

Aleksandra Nowakowska

STRATEGIA – PODSTAWOWE NARZĘDZIE ZARZĄDZANIA ROZWOJEM JEDNOSTKI SAMORZĄDOWEJ

Prezentowany artykuł zawiera analizę istoty i roli strategii w zarządzaniu rozwojem jednostki terytorialnej. Jest także próbą wkomponowania planowania strategicznego w strukturę strategicznego zarządzania rozwojem terytorium. Przedstawione w artykule podejście podkreśla, że opracowanie strategii jest kluczowym ogniwem w procesie zarządzania rozwojem jednostki terytorialnej, ale nie jest zarazem celem samym w sobie. Zredukowanie podejścia strategicznego jedynie do etapu opracowania strategii, bez przejścia do kolejnego etapu – zarządzania operacyjnego (wdrażania strategii) jest najczęściej popełnianym błędem w strategicznym zarządzaniu rozwojem jednostki terytorialnej. Strategia staje się wtedy jedynie opracowaniem studialnym.

1. ZARZĄDZANIE STRATEGICZNE ROZWOJEM JEDNOSTKI TERYTORIALNEJ

Podstawą strategicznego sposobu myślenia, w tym również strategicznego podejścia do stymulowania rozwoju, stało się spostrzeżenie, iż ten sam cel można osiągnąć różnymi sposobami, różnymi drogami. Ten sposób myślenia ma swoje źródła w wojskowości¹. Podejście strategiczne jako wzorzec działania zawładnęło wieloma dyscyplinami, a szczególnie polityką i ekonomią. Stało się ono sposobem myślenia, sposobem działania społeczeństwa, sposobem zarządzania (Charnay 1995).

W strategicznym podejściu do zarządzania rozwojem jednostki terytorialnej wyodrębniamy trzy zasadnicze etapy:

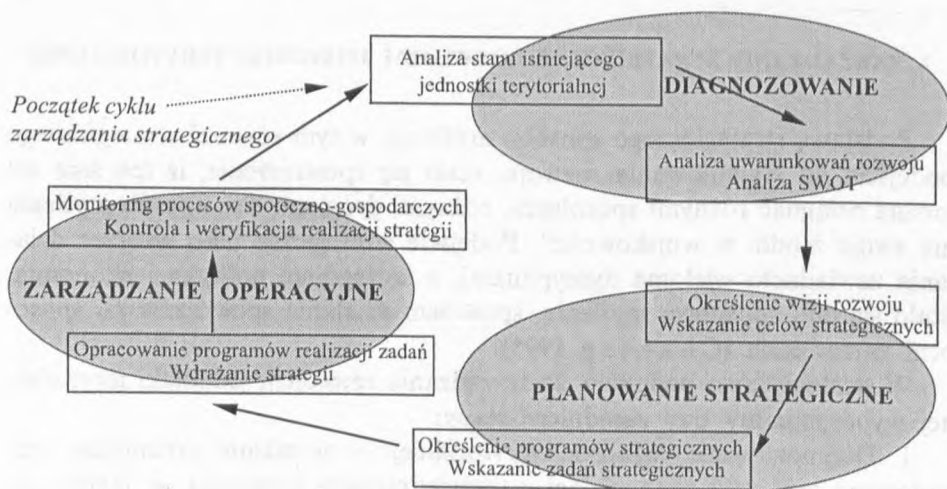
1. Diagnozowanie jednostki terytorialnej – określenie potencjału rozwojowego jednostki terytorialnej z uwzględnieniem otoczenia, w jakim ona funkcjonuje.

2. Planowanie strategiczne – etap kreowania długookresowego planu rozwoju – strategii jednostki terytorialnej.

¹ Termin „strategia” pochodzi od greckiego słowa *strategos* składającego się z dwóch słów: *stratos* oznaczającego armię, wojsko i słowa *agein* znaczącego tyle, co „prowadzić”. Zob. E. Sobol (red.), *Słownik wyrazów obcych*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 1043.

3. Zarządzanie operacyjne – etap urzeczywistniania strategii połączony z jednoczesnym monitorowaniem jednostki terytorialnej i jej otoczenia oraz kontrolą wdrażania strategii.

W zarządzaniu rozwojem terytorium należy dokonać rozróżnienia zarządzania perspektywicznego, długookresowego od zarządzania operacyjnego, bieżącego. To pierwsze ma charakter koncepcyjny, jest podejściem kompleksowym, całościowym do procesów i problemów rozwoju terytorium, określa wizję i cele rozwoju układu lokalnego. Odzwierciedleniem tego procesu są plany kompleksowego rozwoju układu lokalnego, do których zaliczamy m.in. strategię rozwoju, studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania gminy, plany przestrzennego zagospodarowania jednostki terytorialnej. W drugim przypadku zarządzanie ma charakter wykonawczy. Jest to pochodna etapu planowania strategicznego. Jego odzwierciedleniem są programy operacyjne określające m. in. podmiot realizujący konkretne zadanie, zakres środków finansowych, sposoby realizacji. Cechuje je duży stopień szczegółowości ustaleń. W wyniku planowania operacyjnego powstają programy krótkookresowe i sektorowe, najczęściej jedno-, dwuletnie (np. budżety jako roczny plan gospodarki finansowej jednostki terytorialnej).



Rys. 1. Proces zarządzania strategicznego

Źródło: opracowanie własne.

Współlistnienie zarządzania strategicznego i operacyjnego jest warunkiem koniecznym skutecznego zarządzania rozwojem jednostki terytorialnej. Strategia jako odzwierciedlenie strategicznego, długookresowego podejścia do kształtowania rozwoju pełni przede wszystkim funkcje koordynacyjną i informacyjną. Zarządzanie operacyjne (programy bieżące), będąc fundamentem

realizacji strategii i mając na celu integrowanie działań bieżących z ustaleniami długookresowych planów rozwoju, jest przełożeniem celów i kierunków rozwoju na konkretne, bieżące decyzje i działania.

Planowanie strategiczne jest kluczowym ogniwem w strukturze strategicznego zarządzania rozwojem jednostki terytorialnej. Nie jest jednak punktem docelowym, celem samym w sobie. Zredukowanie podejścia strategicznego jedynie do etapu opracowania, bez przejścia do kolejnego – zarządzania operacyjnego (wdrażania) – jest najczęściej popełnianym błędem w zarządzaniu rozwojem jednostki terytorialnej. Strategia staje się wtedy jedynie opracowaniem studialnym, jednorazową decyzją, a nie procesem, staje się jedynie aktem planistycznym. To proces realizacyjny (zarządzanie operacyjne) nadaje w dużej mierze sens budowaniu strategii rozwoju.

2. PLANOWANIE STRATEGICZNE W PROCESIE ZARZĄDZANIA JEDNOSTKĄ SAMORZĄDOWĄ

2.1. Diagnozowanie rozwoju jednostki terytorialnej

Proces zarządzania strategicznego rozpoczyna diagnozowanie stanu i potencjału jednostki terytorialnej. Część diagnostyczna polega na ocenie przebiegu procesów rozwojowych w przeszłości i stanu obecnego jednostki terytorialnej oraz ustalenie kluczowych problemów rozwoju. Jest to punkt wyjścia i podstawa do formułowania strategii. Diagnoza jest więc próbą odczytania przyszłości zakodowanej w przeszłości i stanie istniejącym. Ocena ta powinna mieć charakter ujęcia całościowego, pozwalającego na wydobycie specyfiki danej jednostki, tempa zachodzących przemian, czynników determinujących rozwój oraz go ograniczających. Prawidłowa diagnoza powinna określać aktualny stan rozwoju układu lokalnego i wyjaśniać przyczyny, które doprowadziły do obecnej sytuacji.

Kolejnym istotnym krokiem w diagnozowaniu jednostki terytorialnej jest określenie zewnętrznych i wewnętrznych uwarunkowań rozwoju. Najczęściej dokonujemy tego wykorzystując metodę analizy SWOT – analizę sił i słabości, szans i zagrożeń układu lokalnego. Siły i słabości to zjawiska tkwiące w jednostce terytorialnej, na których występowanie bezpośredni wpływ mają podmioty funkcjonujące w jednostce terytorialnej (władze samorządowe, społeczność lokalna, instytucje). Szanse i zagrożenia to zjawiska występujące w bliższym i dalszym otoczeniu działania jednostki terytorialnej, a terytorialny układ społeczno-gospodarczy nie ma możliwości bezpośredniego ich kształtowania.



Rys. 2. Kategorie analizy SWOT

Źródło: opracowanie własne.

W analizie SWOT badania obejmują wszystkie dziedziny gospodarcze i społeczne jednostki terytorialnej i jego otoczenia przy zastosowaniu dwóch podejść, a mianowicie: „z zewnątrz do wewnątrz” oraz „od wewnątrz na zewnątrz” (Prušek 1993). Otrzymany, jako wynik analizy SWOT, zbiór informacji pozwala na ocenę systemu wzajemnych oddziaływań pomiędzy układem terytorialnym a jego otoczeniem rynkowym i społecznym, weryfikuje zdolność dostosowania się jednostki terytorialnej do zmieniających się warunków otoczenia.

2.2. Strategiczne planowanie rozwoju jednostki terytorialnej

Otrzymany zbiór informacji o jednostce terytorialnej i jej otoczeniu pozwala przystąpić do procesu planowania rozwoju. Etap ten jest kluczowym elementem procesu zarządzania strategicznego. W krajach gospodarki rynkowej zarządzanie i planowanie strategiczne rozwoju w sektorze publicznym ma coraz mocniejszą pozycję. Kładzie ono nacisk na wewnętrzne potrzeby społeczności lokalnej i układu terytorialnego, z uwzględnieniem zmian zachodzących w otoczeniu. Planowanie strategiczne oparte jest na długookresowej wizji rozwoju danego układu terytorialnego, z uwzględnieniem jego otoczenia i zmian w nim zachodzących. Metoda ta zakłada, iż otoczenie w istotny sposób kształtuje procesy społeczno-gospodarcze układu lokalnego. Podejście to bazuje na współdziałaniu w procesie planowania podmiotów gospodarczych i instytucji publicznych, zlokalizowanych na danym terenie, co jednocześnie silnie łączy jednostki te z danym układem terytorialnym, a ponadto ułatwia akceptację założeń rozwojowych i realizację strategii (Gorzelak 1989).

Planowanie strategiczne rozwoju jednostki terytorialnej rozpoczyna formułowanie wizji rozwoju, wizji przyszłości jednostki terytorialnej. Jest to obraz jednostki terytorialnej który chcemy osiągnąć, określający rangę i atrakcyjność danej jednostki, profil gospodarczy, jakość życia mieszkańców. Jest pożądanym stanem i wyobrażeniem przyszłości układu terytorialnego.

Kolejnym krokiem jest dekompozycja wizji na strategiczne cele rozwoju jednostki terytorialnej. Określenie celów rozwoju stanowi najważniejszy punkt opracowywania projektów strategii. Wybór strategicznych celów rozwoju jednostki terytorialnej uzależniony jest przede wszystkim od:

- 1) systemu idei, aspiracji i wartości, uznawanych za ważne w danej społeczności;
- 2) potencjału społeczno-gospodarczego jednostki terytorialnej i barier rozwojowych tkwiących w danym układzie terytorialnym;
- 3) uwarunkowań zewnętrznych – sytuacji społeczno-gospodarczej otoczenia jednostki terytorialnej;
- 4) realnych możliwości realizacji celów strategicznych, wyznaczonych m.in. przez zasobność budżetu oraz zakresu kompetencji i możliwości oddziaływania władz samorządowych.

Dla każdej jednostki powinna zostać zastosowana wariantowość strategii, czyli kompozycja różnorodnych, możliwych wariantów strategii, które powinny zostać poddane szerokiej konsultacji społecznej i negocjacji, w konsekwencji czego powinien nastąpić wybór strategii najbardziej akceptowanej przez społeczeństwo lokalne. Jeżeli w przygotowanie koncepcji rozwoju włączy się jak najszersza grupa „aktorów lokalnych”, a strategia będzie wynikiem konsensusu, to w fazie realizacyjnej ograniczony zostanie brak akceptacji i konflikty.

W budowaniu strategii konieczne jest także określenie taktyki osiągnięcia wskazanych celów. Następuje to poprzez wskazanie programów oraz zadań, których realizacja powinna przynieść osiągnięcie zamierzonych celów, a w konsekwencji zarysowanego wizerunku rozwoju jednostki terytorialnej.

Powstały w wyniku zastosowania metody planowania strategicznego plan rozwoju – strategia – w literaturze przedmiotu znajduje różnorodne ujęcia i definicje, podkreślające i uwypuklając różne jej elementy. I tak na przykład A. Klasik (1996) określa strategię jako narzędzie zarządzania rozwojem lokalnym, w ramach której ustalone zostają priorytety rozwojowe oraz ciąg kroków, których wykonanie zapewni osiągnięcie celów. W innym ujęciu strategia rozumiana jest jako całość złożona z refleksji, decyzji i działań zmierzających do określenia celów ogólnych, wytyczania kierunków działania, dokonanie wyboru środków realizacji, a w konsekwencji i wykonania określonej działalności oraz kontrolowania osiągnięć związanych z wykonaniem i realizacją zadań (Markowski 1999). Strategia rozwoju lokalnego to

określenie celów, sekwencji działania i zadań mających zapewnić harmonijny rozwój gminy (Brol 1996).

Różnorodność definicyjna istniejąca w literaturze (zob. Gorzym-Wilkowski i in. 1999, s. 225–226) pozwala jednak na wydobycie elementów wspólnych. Reasumując rozważania można przyjąć, że strategia to kompleksowa, perspektywiczna koncepcja rozwoju jednostki terytorialnej, określająca cele rozwoju oraz zasady i etapy osiągania tych celów. Strategia jest całościową koncepcją, obejmującą wszystkie płaszczyzny życia terytorium, jest koncepcją o długim horyzoncie czasowym, w której określone zostają cele rozwoju oraz drogi i środki osiągania tych celów. Strategia rozwoju jest nadrzędnym narzędziem zarządzania rozwojem jednostki terytorialnej, jest podstawą długookresowej polityki społeczno-ekonomicznej, punktem odniesienia dla bieżąco podejmowanych przez władze lokalne decyzji (zarządzania operacyjnego). Jest też podstawą skutecznego i efektywnego zarządzania w warunkach globalizującej się gospodarki i szybkich zmian zachodzących w systemach społeczno-gospodarczych. Posiadanie strategii rozwoju nie gwarantuje automatycznie sukcesu w zarządzaniu rozwojem, pełni jednak niepodważalne funkcje, a w szczególności:

1. Strategia pozwala lepiej zagospodarować zasoby ludzkie, naturalne, materialne jednostki terytorialnej, określa optymalne ich wykorzystanie.

2. Opracowanie strategii zapewnia stabilny kierunek rozwoju jednostki terytorialnej w dłuższej perspektywie czasowej, wskazuje drogę rozwoju niezależną od władz lokalnych, ich opcji politycznych, zmian po czteroletnim okresie kadencji.

3. Strategia jest koncepcją rozwoju gminy, w konsekwencji staje się planem działania władz lokalnych, staje się wyznacznikiem podejmowania bieżących decyzji. Strategia więc ułatwia i zwiększa spójność podejmowanych decyzji.

4. Strategia zwiększa zrozumienie działań władz lokalnych, zmniejsza opór wobec zmian, w konsekwencji może eliminować lub łagodzić część konfliktów społecznych.

5. Strategia z jednej strony odzwierciedla interesy społeczności lokalnej, z drugiej strony może wpływać mobilizująco na tę społeczność do aktywnego zaangażowania się w rozwój gminy.

6. Strategia jako źródło informacji o przyszłości jednostki terytorialnej zwiększa poczucie stabilności działania podmiotów gospodarujących, obniża niepewność ich działania, a więc może skutecznie nakłaniać do zwiększenia działań inwestycyjnych.

7. Proces budowania strategii i jej uspołecznienie jest istotnym elementem edukacji społecznej, zwiększa zrozumienie procesów zachodzących w jednostce terytorialnej oraz poczucie tożsamości z przestrzenią.

8. Strategia zwiększa szanse jednostki terytorialnej na uzyskanie dodatkowych, zewnętrznych źródeł zasilania lokalnego budżetu.

Liberalizacja procesów gospodarczych spowodowała wzrost znaczenia roli informacyjnej, koordynacyjnej oraz promocyjnej strategii w zarządzaniu rozwojem jednostki terytorialnej. Gwałtownie spada natomiast znaczenie funkcji regulacyjnej i kontrolnej planów rozwoju. Jest to także odzwierciedlenie odchodzenia od sterowania procesami rozwoju w stronę stymulowania rozwoju jednostki terytorialnej, odejścia od bezpośredniego kształtowania procesów rozwoju do stosowania pośrednich metod oddziaływania na terytorium i podmioty funkcjonujące.

2.3. Zarządzanie operacyjne

Sens opracowania strategii rozwoju istnieje jedynie w momencie, gdy we władzach samorządowych istnieje rzeczywista potrzeba posiadania takiego dokumentu, poparta chęcią jego realizacji. Opracowanie strategii jest uzasadnione w przypadku, gdy władze jednostki terytorialnej dojrzały na tyle, by rozwój jednostki terytorialnej kształtować według określonych zasad, w sposób świadomy. Aby przygotowana strategia rozwoju stała się instrumentem zarządzania rozwojem jednostki terytorialnej (a nie jedynie „martwym” dokumentem planistycznym) musi być skutecznie wdrażana i realizowana. Wymaga to w pierwszej kolejności przygotowania programów realizacyjnych dla poszczególnych zadań strategicznych. Dla każdego z nich powinien zostać opracowany precyzyjny program operacyjny, określający:

- projekty cząstkowe – etapy realizacji zadania strategicznego;
- podmiot odpowiedzialny za realizację poszczególnych etapów zadania;
- implikacje przestrzenne realizacji zadania;
- zasoby finansowe (kosztorys) dla realizacji zadania;
- źródła finansowania zadania strategicznego;
- precyzyjny harmonogram realizacji zadania (dla poszczególnych etapów);
- spodziewane efekty realizacji zadania, oraz
- stworzenie systemu informowania o przebiegu prac nad wdrażaniem zadania strategicznego.

Opracowanie strategii nie jest jednorazowym działaniem. Strategiczny program winien być weryfikowany i aktualizowany co pewien okres, stosownie do zachodzących zmian w zewnętrznych i wewnętrznych warunkach działania jednostki terytorialnej. Stworzenie systemu monitoringu i kontroli strategicznej umożliwi z jednej strony analizę procesów społeczno-gospodarczych o charakterze strategicznym, z drugiej zaś kontrolowanie realizacji strategii oraz przyjętych ustaleń strategicznych.

System monitoringu procesów społeczno-gospodarczo-przestrzennych powinien przede wszystkim obejmować:

- analizę procesów społeczno-gospodarczych zachodzących w otoczeniu działania jednostki terytorialnej;
- gromadzenie i przetwarzanie informacji i danych statystycznych o jednostce terytorialnej, a także analizę procesów społeczno-gospodarczych w niej zachodzących;
- monitoring polityki regionalnej kształtowanej przez administrację rządową oraz samorządowe władze województwa;

Kontrola wdrażania strategii powinna być realizowana dwuetapowo:

- kontrola długofalowa – monitorowanie strategii jako całości, analizowanie, czy zmiany zachodzące w otoczeniu jednostki terytorialnej, jak i w samej jednostce nie wymuszają konieczności zmiany niektórych elementów strategii;
- kontrola bieżąca – bieżąca analiza realizacji poszczególnych zadań strategicznych.

Powodzenie realizacji planu rozwoju zależy od sposobu i aktywności jego wdrożenia. Elementem koniecznym skutecznego realizowania strategii jest zaangażowanie się w jego realizację obu sektorów: publicznego i prywatnego. Szerokie partnerstwo i budowanie ponad politycznego konsensusu dla programów rozwoju jest niezbędne dla strategicznego podejścia do zarządzania jednostką terytorialną.

3. OGRANICZENIA I BŁĘDY W BUDOWANIU STRATEGII ROZWOJU JEDNOSTKI TERYTORIALNEJ

Strategie rozwoju posiada większość miast i powiatów, a także wszystkie województwa (opracowanie strategii jest dla samorządowych województw zadaniem obligatoryjnym ustawowo). Wieloletnie doświadczenia w budowaniu strategii rozwoju w warunkach polskiej samorządności pokazuje wielość metodologicznych błędów oraz ograniczeń i barier w procesie kreowania strategii rozwoju. Są to przede wszystkim:

1. Negatywne skojarzenia i doświadczenia z procesem planowania i budowania programów społeczno-gospodarczych w gospodarce socjalistycznej, nadal wywołujące często dystans do planowania rozwoju i sporządzania strategii.

2. Brak doświadczenia w konstruowaniu strategii rozwoju jednostki terytorialnej, nauka metodologii i pierwsze doświadczenia praktyczne w poszczególnych jednostkach terytorialnych.

3. Niedostrzeżenie roli i znaczenia strategii w procesie zarządzania rozwojem jednostki terytorialnej. Strategia rozwoju z założenia często staje się

jedynie dokumentem planistycznym, przybiera charakter opracowania studialnego zamiast stosowanego narzędzia zarządzania rozwojem.

4. W wielu przypadkach to konstrukcja narzędzia, środka realizacji, a nie osiągnięcie celu rozwoju staje się działaniem i celem samym w sobie. Prymat narzędzi nad celami rozwoju. Narzędzia (inkubatory, ulgi podatkowe itp.) mylone są z celami rozwoju.

5. Ślepe odwzorowywanie, uleganie modom w kreowaniu wielu instrumentów bez ocenienia skuteczności i przydatności danego instrumentu do lokalnych warunków rozwoju.

6. Traktowanie procesu zarządzania i planowania strategicznego jako jednorazowej decyzji, a nie procesu dynamicznego i ciągłego.

7. Rozdrobnienie celów i działań lub zbyt szeroki zakres zmian, jaki chcemy osiągnąć, zbyt wiele celów strategicznych.

8. Brak doświadczeń w zakresie współpracy władz lokalnych z podmiotami gospodarczymi, organizacjami pozarządowymi, niewykształcone sposoby i kanały wymiany informacji, komunikowania się i uspołeczniania procesu budowy strategii i jej realizacji.

9. Niewłaściwa w przypadku wielu jednostek terytorialnych delimitacja granic administracyjnych. Planowanie rozwoju lokalnego wymaga rozpatrywania procesów rozwoju w granicach funkcjonalnych, które często są niezgodne z granicami administracyjnymi, co z kolei utrudnia proces diagnozowania, budowania i realizacji strategii.

4. PODSUMOWANIE

Brak strategii rozwoju jednostki terytorialnej może stać się przyczyną „dryfowania” jednostki i podmiotów działających na jej terenie w nieokreślonym kierunku. Podmioty te biernie akceptują rzeczywistość, nie korzystają z możliwości skutecznego oddziaływania na zachodzące zmiany, biernie poddają się mechanizmom rynkowym. Zadaniem władz lokalnych, jak wskazują G. Osborne i T. Gaebler, jest „sterowanie” rozwojem układu terytorialnego (ale nie „wiosłowanie”). Istnienie strategii rozwoju jest podstawowym narzędziem „obierania właściwego kursu”, zmierzania we właściwym kierunku (Osborne, Gaebler 1994). Dotyczy to zarówno podmiotów funkcjonujących na terenie gminy, jak i działania władz lokalnych. Pozwala też, w odniesieniu do działań podmiotów funkcjonujących na terenie gminy, zredukować koszty i skrócić czas realizacji nakreślonych celów.

LITERATURA

- Brol R., 1996, *Praktyka planowania strategicznego w skali lokalnej*, [w:] H. Obrębalski (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, Wrocław.
- Charnay J. P., 1995, *La strategie*, Paris.
- Domański R. (red.), 1995, *Strategie rozwoju miast*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 169.
- Gorzelak G., 1989, *Rozwój regionalny w warunkach kryzysu i reformy*, ser. Rozwój regionalny, rozwój lokalny, samorząd terytorialny, z. 14, Uniw. Warszawski, Warszawa.
- Gorzym-Wilkowski W., Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., 1999, *Zarys ekonomiki gminy*, Lublin.
- Klasik A., 1996, *Lokalny rozwój gospodarczy i metody jego budowania*, [w:] M. Obrębalski, *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, Wrocław.
- Klasik A. (red.), 1990, *Zarys metodyki planowania strategicznego*, Katowice.
- Kudłacz T., 1999, *Programowanie rozwoju regionalnego*, PWN Warszawa.
- Kudłacz T., 1993, *Programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego na szczeblu lokalnym*, Kraków.
- Markowski T., 1999, *Zarządzanie rozwojem miasta*, PWN Warszawa.
- Osborne D., Gaebler T., 1994, *Rządzić inaczej*, Poznań.
- Prusek A., 1993, *Strategiczny program rozwoju społecznego i gospodarczego na szczeblu lokalnym*, Wyd. AE, Kraków.
- Wysocka E., 1993, *Strategia rozwoju gminy*, Warszawa.

Aleksandra Nowakowska

STRATEGY – A FUNDAMENTAL INSTRUMENT OF MANAGING
THE DEVELOPMENT OF A TERRITORIAL UNIT

The paper presents the issue and role of strategy in managing the development of a territorial unit. It starts with the presentation of particular elements of the strategic process of a territorial unit management. Further part of the article points at the basic functions of strategy and presents the most common methodological mistakes made in the strategic approach to managing the development of a territorial unit.

Working out the strategy is a key factor in the process of managing a territorial unit's development, but at the same time is not a final stage for local authorities. Limitation of a strategic approach only to the stage of elaboration the strategy, without taking the next step – operational management (implementation of the strategy) is the most often made mistake in strategic management of a territorial unit's development. In such a case the strategy remains only a theoretical concept and planning activity, instead of being a constant and dynamic instrument of the development management.

dr Aleksandra Nowakowska
Zakład Ekonomiki Regionalnej i Ochrony Środowiska UŁ