
Zarządzanie

strategiczne

w samorządach

lokalnych

Henryk Gawroński



Oficyna
a Wolters Kluwer business

<i>R. Kozłowski, A. Sikorski (red.)</i>	NOWOCZESNE ROZWIĄZANIA W LOGISTYCE
<i>R. Kozłowski, A. Sikorski (red.)</i>	PODSTAWOWE ZAGADNIENIA WSPÓŁCZESNEJ LOGISTYKI
<i>K. Kuciński (red.)</i>	GEOGRAFIA EKONOMICZNA
<i>M. Doman, R. Doman</i>	MODELOWANIE ZMIENNOŚCI I RYZYKA Metody ekonometrii finansowej
<i>B. Liwowski, R. Kozłowski</i>	PODSTAWOWE ZAGADNIENIA ZARZĄDZANIA PRODUKCJĄ
<i>W. Rogowski</i>	RACHUNEK EFEKTYWNOŚCI INWESTYCJI
<i>W. Rogowski, A. Michalczewski</i>	ZARZĄDZANIE RYZYKIEM W PRZEDSIĘWZIĘCIACH INWESTYCYJNYCH Ryzyko walutowe i ryzyko stopy procentowej
<i>W. Grzegorzczak</i>	MARKETING NA RYNKU MIĘDZYNARODOWYM
<i>A. Szromnik</i>	MARKETING TERYTORIALNY Miasto i region na rynku
<i>P. Dittmann, E. Szabela-Pasierbińska, I. Dittmann, A. Szpulak</i>	PROGNOZOWANIE W ZARZĄDZANIU PRZEDSIĘBIORSTWEM
<i>A. Fornalczyk</i>	BIZNES A OCHRONA KONKURENCJI
<i>K. Tomaszewski</i>	REGIONY W PROCESIE INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
<i>W. Przybylska-Kapuścińska (red.)</i>	RYNEK PAPIERÓW WARTOŚCIOWYCH STREFY EURO
<i>K. Winiarska (red.)</i>	RACHUNKOWOŚĆ ZAAWANSOWANA
<i>E. Walińska</i>	MIĘDZYNARODOWE STANDARDY RACHUNKOWOŚCI Ogólne zasady pomiaru i prezentacji pozycji bilansu i rachunku wyników

Zarządzanie

strategiczne

w samorządach

lokalnych

Henryk Gawroński

Warszawa 2010



Oficyna
a Wolters Kluwer business

Recenzent

Dr hab. Aleksander Noworól, prof. UJ

Projekt graficzny okładki i zdjęcie

Barbara Widlak

Wydawca

Michał Krawczyk

Redaktor

Anna Maria Thor

Korekta

Magdalena Ulrich

Iwona Pisiewicz

Skład i łamanie

Wojciech Prażuch

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o. 2010

All rights reserved.

ISBN 978-83-7526-730-3

Wydane przez:

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek

01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a

tel. 022 535-80-00

31-156 Kraków, ul. Zacisze 7

tel. 012 630-46-00

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

Księgarnia internetowa: www.profinfo.pl

Spis treści

O autorze	7
Wprowadzenie	9
Zakres badań	9
Metody badawcze	13
1. Problemy zarządzania strategicznego w samorządzie lokalnym	17
Identyfikacja lokalnego samorządu terytorialnego	17
Zarządzanie strategiczne w samorządzie terytorialnym	24
Rozwój koncepcji zarządzania publicznego. Implementacje dla samorządu terytorialnego	36
Sieciowy paradygmat strategicznego zarządzania rozwojem lokalnym	48
Rola urzędu w zarządzaniu strategicznym jednostką samorządu terytorialnego	53
Dysfunkcje lokalnego zarządzania strategicznego	57
Konkluzje	64
2. Instrumenty zarządzania strategicznego w samorządzie lokalnym	68
Instrumenty finansowe	68
Programy operacyjne i finansowe	82
Planowanie zagospodarowania przestrzennego i system informacji przestrzennej	102
Marketing terytorialny	112
Koncepcje realizacji usług publicznych	119
Partnerstwo publiczno-prywatne	123
Strategiczna współpraca samorządów lokalnych	131
Przywództwo lokalne w zarządzaniu strategicznym.	139
Partycypacja i konsultacje społeczne	144
Strategiczna karta wyników w lokalnym zarządzaniu strategicznym	155
Konkluzje	161

3. Analiza lokalnego zarządzania strategicznego	167
Metody diagnozy strategicznej samorządów lokalnych.	167
Metody i proces planowania strategicznego w samorządach lokalnych	175
Identyfikacja i analiza strategii rozwoju badanych jednostek	183
Elementy strategii rozwoju lokalnego	193
Ewaluacja i kontrola w lokalnym zarządzaniu strategicznym	205
Różnorodność środowiska naturalnego jako czynnik atrakcyjności lokalizacyjnej	211
Zróżnicowanie osadnicze i jakość kapitału ludzkiego badanych gmin i powiatów	213
Analiza budżetowych możliwości realizacji strategii rozwoju lokalnego	222
Lokalne zarządzanie strategiczne w percepcji społecznej	238
Konkluzje	247
4. Koncepcja lokalnego zarządzania strategicznego	254
Modele lokalnych strategii rozwoju	254
Zasady tworzenia strategii rozwoju lokalnego	261
Proces lokalnego zarządzania strategicznego	271
Konkluzje	273
Podsumowanie i wnioski ogólne	278
Literatura.	289
Indeks.	305

0 autorze

Henryk Gawroński, doktor nauk ekonomicznych w zakresie nauk o zarządzaniu, adiunkt w Katedrze Nauk Administracyjnych i prodziekan Wydziału Administracji i Ekonomii Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej w Elblągu. Starszy wykładowca Instytutu Ekonomicznego Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Elblągu. Członek Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej (SEAP) w Białymstoku.

Jego zainteresowania naukowo-badawcze obejmują zagadnienia organizacji i zarządzania w podmiotach sektora publicznego w ramach tworzącej się subdyscypliny nauk o zarządzaniu: zarządzanie publiczne, w szczególności zagadnienia dotyczące zarządzania strategicznego w samorządach terytorialnych, w tym zarządzania finansami, zarządzania czynnikami konkurencyjności terytorium, partnerstwa publiczno-prywatnego oraz partycypacji społecznej i przywództwa.

Współpracownik internetowego serwisu samorządowego Wolters Kluwer: <http://www.lex.pl/samorzad/>.

Autor kilkudziesięciu artykułów i rozdziałów w książkach. Współredaktor rocznika naukowego „Acta Elbingensia” w serii: prawo, administracja, zarządzanie publiczne.

Wprowadzenie

Zakres badań

Na samorząd terytorialny składają się: *społeczeństwo, przestrzeń terytorialna* oraz *władza samorządowa*. Trójszczeblowa struktura jednostek samorządu terytorialnego (JST) stanowi system społeczno-ekonomiczny, w którym organy władzy kontrolują tylko podstawowe parametry charakteryzujące system całościowo, specyficzne dla *rządzenia*, czyli działalności sprawczej polegającej na pełnieniu przez podmiot rządzący funkcji regulatora zachowań społeczeństwa i organizacji poprzez tworzenie prawa, jego egzekwowanie oraz nakładanie świadczeń obowiązkowych.

Zjawiska zachodzące we współczesnym demokratycznym społeczeństwie powodują, że – mimo postępującej globalizacji gospodarki – wzrasta się identyfikacja społeczeństw w wymiarze lokalnym. Społeczeństwa te przyjmują różne formy aktywności o różnym stopniu trwałości, ale zawsze można wskazać ich formę organizacyjno-prawną i źródło finansowania. Elementem systemu, które stanowią o aktywności gospodarczej i zawodowej społeczeństwa, pozostawia się możliwość samodzielnego rozwoju w ramach określonych przez prawo ograniczeń ustalonych dla całego systemu.

Obserwacja sektora samorządu terytorialnego obejmującego instytucje publiczne, organizacje prywatne, organizacje obywatelskie tzw. *trzeciego sektora*, osoby fizyczne, systemy prawne oraz stosunki i relacje społeczne pozwala na stwierdzenie pewnej dezorganizacji. Odróżnienie organizacji prywatnych od publicznych jest nieostre, a władza publiczna w samorządzie – częściowo rozproszona. Do władzy tej przenikają elementy władztwa samorządów niższego i wyższego szczebla, elementy władztwa państwowego i ponadnarodowego.

W tym wielopodmiotowym układzie wymogi prakseologicznej sprawności wymagają osiągnięcia kompromisu pomiędzy sprzecznymi interesami różnych interesariuszy. Sprzeczność ta wynika – w szczególności – z tego, że interesa-

riusze znajdują się w rozmaitych stosunkach własnościowych wobec zasobów lokalnych. Publiczne zasoby lokalne są bowiem tworzone z zasobów prywatnych, poprzez ich różnorodne obciążenia, dlatego społeczeństwo lokalne oczekuje, że zasoby te wrócą do niego w postaci usług publicznych.

Głównym celem niniejszej książki jest identyfikacja podstawowych problemów i instrumentów zarządzania strategicznego w samorządach lokalnych. Na podstawie analizy aktualnie przyjętych strategii rozwoju lokalnego w samorządach województwa warmińsko-mazurskiego opracowano diagnozę i prognozę strategiczną tych samorządów pod względem poszukiwania modelowych rozwiązań w zakresie określania strategicznej wizji samorządów lokalnych, zasad budowy ich strategii rozwoju oraz procesu lokalnego zarządzania strategicznego. W wyniku tej analizy przedstawiono koncepcję lokalnego zarządzania strategicznego obejmującego proces diagnozy i prognozy strategicznej, sformułowania strategii, jej wdrożenia i ewaluację.

główny cel publikacji

cele szczegółowe

- Na cele szczegółowe natomiast składają się:
- *Cel poznawczy*, który stanowi przegląd i analiza podstaw organizacji, zadań i samodzielności samorządów terytorialnych, przegląd krajowej i zagranicznej literatury przedmiotu, przegląd i analiza istotnych dla podjętego tematu kategorii i zjawisk społeczno-ekonomicznych, takich jak: strategia, myślenie i zarządzanie strategiczne, analiza strategiczna, sieciowość rozwoju terytorium, zarządzanie publiczne, przywództwo, organizacja otwarta.
 - *Cel praktyczny*, czyli identyfikacja – na podstawie analizy studiów przypadków (próby badawczej) – prawnych, ekonomicznych i społecznych relacji występujących w sferze badanych JST, identyfikacja stosowanych i możliwych do zastosowania instrumentów zarządzania strategicznego, wielocentryczności interesów społeczeństwa lokalnego, w tym także zjawiska przywództwa, jako czynnika komplementarnego ze strategiczną wizją rozwoju i realizacji lokalnej polityki społeczno-gospodarczej.
 - *Cel aplikacyjny*, który jako konsekwencja celu poznawczego i praktycznego pozwala na określenie uwarunkowań diagnozy i prognozy strategicznej, formalnego formułowania strategii, jej wdrożenia, ewaluacji i oceny.

główna hipoteza badawcza

Główną hipotezę badawczą sformułowano w następujący sposób: wyznaczone prawem kompetencje lokalnych JST, kompleksowość wizji przyszłości tych jednostek oraz ograniczoność środków, którymi dysponują, wymuszają zastosowanie i skoordynowanie wielu instrumentów zarządzania strategicznego do opracowania wynikających ze strategii czynności umożliwiających osiągnięcie jej celów.

Szczegółowe hipotezy badawcze, które postanowiono zweryfikować, brzmią następująco:

**szczegółowe
hipotezy badawcze**

1. Zarządzanie strategiczne w gminach i powiatach musi godzić wymagania legalności z rosnącymi potrzebami społeczności lokalnych, które mogą być lepiej zaspokojone z zastosowaniem mechanizmów rynkowych.
2. Zarządzanie strategiczne w gminach i powiatach wymaga komplementarności zróżnicowanych instrumentów zarządzania strategicznego oraz różnych form współzarządzania podmiotami sektora publicznego, biznesowego i obywatelskiego.
3. Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych jest zdeterminowane różnorodnością zasobów i procesów, a jego celem jest wzrost wartości tychże zasobów i strategiczna wizja ich unikatowej konfiguracji, zmierzająca do poprawy warunków życia, jakości świadczonych usług i zwiększenia zadowolenia społeczności.

Celom badawczym i weryfikacji założonych hipotez podporządkowana jest struktura książki, w której w kolejnych rozdziałach przedstawiono:

1. Problemy zarządzania strategicznego w samorządach lokalnych.
2. Instrumenty zarządzania strategicznego w samorządach lokalnych.
3. Analizę procesu lokalnego zarządzania strategicznego i jego zasobowych podstaw z zastosowaniem analizy strategii rozwoju samorządów lokalnych województwa warmińsko-mazurskiego.
4. Koncepcję lokalnego zarządzania strategicznego.

Cel poznawczy ma charakter teoretyczny. Osiągnięto go w rozdziale pierwszym oraz częściowo w drugim i początkowej części trzeciego, gdzie przedstawiono teoretyczne podstawy analizy strategicznej samorządów lokalnych poprzez przytaczanie i analizę dostępnych źródeł z zakresu literatury przedmiotu, pozostałego piśmiennictwa oraz źródeł prawa wykazanych w bibliografii.

**charakter celu
poznawczego**

Cel praktyczny ma charakter analityczno-empiryczny i osiągnięto go w rozdziale trzecim poprzez poparte wybranymi przykładami wywody teoretyczne na temat instrumentów zarządzania strategicznego w samorządach lokalnych oraz poprzez analizę zebranego materiału empirycznego i licznych przykładów z praktyki zarządzania w badanych jednostkach samorządowych, stosownie do kontekstu teoretycznego. Pierwszy podrozdział rozdziału trzeciego ma ponadto charakter teoretyczno-analityczny, co jest uzasadnione potrzebą

**charakter celu
praktycznego**

kompletności analizy procesu lokalnego zarządzania strategicznego na podstawie dotychczasowego dorobku z zakresu metod analizy strategicznej oraz metod planowania strategicznego.

**charakter celu
aplikacyjnego**

Cel aplikacyjny, mający charakter teoretyczno-analityczny, osiągnięto w rozdziale czwartym. Każdy rozdział książki kończą konkluzje, będące podsumowaniem roztrząsanych w nim treści, a jednocześnie częściowo potwierdzające założone hipotezy szczegółowe. Całość pracy zamyka podsumowanie i wnioski ogóle, w których sformułowano wnioski potwierdzające pozytywną weryfikację założonych hipotez badawczych.

Ze względu na przyjęty zakres podmiotowy badań, stwierdzić należy, że cały region województwa warmińsko-mazurskiego, w tym leżące na jego obszarze jednostki podziału lokalnego (gminy i powiaty) należą do grupy JST o wyraźnie słabym potencjale gospodarczym w skali kraju. Występuje przy tym wyraźne zróżnicowanie głównych funkcji pełnionych przez poszczególne jednostki: od typowo miejskich (Olsztyn, Elbląg i Ełk) po jednostki wiejskie o charakterze przyrodniczo-agrarnym.

Książka wnosi wkład w rozwój praktycznej wiedzy o zarządzaniu strategicznym w samorządach terytorialnych na poziomie lokalnym poprzez próbę określenia zasad diagnozy i prognozy strategicznej, realizacji oraz ewaluacji wyników strategii. Zasady te, udoskonalane w wyniku dalszych badań i dostosowywane do zmieniających się potrzeb społeczeństw lokalnych, można wdrożyć w innych gminach i powiatach o podobnym charakterze.

Dotychczasowy stan badań w zakresie zarządzania publicznego w lokalnych samorządach terytorialnych, skonkretyzowany w wykorzystanych publikacjach, obejmuje przede wszystkim analizę aspektów prawnych i finansową samo-

**dotychczasowy
stan badań**

dzielność tych samorządów albo dotyczy określonego zakresu działalności bądź określonych funkcji lub obszarów zarządzania terytorialnego, takich jak gospodarka przestrzenna, polityka społeczna, planowanie rozwoju, metropolizacja czy sprawność urzędów, z dostrzeganym deficytem analizy powiązań i zależności pomiędzy tymi elementami a JST jako kompleksowym, całościowym systemem. Rzadko też podejmuje się w badaniach problem potrzeby współpracy pomiędzy poszczególnymi JST, wynikający z ich rozdrobnienia i wymagający instytucjonalnej koordynacji współpracy.

Krytyczna analiza stanu badań pozwoliła sformułować hipotezy badawcze oraz zakres pracy. Niniejsza książka jest próbą interdyscyplinarnego podejścia do zbadania i opisu współzależności pomiędzy poszczególnymi elementami złożonego systemu lokalnego zarządzania strategicznego. Można zatem uznać, że poruszane w publikacji kwestie z zakresu interdyscyplinarności i kompleksowości zarządzania strategicznego w powiatach i gminach są – co prawda – nowe, ale

wyrastają z dotychczasowego stanu badań systemu prawnego i organizacyjnego tych jednostek i – niejako przy okazji – weryfikują ten stan.

Metody badawcze

Przez *metodę badawczą* należy rozumieć pewien określony i powtarzalny sposób postępowania, swoistą drogę do rozwiązania problemu z wykorzystaniem teoretycznie uzasadnionych zabiegów koncepcyjnych i instrumentalnych. Zarządzanie jest nauką praktyczną, a stosowane w nim metody badawcze mają swe źródło w doświadczalnej wiedzy wywiezionej z badań i ewaluowanej praktyki.

definicja metody badawczej

Różnorodność zjawisk objętych zakresem tematycznym książki wymusiła różnorodność technik i metod badawczych, jakimi się posłużono. Metody i techniki zależały od etapu pracy badawczej, w której można wyróżnić trzy fazy:

fazy pracy badawczej

1. Zbieranie materiału badawczego i informacji, w tym: przegląd dotychczasowego dorobku nauk o zarządzaniu w przedmiotowym zakresie, analiza założeń ustrojowych samorządu terytorialnego, analiza aktów prawnych, badania ankietowe, wywiady, analiza studiów przypadków, analiza aktualnych strategii rozwoju, planów, programów i projektów operacyjnych, analiza sprawozdań, raportów i danych statystycznych oraz innych dokumentów organizacyjnych, obserwacje własne autora i rozmowy z uczestnikami procesów zarządzania strategicznego w samorządach terytorialnych.
2. Opracowanie materiału badawczego oraz jego analiza z wykorzystaniem metody opisowej, statystycznej analizy danych liczbowych, porównania danych pochodzących z poszczególnych jednostek samorządów terytorialnych.
3. Ocena wyników i wyciągnięcie wniosków, z zastosowaniem analizy przyczynowo-skutkowej, analizy logicznej, syntezy, wnioskowania, uogólniania i modelowania.

Przedmiotem badania jest analiza problemów, instrumentów i procesu zarządzania strategicznego w gminach i powiatach. Wynika z niej potrzeba wykorzystania teoretycznych badań zarówno indywidualizujących, jak i uogólniających, służących budowie teorii naukowej – sprawdzeniu, potwierdzeniu lub podważeniu dotychczasowych paradygmatów.

przedmiot badań

Badania teoretyczne musiały być poparte praktycznymi badaniami stosowanymi, które miały na celu stworzenie opisu usprawnienia działania zorganizowanego. Badania te mają charakter *diagnostyczny*, czyli informują o rodzaju i zasięgu zjawisk, zdarzeń i procesów, albo *oceniający*, to znaczy dostarczają wiedzy o zamierzonych i niezamierzonych następstwach tych samych zjawisk, zdarzeń i procesów.

charakter badań

Podmiot badania stanowią gminy i powiaty województwa warmińsko-mazurskiego, w skład którego wchodzi: 19 powiatów ziemskich i 2 powiaty grodzkie (Olsztyn, Elbląg) oraz 114 gmin, w tym 14 gmin miejskich, 67 gmin wiejskich oraz 33 gminy miejsko-wiejskie. Województwo warmińsko-mazurskie (w rankingu województw w Polsce) zajmuje 4. miejsce pod względem powierzchni (24 173 km²) i 12. pod względem liczby ludności (1426,9 tys.).

podmiot badań

Walory dziedzictwa kulturowego badanego województwa wynikają z układu historycznego krain położonych na jego terytorium, obejmującego:

- *Warmię* – rozciągającą się od powiatu braniewskiego w rejonie wód Zalewu Wiślanego, przez Olsztyn, po Olsztynek, Biskupiec i Reszel;
- *Mazury* – obejmujące krainę jezior do granicy z ziemią suwalską na wschodzie;
- *Powiśle*, a dokładniej wschodnią jego część, z Elblągiem i Żuławami Elbląskimi;
- *Ziemię Lubawską*, z Lubawą i Nowym Miastem Lubawskim;
- małą część *północnego Mazowsza* w powiecie nidzickim.

Walory te stanowią punkt wyjścia w planowaniu strategicznego rozwoju jednostek samorządowych. Dziedzictwo kulturowe jest jednym z fundamentów polityki dalszego rozwoju gmin i powiatów, bo każde strategiczne działanie dostosowujące przestrzeń do przyszłych wymogów musi się opierać na dotychczasowych dokonaniach. Zróżnicowanie kulturowe poszczególnych gmin i powiatów jest jednocześnie ogromnym wyzwaniem dla władz lokalnych i organizacji społecznych, aby stworzyć względnie jednolite struktury zdolne do współdziałania dla wspólnego dobra.

znaczenie dziedzictwa kulturowego

W części teoretycznej pracy obejmującej rozdział pierwszy i drugi oraz pierwszy podrozdział rozdziału trzeciego powołano się na wiele przykładów. Autor uznał, że taka konstrukcja pracy podkreśli jej empiryczny charakter. Kryterium doboru jednostek w podawanych przykładach stanowiła różnorodność zasobów gmin wynikająca z liczby mieszkańców i powierzchni, a w wypadku powiatów – z liczby gmin wchodzących w skład powiatu. Dbając o zapewnienie, że

zastosowanie przykładów

reprezentowane będą zarówno gminy miejskie i będące siedzibami powiatów, jak i wiejskie, posłużono się metodą warstwowo-losową.

Jeśli chodzi o identyfikację i analizę strategii rozwoju oraz struktury zasobów, do próby badań własnych zakwalifikowano wszystkie gminy i powiaty województwa. Dowiedziano się też, czy te jednostki stworzyły dokumenty określające strategię rozwoju, a jeśli tak, to jakimi posłużyły się metodami ich opracowania oraz dostępności.

Jako szczegółowe narzędzia badawcze wykorzystano przygotowane przez autora niniejszej publikacji arkusze ankiet oraz tabelaryczne arkusze analiz sytuacji i ocen strategii rozwoju gmin i powiatów województwa warmińsko-mazurskiego.

Podstawą analiz były aktualne w czasie prowadzonego badania strategię rozwoju, informacje dostępne w materiałach sprawozdawczych organów JST i inne informacje dostępne w BIP, a także na oficjalnych stronach internetowych gmin lub powiatów.

Badania w warstwie poznawczej realizowano w latach 2005–2009, a w warstwie analityczno-empirycznej głównie w latach 2007–2009, chociaż częściowo wykorzystano również wcześniejsze badania. W czasie, który upłynął między zgromadzeniem informacji a ukazaniem się książki, niektóre badane gminy czy powiaty mogły dokonać aktualizacji swoich dokumentów strategicznych, dlatego też w rozdziale trzecim (podrozdz.

**czas prowadzenia
badań i użyte
narzędzia**

Metody analizy strategicznej samorządów lokalnych) szczegółowo opisano analizowane dokumenty.

Analiza dokumentów polegała na uporządkowaniu i interpretacji zawartych w nich treści pod kątem problemów badawczych i hipotez roboczych, wykorzystano przy tym dwa kryteria: *ilościowe* i *jakościowe*, czyli opisowe.

Efektom pracy są liczne tabele zawierające zestawienie informacji o badanych gminach i powiatach, umożliwiające przeprowadzenie dalszych analiz. Publikacja zawiera również przykłady zaczerpnięte z dokumentów strategicznych badanych gmin i powiatów lub pochodzące z wywiadów i rozmów sondażowych.

W badaniu oczekiwań społecznych w zakresie zarządzania strategicznego w gminach i powiatach oraz postrzegania przywództwa w kreowaniu polityki lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego zastosowano metodę *sondażu diagnostycznego*. W tym celu autor przygotował arkusz ankiety z zestawem zamkniętych pytań, wymagających od respondenta wyboru odpowiedzi, z którą się zgadza. Badanie ankietowe wśród mieszkańców województwa warmińsko-mazurskiego przeprowadzono osobiście w lutym 2008 roku. Ankietą objęto 544 mieszkańców w wieku 19–45 lat. Zważywszy na to, że

**sondaż
diagnostyczny**

w badaniach sondażowych bierze udział zwykle około 1000 respondentów na 30 mln mieszkańców (w licznych sondażach OBOP czy CBOS w Polsce podaje się, że badania przeprowadzono na próbie około 1200 respondentów i uważa się je za reprezentatywne), to próba 544 mieszkańców na blisko 1,5 mln mieszkańców województwa daje wiarygodny wynik. Celem ankiety była diagnoza oczekiwań społecznych wobec zarządzania strategicznego w gminach i powiatach oraz postrzegania przywództwa w kreowaniu polityki lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego.

**miarodajność badań
ankietowych**

Na etapie diagnozy lokalnego zarządzania strategicznego i identyfikacji dobrych praktyk, cenne okazały się obserwacje własne autora publikacji, wynikające z pracy społecznej w ramach Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej oraz Elbląskiego Forum Obywatelskiego, uzupełnione rozmowami sondażowymi z przedstawicielami lokalnych władz. Te rozmowy i obserwacje pozwoliły na dostrzeżenie i zgromadzenie danych o wielu zjawiskach społeczno-ekonomicznych. Obserwacje te, nierzadko utrwalane na piśmie, pozwoliły na interpretację odnotowanych zdarzeń pod kątem hipotez badawczych.

**rozmowy
sondażowe
i obserwacja**

Problemy zarządzania strategicznego w samorządzie lokalnym

Identyfikacja lokalnego samorządu terytorialnego

Podział terytorialny to względnie trwałe wyodrębnienie jednostek obszaru państwa za pomocą uregulowań prawnych, mające na celu określenie terytorialnych podstaw działania jednostek organizacyjnych państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, a także innych jednostek, którym zlecono wykonywanie funkcji publicznych¹. Podział ten ma ułatwić sprawowanie władzy, wiąże się ściśle z obowiązującym w państwie systemem administracyjnym i określa się go mianem *ustroju terytorialnego*².

podział terytorialny

Samorząd terytorialny w Polsce wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez ustawy dla organów innych władz. Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe. Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane jako zadania własne³.

Model trójstopniowego samorządowego podziału terytorialnego funkcjonuje w Polsce od 1 stycznia 1999 roku⁴. Najstarszą jednostką podziału zasadniczego stanowi gmina, rozumiana jako wspólnota mieszkańców związana ze sobą bezpośrednim sąsiedztwem. Wspólnota

model
trójstopniowego
samorządowego
podziału
terytorialnego

¹ *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Difin, Warszawa 2000, s. 213.

² M. Baczwarow, A. Suliborski, *Kompendium wiedzy o geografii politycznej i geopolityce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Łódź 2002, s. 2.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 163–166 (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

⁴ Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu trójstopniowego podziału państwa (Dz. U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603).

ta była zawsze formą organizacji lokalnego życia publicznego i nie podlegała bezpośredniej ingerencji władzy państwowej. Odrębną od gminy jednostką jest powiat. Gmina i powiat realizują – niezależnie od siebie – przypisane im ustawami zadania z zakresu administracji publicznej, związane z bieżącymi potrzebami społeczności lokalnej⁵. Oprócz powiatów obejmujących obszary graniczących ze sobą gmin ustawodawca przewidział możliwość powoływania tzw. *powiatów grodzkich*, które łączą uprawnienia i obowiązki gmin oraz powiatów.

Tabela 1.1. Zakres zadań własnych gminy, powiatu i województwa samorządowego

Lp.	Szczebel samorządu	Zakres zadań własnych obejmuje sprawy:
1.	Gmina	•ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami i ochrony środowiska; •gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; •zaopatrzenia w wodę, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych; •utrzymania czystości i porządku, wysypisk i odpadów komunalnych; •zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz; •lokalnego transportu zbiorowego; •ochrony zdrowia, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej i zakładów opiekuńczych; •gminnego budownictwa mieszkaniowego; •edukacji publicznej, kultury oraz ochrony zabytków; •kultury fizycznej i turystyki, terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; •targowisk, hal targowych, zieleni gminnej i cmentarzy gminnych; •porządku publicznego, ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej; •gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej; •wspierania i upowszechniania idei samorządowej, promocji gminy; •współpracy z organizacjami pozarządowymi i lokalnymi innymi państw.
2.	Powiat (zadania o charakterze ponadgminnym)	•edukacji publicznej, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej; •transportu zbiorowego i dróg publicznych; •kultury, ochrony zabytków, kultury fizycznej i turystyki; •geodezji, kartografii i katastru, gospodarki nieruchomościami, administracji architektoniczno-budowlanej; •gospodarki wodnej, ochrony środowiska i przyrody; •rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego; •porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; •przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy; •ochrony praw konsumenta; •utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej; •obronności i zarządzania kryzysowego; •promocji powiatu, współpracy z organizacjami pozarządowymi; •zapewnienia wykonywania zadań kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.

⁵ Zadania samorządu powiatowego określa Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).

3.	Województwo samorządowe	• określanie strategii rozwoju województwa, uwzględniającej w szczególności następujące cele: – kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej, – pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej, – pobudzanie aktywności gospodarczej, – podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa, – zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego, – kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego; • prowadzenie polityki rozwoju województwa, na którą składa się: – tworzenie odpowiednich warunków do rozwoju gospodarczego, w tym rynku pracy, – utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej, – pozyskiwanie i łączenie środków finansowych, w tym publicznych i prywatnych, – prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia mieszkańców, – kształtowanie środowiska naturalnego zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, – wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferami nauki i gospodarki, – sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym, – promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa, – prowadzenie działań na rzecz integracji i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.
----	-------------------------	--

Opracowano na podstawie: Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 7, ust. 1 (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, art. 4, ust. 1 i 2 (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim, art. 11 (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590).

Województwo samorządowe odgrywa rolę twórcy polityki regionalnej, nie wnikając jednocześnie w zakres zadań pozostałych jednostek samorządu⁶. Zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy. Organy samorządu województwa nie stanowią wobec powiatu i gminy organów nadzoru ani kontroli. Syntetyczny zakres zadań własnych gminy, powiatu i województwa samorządowego przedstawiono w tabeli 1.1.

Zgodnie z przepisami wspólnotowymi w sprawie klasyfikacji jednostek terytorialnych (*nomenclature of units for territorial statistics – NUTS*)⁷, terytorium Polski podzielono na pięciu poziomach. Trzy poziomy określono jako regionalne:

**klasyfikacja
jednostek
terytorialnych,
NUTS**

- poziom 1: makroregiony (centralny, południowy, wschodni, północno-zachodni, południowo-zachodni i północny);
- poziom 2: regiony pokrywające się terytorialnie z województwami;
- poziom 3: podregiony (w województwie warmińsko-mazurskim: elcki, olsztyński i elbląski).

⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590).

⁷ Rozporządzenie nr 1059/2003 PE i Rady z dnia 26 maja 2003 r. (Dz. Urz. UE. L 154 z dnia 21 czerwca 2003, s. 1).

Pozostałe dwa poziomy określono jako lokalne:

poziom 4: 314 powiatów i 65 miast na prawach powiatów;

poziom 5: 2478 gmin, w tym 65 gmin, będących jednocześnie tzw. powiatami grodzkimi na prawach powiatów⁸.

Zasada pomocniczości (subsadydalności) pełni funkcję stymulatora relacji pomiędzy podmiotami indywidualnymi i grupowymi w społeczeństwie, czyli

zasada subsadydalności reguluje stosunki pomiędzy jednostką a państwem, społeczeństwem a państwem oraz stosunki wewnętrznych struktur państwa i społeczeństwa⁹. Z zasady tej wynika bowiem, że zadania publiczne należy powierzać wspólnotom terytorialnym możliwie najniższego szczebla i zapewniać im możliwość ich wykonania, o ile są one w stanie zadania te wykonać efektywnie. Ma to ułatwić świadczenie usług publicznych zainteresowanym nimi oraz wzmocnić odpowiedzialność polityczną wspólnoty za prowadzoną działalność. Zadanie powinno być jednak przejęte przez wspólnotę wyższego rzędu, jeżeli można wykazać, że może ona je wykonać lepiej pod względem ekonomicznym i politycznym¹⁰. W praktyce chodzi bowiem o optymalne pod względem potencjału organizacyjnego, technicznego, finansowego i informacyjnego powierzanie zadań publicznych¹¹.

Samorząd terytorialny wykonuje swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Organy te stanowią władzę publiczną, a tym samym sprawują funkcję zarządzającą. Strukturę tych organów władzy zawarto w tabeli 1.2.

Tabela 1.2. Struktura organów władzy administracji samorządu terytorialnego

Lp.	Szczebel samorządu terytorialnego	Organ stanowiący	Organ wykonawczy	Przewodniczący organu wykonawczego
1.	Województwo	Sejmik województwa ^a	Zarząd województwa wybierany przez sejmik w liczbie 5 osób	Marszałek województwa
2.	Powiat	Rada powiatu ^b	Zarząd powiatu wybierany przez radę w liczbie 3–5 osób	Starosta powiatu

⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z 14 listopada 2007 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) (Dz. U. z 2007 r. Nr 214, poz. 1573).

⁹ T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 47.

¹⁰ A. Borodo, *Samorząd terytorialny – system prawno-finansowy*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2000, s. 18.

¹¹ T. Bąkowski, *op. cit.*, s. 178.

3.	Gmina	Rada gminy ^c	Wybierani w powszechnych i bezpośrednich wyborach: • Wójt – w gminach wiejskich, • Burmistrz – w gminach miejsko-wiejskich i miejskich^d, • Prezydent miasta – w miastach pow. 100 tys. mieszkańców^e	–
----	-------	-------------------------	---	---

Objaśnienia:

^a W skład sejmiku województwa wchodzi radni w liczbie trzydziestu w województwach liczących do 2 000 000 mieszkańców oraz po trzech radnych na każde kolejne rozpoczęte 500 000 mieszkańców. Zob. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim, art. 16, ust. 3 (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590).

^b W skład rady powiatu wchodzi radni w liczbie piętnastu w powiatach liczących do 40 000 mieszkańców oraz po dwóch na każde kolejne rozpoczęte 20 000 mieszkańców, ale nie więcej niż dwudziestu dziewięciu radnych. Zob. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, art. 9, ust. 4 (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).

^c W skład rady wchodzi radni w liczbie: 15 w gminach do 20 000 mieszkańców; 21 w gminach do 50 000 mieszkańców; 23 w gminach do 100 000 mieszkańców; 25 w gminach do 200 000 mieszkańców oraz po trzech na każde dalsze rozpoczęte 100 000 mieszkańców, nie więcej jednak niż 45 radnych.

^d Jeżeli siedziba władz znajduje się w miejscowości posiadającej prawa miejskie.

^e Także w miastach, w których do 1990 roku prezydent miasta był organem wykonawczo-zarządzającym.

Opracowano na podstawie: Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 26 (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, art. 27 (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim, art. 31 i 32 (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590); Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, art. 1 i 2 (Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984 z późn. zm.).

Uwzględniając powyższe rozważania, należy uznać za słuszny pogląd, że współczesny samorząd terytorialny powstał z chwilą uznania publicznych praw podmiotowych jednostek i ich zbiorowości, gdy stosunek władzy państwowej do jednostek przestał polegać na jednostronnym poddaniu się suwerenowi, a stał się dwustronną relacją prawną. Przekształcenie poddanych w obywateli oraz uznanie ich podmiotowości prawnej umożliwiło przekazanie korporacjom obywateli praw i obowiązków administracyjnych. Ukształtowane w procesie historycznym gminy tworzyły określone organizacje społeczne, ale korporacjami samorządowymi stały się z woli państwa, a nie członków wspólnoty, gdyż dopiero wola państwa tworzy z korporacji obywateli samorząd¹².

W świetle artykułu 15 Konstytucji RP zasadniczy podział terytorialny musi uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe oraz zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność do wykonywania zadań publicznych. Prawna formalizacja tego podziału poprzez przypisanie danej przestrzeni do konkretnej JST powinna zatem uwzględniać wiele kryteriów społecznych, kulturowych, ekonomicznych, gospodarczych, historycznych i geograficznych. Analizowanie funkcjonowania samorządu terytorialnego tylko z jednej perspektywy nie oddawałoby prawdy o jego istocie. Złożoność problemów dotyczących samorządu

¹² J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Oficyna Wydawnicza Verba, Lublin 2004, s. 103–117.

terytorialnego w pełni uzasadnia występowanie wielu podejść badawczych. Próbę interdyscyplinarnego postrzegania samorządu terytorialnego przedstawiono w tabeli 1.3.

Tabela 1.3. Interdyscyplinarność cech samorządu terytorialnego

Lp.	Podejście	Skład samorządu	Dobry samorząd to:
1.	Ekonomiczne	Klienci	Sprawna jednostka, która efektywnie zaspokaja potrzeby mieszkańców
2.	Prawne	Petenci	Organizm ograniczony do stosowania prawa i wykonywania ustaw
3.	Politologiczne	Obywatele	Reprezentatywna i demokratyczna organizacja
4.	Socjologiczne	Członkowie wspólnoty samorządowej	Wspólnota połączona silnymi więziami i interakcjami

Źródło: M. Sakowicz, *Modernizacja samorządu terytorialnego*, SGH, Warszawa 2007, s. 44.

Jednostki samorządu terytorialnego są organizacjami wyodrębnionymi z otoczenia, a jednocześnie powiązanymi z tym otoczeniem niezbędnymi jej zasileniami oraz przekazywanymi do otoczenia dobrami wytworzonymi w tej organizacji i podzielanymi wartościami. Jednostki te mają określone cele, wytwarzają czynniki materialno-energetyczne i gromadzą je, by dzielić pomiędzy uczestników organizacji i przekazywać do otoczenia.

Organizacje publiczne, a do takich należą JST, mimo określenia ich granic terytorialnych, mają nieostre granice organizacyjne. Wynika to ze swobody przemieszczania się ludzi, towarów i usług oraz kapitałów i przejawia się – chociażby – migracją ludności pomiędzy JST w poszukiwaniu pracy i nauki, ich zarobkowaniem, transferem dochodów i wydatków.

Takie rozumienie organizacji dało podstawę do wyodrębnienia zamkniętego i otwartego członkostwa w organizacji publicznej¹³. Nie można jednakowo trak-

**członkostwo
w organizacji
publicznej**

tować tak różnych podmiotów jak urząd gminy i gmina (jako jednostka samorządowa obejmująca terytorialną przestrzeń społeczno-gospodarczą). W szczególności gospodarka terytorium JST stanowi względnie wyodrębniony, autonomiczny układ o dużym stopniu otwartości. Otwartość ta nie podważa jednak cech JST jako swoistej organizacji. Zamknięte członkostwo oznacza całkowitą przynależność do organizacji i zobowiązuje do działania zgodnie z ustalonymi zasadami, regulacjami, standardami, normami i warto-

¹³ B. Koźuch, *Specyficzne cechy organizacji publicznej*, [w:] *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, red. B. Koźuch, T. Markowski, Fundacja Współczesnego Zarządzania, Białystok 2005, s. 32–33.

ściami. Relacje wewnątrz organizacji o członkostwie zamkniętym mają formę głównie więzi służbowych.

Członkostwo otwarte w JST zakłada, że organizacja składa się z wyodrębnionych subsystemów innych organizacji, które mogą należeć do wielu organizacji. Typowym przykładem takich organizacji są właśnie JST wszystkich szczebli. Relacje oparte są w nich na więzach instytucjonalnych, charakteryzujących się otwartością, elastycznością oraz dużym zróżnicowaniem siły tych więzi w zależności od:

- stopnia zaangażowania w funkcjonowanie danego systemu;
- zainteresowania procesem decyzyjnym i jego rezultatami;
- znaczenia wzajemnych relacji z innymi uczestnikami organizacji.

Obydwa rodzaje członkostwa w JST łączy to, że uczestnicy organizacji nastawionej na osiąganie celów publicznych dzielą te same wartości i wzajemnie je u siebie wzmacniają¹⁴.

W JST jako organizacji publicznej społeczność lokalna obserwuje i ocenia działalność swojej JST, ale jest jednocześnie elementem struktury organizacyjnej tej jednostki, jej integralną częścią. Cele działania JST są zdeterminowane oczekiwaniami tej społeczności, jej uznawanymi wartościami, jej relacjami wewnętrznymi i zewnętrznymi. Otwartość JST sprzyja dopasowywaniu ich działalności do rzeczywistych potrzeb publicznych. Przenikanie idei i informacji z zewnątrz nie tylko leży w ich interesie, ale i otoczenia, dla którego działają.

otwartość

Współzależność celów organizacji publicznych i społeczności charakteryzuje się¹⁵:

- pewnymi przymiotami tych celów (np. sprawiedliwością i odpowiedzialnością społeczną),
- nastawieniem na osiągnięcie większej liczby celów,
- niejednoznacznością celów wynikającą z dążenia do jednoczesnego usatysfakcjonowania rozmaitych grup interesariuszy.

Publiczny charakter gmin i powiatów sprawia, że polityka lokalna wpływa na działania tych jednostek. Sytuację polityczną cechują zaś częste zmiany. Politycy, będąc pod presją sondaży i wyników wyborów, preferują szybkie efekty działania, co jest sprzeczne z istotą zarządzania strategicznego i nie sprzyja mu.

¹⁴ *Ibidem*, s. 34.

¹⁵ B. Koźuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004, s. 92.

Zarządzanie strategiczne w samorządzie terytorialnym

Zarządzanie jako działalność sprawcza polega na definiowaniu i redefiniowaniu równowagi oraz warunków jej osiągania w wymiarze materialnym i społecznym, zewnętrznym i wewnętrznym oraz na takim oddziaływaniu w ramach organizacji na podsystemy i otoczenie, które prowadzi do przywracania i podtrzymywania równowagi. Podstawowymi narzędziami przywracania równowagi są: strategia, struktura, procedury oraz kultura organizacyjna. Podstawową funkcją zarządzania jest więc efektywne działanie zmierzające do osiągnięcia równowagi organizacyjnej, która jest nieustannie zakłócana przez procesy zewnętrzne i wewnętrzne¹⁶.

zarządzanie – definicja Ł. Sułkowskiego

Ł. Sułkowski uważa, że przedmiotem zarządzania jest proces zarządzania i organizacja. Wyróżnia też jego funkcje, do których zalicza¹⁷:

- *Działania*, przez które rozumie podejmowanie decyzji, a nawet ciągów decyzji.
- *Sprawowanie władzy*, której źródłem – według Alvina Tofflera¹⁸ – są: wiedza, bogactwo i przemoc. Zarządzanie w tym ujęciu jest procesem kolektywnej akceptacji instytucji, więzów i relacji zachodzących wewnątrz organizacji jako całości i pomiędzy takimi jej elementami, jak: stanowiska pracy, kierownicy, struktura organizacyjna, przywództwo, wzory kulturowe i strategie.
- *Dysponowanie zasobami organizacji*, które pierwotnie znajdują się w otoczeniu i stamtąd są asymilowane, następnie przekształcane i unikatowo konfigurowane przez organizację.

zarządzanie – definicja J. Zieleniewskiego

Elementy tych trzech sposobów rozumienia zarządzania odnajdujemy w definicji sformułowanej przez J. Zieleniewskiego, który określił zarządzanie jako *regulację przepływu zasobów poprzez podejmowanie decyzji potrzebnych do osiągnięcia celów organizacyjnych*¹⁹.

Podjmując się próby określenia, czym jest strategia i zarządzanie strategiczne, należy przede wszystkim zidentyfikować działania strategiczne i nie-

¹⁶ *Zarządzanie strategiczne. Koncepcje, metody*, red. R. Krupski, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2007, s. 81–82.

¹⁷ Ł. Sułkowski, *Epistemologia w naukach o zarządzaniu*, PWE, Warszawa 2005, s. 20–23.

¹⁸ Więcej na ten temat: A. Toffler, *Zmiana władzy. Wiedza, bogactwo i przemoc u progu XXI stulecia*, Wydawnictwo Zysk i Spółka, Poznań 2003.

¹⁹ J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1981, s. 477.

strategiczne. S. Sudoł proponuje następujące kryteria podziału umożliwiające ich rozróżnienie²⁰:

**kryteria
wyróżniania działań
strategicznych**

- *Horyzont czasowy celów i skutków*. Strategia to działania długoterminowe.
- *Waga działań dla przetrwania organizacji*. Działania strategiczne należą do najważniejszych (kluczowych).
- *Stopień determinowania kierunku rozwoju organizacji*. Strategia wiąże się z tymi działaniami, które w dużej mierze warunkują przyszłość organizacji.

Obecnie zauważa się degradację kryterium horyzontu czasowego na korzyść kryterium wagi działań dla przyszłości i rozwoju organizacji. Dlatego też wciąż aktualna jest teza, że cele taktyczno-operacyjne są związane z bieżącym funkcjonowaniem systemu, zaś cele strategiczne – z rozwojem tego samego systemu²¹.

Strategia kojarzona była pierwotnie ze sztuką działań wojennych. Słowo wywodzi się z języka greckiego, oznaczając ‘dowództwo’, ‘komendę główną’, ‘sztukę wojenną’, ‘przygotowanie wojny jako całości, a także jej głównych operacji i kampanii’. Słowo *strategós* powstało z dwóch innych: *stratós* i *agein*, gdzie *stratós* oznaczało armię rozłożoną obozem, zaś *agein* – przywództwo. Strateg to zatem osoba, która przewodzi armii i tworzy koncepcję walki. Grecy uważali, że strateg to człowiek, któremu oddaje się władzę i powierza losy obywateli. Ze względu na odpowiedzialność strategów wybierano ich publicznie²².

**pochodzenie
terminu „strategia”**

Za pioniera myśli strategicznej uważany jest Sun Zi – chiński generał i filozof sztuki wojennej z V w. p.n.e. Twierdził on, że najważniejsze jest uderzenie w strategię przeciwnika, rozbić jego sojuszników, a dopiero potem rozbić jego armii²³. Założeniem strategii Sun Zi jest zwycięstwo odniesione w jak najkrótszym czasie przy możliwie najmniejszych stratach w ludziach zarówno własnej, jak i wrogiej armii.

poglądy Sun Zi

W 2. połowie XX wieku zaszczepiono strategię na grunt pozawojсковy, określając tym terminem przemyślany plan działań w jakiejś dziedzinie, które mają doprowadzić do osiągnięcia pewnego celu, zwłaszcza zakrojonych na

²⁰ S. Sudoł, *Przedsiębiorstwo. Podstawy nauki o przedsiębiorstwie. Teoria i praktyka zarządzania*, TNOiK, Toruń 1999, s. 212.

²¹ J. Gościński, *Zarys teorii sterowania ekonomicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1977, s. 209.

²² K. Obłój, *Strategia organizacji*, PWE, Warszawa 2007, s. 18.

²³ Sun Zi, *Sztuka Wojenna. Chiński traktat o skutecznej taktyce i strategii w walce zbrojnej oraz w życiu i w interesach*, przekład R. Stiller, Vis-a-vis–Etiuda, Kraków 2009, s. 36.

**definicje pojęcia
„strategia”**

dużą skalę²⁴. W teorii zarządzania można mówić obecnie o mnogości definicji strategii, odnoszących się najczęściej do przedsiębiorstw działających na konkurencyjnym rynku. Oto niektóre z nich²⁵:

- R.L. Ackoff: „Strategia dotyczy długoterminowych celów i sposobów ich osiągnięcia wpływających na system jako całość”.
- A.D. Chandler: „Strategia to określenie głównych, długoterminowych celów firmy, przyjęcie kierunków działania oraz alokacja zasobów, które są konieczne do zrealizowania celów”.
- M. Koontz, C. O'Donnell: „Strategia to planowanie interpretatywne lub plan opracowywany w obliczu planów konkurencji”.
- H. Mintzberg: „Strategia jest sposobem kształtowania relacji między organizacją a jej otoczeniem”; „Strategia to spójne wzorce decyzji organizacyjnych dotyczących otoczenia”. Inna definicja tego autora stanowi połączenie różnych ujęć strategii w formie 5 × P: *plan* lub rodzaj świadomego działania, *pattern* (model) sformalizowanego działania, *ploy* (kierowanie) działań ku osiągnięciu konkretnego celu, *position* – szukanie korzystnej pozycji w otoczeniu, *perspective*, czyli postrzeganie swojej pozycji w przyszłości.
- H.A. Simon: „Strategia to ciąg decyzji określających zachowanie w pewnym przedziale czasu”.
- B. Hedberg, J. Jonsson: „Strategia to zespół idei i konstrukcji, poprzez które firma rozpoznaje, interpretuje i rozwiązuje problemy, a następnie ustala i podejmuje określone działania”.
- T.J. Peters, R.H. Waterman: „Strategia to koncepcja funkcjonowania organizacji na dłuższy czas, zawierająca zoperacjonalizowane główne cele, sposoby działania i reguły postępowania”.
- H.H. Hinterhuber: „Strategia to kompromis pomiędzy maksimum a minimum ryzyka”.
- J.P. Logan, W.H. Newman: „Strategia to wzmoczenie poszukiwań nowych kombinacji działań, które wytworzą dodatni efekt synergiczny i przez to umożliwią utrzymanie się firmy na rynku”.
- J.W. Lorsch: „Strategia to strumień decyzji podejmowanych w pewnym okresie przez naczelne kierownictwo, który – analizowany jako całość – ujawnia cele, jakie kierownictwo chce osiągnąć, oraz środki, jakimi się posługuje”.

Podane definicje strategii odnoszą się do różnych sposobów jej postrzegania, od klasycznej treści planów, poprzez pozycję organizacji w otoczeniu i interakcje z tym otoczeniem, ogólny sposób zachowań, zbiór reguł decyzyjnych, do

²⁴ Słownik wyrazów obcych i trudnych, red. A. Markowski, Wilga, Warszawa 2002, s. 595.

²⁵ Zarządzanie strategiczne. Koncepcje, metody, red. R. Krupski, op. cit., s. 13–16.

wskazówek dotyczących sposobów postępowania. Można zatem przyjąć, że *strategia to zbiór hipotez dotyczących przejścia z pozycji znanej na pozycję oczekiwaną, pożądaną, ale niepewną*²⁶.

**definicja „strategii”
według
I. Zakrzewskiej**

K. Oblój, analizując różne koncepcje strategii, doszedł do wniosku, że model strategii organizacyjnej to w praktyce seria pytań o: otoczenie, stan organizacji, wizję i cele, wybory strategiczne, programy działania i pomiar efektów. Autor ten wskazuje przy tym, że w obliczu zwiększania się liczby założeń i zmiennych wyzwań, koncepcje strategii różnią się zasadniczo, a podziały są uwarunkowane trzema kryteriami²⁷:

**kryteria podziału
strategii**

1. *Swoboda decyzyjna*. Strategia bywa efektem swobodnych wyborów decydentów albo inteligentnego uwzględniania ograniczeń tkwiących w otoczeniu.
2. *Formalizacja strategii*. Strategia powstaje i jest wdrażana w sposób formalny przy użyciu technik analitycznych albo też wypracowuje się ją metodą prób i błędów, kolejnych przybliżeń, nakładania ograniczeń, rozwiązywania konfliktów i stopniowego szukania sensu organizacyjnego losu.
3. *Lokalizacja punktu wyjścia strategii*. Strategia może się opierać na analizie otoczenia, czyli sytuacji konkurencyjnej w otoczeniu organizacji, nacisków dostawców, presji odbiorców, wyrobów (usług) substytutowych, albo na analizie wewnętrznej organizacji, jej siły i słabości oraz dążeniach jej pracowników.

Ponadto K. Oblój sugeruje, że strategia jest niczym dywan utkany z częściowo przeciwnych, a częściowo komplementarnych głównych koncepcji²⁸:

- *Planistycznej*, która zakłada, że decydenci są władni dość swobodnie podejmować strategiczne decyzje kształtujące los firmy.
- *Ewolucyjnej*, zakładającej oddziaływanie czynników behawioralnych i politycznych, która traktuje strategię jako ewolucyjne poszukiwanie spójnego wzorca zarówno w wyniku przypadku, jak i wielu świadomie przeprowadzanych procesów. Strategia powstaje na pograniczu czynników formalnych i nieformalnych, zamierzonych i niezamierzonych, podczas poszukiwania innowacji i powielania rutynowych rozwiązań.
- *Pozycyjnej*, w której uwaga skupia się na otoczeniu, a stopień swobody decydentów jest ograniczony. Strategie mają charakter produktowy i powstają na poziomie strategicznych jednostek biznesu.
- *Zasobowej*, w której budowa strategii jest sformalizowanym procesem z silnym elementem kreacji i twórczego nastawienia decydentów, ale zakłada się,

²⁶ I. Zakrzewska, *Strategia czterech filarów*, „Twój Biznes” 2007, nr 2, s. 17.

²⁷ K. Oblój, *op. cit.*, s. 54–55.

²⁸ *Ibidem*, s. 55 i nast.

że skumulowana wiedza i umiejętności organizacji są ważniejszą podstawą decyzji strategicznych niż sytuacja w otoczeniu. Najpierw powstaje strategia organizacji jako całości, a potem strategię jednostek.

- *Prostych reguł*, wywodzącej się z teorii chaosu, psychologii i biologii, która akceptuje założenia ewolucjonizmu, ale wyprowadza z nich wnioski bliskie koncepcji pozycyjnej i zasobowej. Zakłada bowiem, że strategię należy budować, stosując proste reguły zaczerpnięte z biologii i generujące porządek i skuteczność.
- *Realnych opcji*, której punktem wyjścia jest założenie ogromnej niepewności w otoczeniu, co wyklucza sensowność realizacji wielkich projektów, sugerując wykonywanie kolejnych ruchów. Strategia nie powinna być ani wielkim skokiem planistycznym, ani ewolucją, ani zajmowaniem pozycji, lecz ma przypominać stopniowe wchodzenie do góry po schodach z zachowaniem prawa do rezygnacji z dalszej wspinaczki, z realnym wykorzystaniem dotychczasowego zaangażowania inwestycyjnego.

Istota strategii tkwi więc w racjonalnej selekcji priorytetów przyszłych działań w warunkach dynamicznie zmieniającego się otoczenia. Selekcja priorytetów polega na dokonywaniu wyboru; na wskazaniu, do których celów – możliwych (i nieoczywistych) – będzie się zmierzało przede wszystkim. Oznacza to także, że opracowując strategię, dokonuje się wyboru środków osiągnięcia celów²⁹.

Zarządzanie strategiczne jest więc świadomym, opartym na faktach kierowaniem rozwojem organizacji, nastawionym na wykorzystanie szans i unikanie zagrożeń pojawiających się w jej otoczeniu, z uwzględnieniem różnych wersji planów strategicznych dla różnych scenariuszy i obrazów przyszłości³⁰.

W literaturze przedmiotu z zakresu zarządzania strategicznego odnajdujemy wiele klasyfikacji strategii. W typologii opartej na poziomach strategicznych wyróżnia się strategię *globalną* (generalną, dominującą, podstawową, wiodącą) oraz podporządkowane jej przedmiotowo *strategie poszczególnych obszarów działalności*, do których można zaliczyć strategie: głównych jednostek organizacyjnych, obszarów działania, funkcjonalne, operacyjne oraz narzędziowe inaczej nazywane instrumentalnymi³¹. W niektórych opracowaniach znajdujemy jedynie podział na strategie *podstawowe*, *biznesowe* i *funkcjonalne*³².

²⁹ A. Noworól, *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007, s. 143.

³⁰ *Nowoczesne metody zarządzania zasobami ludzkimi*, red. T. Rostkowski, Difin, Warszawa 2004, s. 17.

³¹ A. Michalak, *Strategia przedsiębiorstwa. Istota i metody jej kształtowania*, [w:] *Marketing. Przełom wieków. Zastosowania. Paradygmaty*, red. K. Mazurek-Łopacińska, Akademia Ekonomiczna, Wrocław 2000, s. 114–115.

³² Zob. np. A. Stabryła, *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy*, PWN, Warszawa–Kraków 2000, s. 54; Z. Pięrcionek, *Strategie rozwoju firmy*, PWN, Warszawa 1998, s. 78.

Ze względu na kierunek rozwoju wskazany w dokumencie, wyróżnić można strategię³³:

- *wzrostu* – prowadzące do poprawy pozycji konkurencyjnej organizacji;
- *stabilizacji* – prowadzące do kontynuacji utrzymania dotychczasowej;
- *obronne* – wykorzystywane w razie niekorzystnych zmian w otoczeniu;
- *kombinowane* – polegające na zastosowaniu elementów strategii wzrostu, stabilizacji i obrony, najczęściej w stosunku zagrożonego elementu (podmiotu, produktu, usługi).

Uogólniony model strategii organizacji obejmuje trzy przenikające się poziomy³⁴:

- 1) *strategię naczelnego kierownictwa*, rozstrzygającą problemy wyboru formy współistnienia z otoczeniem, zakresu działania i zależności między domenami działalności;
- 2) *strategie obszarów funkcjonalnych*, które konkretyzują najważniejsze działania, takie jak: produkcja, marketing, finanse, badania i rozwój;
- 3) *strategie domen*, zajmujące się działaniami zmierzającymi do osiągnięcia konkurencyjności na rynku domen.

Uwzględniając powyższe rozważania dotyczące zarządzania i strategii, zarządzaniem strategicznym nazywamy *proces identyfikacji i implementacji strategii organizacji*. To proces definiowania i redefiniowania strategii w reakcji na zmiany otoczenia lub z zamiarem wyprzedzenia, a nawet wywołania tych zmian oraz sprzężony z nim proces implementacji, w których zasoby i umiejętności organizacji są tak dysponowane, aby zrealizować przyjęte długoterminowe cele rozwoju, jak również zabezpieczyć przetrwanie organizacji w warunkach niepewności³⁵.

definicja
zarządzania
strategicznego

Zarządzanie strategiczne opiera się na strategicznym myśleniu i podejściu strategicznym, które charakteryzuje oryginalność, kreatywność i siła wyobraźni, chęć tworzenia czegoś nowego oraz umiejętność urzeczywistniania tego w sposób zwiększający efektywność i zapewniający konkurencyjność organizacji.

Według J. Penca myślenie strategiczne to zdolność do postrzegania (uświadamiania sobie), rozumowania i wnioskowania o charakterze diagnostyczno-prognostycznym. Polega ono na interdyscyplinarnym podejściu do zjawisk i procesów strategicznych zawierających dużą liczbę czynników nieznanых

³³ L. Rue, T. Holland, *Strategic Management. Concepts and Experiences*, Mc Graw-Hill, New York 1989, s. 41.

³⁴ *Zarządzanie strategiczne. Systemowa koncepcja biznesu*, red. M. Moszkowicz, PWE, Warszawa 2005, s. 48.

³⁵ *Zarządzanie strategiczne. Koncepcje, metody*, red. R. Krupski, *op. cit.*, s. 97.

lub niepewnych, efektem którego jest *mapa zależności* powstająca w umyśle menedżera³⁶.

Natomiast według G. Gierszewskiej myślenie strategicznie polega na tym, żeby³⁷:

- dążyć do poznania, badać szanse i zagrożenia w otoczeniu w perspektywie wieloletniej,
- stosować metody analizy i planowania,
- nie przywiązywać się do opracowanych planów i dążyć do ustawicznych zmian,
- umiejętnie podejmować ryzyko i godzić się z niepewnością działania,
- wprowadzać zmiany metod zarządzania i być świadomym ich skutków społeczno-kulturowych,
- akceptować funkcjonowanie w wielokulturowym otoczeniu.

Wychodząc z założenia, że zarządzanie strategiczne dotyczy wizji możliwie dalekiej przyszłości, należy przyjąć za słuszne poglądy A. Tofflera, według którego *trzecia fala*³⁸ ukazuje społeczeństwu nowe możliwości, ale jednocześnie

**koncepcja
A. Tofflera**

domaga się radykalnych zmian poglądów oraz stereotypów myślenia i działania. Świat powstający wskutek zderzenia nowych wartości i technologii, nowych stosunków geopolitycznych, nowych stylów życia i sposobów komunikacji wymusza powstanie nowych idei i koncepcji.

Opracowanie strategii jest sposobem inteligentnego upraszczania rzeczywistości, nadawania sensu codziennemu funkcjonowaniu organizacji, jej sukcesom i porażkom. Tworząc strategię, trzeba się zdecydować na to, jakie wartości i cele są ważne dla pracowników. Trzeba zrozumieć zmiany w otoczeniu organizacji i realia tego otoczenia, w tym reakcje odbiorców wyrobów i usług, logikę strategii konkurentów, a także potencjał własnej organizacji³⁹.

³⁶ J. Penc, *Sztuka skutecznego zarządzania*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006, s. 138.

³⁷ G. Gierszewska, *Zarządzanie strategiczne*, WSPiZ, Warszawa 2000, s. 23.

³⁸ Według A. Tofflera pierwsza fala – agrarna – związana była z rolnictwem i upowszechnieniem osiadłego trybu życia; druga fala – przemysłowa, to związane z wynalazkiem druku (1455) i maszyny parowej (1763) pojawienie się industrializmu; trzecia fala – obecna, związana jest z powstaniem nowych technologii umożliwiających nieograniczoną komunikację między jednostkami dzięki rozwojowi usług i odejściu od masowej produkcji; Podstawowym surowcem – i to takim, którego nigdy nie zabraknie – stanie się informacja i wyobraźnia. Po dążeniu do standaryzacji i koncentracji nastąpi decentralizacja działań oraz ich zróżnicowanie. Zasadę „im większe, tym lepsze” zastąpi zasada „skali właściwej”. Zob.: A. Toffler, *Trzecia Fala*, tłum.: E. Woydyłło, M. Kłobukowski, Kurpisz, Poznań 2006.

³⁹ K. Obłój, *op. cit.*, s. 57.

Zarządzanie strategiczne jako dyscyplina naukowa zajmuje się długotrwałym dążeniem organizacji do sukcesu, integrując różne podejścia i wiedzę z rozmaitych dziedzin, zaś jako sztuka działania polega na identyfikacji czynników o znaczeniu kluczowym, badaniu i określaniu współzależności między nimi oraz ich wpływu na przyszłość, a także dopasowywaniu koncepcji rozwoju do przewidywanych, zmiennych sytuacji, jakie tworzą warunki rynku i otoczenia⁴⁰.

zarządzanie
strategiczne jako
dyscyplina naukowa
i działanie

Zarządzanie strategiczne łączy elementy ekonomiczne, organizacyjne, ekologiczne i etyczne. W jego stosowaniu trzeba uwzględniać określone zasady, które kształtują myślenie o przyszłości jako pewnego rodzaju filozofię zarządzania w powiązaniu z działaniami praktycznymi zmierzającymi do wprowadzenia wybranej strategii. J. Penc postuluje uznanie tych zasad za nowy paradygmat zarządzania strategicznego „7F”, obejmujący siedem norm (wytycznych) strategicznego zachowania się i postępowania, a mianowicie:⁴¹

7F

- *focus* – skupienie sił i środków na realizacji funkcji i osiągnięciu celów;
- *first* – bycie pierwszym w zmianach i odpowiedziach na wyzwania otoczenia;
- *fast* – szybkie dostosowywanie struktur, procedur, ludzi i relacji do otoczenia, szybkie uczenie się i wyprzedzanie oczekiwań klienta;
- *flexibility* – łatwość przystosowania się, elastyczność umysłu, organizowanie działań wokół najmocniejszych stron, outsourcing, adhokracja, elastyczność jako wartość organizacyjna;
- *friendliness* – przyjazność wobec ludzi i środowiska, tworzenie organizacji nastawionej na ludzi, chroniącej ich miejsca pracy, poprawiającej jakość ich życia w pracy i poza nią;
- *fairness* – prawość i szlachetność w działaniu, uczciwe i sprawiedliwe postępowanie, budowanie zaufania i szacunku na dobrej reputacji i autentycznej tożsamości;
- *feasibility* – wykonalność zadań, wypracowywanie wspólnych i realnych koncepcji rozwoju, utrwalanie stosunków partnerskich, tworzenie układu optymalizującego osiągnięcia zespołów ludzkich i organizacji.

Zarządzanie strategiczne w samorządzie terytorialnym można określić jako ukierunkowany na przyszłość proces planowania i wyboru celów rozwoju oraz zadań

zarządzanie
strategiczne
w samorządzie
terytorialnym

⁴⁰ J. Penc, *Strategie zarządzania. Perspektywiczne myślenie i systemowe działanie*, Placet, Warszawa 2002, s. 125.

⁴¹ *Idem, Sztuka skutecznego zarządzania...*, op. cit., s. 144.