadania strategii gminnej zwraca uwagę M. Kłodziński, podkreślając m.in.: że konkretyzuje wizję rozwoju, a publiczny osąd zamierzonych kierunków pozwala na skorygowanie własnych subiektywizmów, jak i wyzwolenie inicjatywy oddolnej, na racjonalne wykorzystywanie zasobów środków finansowych, staranie się o zewnętrzne środki finansowe, uczenie się hierarchizacji celów (Kłodziński, 2009, s. 34–36).

Szanse wynikające z wykorzystania dokumentu **Strategia rozwoju** obejmują możliwość długoterminowego planowania działań, co pozwala na systematyczne i konsekwentne dążenie do wyznaczonych celów. Dzięki jasno określonym priorytetom możliwe jest efektywniejsze zarządzanie zasobami, zarówno finansowymi, jak i ludzkimi, co sprzyja dynamicznemu rozwojowi organizacji lub regionu. Opracowanie strategii zwiększa również konkurencyjność, ponieważ pozwala na lepsze dostosowanie się do zmieniających się warunków rynkowych i społecznych, a także umożliwia identyfikację kluczowych obszarów rozwoju. Kolejną szansą jest ułatwienie pozyskiwania funduszy zewnętrznych, np. unijnych dotacji czy krajowych grantów, ponieważ instytucje finansujące często wymagają solidnego planu strategicznego. Dodatkowo strategia sprzyja współpracy między różnymi podmiotami – samorządami, przedsiębiorstwami i organizacjami pozarządowymi – co zwiększa efektywność podejmowanych działań.

Zagrożeniem może być jednak niewłaściwa implementacja strategii, czyli sytuacja, w której dokument nie jest skutecznie wdrażany

lub działania podejmowane są w sposób niezgodny z jego założeniami. Problemem bywa również brak elastyczności strategii, co oznacza, że nie uwzględnia ona dynamicznych zmian otoczenia, takich jak kryzysy gospodarcze, zmiany technologiczne czy nieprzewidziane wydarzenia. Istnieje również ryzyko, że strategia pozostanie jedynie teoretycznym dokumentem, bez realnego wpływu na funkcjonowanie organizacji lub regionu, jeśli nie zostaną zapewnione odpowiednie mechanizmy monitorowania jej realizacji. Kolejnym zagrożeniem są błędne prognozy i założenia, które mogą prowadzić do nietrafionych inwestycji i nieopłacalnych działań, generujących straty zamiast korzyści. Dlatego kluczowe jest regularne monitorowanie i aktualizacja strategii, aby mogła ona skutecznie odpowiadać na rzeczywiste potrzeby i zmieniające się warunki.

2. Bariery i zagrożenia przy implementacji Strategii rozwoju JST

Na podstawie prac przy realizacji *Strategii rozwoju lokalnego* trzech jednostek samorządu terytorialnego z terenu powiatu gdańskiego oraz bytowskiego (współpraca autora nad *Strategią rozwoju społeczno-ekonomicznego* dwóch gmin z terenu powiatu gdańskiego w 2023 r. oraz *Strategią rozwoju społeczno-ekonomicznego gminy* z terenu powiatu bytowskiego, także w 2023 r.), wskazane zostaną bariery i zagrożenia związane z możliwością wykorzystania dokumentu.

Zagrożenia oraz bariery wskazywali uczestnicy prac nad wskazanymi dokumentami w badaniu ankietowym oraz podczas bezpośrednich rozmów (badanie ankietowe przeprowadzone zostało dwukrotnie: po zakończeniu prac nad każdym z dokumentów oraz powtórnie po roku czasu od zakończenia prac. Uczestniczyli w nim wszyscy członkowie zespołu opracowującego dokument, jak również pracownicy poszczególnych urzędów gmin oraz jednostek im podległych. W sumie w badaniu uczestniczyło w przypadku dwóch gmin z terenu powiatu gdańskiego 112 osób, w przypadku gminy z terenu powiatu bytowskiego 56 osób. Wszystkie te osoby pełnią ważne funkcje decyzyjne w strukturach lokalnego samorządu).

Najczęściej wymieniane przez badanych zagrożenia i bariery przy implementacji Strategii należą do 5 głównych obszarów.

Tabela 1

**Bariera przy wdrażaniu Strategii rozwoju lokalnego JST.
Zestawienie ogólne – wszyscy respondenci**

Bariera	<i>Średnia (2,5–3,0 bariera bardzo istotna; oznacza także działanie szybkie, szybką konieczność zmiany, duży nacisk na likwidację bariery; 2,4–2,0 bariera ważna; oznacza działanie ważne, które powinno być zrealizowane w dość szybkim czasie; 1,9 i mniej bariera mniej istotna, bądź możliwość jej likwidacji utrudniona)</i>	Czy następuje likwidacja danej bariery po roku czasu
Informacyjna i komunikacyjna	3,0	NIE
Organizacyjna i personalna (zarządzanie organizacją/ zarządzanie zespołami/ kadra zarządzająca gminą, osoby na stan. kier.)	2,8	NIE
Finansowa (budżet, inwestycje, wkład własny do projektów zew.)	2,7	NIE
Prawna	1,5	NIE
Środowiskowa	3,0	NIE

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 2

Bariera finansowa (budżet, inwestycje, wkład własny do projektów zew.)

	Istotność (ranga) danej bariery – w skali 1–3; 1 – niska ranga bariery 2 – średnia 3 – wysoka i bardzo wysoka	Likwidacja bariery – czy w ostatnim roku zlikwidowano przynajmniej w pewnym stopniu daną przeszkodę/barierę (likwidacja poprzez działania władz lokalnych)
Wkład własny podmiotu (JST)	1	Nie
Kredytowanie	2	Nie
Rozliczenie środków zgodnie z zasadami kwalifikowalności wydatków	2	Nie
Ograniczone możliwości finansowe podmiotu	2	Nie
Średnia	1,75	

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 3

Bariera organizacyjna i personalna (zarządzanie JST/zarządzanie zespołami/kadra zarządzająca gminą)

	Istotność (ranga) danej bariery – w skali 1–3; 1 – niska ranga bariery 2 – średnia 3 – wysoka i bardzo wysoka	Likwidacja bariery – czy w ostatnim roku zlikwidowano przynajmniej w pewnym stopniu daną przeszkodę/ barierę (likwidacja poprzez pracę/ działanie władz lokalnych)
Zbiurokratyzowane procedury	2	NIE
Konflikty związane ze zmianami w strukturze organizacyjnej/w strukturze zarządzania gminą	2	NIE
Brak możliwości zatrudnienia wysoko wykwalifikowanych pracowników do realizacji projektów	3	TAK
Problemy wynikające z możliwości zbudowania efektywnego zespołu projektowego	3	TAK
Nadmierne obciążenie obowiązkami części pracowników/braki kadrowe	3	NIE
Średnia	2,6	

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 4

Bariera informacyjna i komunikacyjna

		Likwidacja bariery – czy w ostatnich latach zlikwidowano przynajmniej w pewnym stopniu daną przeszkodę/barierę (likwidacja poprzez pracę/działanie władz lokalnych)
Niezrozumiałość, sprzeczność informacji zawartych w Strategii	3	NIE
Słaba komunikacja o wykonanych inwestycjach/działaniach/lokalnych planach (informacja dla mieszkańców)	3	NIE
Słaby poziom wiedzy mieszkańców o planach/działaniach/inwestycjach	3	NIE
Brak nowoczesnych form komunikacji na linii UG–mieszkańcy	3	Tak
Średnia	3,0	

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 5

Bariera prawna

	Istotność (ranga) danej bariery – w skali 1–3; 1 – niska ranga bariery 2 – średnia 3 – wysoka i bardzo wysoka	Likwidacja bariery – czy w ostatnich latach zlikwidowano przynajmniej w pewnym stopniu daną przeszkodę/barierę (likwidacja poprzez pracę/działanie władz lokalnych)
Niejasność polskiego i unijnego prawa, częste zmiany	2	NIE
Problem interpretacji przepisów	2	NIE
Niejasna treść samej Strategii	2	NIE
Biurokracja lokalna	2	NIE
Średnia	2,0	

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 6

Bariera środowiskowa

	istotność (ranga) danej bariery – w skali 1-3; 1 – niska ranga bariery 2 – średnia 3 – wysoka i bardzo wysoka	likwidacja bariery – czy w ostatnich latach zlikwidowano przynajmniej w pewnym stopniu daną przeszkodę/barierę (likwidacja poprzez pracę/ działanie władz lokalnych)
Degradacja zasobów naturalnych	3	NIE
Zanieczyszczenie powietrza i wód	3	NIE
Zmiany klimatyczne i nagłe klęski żywiołowe np. ulewę, suszę	3	NIE
Niewystarczająca gospodarka odpadami	3	NIE
Niska świadomość proekologiczna	3,0	NIE
Trudności organizacyjne i finansowe w realizacji inwestycji proekologicznych	3,0	NIE
Średnia	3,0	

Źródło: Opracowanie własne.

Analizując wymienione bariery, można zauważyć, że największym problemem dla respondentów jest bariera informacyjna i komunikacyj-

na (w tym przede wszystkim polegająca na braku jasności i sprzeczności zawartych w Strategii informacji), której średnia wynosi 3,0, a żadna z jej składowych nie została skutecznie zlikwidowana w ciągu roku. Bariera organizacyjna i personalna również stanowi istotne wyzwanie (średnia 2,8), przy czym pomimo starań nie udało się przezwyciężyć trudności związanych z zatrudnieniem wysoko wykwalifikowanych pracowników oraz budowaniem efektywnego zespołu projektowego. Problemem pozostaje jednak nadmierne obciążenie obowiązkami oraz konflikty związane ze zmianami w strukturze organizacyjnej. Bariera finansowa, mimo niższej średniej (2,7), pozostaje trudna do przezwyciężenia, a żaden z analizowanych czynników – takich jak ograniczone możliwości budżetowe czy rozliczanie środków – nie został skutecznie rozwiązany. Świadczy to o istotnych trudnościach w pozyskiwaniu i zarządzaniu funduszami, co negatywnie wpływa na realizację projektów rozwojowych. Bariera prawna wydaje się najmniej istotna w ocenie respondentów (średnia 1,5), jednak nadal nie udało się skutecznie wyeliminować problemów związanych z biurokracją, interpretacją przepisów oraz częstymi zmianami prawa.

Bardzo istotne bariery to bariery środowiskowe. Stanowią poważne wyzwanie dla jednostek samorządu terytorialnego, ograniczając możliwości zrównoważonego rozwoju i skutecznego planowania przestrzennego. Degradacja środowiska, w tym zanieczyszczenie powietrza, wód i gleby, bezpośrednio wpływa na jakość życia mieszkańców oraz atrakcyjność inwestycyjną regionu. Zmiany klimatyczne zwiększają ryzyko katastrof naturalnych, takich jak powódzie czy susze, co wymusza dodatkowe koszty zabezpieczeń i adaptacji infrastruktury. Niewystarczająca gospodarka odpadami prowadzi do nadmiernego obciążenia środowiska i pogorszenia warunków sanitarnych.

Bariery te często pogłębiają ograniczenia finansowe i instytucjonalne, które utrudniają inwestowanie w rozwiązania proekologiczne. Problemem jest również niski poziom świadomości ekologicznej mieszkańców, co zmniejsza społeczne poparcie dla działań na rzecz ochrony środowiska. Wreszcie, złożoność procedur prawnych i administracyjnych związanych z ochroną środowiska może opóźniać realizację inwestycji lub całkowicie je blokować, nawet jeśli są one korzystne z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju.

Brak poprawy w tych obszarach według badanych może prowadzić do opóźnień i nieefektywności w działaniach wdrożeniowych. Warto za-

uważyć, że żadna z barier nie została całkowicie zlikwidowana, co może wskazywać na niewystarczającą skuteczność podejmowanych działań lub na potrzebę bardziej kompleksowych zmian. Kluczowe wydaje się wzmocnienie komunikacji między urzędem odpowiedzialnym za tworzenie dokumentu a mieszkańcami, aby zwiększyć świadomość społeczną na temat podejmowanych działań i inwestycji. Dodatkowo konieczne jest usprawnienie zarządzania organizacyjnego oraz zwiększenie możliwości finansowych jednostek samorządu terytorialnego poprzez skuteczniejsze pozyskiwanie funduszy i bardziej elastyczne mechanizmy budżetowe. Niezbędne są także działania legislacyjne, które zmniejszą biurokrację i uprość interpretację przepisów, co pozwoli na sprawniejsze funkcjonowanie lokalnych instytucji.

Do zdiagnozowania barier związanych z wdrażaniem *Strategii rozwoju* wykorzystano także narzędzie pomiarowe Macierz Diagnozy Organizacyjnej.

Element organizacji (i jego implikacje)	Zmiany Jeżeli pojawia się odp. NIE, lub NIE WIEM, na któreś z 8 pytań to należy wskazać te elementy, które za ten stany rzeczy są odpowiedzialne i należy zmienić (korzystając z karty <i>elementy składowe organizacji</i>)	Skala (ocena zmiany) 1–3 1 – zmiana średnio ważna 2 – zmiana ważna 3 – zmiana zdecydowanie ważna	Czas realizacji (zmiany) 1 – realizacja odłożona w czasie (rok i więcej) 2 – realizacja umiarkowanie szybka (do roku czasu) 3 – realizacja natychmiastowa (najbliższe dni–do miesiąca)
	Propozycje zmian		
I. Cel, zadania opisane w Strategii	a) konieczność określenia głównego kierunku rozwoju gminy; konieczność doprecyzowania treści Strategii b) realizacja zapisów strategii rozwoju organizacji –planowanie strategiczne (krótko i długoterminowych) c) efektywne zarządzanie personelem w ramach UG	średnia 2,5 średnia 2,5 średnia 2,5	średnia 2,2 średnia 2,2 średnia 2,6
Łącznie		2,5	2,3

II. Kapitał ludzki	a) konieczność zatrudnienia nowych pracowników/ przemyślana struktura zatrudnienia (wykształcenie, kwalifikacje zawodowe, umiejętności, staż pracy)	2,4	2,6
	b) motywacje pracowników/ jasny system motywacji	2,4	2,6
	c) poprawa komunikacji w zakresie wiedzy co ma być realizowane	2,4	2,6
	d) procesy decyzyjne dot. właściwego wykorzystania zdolności i umiejętności pracowników	2,7	2,5
	e) poprawa komunikacji w UG oraz na linii mieszkańcy – UG	2,5	2,3
	f) tworzenie kapitału społecznego wśród mieszkańców gminy		
Łącznie		2,5	2,5
III. struktura	efektywne zarządzanie i szybsze podejmowanie decyzji urzędniczych	2,5	2,5
Łącznie		2,5	2,5
IV. technologia/ wyposażenie/ zasoby	a) szybszy rozwój technologiczny gminy	2,7	2,0
	b) dokończenie inwestycji infrastrukturalnych	2,6	2,0
Łącznie		2,6	2,2
	Średnia z całości	2,5	2,3

Źródło: Opracowanie własne.

Analiza uzyskanych wyników wskazuje na istotne bariery utrudniające wdrażanie strategii rozwoju, zwłaszcza w obszarach komunikacji, finansów i organizacji.

Bariera informacyjna i komunikacyjna to przede wszystkim brak wiedzy co ma być w zakresie Strategii realizowane; bariera ta wskazuje także, że mieszkańcy mają ograniczony dostęp do informacji o działaniach władz – w szczególności problemem jest sprzeczność i niezrozumiałość informacji oraz niewystarczająca komunikacja o inwestycjach i planach.

Bariera organizacyjna i personalna również stanowi istotne wyzwanie, głównie z powodu biurokratycznych procedur, braku wysoko wykwalifikowanych pracowników i nadmiernego obciążenia obowiązkami.

Bariera finansowa pozostaje poważnym ograniczeniem, a żadna z analizowanych przeszkód – takich jak wkład własny JST, kredytowanie czy ograniczone możliwości budżetowe – nie została skutecznie wyeliminowana.

Analiza przy wykorzystaniu Macierzy Diagnozy Organizacyjnej potwierdza konieczność wprowadzenia zmian w procesie wdrażania Strategii, szczególnie w obszarach celów i zadań organizacji, kapitału ludzkiego, struktury oraz technologii. Brak jasno określonego kierunku rozwoju gminy oraz problem z realizacją Strategii wskazują na potrzebę lepszego planowania strategicznego i zarządzania personelem. W obszarze kapitału ludzkiego kluczowe jest zatrudnienie nowych pracowników, zwiększenie motywacji oraz poprawa komunikacji między urzędem a mieszkańcami. Struktura organizacyjna wymaga usprawnienia procesów decyzyjnych i efektywniejszego zarządzania.

Podsumowując, wyniki wskazują na potrzebę kompleksowej modernizacji stylu i sposobu zarządzania gminą, szczególnie w zakresie komunikacji, zarządzania finansami i struktury organizacyjnej. Brak likwidacji kluczowych barier, wskazywane także w drugim badaniu sugeruje, że dotychczasowe działania były niewystarczające lub nieskuteczne. Władze lokalne powinny skupić się na uproszczeniu procedur, poprawie jakości przekazu informacji oraz zwiększeniu dostępności środków finansowych. Istotne będzie przede wszystkim inwestowanie w kapitał ludzki, co może przyczynić się do wzrostu efektywności funkcjonowania gminy i realizacji założeń strategii rozwoju.

3. Działania zwiększające efektywność wdrażania Strategii rozwoju JST

Stworzenie Strategii rozwoju wymaga zgromadzenia odpowiedniej wiedzy, założenia długiej perspektywy analitycznej i uwzględnienia wszystkich znaczących czynników egzogennych i endogennych w danym obszarze. Określanie warunków strategicznych stanowi wstęp do budowania strategii. Posługując się terminologią nauk o zarządzaniu, funkcje diagnozy strategicznej są tożsame z funkcjami systemu informacyjnego w organizacji i skupiają się na: generowaniu, gromadzeniu, przechowywaniu, przekazywaniu, przetwarzaniu, udostępnianiu, interpretacji i wykorzystaniu informacji w procesie budowania strategii (Nazarko, Szpilko, Jankowska, 2013, s. 49).

Jedną z kluczowych kwestii, jakie można postawić w toku badań nad wdrażaniem strategii rozwoju jednostek samorządu terytorialnego, jest pytanie o czynniki przesądzające o skuteczności i efektywności tego procesu. Z całą pewnością, prócz jakości procedury wdrożeniowej oraz

umiejętności podmiotów, które się nią posługują, należy tu wskazać treść samej strategii (Sztando, 2018, s. 189).

Jednym z poruszanych zagadnień w prowadzonych badaniach nad wdrażaniem Strategii rozwoju jednostek samorządu terytorialnego było określenie czynników decydujących o skuteczności tego procesu. Respondenci potwierdzili, że niejasne cele oraz brak konkretnych i dostosowanych do lokalnych realiów zapisów w strategii utrudniają jej realizację. Wskazywali, że często dokument strategiczny jest zbyt ogólnikowy, przez co trudno go skutecznie wdrożyć w praktyce. Wyniki badań jednoznacznie pokazują, że oprócz właściwego zarządzania procesem wdrażania, konieczne jest dopracowanie samej strategii, tak aby była spójna, realistyczna i elastyczna wobec zmieniających się warunków.

Wśród głównych trudności, które utrudniają wdrażanie Strategii rozwoju jednostek samorządu terytorialnego (JST) najczęściej wskazywano:

1. **Brak wystarczających środków finansowych** – JST często borykają się z ograniczonym budżetem, co utrudnia realizację zaplanowanych działań i inwestycji, szczególnie gdy wymagany jest wkład własny do projektów zewnętrznych.
2. **Zbyt ogólne i niedostosowane do realiów lokalnych zapisy strategii** – dokument strategiczny często zawiera zbyt szeroko zakreślone cele, które nie uwzględniają specyficznych uwarunkowań i realnych możliwości JST.
3. **Niejasne i często zmieniające się przepisy prawne** – skomplikowane regulacje oraz częste zmiany w przepisach krajowych i unijnych powodują trudności interpretacyjne i opóźnienia w realizacji strategii.
4. **Niewystarczające zasoby kadrowe i problemy organizacyjne** – braki kadrowe, niska motywacja pracowników oraz problemy z efektywnym zarządzaniem zespołem mogą prowadzić do opóźnień i nieefektywnej realizacji strategii.
5. **Słaba komunikacja i brak zaangażowania mieszkańców** – niewystarczające informowanie społeczności lokalnej o planowanych działaniach oraz brak partycypacji obywateli w procesie decyzyjnym mogą skutkować oporem wobec wdrażanych zmian.
6. **Biurokracja i skomplikowane procedury administracyjne** – zbyt długie procesy decyzyjne, wymagania formalne oraz rozbudowane procedury utrudniają sprawne wdrażanie strategii i realizację projektów.
7. **Niska elastyczność strategii wobec zmieniających się warunków** – brak możliwości szybkiej modyfikacji strategii w odpowiedzi na nowe wyzwania, np. kryzysy gospodarcze, zmiany demograficzne czy nieprzewidziane zdarzenia.

8. Brak skutecznego monitoringu i ewaluacji postępów – niedostateczna kontrola nad realizacją strategii sprawia, że trudniej jest wykryć problemy i wprowadzić konieczne korekty na wczesnym etapie wdrażania.

Należy ująć także bariery energetyczne i środowiskowe, które znacząco utrudniają realizację strategii rozwoju jednostek samorządu terytorialnego. Niska efektywność energetyczna budynków i infrastruktury publicznej prowadzi do wysokich kosztów eksploatacyjnych oraz emisji zanieczyszczeń. Brak lokalnych źródeł odnawialnej energii oraz utrudniony dostęp do finansowania inwestycji proekologicznych hamują transformację energetyczną na poziomie lokalnym. Jednocześnie degradacja środowiska i zmiany klimatyczne zwiększają ryzyko występowania ekstremalnych zjawisk pogodowych, co wymaga dodatkowych nakładów na zabezpieczenia i adaptację. Niska świadomość społeczna oraz skomplikowane procedury administracyjne dodatkowo utrudniają wdrażanie skutecznych rozwiązań w zakresie ochrony środowiska i efektywnego zarządzania energią (*Energetyka prosumencka*, 2014; Koszarek-Cyra, 2014, s. 110–117).

Jednocześnie zapytano o działania, które zwiększają efektywność wdrażania Strategii. Wymieniane przez respondentów są:

- terminowe podejmowanie uchwał zapewniających prawne i finansowe warunki do wdrażania poszczególnych zadań strategicznych;
- zabezpieczenie środków budżetowych niezbędnych do organizacji procesu; wdrażania strategii, np. pokrycia kosztów prac zespołu ds. wdrażania strategii, kosztów dokumentów planistycznych uszczegóławiających zapisy strategii, kosztów promocji strategii, koszty działań monitoringowych itp.;
- opiniowanie i współkształtowanie dokumentów planistycznych uszczegóławiających zapisy strategii;
- popieranie wprowadzenia i przestrzeganie procedury zapewnienia zgodności budżetów ze strategią;
- popieranie wprowadzenia i przestrzeganie procedury zapewnienia zgodności pozostałych uchwał ze strategią;
- udział w promocji strategii;
- udział w ewaluacji strategii (*Energetyka prosumencka*, 2014; Koszarek-Cyra, 2014, s. 194).

Egzemplifikacją tego typu podejścia jest m.in. *Strategia Pomorze 2030*, w której szczegółowo opisano warunki oraz sposoby jej realizacji (Strategia Pomorze 2030, 2018, s. 128–133). Czytamy m.in. że „po przyjęciu Strategii Zarząd Woj. Pomorskiego zatwierdzi Plan zarządza-

nia Strategią, który określi, m.in. szczegółowy zakres zadań i odpowiedzialności podmiotów zaangażowanych w realizację Strategii, sposób organizacji procesu realizacji Strategii, w tym w szczególności procedurę koordynacji zarządzania przedsięwzięciami o znaczeniu strategicznym realizowanych w Reg. Programie Strategicznym oraz sposób monitorowania i oceny Strategii oraz RPS” (Strategia Pomorze 2030, 2018, s. 129).

W wyniku prowadzonej analizy można wskazać uwarunkowania efektywnego wdrażania Strategii.

1. Zabezpieczenie odpowiednich środków finansowych – pozyskiwanie funduszy zewnętrznych (np. dotacji unijnych, rządowych programów wsparcia) oraz efektywne zarządzanie budżetem JST, aby zapewnić stabilność finansową realizowanych projektów.
2. Jasne określenie celów i dostosowanie strategii do lokalnych realiów – tworzenie strategii opartej na rzetelnej diagnozie problemów i potencjałów danej gminy, uwzględniającej rzeczywiste potrzeby mieszkańców i możliwości JST.
3. Wzmocnienie kompetencji kadry JST – organizowanie szkoleń dla pracowników urzędu, podnoszenie kwalifikacji osób odpowiedzialnych za wdrażanie strategii oraz zatrudnianie ekspertów w kluczowych dziedzinach.
4. Poprawa komunikacji i partycypacji społecznej – regularne informowanie mieszkańców o postępach wdrażania strategii, organizowanie konsultacji społecznych oraz angażowanie lokalnych organizacji i przedsiębiorców w proces realizacji działań.
5. Uproszczenie procedur administracyjnych – eliminacja zbędnej biurokracji, przyspieszenie procesów decyzyjnych i wdrażanie nowoczesnych narzędzi zarządzania projektami w urzędzie gminy.
6. Stworzenie elastycznego systemu monitoringu i ewaluacji – bieżąca analiza postępów wdrażania strategii, identyfikacja problemów oraz możliwość szybkiej modyfikacji działań w odpowiedzi na zmieniające się warunki.
7. Współpraca z instytucjami i partnerami zewnętrznymi – nawiązywanie partnerstw z organizacjami pozarządowymi, uczelniami, przedsiębiorstwami oraz innymi JST, w celu wymiany doświadczeń i wspólnej realizacji projektów rozwojowych.
8. Długoterminowe planowanie i konsekwentna realizacja strategii – zapewnienie stabilności politycznej i administracyjnej, która pozwoli na kontynuację działań strategicznych niezależnie od zmian kadrowych w samorządzie.

Podsumowanie

Niniejszy artykuł analizuje rolę Strategii rozwoju jednostek samorządu terytorialnego (JST) jako kluczowego instrumentu planowania lokalnego oraz identyfikuje bariery i zagrożenia związane z jej wdrażaniem. Autor podkreśla, że strategia jest nie tylko wymogiem ustawowym, ale także ważnym narzędziem zarządzania strategicznego, pozwalającym na określenie priorytetów i długoterminowych celów rozwoju gminy.

Istotnym problemem, który wskazuje, jest nie tyle samo opracowanie dokumentu, co jego skuteczna implementacja, często utrudniona przez pewne błędy w jej operacjonalizacji i zarządzaniu.

W artykule wskazano, że zmieniające się otoczenie społeczne, ekonomiczne, środowiskowe i technologiczne wymusza na samorządzie konieczność elastycznego planowania i adaptacji strategii do dynamicznych warunków.

Jednym z kluczowych wniosków płynących z badań jest fakt, że największą barierą we wdrażaniu strategii jest problem komunikacji i informowania mieszkańców o podejmowanych działaniach. Respondenci zwrócili uwagę na niezrozumiałość dokumentu strategii, sprzeczne informacje oraz brak skutecznej komunikacji między lokalną władzą a społecznością lokalną.

Drugą istotną przeszkodą jest niedostateczne finansowanie, co ogranicza możliwość realizacji zaplanowanych projektów, szczególnie gdy muszą zapewnić wkład własny do programów zewnętrznych.

Kolejne bariery to problemy organizacyjne, personalne i środowiskowe, takie jak nadmierna biurokracja, trudności w zatrudnieniu wykwalifikowanych pracowników oraz konflikty związane z restrukturyzacją urzędów.

Skuteczne wdrażanie Strategii wymaga zapewnienia odpowiednich zasobów finansowych, wzmocnienia kompetencji kadry oraz uproszczenia procedur administracyjnych. Istotnym działaniem jest także lepsza komunikacja z mieszkańcami, regularne konsultacje społeczne i zaangażowanie społeczności lokalnej w realizację strategii, wdrożenie elastycznego systemu monitoringu i ewaluacji, który pozwoli na bieżące śledzenie postępów i wprowadzanie korekt.

Podsumowując, należy stwierdzić że lokalny samorząd musi bardziej efektywnie zarządzać procesem wdrażania strategii, eliminując kluczowe bariery, takie jak brak środków finansowych, biurokracja, brak decyzyjności czy słaba komunikacja. Tylko dzięki kompleksowemu podejściu i długoterminowemu planowaniu strategia rozwoju może stać się skutecznym narzędziem budowania lokalnej polityki i wzmacniania potencjału gminy.

Interesy konkurencyjne:

Autor oświadczył, że nie istnieje konflikt interesów.

Competing interests:

The author has declared that no competing interests exists.

Wkład autorów

Konceptualizacja: Paweł Bykowski

Analiza formalna: Paweł Bykowski

Metodologia: Paweł Bykowski

Opracowanie artykułu – projekt, przegląd i redakcja: Paweł Bykowski

Authors contributions

Conceptualization: Paweł Bykowski

Formal analysis: Paweł Bykowski

Methodology: Paweł Bykowski

Writing – original draft, review and editing: Paweł Bykowski

Bibliografia

Drosik A., Heidrich D., Ratajczak M. (2022), *Wprowadzenie do zrównoważonego rozwoju*, Warszawa.

Energetyka prosumencka. Pierwsza próba konsolidacji (2014), Politechnika Częstochowska Wydział Zarządzania, red. J. Popczyk, R. Kucęba, K. Dębowski, W. Jędrzejczyk, Częstochowa.

Kłodziński M. (2009), *Znaczenie i potrzeba tworzenia strategii rozwoju gminy*, Warszawa.

Koszarek-Cyra A. (2014), *Energetyka prosumencka*, Częstochowa.

Nazarko Ł., Szpilko D., Jankowska J. (2013), *Zakres i metody diagnozy strategicznej w dokumentach strategicznych polskich regionów*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr 6(64).

Sztando A. (2018), *Wdrażanie strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 101.

Rzeszutko-Piotrowska M. (2015), *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego w polskich gminach*, Warszawa.

Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2030 (2021), Gdańsk.

Ziółkowski M. (2015), *Strategiczne zarządzanie rozwojem gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, R. LXXVII, z. 1.

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. 2023, poz. 1259 – aktualny tekst jednolity.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*, Dz. U. 2023, poz. 40.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Dz. U. 2023, poz. 977.

The Development Strategy of a Local Government as an Instrument of Local Planning: Barriers and Threats Related to Environmental Protection and Energy in the Effective Implementation of the Document

Summary

The article addresses the development strategy of local government units (LGUs) as a crucial tool for local planning and strategic management. The author not only emphasizes the importance of the strategy document but also highlights the major obstacles and threats to its implementation. Research conducted on LGUs in Gdańsk and Bytów counties reveals key issues such as insufficient communication, lack of financial resources, organizational inefficiencies, excessive bureaucracy, poorly tailored strategy content, and environmental and energy-related constraints. The study concludes that effective implementation requires clearly defined goals, flexibility, simplified procedures, a strong human resource base, community engagement, and efficient monitoring. A notable example of good practice is the Pomorskie 2030 Strategy. The article points out that the strategic documents are often too vague and disconnected from the local reality, which makes practical application difficult. One of the most significant obstacles is poor communication – both internally within offices and externally with residents. The lack of skilled personnel in many LGUs also hampers the execution of strategic objectives. The author highlights the importance of improving ecological awareness and investing in environmentally friendly infrastructure, despite difficulties in securing funding. Simplifying administrative procedures and optimizing team workflows are essential for successful implementation. Ongoing monitoring of strategy execution enables early identification of issues and allows for timely adjustments. Collaboration with NGOs, businesses, and residents can substantially enhance strategic outcomes. The article concludes that only through integrated and professional management can local governments effectively support the sustainable development of their communities.

Key words: strategy, local government unit, planning, development, document, threatsbarriers, organization, environment