Arleta Ciarczyńska, Piotr Drzewiński

Zarządzanie strategiczne w samorządzie — ujęcie teoretyczne

Wprowadzenie

Zmiany w zakresie zarządzania, jakie dotykają administracji publicznej (w związku z powstawaniem nowych koncepcji, m.in. *New Public Management*, *Governance*), odnoszą się do przygotowywania strategii (wizji rozwoju, misji), nowej organizacji instytucji publicznych czy szerzej — kultury organizacyjnej. Dopiero te przekształcenia przekładają się na rozwój instytucjonalny, który jest nieodłącznie związany z poprawą efektywności funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie rosną wymagania społeczności stawiane władzom lokalnym, które muszą efektywnie i sprawnie rozwiązywać skomplikowane problemy o różnym charakterze. Celem artykułu jest przedstawienie ram teoretycznych oraz zwrócenie uwagi na to, jak zarządzanie strategiczne jest istotne dla prawidłowego rozwoju jednostek samorządu terytorialnego, które przyjmuje charakter procesu spójnego i wieloaspektowego.

Zarządzanie strategiczne a polityka regionalna

Zarządzanie strategiczne jest charakterystyczne przede wszystkim dla organizacji komercyjnych, których nadrzędny cel działania stanowi zysk. Tworzenie strategii w procesach zarządzania ma sprzyjać realizacji celów organizacji (czyli pozwolić na wypełnianie wizji i misji), a także zabezpieczyć możliwość jej działania w sytuacji zmiennych warunków otoczenia i zdobywania nowych obszarów aktywności. W tym celu zaplanować należy takie kwestie, jak zasoby (środki), strukturę oraz niezbędne umiejętności. Chociaż zarządzanie strategiczne zakłada proces reagowania na zmiany w otoczeniu konkurencyjnym, to jednak wiąże się również z pewną stałością co do wyznaczonych celów, zmianie ulegają zaś ewentualnie metody działania. W najogólniejszym wymiarze zarządzanie strategiczne to wyznaczanie celów i zabezpieczanie środków zapewniających realizację tych celów.

Myślenie o zarządzaniu strategicznym w kontekście podmiotów samorządu terytorialnego pojawiło się wraz z rozwojem koncepcji polityki regionalnej. Za Tomaszem G. Grossem można powiedzieć, że

> polityka regionalna państwa to strategiczne działania podejmowane z inicjatywy rządu we współpracy z samorządami województw oraz innymi podmiotami władz samorządowych, które mają na celu poprawianie konkurencyjności gospodarczej wszystkich regionów, wyrównywanie szans rozwojowych regionów oraz dążenie do spójności eko-

Wrocławskie Studia Politologiczne 15/2013
© for this edition by CNS

nomiczno-społecznej i terytorialnej w skali kraju i poszczególnych województw[1].

Polityka ta dąży więc zarówno do wyrównywania różnic ekonomiczno-społecznych pomiędzy regionami, jak i do zapewniania jak najlepszych warunków rozwojowych wszystkim regionom. W ujęciu przedmiotowym mamy więc do czynienia zarówno z elementami redystrybucji, jak i pewnym „usprawnianiem" funkcjonowania. W tym drugim wypadku chodzi głównie o identyfikację elementów dysfunkcyjnych czy niewykorzystywanych zasobów, wyznaczenie celu, jakim będzie pewien pożądany stan docelowy, oraz zapewnienie metod i zasobów, które umożliwią najbardziej efektywny poziom realizacji zaplanowanego celu (a przynajmniej go przybliżą). Zgodnie z przytoczoną definicją podmiotami polityki regionalnej są zarówno organy centralne, jak i jednostki samorządowe, a w państwach Unii Europejskiej także instytucje międzynarodowe. By zapewnić odpowiednią koordynację i spójność działań w aspekcie przedmiotowym i podmiotowym, niezbędne jest wykorzystanie w przynajmniej podstawowym zakresie koncepcji zarządzania strategicznego. Jednocześnie podkreślić należy, iż koncepcje dotyczące polityk regionalnych także ulegały przekształceniom na przestrzeni lat, a to wpływało na wykorzystywanie zarządzania strategicznego.

Polityka regionalna — wyrażając się metaforycznie — wyrosła niejako z pnia, jakim była teoria ekonomiczna Johna M. Keynesa. Powstała na bazie doświadczeń zdobytych „dzięki" Wielkiemu Kryzysowi z lat 30. XX w. Teoria ta zakładała, że w pewnych sytuacjach wolny rynek sam nie jest w stanie się uregulować, a wahania koniunktury nie mają charakteru krótkookresowego. W tym ujęciu to państwo powinno bezpośrednio inwestować w gorzej rozwijających się regionach, budując zakłady pracy bądź rozwijając infrastrukturę. Ważne są także zachęty dla inwestorów prywatnych, jak ulgi podatkowe czy bezpośrednie dopłaty[2]. Doktryna keynesowska stała się obowiązującym modelem interwencjonizmu państwowego w większości rozwiniętych państw świata aż do połowy lat 70. XX w. Jak pokazała praktyka, prowadzenie tej polityki przyczyniło się do zastopowania procesu pogłębiania się różnic międzyregionalnych; nie doprowadziło jednak do pełnego ich zniwelowania. Tak rozumiana polityka regionalna, z silnym ukierunkowaniem na kwestie redystrybucyjne, sprawiała, iż zarządzanie strategiczne w tym kontekście było pewną formą długofalowej polityki inwestycyjnej, której cel stanowiło identyfikowanie i rozwiązywanie problemów rozwojowych poprzez interwencje publiczne. Głównym podmiotem zarządzania strategicznego stały się centralne organy państwowe, które kształtowały i kontrolowały transfery kapitałowe pomiędzy różnymi grupami społecznymi i regionami kraju.

Powrót do klasycznej myśli ekonomicznej zaowocował powstaniem neoliberalnej szkoły, która w dużej mierze zakładała prymat wolnego rynku. Polityka regionalna w takim ujęciu zmieniła swój charakter. Priorytetem stało się nie tyle wyrównanie różnic pomiędzy regionami, ile zapewnienie optymalnych warunków rozwoju każdemu z nich. Skupiono się więc na wykorzystywaniu istniejących zasobów oraz usuwaniu barier rozwojowych[3]. Interwencjonizm został zastąpiony przez mechanizmy wolnorynkowe, działania podmiotów publicznych zaś skupiły się w dużej mierze na wspomaganiu konkurencji regionalnej poprzez działania w szeroko pojętym „otoczeniu rynkowym". Chodzi tu o rozwijanie odpowiedniej infrastruktury zarówno materialnej (drogi, sieci telekomunikacyjne itp.), jak i niematerialnej (odpowiedni system prawny, podatkowy, finansowy itp.) czy tworzenie odpowiednich potencjałów konkurencyjnych (kapitał ludzki, społeczny, duża innowacyjność). Tak rozumiana polityka regionalna warunkuje odpowiednio zarządzanie strategiczne. W tym

© for this edition by CNS

kontekście na znaczeniu zyskują kwestie związane z długookresowym planowaniem i koordynowaniem działań różnych podmiotów publicznych. Kluczowe jest stworzenie właściwej diagnozy stanu wyjściowego, ukształtowanie hierarchii celów i dostosowanie do niej zbioru narzędzi. W przeciwieństwie do wcześniejszego modelu państwo straciło dominującą rolę w procesie zarządzania strategicznego.

Pojęcie strategii

Rafał Krupski definiuje zarządzanie strategiczne jako proces, który polega na

> definiowaniu i redefiniowaniu strategii w reakcji na zmiany otoczenia lub wyprzedzający te zmiany, a nawet je wywołujący oraz sprzężony z nimi proces implementacji, w którym zasoby i umiejętności organizacji są tak dysponowane, by realizować przyjęte długofalowe cele rozwoju, a także by zabezpieczyć istnienie organizacji w potencjalnych sytuacjach nieciągłości[4].

Organizacja wykorzystuje zgromadzone przez siebie zasoby, aby wpływać na otoczenie i zmieniać je zgodnie ze swoimi celami. Otoczenie nie jest biernym podmiotem oddziaływania, jest także stroną aktywną.

Zgodnie z tym, na co wskazuje już chociażby sama nazwa, istotę zarządzania strategicznego stanowi strategia. Jest ona bardzo różnie definiowana i często mylnie zastępowana przez różnego typu słowa bliskoznaczne, jak np. plan, program, taktyka. Na potrzeby niniejszego artykułu strategię rozumiemy jako pewną jasno określoną i zapisaną „koncepcję działania czy też sztukę działania polegającą na wyznaczaniu celów przy uwzględnianiu posiadanych zasobów kształtujących rozwój społeczno-ekonomiczny”[5] danej organizacji. Strategia powinna powstać z myślą o odpowiednio długiej perspektywie czasowej (przynajmniej kilka lat), gdyż wymaga tego specyfika procesów społeczno-ekonomicznych. W dużej mierze nie da się ich znacząco przyspieszyć, a co więcej, ze względu na bardzo złożoną materię należy spodziewać się wystąpienia pewnych czynników, które skomplikują cały proces. Michel Marchesnay wyznacza pięć charakterystycznych cech, które pozwalają stwierdzić, iż dana organizacja stworzyła strategię:

1. realizuje określone cele, działa planowo;
2. funkcjonuje we wrogim, turbulentnym otoczeniu;
3. dąży do utrwalenia odpowiednich wzorów i standardów;
4. stara się zająć najkorzystniejsze miejsce w otoczeniu;
5. próbuje przewidzieć, co może się zdarzyć w jej otoczeniu[6].

Ze względu na relacje z otoczeniem kształtowane przez daną organizację strategie można podzielić na cztery rodzaje:

1. agresywna (ofensywna) — polega na maksymalizowaniu zysków przy wykorzystaniu wszystkich możliwych zasobów;
2. konserwatywna — polega na powiększaniu zysków przy jednoczesnym ograniczaniu potencjalnych strat;
3. konkurencyjna — polega na rozwijaniu swoich zasobów przy jednoczesnym reagowaniu na zmiany otoczenia;
4. defensywna — polega na obronie dotychczasowej pozycji i wykorzystywaniu na ten cel większości posiadanych zasobów[7].

Zarządzanie strategiczne w jednostkach samorządu terytorialnego

Zarządzanie strategiczne może dotyczyć bardzo różnych organizacji, w tym jednostek samorządu terytorialnego. Również w tym wypadku istota tego procesu sprowa-

© for this edition by CNS

dza się do planowania i wyboru celów rozwojowych, zadań, jakie należy zrealizować oraz monitoringu i kontroli wykonania tych ustaleń[8]. Należy podkreślić kompleksowość podejmowanych problemów. Władze lokalne uwzględnić muszą — poza elementami otoczenia — czynniki rozwojowe, którymi dysponują, jak chociażby położenie geograficzne. W opracowywanych strategiach bierze się pod uwagę cele perspektywiczne (orientacja na przyszłość) oraz rozwojowe (orientacja na wyniki). Przy tym jednostki samorządowe muszą przestrzegać zasad racjonalnego gospodarowania swoimi zasobami.

Jeśli zarządzanie strategiczne odnieść można do wszelkiego rodzaju organizacji, rodzi się pytanie, czy istnieją jakieś różnice w charakterze tego procesu między instytucjami publicznymi a organizacjami nastawionymi na zysk. Przede wszystkim należy podkreślić, że jednostki samorządu terytorialnego działają w granicach określonych przepisami prawa. W pewnych sytuacjach zatem są do tworzenia strategii zobligowane, w innych mają możliwość swobodnego podejmowania decyzji, czy strategia ma powstać. Kolejna różnica to nierzadki brak zainteresowania ze strony władz lokalnych w kwestii opracowywania strategii, zwłaszcza jeśli przepisy wyraźnie nie wskazują na taki obowiązek. Problem ten dotyczy szerszego zagadnienia związanego z komunikacją z mieszkańcami czy ogólnie otoczeniem danej jednostki. Przedstawiciele władzy lokalnej prezentują czasem przekonanie, że skoro zostali wybrani w demokratycznych wyborach, to oznacza, że obdarzono ich zaufaniem i zaakceptowano ich plan na funkcjonowanie samorządu. W związku z tym nie ma konieczności tworzenia żadnych dodatkowych dokumentów, które by kompleksowo ujmowały rozwiązania z zakresu poszczególnych polityk publicznych. Ponadto jednostki samorządu są instytucjami publicznymi, których nadrzędnym celem nie jest zysk finansowy, więc trudno tak naprawdę ocenić stopień realizacji ewentualnych dokumentów strategicznych. Nie jest również łatwe zbilansowanie nakładów poniesionych na świadczone usługi publiczne z ilością oraz jakością tychże usług. Wreszcie efekty wprowadzania założeń zarządzania strategicznego w instytucjach samorządowych są bardzo zróżnicowane dla przedstawicieli różnych grup społecznych, a także ujawniają się w długim okresie (stosunkowo odległym od momentu świadczenia usługi). Dla mieszkańców liczy się zresztą najbardziej poziom zaspokojenia ich potrzeb, podczas gdy udziałowcy w przedsiębiorstwie oczekują przede wszystkim jak największego zysku z zainwestowanego przez nich kapitału.

Pamiętając o wszystkich zastrzeżeniach, należy podkreślić, że zarządzanie strategiczne w samorządzie terytorialnym także ma charakter pewnego cyklu, na który składają się trzy etapy: planowanie strategiczne (ustalanie celów działania na podstawie diagnozy stanu minionego oraz prognozy na przyszłość), wdrażanie strategii (na podstawie określonych zasobów i warunków działania) oraz nadzoru strategicznego (monitorowanie działań organizacji i ewentualne korekty) całego procesu. W wypadku administracji terytorialnej zarządzanie strategiczne ma oczywiście swoją własną specyfikę, niemniej jednak zachowuje ono modelowe założenia. Elementem takiej właśnie specyfiki jest fakt, że poza logiką ekonomiczną musi także uwzględniać nie mniej ważne w tym wypadku „logiki": administracyjną i polityczną. Dlatego też — zgodnie z logiką administracyjną — strategia musi przybrać formę przewidzianego prawem dokumentu, który zostanie przyjęty w odpowiedniej procedurze. Narzucony jest także czas obowiązywania danej strategii — w Polsce w wypadku gmin jest to najczęściej okres 7–9 lat, co związane jest z siedmioletnim okresem programowania perspektywy budżetowej Unii Europejskiej. Logika polityczna narzuca zaś, by pro-

© for this edition by CNS

ces zarządzania strategicznego uwzględniał interes głównych podmiotów politycznych. Wymusza także to, że wraz ze zmianą układu sił politycznych zmianie ulega najczęściej hierarchia celów.

W wypadku samorządu terytorialnego zarządzanie strategiczne pełni trzy podstawowe funkcje:

1. decyzyjną — tworzy pewne ramy dla decyzji podejmowanych przez samorząd, które powinny być zgodne z ogólną wizją rozwoju społeczno-ekonomicznego danej jednostki;
2. koordynacyjną — przyporządkowuje konkretne działania odpowiednim organom samorządowym, a także uporządkowuje je chronologicznie i przestrzennie;
3. informacyjną — tworzy przekaz spójny co do hierarchii celów i zadań realizowanych przez daną jednostkę samorządu terytorialnego[9].

Instrumenty zarządzania strategicznego w jednostkach samorządu terytorialnego

Henryk Gawroński wymienia 10 instrumentów zarządzania strategicznego w samorządach lokalnych. Najważniejszym narzędziem o charakterze finansowym w jednostkach samorządowych jest uchwała budżetowa określająca wysokość dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów jednostki, przewidywaną wysokość deficytu lub nadwyżki budżetowej, limit zobowiązań wynikających z zaciągniętych kredytów czy zasady wykonywania budżetu.

Ponadto rady gmin uchwalają wieloletnie prognozy finansowe na okres co najmniej 3 lat. Poza określeniem konkretnych kwot prognoza musi zawierać informację o celu, limitach wydatków i zobowiązań, okresie realizacji poszczególnych przedsięwzięć oraz jednostce, która będzie za tę realizację odpowiedzialna lub będzie ją koordynowała. Inicjatywa w zakresie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej należy do zarządu jednostki samorządowej[10].

Bezpośredni związek m.in. z kształtem budżetu lokalnego ma wieloletni plan inwestycyjny, choć nie wspomina o nim ustawa o finansach i nie jest on instrumentem *stricte* finansowym. W planie inwestycyjnym zawiera się spis zadań do wykonania w każdym roku, którego plan dotyczy, w kolejności od najważniejszego dla rozwoju danej jednostki samorządowej, z uwzględnieniem kwot, jakie są niezbędne do prawidłowego wykonania każdego zadania[11].

Ostatnim istotnym narzędziem o charakterze finansowym jest budżet zadaniowy. Głównym założeniem budżetu zadaniowego jest skonkretyzowanie oraz dokonanie hierarchizacji celów, na które mają zostać przeznaczone pieniądze samorządowe, a dodatkowo określa się mierniki, za pomocą których dokonuje się sprawdzenia efektywności wydatkowania środków. Ze względu na stopień skomplikowania procedur najczęściej budżet zadaniowy w praktyce wykorzystują miasta na prawach powiatu — w Polsce najdłużej stosuje to Kraków (od 1994 r.), ale pozytywne trendy widać także wśród mniejszych miast (od 1999 r. budżet zadaniowy uchwalają Olecko i Mikołajki)[12].

Drugi rodzaj instrumentu zarządzania strategicznego to programy operacyjne i finansowe. Programy definiuje on jako grupę projektów, którymi zarządza się w skoordynowany sposób i które służą realizacji wspólnych dla każdego projektu celów strategicznych[13]. Zaliczono do nich m.in. programy dotyczące ochrony środowiska, w tym gospodarowania odpadami, programy rewitalizacji czy wspierania przedsiębiorczości. Można tu odnaleźć także projekty z zakresu polityki społecznej.

Jako kolejny, trzeci instrument zarządzania strategicznego, zostało wymienione planowanie zagospodarowania przestrzennego.

© for this edition by CNS

Zagospodarowanie przestrzeni ma sprzyjać powstawaniu ładu przestrzennego, opierającego się na harmonii i spójności. Samorząd gminny wprowadza studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Ponadto plany uchwalane są na poziomie województwa oraz całego kraju, a dokumenty gminne muszą być z nimi spójne. Planowanie w tym zakresie spełnia funkcję kontrolną (kontrola zabudowy przestrzeni) oraz niejako „harmonizującą" (godzi interesy prywatne z publicznymi). Plany miejscowe muszą być zgodne ze studium i są uchwalane w celu konkretnego ustalenia przeznaczenia terenów.

Marketing terytorialny — następny z instrumentów wyodrębnionych przez H. Gawrońskiego — ma za zadanie łączyć siły działające w poszczególnych jednostkach terytorialnych w ten sposób, aby pracowały na jeden wspólny cel. Z tego względu też koncepcja ta jest bardzo szeroka i obejmuje proces analizy, planowania i wreszcie realizacji oferty dóbr czy usług danej jednostki w zakresie wszystkich istotnych pól aktywności jednostek terytorialnych oraz ich władz. W literaturze często zatem przyznaje się marketingowi terytorialnemu rolę klamry spinającej działalność w zakresie zagospodarowania przestrzennego, edukacji, promocji, turystyki, logistyki (np. miejskiej) i innych polityk publicznych. W związku z tym właśnie np. w wypadku miast określa się je mianem megaproduktu, a poszczególne dziedziny polityk miejskich to tzw. subprodukty. Należy podkreślić, że niezależnie od tego, o jakiej jednostce terytorialnej mowa, instytucje publiczne funkcjonujące na jej obszarze powinny postrzegać siebie jako „trybik w maszynie" niezbędny do sprawnego i efektywnego działania całości.

Jako piąty instrument H. Gawroński wymienia koncepcje zaspokajania usług publicznych. Wyróżnia on trzy modelowe strategie. Model partnerskiego współdziałania zakłada, że gminie zależy na zapewnieniu satysfakcjonującego mieszkańców poziomu (w tym jakości) zaspokajania potrzeb przez konkretne usługi. Na rynku funkcjonują zarówno podmioty prywatne, jak i publiczne, które działają na wyodrębnionych polach aktywności, nie konkurując bezpośrednio. Model konkurowania rynkowego zakłada przejęcie przez instytucje prywatne części zadań instytucji publicznych bez określenia reguł funkcjonowania rynku. Ostatni model — elastycznego działania — oznacza istnienie dobrze rozwiniętego sektora publicznego, dążącego jednak do wzrostu zaangażowania organizacji prywatnych w realizację usług publicznych[14].

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) ma sprzyjać poprawie infrastruktury oraz świadczonych usług. Zakłada się przede wszystkim, że sektor prywatny — angażując się w różnego rodzaju przedsięwzięcia — może je wspierać kapitałem czy wiedzą (zwłaszcza w zakresie zarządzania). Ponadto organizacje nastawione na zysk lepiej niż administracja publiczna potrafią zarządzać ryzykiem czy bardziej optymalnie wykorzystują posiadane zasoby. Wskazuje się jednak na pewne zagrożenia płynące z tego sposobu współpracy, m.in. ze względu na mniejszą kontrolę nad procesem wykonawczym (choć np. polska ustawa o PPP wspomina o prawie podmiotu publicznego do bieżącej kontroli realizowanych przedsięwzięć), wzrost opłat za usługi świadczone przez usługodawcę z sektora prywatnego, obniżenie poziomu jakości tych usług czy niedozwoloną współpracę (np. w formie dodatkowych preferencji dla przedsiębiorstwa w zamian za zdjęcie odpowiedzialności za realizację jakiegoś zadania z instytucji publicznej). Wydaje się jednak, że dużą część tych zagrożeń można wyeliminować przez odpowiednie zapisy w umowach między partnerami.

Do instrumentów zarządzania strategicznego zaliczono również strategiczną

© for this edition by CNS

współpracę między jednostkami samorządu terytorialnego. Współpraca ta nie jest celem samym w sobie, lecz służy rozwiązywaniu lokalnych czy regionalnych problemów, pozwala niejako uczyć się zarządzania jednostką samorządową. Może ona przyjmować formy porozumień, związków, stowarzyszeń, euroregionów lub partnerstw samorządowych. Przywództwo lokalne wydaje się instrumentem niezbędnym do stabilności strategii rozwoju lokalnego. Zadaniem liderów jest wyznaczanie kierunków działania, celów, a w dalszej kolejności inspirowanie pracowników instytucji publicznych oraz społeczności lokalnej do ich realizacji. Jest to tym trudniejsze zadanie, że działają oni w warunkach ograniczonych zasobów oraz sprzecznych interesów. Do tego dochodzi ich indywidualny interes polityczny w związku z wyborami samorządowymi — istnieje bowiem niebezpieczeństwo „narażenia" się niepopularnymi zarządzeniami niektórym grupom wyborców. Chociaż proces przywództwa wiąże się ściśle z procesami zarządzania, to należy także zauważyć, że lider (przywódca) to coś więcej niż tylko menadżer czy kierownik. Posiadanie cech przywódczych nie zwalnia lokalnego lidera z rozwoju umiejętności menadżerskich. Jedna z teorii zarządzania (Robin Hambleton) na poziomie lokalnym mówi o przejściu od perspektywy postrzegania samorządu lokalnego jako narzędzia służącego wytwarzaniu i dostarczaniu usług publicznych do perspektywy, w której przywództwo staje się najistotniejszym narzędziem potrzebnym do rozwoju społeczności lokalnej[15].

Partycypację społeczną definiować można jako udział społeczności lokalnej (zarówno osób fizycznych, jak i różnego rodzaju organizacji) w podejmowaniu decyzji. Pozwala to na budowanie więzi i tożsamości z miejscem, tworzenie poczucia współodpowiedzialności za nie i wzmacnia motywację do działań o charakterze konstruktywnym. Pozytywnym efektem wdrażania idei partycypacji społecznej jest spadek liczby i siły konfliktów społecznych na rzecz rozwoju demokracji lokalnej i poprawy ogólnego klimatu społecznego. Istotne jest, aby procesy partycypacyjne miały jak największy zasięg, a więc umożliwiały zaangażowanie jak największej liczby zainteresowanych daną kwestią. Przede wszystkim więc każda grupa interesu musi mieć swoją reprezentację, również grupy marginalizowane (chodzi tu głównie o możliwość wzięcia udziału np. w debacie, nawet jeśli ostatecznie nie zdecydują się na to). Władze powinny być maksymalnie otwarte, co sprowadza się do ułatwienia kontaktów wszystkich zainteresowanych z urzędnikami, usprawnienia procesów komunikacyjnych oraz umożliwienia kontroli podejmowanych przez władze decyzji i działań.

Ostatni instrument to strategiczna karta wyników. W wypadku tworzenia strategii po etapie jej realizacji następuje kontrola, natomiast w trakcie dokonywany jest monitoring pozwalający na wprowadzanie zmian w reakcji na bieżące zmiany w otoczeniu. Zrównoważona karta wyników (*Balanced ScoreCard*) pozwala na ocenę realizacji strategii z czterech punktów widzenia: perspektywy finansowej, klienta, procesów wewnętrznych (koordynacja działań) oraz wzrostu i uczenia się (gotowość i zdolność organizacji do wprowadzania zmian mających poprawić efekty realizacji strategii). Ważne jest to, że poza stosowaniem do pracy całej organizacji można za jej pomocą oceniać pracę poszczególnych działów[16].

Dysfunkcjonalność zarządzania strategicznego

Poza oczywistymi korzyściami ze stosowania zasad zarządzania strategicznego w jednostkach samorządu terytorialnego można znaleźć również pewne dysfunkcje. Pierwsza z nich to kwestia zmienności władz lokalnych. Dość często zdarza się, że wójt (burmistrz, prezydent, starosta, marsza-

© for this edition by CNS

łek województwa) sprawuje swoją funkcję przez kilka kadencji. Jeśli dodatkowo układ polityczny w radzie gminy/miasta/powiatu/sejmiku województwa sprzyja realizacji dotychczas uchwalonych dokumentów strategicznych, rzeczywiście mogą być one konsekwentnie realizowane. W innych wypadkach każda alternacja władzy może powodować zaniechanie wdrażania dotychczasowych planów strategicznych i uchwalanie nowych. Drugi problem stanowi świadomość i wiedza dotycząca zarządzania strategicznego, jaką prezentują przedstawiciele władz lokalnych oraz ogólnie kompetencje menadżerskie władz lokalnych. Należy jednak pamiętać, że problem ten dotyczy również „szeregowych" pracowników instytucji publicznych. Trzecia dysfunkcja odnosi się do braku wypracowanych standardów oceny dotychczas podejmowanych działań lub też niewystarczającej ich weryfikacji. Czwarta przeszkoda ma charakter finansowy i wiąże się ze zbyt niskimi dochodami jednostek samorządowych i trudnościami w utrzymaniu płynności finansowej.

Podsumowanie

Polski samorząd w dużej mierze ciągle uczy się zarządzania strategicznego. W latach 90. XX w., tuż po przemianach systemowych, ta forma zarządzania zbyt mocno kojarzyła się z odrzuconym systemem gospodarki centralnie sterowanej i dlatego raczej nie była stosowana. Zmiany następowały wraz ze zbliżającą się akcesją Polski do Unii Europejskiej. Zarówno bowiem przed-, jak i poakcesyjne programy wsparcia finansowego wymagały od samorządów posługiwania się tą formą zarządzania publicznego. Fakt ten dobrze widać chociażby na przykładzie gmin, które wymogami polskiego prawa nie są zobowiązane do tworzenia strategii rozwoju — ale ze względu na takie wymogi przy aplikacji o środki unijne w zasadzie nie ma gminy, która by takowych strategii nie miała. Zjawisko to należy zasadniczo ocenić pozytywnie, złożoność otoczenia społeczno-ekonomicznego bowiem, w ramach którego przyszło funkcjonować obecnym jednostkom samorządu terytorialnego, sprawia, iż zarządzanie strategiczne staje się procesem niezbędnym.

[1] T.G. Grosse, *Cele i zasady polityki regionalnej państwa*, Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na temat Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010, s. 14.

[2] J. Hadyński, *Strategie rozwoju lokalnego. Aspekty lokalne i regionalne rozwoju terytorialnego*, Poznań 2011, s. 34.

[3] *Ibidem*, s. 35.

[4] R. Krupski, *Zarządzanie strategiczne. Koncepcje — metody*, Wrocław 2003, s. 97.

[5] J. Hadyński, *op. cit.*, s. 55.

[6] M. Marchesnay, *Zarządzanie strategiczne. Geneza i rozwój*, Warszawa 1994, s. 48.

[7] B. Hedberg, S. Jonsson, *Formułowanie strategii jako proces nieciągły*, „Problemy Organizacji" 1977, nr 2, s. 21.

[8] H. Gawroński, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Warszawa 2010, s. 31.

[9] J. Hadyński, *op. cit.*, s. 62.

[10] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157 poz. 1240 z 2009 r., tekst jednolity ze zm.

[11] A. Milewska, *Zarządzanie strategiczne w lokalnej wspólnocie samorządowej jako narzędzie racjonalizacji wydatków publicznych — przegląd podstawowych obszarów*, „Zeszyty Naukowe Polityki Europejskiej, Finanse i Marketing" 2011, nr 6 (55), s. 64.

[12] M. Korolewska, K. Marchewka-Bartkowiak, *Budżet zadaniowy w samorządach terytorialnych — analiza wyników badania ankietowego oraz studium przypadków na przykładzie miast na prawach powiatu*, „Studia BAS" 2013, nr 1(33), s. 164.

© for this edition by CNS

[13] H. Gawroński, *op. cit*., s. 83.

[14] *Ibidem*, s. 122.

[15] P. Swianiewicz, U. Klimska, A. Mielczarek, *Nierówne koalicje — liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Warszawa 2004, s. 25.

[16] D. Kuchta, R. Ryńca, *Zrównoważona Karta Wyników i Zrównoważona Karta Działania*, „Badania Operacyjne i Decyzje" 2007, nr 3–4, s. 94.

Bibliografia

Gawroński H., *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.

Grosse T.G., *Cele i zasady polityki regionalnej państwa*, Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na temat Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

Hadyński J., *Strategie rozwoju lokalnego. Aspekty lokalne i regionalne rozwoju terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2011.

Hedberg B., Jonsson S., *Formułowanie strategii jako proces nieciągły*, „Problemy Organizacji" 1977, nr 2.

Korolewska M., Marchewka-Bartkowiak K., *Budżet zadaniowy w samorządach terytorialnych — analiza wyników badania ankietowego oraz studium przypadków na przykładzie miast na prawach powiatu*, „Studia BAS" 2013, nr 1.

Krupski R., *Zarządzanie strategiczne. Koncepcje — metody*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2003.

Kuchta D., Ryńca R., *Zrównoważona Karta Wyników i Zrównoważona Karta Działania*, „Badania Operacyjne i Decyzje" 2007, nr 3–4.

Marchesnay M., *Zarządzanie strategiczne. Geneza i rozwój*, Poltext, Warszawa 1994.

Milewska A., *Zarządzanie strategiczne w lokalnej wspólnocie samorządowej jako narzędzie racjonalizacji wydatków publicznych — przegląd podstawowych obszarów*, „Zeszyty Naukowe Polityki Europejskiej, Finanse i Marketing" 2011, nr 6.

Swianiewicz P., Klimska U., Mielczarek A., *Nierówne koalicje — liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157 poz. 1240 z 2009 r., tekst jednolity ze zm.

Strategic management in local government — a theoretical approach

Summary

Public management in the local government is to meet the needs of society in the form of public programs relating to particular issues. This form of policy-making is increasingly important for self-government. This is due to, inter alia, an increase in the complexity of the socio-economic space, serving as the environment for self-government units, and it makes strategic management not just a good practice but a necessary one. The article presents the theoretical framework of strategic management in terms of local government.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, zarządzanie strategiczne, polityka regionalna, strategia, instrumenty, usługi publiczne

Keywords: local government, strategic management, regional policy, strategy, instruments, public services

© for this edition by CNS