

Część VI

ARTYKUŁY DYSKUSYJNE

WYZWANIA WSPÓŁCZESNEJ TEORII I PRAKTYKI ZARZĄDZANIA

GUSTAW MIKIELEWICZ

WYŻSZA SZKOŁA EKONOMICZNO-HUMANISTYCZNA
IM. PROF. SZCZEPANA A. PIENIĄŻKA W SKIERNIEWICACH

Wstęp

Artykuł poświęcony jest problematyce wyzwań wobec współczesnego świata zarządzania. Dotyczy to teorii i praktyki zarządzania, a także kształcenia w tej dziedzinie. Toczy się dyskusja nad tożsamością nauki zarządzania, jej przedmiotem, zakresem oraz miejscem wśród innych dziedzin i dyscyplin naukowych. W tym względzie ujawniają się zróżnicowane, niekiedy odmienne poglądy, a liczne dyskusje środowiskowe nie kończą się konsensusem. Fakt ten powoduje istotne implikacje dla samej nauki zarządzania, przede wszystkim praktyki zarządzania i kształcenia w tej dziedzinie.

W artykule podjęto próbę wskazania jednego z możliwych kierunków postępowania w celu uzyskania takiego konsensusu w oparciu o podejście systemowe. Ze względu na złożoność zagadnienia, przedkładaną propozycję traktować należy jako polaryzowanie postępowania, biorąc pod uwagę potrzebę poszukiwania wyjścia ze swoistego błędnego koła oraz rzeczywistą konieczność ukształtowania i usystematyzowania nauki zarządzania. Szczególną uwagę zwraca się przy tym na wzajemne relacje między nauką i praktyką zarządzania oraz kształceniem w tej dziedzinie.

1. Sytuacja problemowa w dziedzinie teorii zarządzania

Zarządzanie od dawna postrzegane jest jako jeden z czynników produkcji co najmniej równoważny takim czynnikom, jak praca, kapitał i zasoby naturalne. Zarządzanie traktowane jest także jako samodzielny czynnik produkcji. Myśl tę sformułował A. Marshall już na przełomie XIX i XX stulecia. Wynika to z faktu, iż to właśnie w rezultacie zarządzania dokonuje się kombinacja wykorzystania wszystkich innych czynników. Natomiast P. Drucker w połowie lat 50. XX wieku zasugerował, że zarządzanie nie jest jeszcze jednym z czynników produkcji, lecz powinno być uważane za czynnik centralny¹. Wydaje się, iż praktyka dobitnie

¹ P. Banaszyk, R. Fimińska-Banaszyk, A. Stańda, *Zasady zarządzania w przedsiębiorstwie*, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1997, s. 26-27.

potwierdza trafność tych stwierdzeń. Od jakości zarządzania zależą zatem efekty uzyskiwane przez organizacje wszystkich typów. Rolą nauki (teorii) zarządzania jest więc przyczynianie się do zrozumienia organizacji przez kierowników oraz pogłębiania ich umiejętności zarządzania nimi. Zadaniem zaś kierowników – dążenie do opanowania wiedzy i umiejętności z dziedziny zarządzania, aby móc je efektywnie wykorzystać w praktyce.

Sytuację w zakresie teorii organizacji i zarządzania obrazowo zilustrowano w książce *Kierowanie*². Przedstawiono w niej ewolucję teorii organizacji i kierowania, a także możliwe kierunki jej rozwoju. Ogólna teoria zarządzania wciąż jest oczekiwana, jednakże tymczasem korzystamy z istniejących, rozwijających się, teorii cząstkowych. Stanem obecnej teorii zarządzania nadal jest podejście eklektyczne. Może ono będzie, bądź też nie, cechować zarządzanie także w przyszłości. Każda z dotychczasowych szkół przyczyniła się do zrozumienia organizacji przez kierowników i pogłębienia ich umiejętności zarządzania nimi. Jednakże każda z tych szkół pomija lub niezadowolająco rozwiązuje wiele ważnych zagadnień organizacji. Nowsze podejście – systemowe – stwarza praktykom możliwość wnikliwszego spojrzenia na zagadnienia zarządzania organizacjami. W konkluzji autorzy cytowanej książki stwierdzają, że nieznanne jeszcze i niedostępne podejście może się pojawić, aczkolwiek możliwe jest też, że taki teoretyczny przełom nigdy nie nastąpi. Stąd też kierownicy – jak dotychczas – muszą na własną rękę wybierać właściwy sposób postępowania dla występujących sytuacji. Ale mogą też zagubić się, według określenia Harolda Koontza (1961 rok), w „dżungli teorii zarządzania”. Z drugiej strony, taka różnorodność teorii może się okazać dla nich pożyteczna.

Nauka zarządzania w krajach anglosaskich traktowana jest jako oddzielna dziedzina nauki – *management* albo *business administration*. W naszych zaś polskich warunkach zarządzanie uznawane jest za dyscyplinę naukową w dwóch dziedzinach nauki – ekonomicznych i humanistycznych. Toczy się zatem dyskusja o przedmiocie, zakresie i treści nauki zarządzania oraz jej miejscu wśród innych dziedzin i dyscyplin naukowych – chodzi o to, czy uczynić naukę zarządzania oddzielną dziedziną nauki. Spór ten ma istotne implikacje zarówno teoretyczne, jak i praktyczne, a także w odniesieniu do procesu kształcenia.

Po pierwsze, bez rozstrzygnięcia tego sporu trudno prowadzić badania naukowe w dziedzinie zarządzania. Powszechne jest bowiem zjawisko w niejasności ocen, kogo uznać za specjalistę w dziedzinie zarządzania, a w konsekwencji mającego uprawnienia do prowadzenia zajęć na kierunku zarządzanie (legitymowanie się kierunkiem ukończenia studiów, dorobek naukowy, publikacje).

Po drugie, bez określenia treści nauki zarządzania niemożliwe jest racjonalne opracowanie programów kształcenia. Łatwo zauważyć, jak wielką mozaiką charakteryzują się programy nauczania na kierunku zarządzanie. Stanowią one swoisty konglomerat przedmiotów z różnych dziedzin nauki, określanymi dotychczasowymi

² A.F. Stoner, Ch. Wankel, *Kierowanie*, PWN, Warszawa 1997, s. 45-69.

standardami, nie układającymi się w spójną całość właściwą nauce zarządzania. Gubią się w tym zarówno studenci, jak i uczestnicy wszelkich kursów oraz studiów podyplomowych. Daje tu o sobie znać „rozmytość” podmiotu, zakresu i treści nauki zarządzania.

Po trzecie, bez wyrazistego określenia nauki zarządzania trudno zapewnić właściwy poziom naukowości w praktyce zarządzania. Nauka zarządzania powstała z praktyki i praktyce tej ma służyć. Indukcyjne podejście w tej nauce (uogólnianie, wnioskowanie) charakteryzuje się jednak znaczącym opóźnieniem i niekompletnością. Cechy poszczególnych koncepcji zarządzania są formułowane wysoce niejednoznacznie. Niejednokrotnie przez poszczególnych autorów są one odmiennie charakteryzowane, a także określana jest ich praktyczna przydatność. Wielu koncepcjom brakuje operacjonalizacji, czyli zestawu metod i technik zarządzania zapewniających praktyczne wykorzystanie tych koncepcji. Z drugiej strony, pojawiające się specyficzne metody i techniki wymykają się określonej koncepcji zarządzania. Należy też odnotować niejednoznaczność wielu używanych pojęć; z reguły większość z nich ma kilka lub kilkanaście definicji. Ponadto, natłok tych cząstkowych koncepcji niedostatecznie uwzględnia uwarunkowania ich praktycznego wykorzystania. Na tym tle daje się zauważyć sceptycyzm, a nawet rozczarowanie kadry kierowniczej, poszukującej skutecznych narzędzi rozwiązywania problemów decyzyjnych. W konsekwencji, kierownicy częstokroć zdani są na własne doświadczenie, doświadczenie innych oraz intuicję (co również ma znaczenie ze względu na sztukę zarządzania, uzupełniającą naukę zarządzania).

2. Systemowa koncepcja teorii zarządzania

2.1. Przedmiot teorii zarządzania

Jak wspomniano, występuje wiele szkół (trendów) teorii zarządzania, a także nowych kierunków, obejmujących specyficzne punkty widzenia na względnie ograniczony zbiór zagadnień. Omówiliśmy także implikacje tego stanu rzeczy. Należy zatem poszukiwać wyjścia z występującej sytuacji i wypracować ogólną koncepcję teorii zarządzania. Pomocne w tym względzie jest podejście systemowe.

Punkt wyjścia w tym zakresie stanowi rozpatrzenie **przedmiotu** teorii zarządzania, a także **konieczności i możliwości** wyodrębnienia tej teorii. Należy podkreślić, iż nie są to zagadnienia nowe. Tożsamość nauki zarządzania stawiana była w Polsce wielokrotnie, m.in. w okresie międzywojennym, w latach 60. ubiegłego wieku w ramach polskiej szkoły prakseologii, a także w latach 70. wraz z rozwojem ośrodków akademickich nauki o zarządzaniu. Interesujący jest też fakt, iż zagadnienia te były rozpatrywane kilkadziesiąt lat temu wraz z propozycjami rozwiązań w ujęciu systemowym^{3, 4}. Cytowana niżej książka [3] amerykańskich naukowców

³ R. Johnson, F. Kast, J. Rosenzweig, *Sistemy i rukowodstwo (teorija sistiem i rukowodstwo sistiemami)*, Wyd. „Sowietskoje radio”, Moskwa 1971.

⁴ G. Popow, *Problemy teorii uprawlenija*, Ekonomika, Moskwa 1970.

została wydana w 1962 roku, drugie zaś jej wydanie (uzupełnione, rozszerzone) ukazało się w roku 1967 (przetłumaczone na język rosyjski). Należy też odnotować toczącą się w ostatnich latach dyskusję nad tymi zagadnieniami wśród środowisk i naukowców polskich⁵.

Rozpatrując powyższe, rozpocząć należy od analizy struktury wiedzy o zarządzaniu. Wiele nauk zajmuje się różnorodnymi aspektami zarządzania, stąd też niejednokrotnie proponuje się brać pod uwagę tylko niektóre „rozdziały” tych nauk. Każdy jednak aspekt ma charakter abstrakcyjny – w praktyce bowiem pojedynczy aspekt w czystej postaci nie występuje. Wyróżnianie aspektu zarządzania w naukach zależy od tego, jak rozumiany jest przedmiot tych nauk. Reasumując, można rozpatrywać wiele wariantów: występuje system wiedzy o zarządzaniu składający się z wielu nauk; system wiedzy, na który składają się „rozdziały” różnych nauk; system wiedzy obejmujący różne nauki lub ich części oraz szczególną naukę zarządzania; istnieje tylko nauka zarządzania⁶. Celowe jest zatem odróżnianie naukowych podstaw zarządzania od nauki zarządzania obejmującej teorię kierownictwa i sztukę zarządzania.

Kluczową sprawą dla wyodrębnienia nauki zarządzania jest wyraziste określenie jej przedmiotu badań. Wiele problemów w tym względzie wynika bowiem z faktu utożsamiania obiektu i przedmiotu badań oraz klasyfikacji nauk w zależności od badanych przez nie obiektów. Taka klasyfikacja jest uzasadniona, konieczna jest jednak również klasyfikacja z punktu widzenia przedmiotu badań.

Obiektem badań nauki zarządzania są organizacje. W ujęciu systemowym, każda organizacja stanowi system organizacyjny (tzn. w skład którego wchodzi także czynnik ludzki, społeczny), który można zdefiniować jako zbiór elementów i związków między nimi, tworzących jednolitą całość, współdziałający z otoczeniem, ukierunkowany na osiągnięcie ustalonego celu zgodnie z planem. Podstawowymi cechami systemu organizacyjnego są zatem: celowość, zachowania, planowość działania, współdziałanie z otoczeniem. Każdy system organizacyjny składa się z dwóch podsystemów: podsystemu wykonawczego (obiekt zarządzania) i podsystemu zarządzania, znajdujących się we wzajemnych relacjach oraz relacjach z otoczeniem.

W podsystemie wykonawczym odbywa się wytwarzanie produktów bądź świadczenie usług, charakterystycznych dla danego typu organizacji. Proces wykonawczy realizowany jest przy wykorzystaniu bazy produkcyjnej (usługowej) i technologii, spełnia obiektywne warunki „fizycznej” (najogólniej rzecz ujmując) realizowalności zadań. Podsystem zarządzania natomiast ukierunkowany jest na formułowanie celów organizacji, koordynację działań i stymulowanie członków

⁵ Zob.: S. Sudoł, *Przedmiot i zakres nauk o zarządzaniu oraz ich miejsce wśród dziedzin i dyscyplin naukowych*, „Przegląd Organizacji”, nr 2/2004; M. Trocki, *Tożsamość nauk o zarządzaniu*, „Przegląd Organizacji”, nr 1/2005; Ł. Sułkowski, *Problem demarkacji nauk o zarządzaniu*, „Przegląd Organizacji”, nr 1/2007.

⁶ G. Popow, op. cit., s. 91.

organizacji, a także racjonalne wykorzystanie dysponowanych zasobów dla sprawnego i skutecznego osiągnięcia ustalonych celów.

W ujęciu systemowym, zarządzanie w systemie organizacyjnym stanowi zatem działalność kierowniczą, która opiera się na wykorzystaniu i zapewnieniu przestrzegania obiektywnych praw właściwych danemu obiektowi zarządzania (podsystemowi wykonawczemu); urzeczywistnianą przez podsystem zarządzania; odpowiadającą zasadom właściwym samemu procesowi zarządzania, wspólnym dla różnych rodzajów zarządzania i specyficznych dla poszczególnych organizacji, a także zasadom syntezy ogólnych i specyficznych cech zarządzania; uzupełnianą sztuką zarządzania⁷. Przedmiotem nauki zarządzania są zatem zasady (nie prawa), które są właściwe zarządzaniu jako całości, nie zaś poszczególnym aspektom czy funkcjom zarządzania. Tak rozumiany – w ujęciu systemowym – przedmiot nauki zarządzania wnosi nową jakość, syntetyzuje bowiem wszystkie aspekty zarządzania w ich wzajemnym powiązaniu i uwarunkowaniu.

Z drugiej strony, nauka zarządzania prezentuje się jako nauka systematycznego rozpatrywania problemów kierowania organizacją⁸. Praktyczne problemy zarządzania (podobnie jak obiekty) zasadniczo nie poddają się tradycyjnej klasyfikacji według dyscyplin naukowych. Są one z natury „adyscyplinarne”, zatem także z tego powodu nauka zarządzania powinna generować wiedzę integracyjną, co wymaga odpowiedniego instrumentarium, aby poruszać się między dyscyplinami naukowymi, jeśli ma funkcjonować nie interdyscyplinarnie, lecz „infradyscyplinarnie”. W tym sensie nauka zarządzania poprzedzać powinna dyscypliny podstawowe. Jest ona pierwszym adresatem, jeżeli chodzi o wyjaśnianie i rozwiązywanie problemów zarządzania. W razie konieczności sięga po dorobek innych nauk. Stąd też zadaniem nauki zarządzania jest opracowywanie zasad pozwalających na formułowanie praktycznych problemów kierowania i oferowanie wiedzy o ich rozwiązywaniu. Reasumując, nauka zarządzania strukturalizuje i powinna rozwijać się wokół przedmiotu zarządzania oraz zasady problemowego ukierunkowania. Z tego względu nauka zarządzania jest dyscypliną naukową szczególnego rodzaju, strukturalnie powinna przedstawić się inaczej, aniżeli dyscypliny podstawowe i powinna funkcjonować na innych zasadach.

Konieczność istnienia nauki zarządzania wynika z potrzeby uwzględniania wszystkich aspektów zarządzania, ich syntezy. Takie są potrzeby praktyki, których nie może spełnić żadna inna nauka bez zmiany jej przedmiotu badań. Natomiast możliwość ukształtowania nauki zarządzania wiąże się tylko z występowaniem takich zasad w praktyce zarządzania, które w nie wchodzi oraz – co szczególnie ważne – ze swej natury nie mogą stanowić przedmiotu żadnej z istniejących nauk⁹.

⁷ Jest to określenie zarządzania merytorycznie zbieżne z podanym [w:] G. Popow, *Problemy teorii uprawienia*, op. cit., s. 89.

⁸ H. Steinmann, G. Schreyogg, *Zarządzanie*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 1995, s. 43-44.

⁹ G. Popow, op. cit., s. 111.

Możliwość ta wiąże się także z wypracowaniem przez naukę zarządzania instrumentarium integracji wiedzy wypracowanej przez inne nauki dotyczące zarządzania. Wydaje się zatem, iż wokół przedmiotu i metod nauki zarządzania, a także wyżej wymienionych zagadnień powinna toczyć się dyskusja nad istotą i wyodrębnieniem nauki zarządzania, co w konsekwencji zaowocowałoby wypracowaniem systemowej koncepcji nauki zarządzania. Jeżeli zaś uznamy, że nie ma potrzeby i możliwości wyodrębnienia nauki zarządzania, pozostaje wówczas zadowolić się zasadniczo dotychczasowym „rozmytym” stanem rzeczy, godząc się ze wskazanymi wcześniej negatywnymi skutkami.

2.2. Rozdziały i treść teorii kierownictwa. Sztuka zarządzania

Omówione wyżej (w ujęciu syntetycznym) problemy dotyczące przedmiotu i zakresu nauki zarządzania, jej tożsamości i miejsca wśród innych nauk, a także zróżnicowane podejścia do ich rozwiązania, utrudniają nie tylko prowadzenie badań w dziedzinie zarządzania. Wpływa to zasadniczo także na przekazywanie wiedzy o zarządzaniu w procesie nauczania (naukę rozumianą w sensie dydaktycznym).

Istnieje wiele uznanych, cenionych podręczników traktujących o zarządzaniu; liczne z nich dotyczą poszczególnych aspektów zarządzania. Należy jednakże zauważyć, że rozdziały i treść w tych podręcznikach dotyczą poszczególnych aspektów i cech zarządzania w ujęciu bardziej lub mniej kompleksowym. Zarządzanie jednak nie stanowi zwykłej sumy jego poszczególnych aspektów i cech. Ponadto, w podręcznikach nie występuje wyraziste rozróżnienie między całym zespołem (systemem) wiedzy o zarządzaniu a teorią i sztuką zarządzania. Występuje zatem potrzeba usystematyzowania oraz strukturalizacji rozdziałów i treści kształcenia w dziedzinie zarządzania. Podstawowe kryteria w tym względzie stanowić powinny przedmiot teorii zarządzania oraz logika procesów zarządzania. Traktując zarządzanie jako spójną całość jego aspektów i cech, a także kierując się powyższymi kryteriami, celowe jest pogrupowanie tych aspektów i cech wokół najważniejszych modułów („rdzeni”, „węzłów”, „kamieni milowych”), ze wskazaniem zasadniczych zależności między nimi (ze sprzężeniem zwrotnym włącznie).

W ujęciu systemowym proponuje się następujące rozdziały i treść teorii kierownictwa oraz sztuki zarządzania dla celów kształcenia¹⁰:

Rozdział I. Ewolucja teorii organizacji i zarządzania

Rozdział II. Mechanizm zarządzania (systemologia)

- 2.1. Organizacja jako system działania. Podsystem wykonawczy i podsystem zarządzania oraz relacje między nimi;
- 2.2. Otoczenie organizacji;
- 2.3. Misja, wizja i cele organizacji;
- 2.4. Sposoby oddziaływania na podsystem wykonawczy;

¹⁰ Na podstawie G. Popow, *Problemy teorii uprawlenija*, op. cit., s. 121-122.

- 2.5. Polityka organizacji oraz strategię postępowania;
- 2.6. Ogólne zasady kształtowania i funkcjonowania podsystemu zarządzania.

Rozdział III. System zarządzania (*strukturologia*)

- 3.1. Model funkcjonalny systemu zarządzania (funkcje zarządzania i relacje między nimi);
- 3.2. Kształtowanie struktury organizacyjnej;
- 3.3. Kadry i środki techniczne zarządzania.

Rozdział IV. Funkcjonowanie systemu zarządzania (*procesologia*)

- 4.1. Identyfikacja i formułowanie sytuacji problemowej (decyzyjnej);
- 4.2. Proces zarządzania i podejmowanie decyzji;
- 4.3. Koncepcje i metody zarządzania;
- 4.4. Formalizacja zarządzania.

Rozdział V. Sztuka zarządzania

Rozdział VI. Doskonalenie zarządzania (*innowacjologia*)

- 6.1. Tendencje rozwojowe w zarządzaniu;
- 6.2. Metodologia doskonalenia;
- 6.3. Ekonomia doskonalenia;
- 6.4. Inżynieria doskonalenia.

Rozdział VII. Sprzężenia zwrotne między rozdziałami

Przedstawione rozdziały i ich treść – z założenia – stanowią „rdzeń” (osnowę) teorii zarządzania i przekazywania wiedzy o zarządzaniu w procesie nauczania. Rdzeń ten podlega swoistej obudowie, tj. w jakim zakresie i charakterze (kontekście) wykorzystany zostanie dorobek innych nauk z punktu widzenia potrzeb teorii i praktyki zarządzania. Każdą propozycję w tym zakresie należy rozważać pod kątem kompletności przedmiotu teorii zarządzania, logiki rozdziałów oraz specyfiki ich treści.

3. Doskonalenie systemów zarządzania organizacjami

Przedstawione rozdziały teorii kierownictwa i ich treść odpowiadające przedmiotowi oraz logice zarządzania, a także umiejscowienie zarządzania w systemie organizacyjnym, przyczyniają się nie tylko do racjonalnego przekazywania wiedzy w procesie nauczania. Wnoszą one także istotny wkład do metodologii doskonalenia systemów zarządzania organizacjami. Doskonalenie to może dotyczyć systematycznego usuwania niedociągnięć w zarządzaniu, jego planowego usprawniania, a także twórczego zaprojektowania nowego systemu zarządzania w ramach projektowanej organizacji.

Całość systemu organizacyjnego (określonego w ppkt 2.1) można opisać za pomocą zestawu zmiennych charakteryzujących jego części składowe wraz ze wskazaniem związków występujących między nimi, tj. w postaci modelu strukturo-

ralnego systemu organizacyjnego¹¹. Cechą charakterystyczną tego modelu jest jego korespondencja z przedstawionym przedmiotem i rozdziałami teorii zarządzania. Fakt ten istotnie przyczynia się do generowania różnorodnych wariantów koncepcji teorii zarządzania. W tym miejscu pragniemy jednakże podkreślić dodatkowy walor prezentowanego modelu strukturalnego, a mianowicie jego wkład w metodologię projektowania udoskonaleń systemów zarządzania. Zmienne pierwotne formułują wymagania pod adresem systemu zarządzania pochodzące zarówno z zewnątrz (otoczenie), jak i z wewnątrz organizacji (pozostałe zmienne pierwotne). Należy podkreślić, iż niektóre z tych zmiennych mają charakter częściowo zadany, częściowo zaś są to zmienne regulowane. Rozpatrywać też należy zależności między zmiennymi w ramach poszczególnych bloków. Wynika to z faktu występowania i potrzeby uwzględniania zawsze mających miejsce sprzężeń zwrotnych.

4. Sytuacja problemowa w praktyce zarządzania

Prowadząc działalność, organizacje zaspokajają określone potrzeby społeczne, generując własny zysk lub ponosząc straty. Wszystko to uzależnione jest od wewnętrznej możliwości działania (potencjału), rodzajów i metod podejmowania decyzji, a także okoliczności zewnętrznych, w których działa organizacja (sytuacyjna możliwość działania).

Truizmem jest już twierdzenie, że organizacje wszystkich typów funkcjonują w turbulentnym otoczeniu, na które składa się wiele różnych elementów, wzajemnie powiązanych skomplikowanymi relacjami. W odróżnieniu od poprzednich okresów, współcześnie organizacje funkcjonują w warunkach wielkiej niepewności, zderzają się z całym zespołem zmiennych decyzyjnych. Przewartościowaniu uległ stopień wpływu organizacji na układ tych zmiennych. Przeważać zaczęły te, na które organizacje mają ograniczony wpływ (niekiedy wręcz żaden); zaczęły też dominować problemy decyzyjne o charakterze słabo strukturalizowanym (niejednoznacznie określone). W szczególności dotyczy to i odczuwalne jest przez „klasę średnią” (małe i średnie firmy) – stanowiącą dotychczas podstawę gospodarek i dobrobytu społeczeństw. Kształtuje się nowy ład światowy w relacjach: państwo – państwo, państwo – korporacje, korporacje – korporacje, państwo – rynek, przy tym w powiązaniu z instytucjami finansowymi. Duże organizacje zdominowały określanie potrzeb rynku, a zatem również specyfikację produktów (usług), kanały sprzedaży, dystrybucję, ceny, a także sferę badawczo-rozwojową. Następują fuzje i przejęcia, transakcje wiązane między państwami, przewartościowaniu ulegają zasady (w tym geopolityczne) lokacji kapitału i inwestycji, wyboru oraz wymagania pod adresem podwykonawców i poddostawców. Mówiąc obrazowo, kierownicy organizacji –

¹¹ L. Ewenko, *Organizacyjnyje struktury uprawlenija promyslennymi korporacijami SSZA*, „Nauka”, Moskwa 1983.

praktycy – stają przed problemem „odnalezienia się” w zaistniałej sytuacji problemowej, nabierającej cech stałych.

Należy podkreślić, iż dotyczy to nie tylko – chociaż przede wszystkim – małych i średnich firm. W warunkach globalizacji, gdy „wszystko oddziałuje na wszystkich”, turbulencja otoczenia dotyka także wielkich firm (znane są spektakularne bankructwa) oraz państw i ich bloków.

5. Relacje „teoria – praktyka – kształcenie” w dziedzinie zarządzania

Zachodzące przemiany implikują nowe wyzwania wobec współczesnego świata zarządzania: praktyki, teorii i kształcenia w dziedzinie zarządzania w ich wzajemnym powiązaniu. Punkt wyjścia w tym zakresie stanowią potrzeby praktyki. W szczególności, potrzeby te obejmują:

1. Określanie sytuacji problemowej organizacji. Wiąże się z tym identyfikacja problemów, przed jakimi staje organizacja; ustalanie ich źródeł i przyczyn powstawania; formułowanie problemów; określanie zależności przyczynowo-skutkowych między problemami; hierarchizacja i ustalanie priorytetów w rozwiązywaniu problemów.
2. Zarządzanie relacjami organizacji z otoczeniem. Obejmuje ono identyfikację, badanie oraz monitorowanie stanów i procesów zachodzących w otoczeniu; analizowanie potencjału i dyspozycyjności organizacji oraz badanie relacji zachodzących pomiędzy organizacją i jej otoczeniem; wypracowywanie koncepcji i strategii dotyczących kształtowania relacji „organizacja – otoczenie”, tworzących ramy dla strategicznych i operacyjnych działań organizacji.
3. Zintegrowane zarządzanie organizacją. Stanowi ono kompleksowe i spójne zarządzanie wielowymiarową działalnością organizacji, z uwzględnieniem wzajemnych zależności między tymi wymiarami; integruje zarządzanie w aspektach: funkcjonowanie, rozwój, ryzyko oraz w sytuacjach szczególnych (zagrożenie, konflikt, kryzys).

Klasyczne teorie (szkoły) zarządzania stanowią podstawę podejmowania decyzji w organizacjach, z drugiej zaś strony stanowią określony punkt odniesienia dla tworzenia nowych propozycji teoretycznych, mających na celu wypracowanie narzędzi, skutecznie wspomagających rozwiązywanie współczesnych problemów organizacji – w szczególności wyżej wymienionych. Problemowo ukierunkowana teoria zarządzania wychodzi naprzeciw potrzebom praktyki i kształcenia. Obecnie kolejność kształcenia jest odwrócona w relacji do praktyki ([6], s. 43-44). Najpierw bowiem wykłada się podstawy zarządzania, potem przekłada się je na możliwości stosowania i przechodzi się do zaleceń praktycznych, co wymaga dopiero poszukiwania problemów, do których nadawałyby się wydedukowane rozwiązania. Zmiana paradygmatu w tym względzie zapewniłaby symbiozę w relacjach „praktyka – teoria – kształcenie”.

Przedstawiona w poprzednim punkcie sytuacja problemowa w praktyce zarządzania wskazuje, że zarówno firmy, jak i państwa funkcjonują w warunkach wyjątkowej turbulencji otoczenia, na którą mają wpływ skomplikowane zjawiska i procesy polityczno-społeczne. Taka jest rzeczywistość. Jednakże rzeczywistość jest rzeczywistością konstruowaną. Dotyczy to zarówno organizacji, jak i relacji między nimi; otoczenie nie jest zatem zespołem zmiennych niezależnych. W warunkach globalizacji to podmioty w skali międzynarodowej konstruują mechanizmy regulacji kształtujące układ „organizacje – otoczenie”. Od tych konstrukcji zasadniczo zależy struktura i charakter otoczenia: „względnie stabilne i przewidywalne”, „perturbacyjno-reaktywne” czy też „turbulentno-wstrząsowe”. Rolą nauki jest analizowanie tych konstrukcji, ich założeń i podstaw wraz z określaniem powodowanych przez nie skutków. Te wszechstronne naukowe analizy są wysoce użyteczne społecznie, pomagają bowiem budować rzeczywistość bardziej racjonalną.

Podsumowanie

Zarządzanie organizacjami i relacjami z otoczeniem ma charakter wieloaspektowy, przy tym aspekty te są wzajemnie powiązane i uwarunkowane. Niedookreślony status nauki zarządzania i jej usytuowanie wśród innych dyscyplin naukowych pociąga za sobą negatywne konsekwencje w prowadzeniu badań w tej dziedzinie, kształceniu, a w rezultacie w naukowym wsparciu praktyki zarządzania.

Ustalenie tożsamości nauki zarządzania, uściślenie przedmiotu badań, wypracowanie programów kształcenia w tej dziedzinie, a także tworzenie nowych propozycji teoretycznych mających na celu skuteczną pomoc w rozwiązywaniu współczesnych problemów organizacji – stanowi wyzwanie wobec współczesnej teorii zarządzania.

Wiele uwagi poświęca się problematyce turbulencji otoczenia, w jakim funkcjonują organizacje. Poszukuje się sposobów, co jest zjawiskiem naturalnym, jak organizacje mają działać w tym turbulentnym otoczeniu. Zbyt mało uwagi poświęca się natomiast analizom przyczyn celowych, powodujących turbulencję otoczenia, skupiając się na czynnikach sprawczych. Powstrzymanie narastającej, przybierającej charakter trwały, turbulencji otoczenia stanowi wyzwanie wobec podmiotów globalnych, konstruujących rzeczywistość.

Obserwowalny rozdział między nauką i polityką, stosowanie metody „prób i błędów” pociąga za sobą wysokie koszty społeczne, gospodarcze i polityczne, o czym dobitnie świadczy rzeczywistość. Zapewnienie ścisłego współdziałania nauki i polityki, jako warunku uwolnienia społeczeństw od ponoszenia negatywnych skutków nietrafnych decyzji – oto wyzwanie zarówno pod adresem rządzących, jak i specjalistów w dziedzinie zarządzania.

Istnieje konieczność i możliwość wypracowania teorii zarządzania, opartej o założenia odpowiadające rzeczywistości, aby mogła ona spełniać swoje funkcje efektywnego i skutecznego wspierania praktyki zarządzania. Wymaga to zbioro-

wego, zorganizowanego wysiłku wielu środowisk naukowych współpracujących z praktykami.

LITERATURA

- [1] BANASZYK P., FIMIŃSKA-BANASZYK R., STAŃDA A., *Zasady zarządzania w przedsiębiorstwie*, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1997.
- [2] EWENKO L., *Organizacijonnyje struktury uprawlenija promyslennymi korporacijami SSZA*, „Nauka”, Moskwa 1983.
- [3] JOHNSON R., KAST F., ROSENZWEIG J., *Sistemy i rukowodstwo (teorija sistiem i rukowodstwo sistiemami)*, Wyd. „Sowietskoje radio”, Moskwa 1971.
- [4] POPOW G., *Problemy teorii uprawlenija*, Ekonomika, Moskwa 1970.
- [5] STEINMANN H., SCHREYOGG G., *Zarządzanie*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 1995.
- [6] STONER A.F., WANKEL CH., *Kierowanie*, PWN, Warszawa 1997.
- [7] SUDOŁ S., *Przedmiot i zakres nauk o zarządzaniu oraz ich miejsce wśród dziedzin i dyscyplin naukowych*, „Przegląd Organizacji”, nr 2/2004.
- [8] SUŁKOWSKI Ł., *Problem demarkacji nauk o zarządzaniu*, „Przegląd Organizacji”, nr 1/2007.
- [9] TROCKI M., *Tożsamość nauk o zarządzaniu*, „Przegląd Organizacji”, nr 1/2005.

ROLA STRATEGII ROZWOJU W ZARZĄDZANIU SAMORZĄDEM LOKALNYM

ELŻBIETA WANSACZ

GÓRNOŚLĄSKA WYŻSZA SZKOŁA HANDLOWA W KATOWICACH

*Samorząd to wszyscy mieszkańcy gminy,
a władze samorządowe są tylko naszymi reprezentantami,
których rolą jest służenie społeczności lokalnej (...).*

Rzecznik praw obywatelskich
prof. Andrzej Zoll

Wstęp

Władze samorządowe gmin stają przed koniecznością skutecznego rozwiązywania wielu istotnych problemów społecznych i gospodarczych. Codziennie realizują stojące przed nimi zadania, borykając się z trudnościami natury finansowej, organizacyjnej i społecznej. Muszą także zastanowić się, w jaki sposób skutecznie wykorzystywać szanse i przeciwdziałać zagrożeniom wynikającym z procesów integracji z Unią Europejską dla rozwoju gminy oraz w jaki sposób pozyskiwać zewnętrzne środki finansowe na realizację przedsięwzięć rozwojowych. Kolejnym problemem stojącym przed gminą jest to, w jaki sposób stymulować procesy rozwoju gospodarczego, co należy zrobić, aby stworzyć dogodne warunki dla powstawania nowych podmiotów gospodarczych, instytucji i organizacji oraz umożliwić rozwój już istniejących. Radni i wójtowie muszą także mieć na uwadze to, jak racjonalnie i efektywnie wykorzystywać zasoby własne, tj. kadrowe, organizacyjne, finansowe i przestrzenne oraz jak skutecznie chronić walory i zasoby środowiska przyrodniczego, dziedzictwa kulturowego i przeciwdziałać ich degradacji. Samorządy i organizacje sektora publicznego powinny mierzyć swój sukces nie tylko na podstawie liczby świadczonych usług czy realizacji budżetu, ale głównie na podstawie rezultatów planowanych działań oraz na podstawie tego, na ile udało się spełnić oczekiwania elektoratu. Głównym dokumentem strategicznym samorządów jest strategia rozwoju – ale czy spełnia ona swoje zadania? Czy samorządy realizują założenia tej strategii, w jakim stopniu strategia ułatwia pracę?

1. Formułowanie strategii rozwoju lokalnego

Projektowanie strategii to określenie, co gmina ma osiągnąć w przyszłości i jakie środki w tym celu wykorzystać. Strategia wyznacza pewien zestaw działań

w określonym horyzoncie czasowym, zwykle 15-20 lat. W tym okresie występują zmiany, co najmniej czterech ekip rządzących. Wobec tego strategia powinna być sporządzona ponad wszelkimi podziałami politycznymi i powinna zawierać wytyczne, ramy dla kolejnych przedstawicieli władzy samorządowej. Strategia powinna być tak skonstruowana, aby można było dalej realizować rozpoczęte działania i projekty, zwierać powinna niezbędne informacje, mierniki i procedury do jej kontynuacji. Strategia powinna służyć nie tylko urzędowi i jego pracownikom, ale głównie mieszkańcom społeczności lokalnej.

Proces formułowania strategii nie może być oderwany od konkretnej rzeczywistości. Nie może to być „koncert życzeń”, ale wybór najważniejszych i najpilniejszych – z punktu widzenia dynamizowania procesów rozwoju społecznego i gospodarczego oraz funkcjonowania społeczności lokalnej – celów oraz zadań realizacyjnych. Głównym czynnikiem ograniczającym zamierzenia rozwojowe jest niewystarczająca ilość środków finansowych, będących w dyspozycji władz samorządowych w stosunku do występujących potrzeb. Właściwe opracowanie strategii wymaga następujących umiejętności:

- poznania otoczenia gminy – zachodzących w nim procesów i przewidywania kierunków zachodzących zmian;
- poznania gminy – jej mocnych i słabych stron, szukanie źródeł przewagi konkurencyjnej, a także umiejętność oceny osiągniętego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego na tle innych gmin;
- wyboru właściwej drogi rozwoju dostosowanej do przewidywanych zmian w otoczeniu (szanse i zagrożenia) oraz jej wewnętrznych możliwości rozwojowych (silnych i słabych stron)¹.

Strategia rozwoju gminy powinna dawać odpowiedź na zasadnicze pytanie: co musimy zrobić, aby skutecznie funkcjonować i rozwijać się? Strategia jest przygotowywana głównie w celu zredukowania niepewności decyzyjnej. Przyczynia się do skoncentrowania wysiłków i środków na najważniejszych problemach gminy oraz ukierunkowuje działania poszczególnych podmiotów lokalnych w sposób zapewniający realizację zapisanych wizji i celów rozwoju. Sam fakt posiadania strategii nie gwarantuje jeszcze sukcesu rozwojowego samorządu lokalnego².

2. Bariery wdrażania przyjętych strategii rozwoju

Samorządy borykają się z problemami związanymi z wdrażaniem strategii rozwoju i przełożeniem jej na wymierne rezultaty społeczne. Strategia rozwoju lokalnego często jest tylko dokumentem, który wypada mieć lub jest niezbędnym dokumentem na okoliczność składania wniosków o udzielenie wsparcia finansowego ze środków Unii Europejskiej. Opracowanie strategii jest często zlecane firmom

¹ W. Kłosowski, J. Warda, *Wyspy szans. Jak budować strategię rozwoju lokalnego?*, Warda & Kłosowski Consulting, Bielsko-Biała 2001, s. 108-224.

² Na podstawie: *Planowanie w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, Fundacja BFKK, Warszawa 2011.

zewnątrznym, które przygotowują ją zgodnie z wytycznymi danego programu, nie zwracając uwagi na specyficzne uwarunkowania rozwojowe gminy. Samorządy chcą się rozwijać, ale z drugiej strony nie potrafią realnie ocenić swoich możliwości finansowych i organizacyjnych. Tutaj wyraźnie widać trudności i bariery zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym, a w skrajnych przypadkach widać brak wizji na przyszłość. To złożone zagadnienie dotyczy wielu jednostek samorządowych – także tych, które dysponują formalnie przyjętymi strategiami rozwoju. Rozwój gminy – tak jak rozwój prężnej korporacji – zależy od zdolności do sformułowania strategicznych kierunków rozwoju, przyjęcia konkretnych programów operacyjnych oraz zmotywowania członków organizacji do realizacji zaplanowanych działań.

Polskie samorządy chętnie angażują się w unijne programy, ale nie zawsze posiadają środki finansowe, na wkład własny do realizowanych inwestycji. Gminy coraz częściej balansują na granicy maksymalnego dopuszczalnego zadłużenia. Kryzys gospodarczy, który spowodował zmniejszenie dochodów budżetu państwa, ma także wpływ na finanse samorządów. Jedne samorządy z powodu braku środków skreślają z realizacji inwestycje, ale inne zaciągają kolejne kredyty dla zabezpieczenia udziału własnego do realizowanych inwestycji z udziałem funduszy Unii Europejskiej. Dzięki kredytom powstają nowe drogi, boiska, baseny, hale sportowe. Często ambicje decydentów powodują, że samorządy, nie dokonując rachunku ekonomicznego, rywalizują ze sobą o to, kto pozyska więcej pieniędzy unijnych, czy wybuduje większy i bardziej reprezentacyjny obiekt.

Sam fakt, że samorządy utrzymują równowagę budżetową, nie oznacza jeszcze, że prawidłowo realizują przyjętą strategię. W wielu samorządach budżet konstruowany jest na podstawie planu wydatków i przewidywanego wykonania w roku bieżącym, powielając udziały procentowe w poszczególnych działach i rozdziałach klasyfikacji budżetowej. Korekty na rzecz poszczególnych dysponentów budżetu dokonywane są głównie na podstawie ocen intuicyjnych i w wyniku nacisków politycznych. Otrzymanie dodatkowych środków nie daje gwarancji uzyskania określonych efektów w postaci rozwoju gospodarczego, a jedynie powoduje wydanie przydzielonych środków na określony cel. W jednostkach tych brak zwykle długoterminowych planów inwestycyjnych. Wobec tego coraz większego znaczenia nabiera odpowiedzialność władz jednostek samorządu terytorialnego nie tylko za administrowanie na danym terenie, ale także za skuteczne stymulowanie rozwoju lokalnego, którego efektem powinna być poprawa sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców.

Powierzenie obowiązku wdrożenia strategii jednemu lub kilku wydziałom urzędu gminy, bez odpowiednich działań dostosowujących, prowadzi do niepowodzenia całego procesu. Podstawową barierą może okazać się tak prozaiczny fakt, jak brak kompetencji pracowników w dziedzinie planowania i realizacji projektów, co już na samym wstępie skazuje strategię na porażkę. Wytypowani pracownicy często postrzegają wdrażanie strategii jako dodatkowe i niesprawiedliwie narzucone im obowiązki, co ma negatywny wpływ na skuteczność procesu wdrażania strategii.

Wdrażanie prowadzone tylko przez jeden wydział jest działaniem, które nie odpowiada wymogom strategii. Często wdrażanie strategii przypisane jest gminnym wydziałom budownictwa czy inwestycji, które nie potrafią współpracować z innymi wydziałami i mają określone środki oraz zakres działania. Pozostałe wydziały urzędu realizują swoje zadania i często nie są zorientowane na wdrażanie i realizację strategii. Przy niezmienionych procedurach, słabej współpracy i niewielkiej wymianie informacji, wdrażanie strategii przez kilka wydziałów może doprowadzić do braku logiki podejmowanych działań. Oprócz zmian organizacyjnych, pożądanym jest także organizowanie szkoleń podnoszących kwalifikacje pracowników w zakresie planowania i realizacji projektów. Kolejnym problemem jest zbudowanie systemu motywacyjnego, który promowałby skuteczne działanie na rzecz wdrażania strategii, co wiąże się z odejściem od tradycyjnego systemu wynagradzania. Do skutecznego zarządzania procesem wdrażania strategii jest także konieczne wsparcie informacyjne. Ważnym elementem procesu zarządzania rozwojem poprzez strategię jest wprowadzenie systemu kontroli.

3. Rola strategii w zarządzaniu gminą

Problemy związane z zarządzaniem gminą są przyczyną powstawania konfliktów i napięć wśród radnych. Często ich działania koncentrują się na corocznej „walce” o podział środków budżetowych. Wtedy decyzje dotyczące skali i kierunków wydatkowania środków finansowych z budżetu gminy skupiają się głównie na uzyskaniu bieżącego kompromisu, a nie optymalizacji wydatków. Niestety, taka sytuacja nadal występuje w wielu samorządach. Ograniczone środki finansowe będące w dyspozycji samorządów, konieczność coraz lepszego zaspokajania różnorodnych potrzeb mieszkańców gminy, wymagają racjonalnego podejmowania decyzji o sposobie i kierunkach działalności oraz wydatkowania środków. Wobec tego, proces zarządzania rozwojem gminy powinien mieć aktywny charakter i być nastawiony na kreowanie jej przyszłości oraz być oparty na podejściu długookresowym. Podstawą działań długookresowych i zarządzania powinna być strategia rozwoju gminy. Głównymi cechami takiego zarządzania są:

- komplementarność rozwiązywania problemów i traktowanie gminy jako części otoczenia, które stanowi dla niej zbiór zarówno szans, jak i zagrożeń rozwojowych, a także determinuje osiągnięcie sukcesów w działaniu;
- orientowanie na przyszłość, czyli rozwiązywanie dzisiejszych problemów przez pryzmat przyszłości;
- orientowanie na wyniki, czyli na osiągnięcie celów poprzez skuteczną realizację zaplanowanych wcześniej zadań³.

³ H. Gawroński, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 261-277.

Aby zarządzanie rozwojem samorządu lokalnego było skuteczne, powinno być powiązane z długookresowym (10-15 lat), średniookresowym (3-5 lat) oraz operacyjnym (1 rok) horyzontem czasowym. Dla rozwoju gminy tak samo ważne jest osiągnięcie efektów społecznych i gospodarczych, jak i finansowych.

Strategia jest narzędziem umożliwiającym zarządzanie jednostką samorządu terytorialnego w długim przedziale czasowym. Ze wszystkich narzędzi zarządzania, strategia posiada najdłuższą perspektywę czasową. Wdrażana jest przez całą społeczność lokalną, a nie tylko urząd gminy, dla którego wskazuje drogę, do osiągnięcia celów stojących przed społecznością. W przypadku celów wymagających realizacji zadań nieinwestycyjnych, środki na realizację tych zadań powinny zostać zaplanowane w budżetach rocznych, ponieważ nie wymagają one tak skomplikowanego planowania, jak zadania inwestycyjne. Zadania inwestycyjne wymagają dokładniejszego planowania. Zwykle samo przygotowanie inwestycji trwa dłużej niż roczny plan finansowy gminy, czyli budżet. Należy wykonać niezbędne dokumentacje (studium wykonalności, ocenę oddziaływania na środowisko, projekt techniczny itp.), a często także aplikować o dofinansowanie ze środków zewnętrznych. Analizy te wykonuje się w celu wyboru optymalnego – z punktu widzenia społeczności lokalnej – wariantu realizacji inwestycji⁴.

Wymiernym efektem skutecznej realizacji ustaleń strategii rozwoju jest poprawa poziomu życia mieszkańców gminy. Strategia rozwoju stanowi więc jeden z podstawowych instrumentów zarządzania gminą. Dobra i konsekwentnie realizowana strategia przyczynia się do sukcesu wielu gmin. Stanowi ona podstawę do prowadzenia przez władze samorządowe długookresowej polityki rozwoju gminy w sferze społecznej, gospodarczej, infrastrukturalnej, przestrzennej, ekologicznej i dziedzictwa kulturowego. Ze względu na wielość celów i zadań oraz ograniczone możliwości kadrowe, organizacyjne i finansowe, występuje konieczność wyboru priorytetów realizacyjnych. W tej sytuacji niezbędne staje się prowadzenie przez organy gminy długookresowej polityki rozwoju, której podstawą winna być strategia rozwoju.

Posiadanie strategii rozwoju gminy powinno zapewnić samorządowi terytorialnemu wiele korzyści. Jedną z nich może być poczucie u władz lokalnych troski i odpowiedzialności za rozwój lokalny, czyli pokazanie wyborcom, że rada i wójt dbają o przyszłość gminy. Posiadanie strategii przyczynia się do zespołowego myślenia o przyszłości gminy i daje możliwość określenia pewnej wizji i planów rozwojowych. Może także przeciwdziałać marnotrawieniu środków poprzez koncentrację działań i zasobów wokół najważniejszych dla gminy spraw i problemów. Hierarchizacja planowanych przedsięwzięć poprzez działania strategiczne przyczynia się do osiągnięcia zaplanowanych celów. Realizacja strategii zapobiega także uleganiu presjom zewnętrznym i wewnętrznym przy podejmowaniu kolejnych inwestycji czy planowaniu budżetów gmin.

⁴ M. Zawicki, S. Mazur, J. Bober (red.), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004, s. 25-105.

4. Aktualizacja i monitoring strategii rozwoju lokalnego

Gmina powinna na bieżąco reagować na zmiany dotyczące ważnych aspektów jej działania. Ze względu na dużą zmienność i nieprzewidywalność gospodarczych trendów, strategia jako najważniejszy dokument rozwoju szczebla lokalnego, powinna zawierać procedury jej wdrażania, zarządzania oraz uaktualniania. Tylko odpowiednio wczesne reagowanie na pojawiające się szanse czy zagrożenia zapewni każdej jednostce samorządu terytorialnego silną pozycję i będzie stanowić o jej atrakcyjności na szczeblu regionalnym, krajowym czy międzynarodowym.

Wraz z rozpoczęciem prac nad aktualizacją strategii, spotykamy wiele barier. Główne bariery dotyczą płaszczyzny edukacyjnej, finansowej, organizacyjnej oraz psychologicznej. W środowiskach lokalnych nadal poważnym ograniczeniem jest brak dostatecznej wiedzy o tym, czym jest planowanie strategiczne, jakie wynikają z niego korzyści, jakie zasady należy stosować przy programowaniu, czy też jakie warunki należy spełnić, aby uaktualniona strategia została skutecznie wdrożona w życie. Bariera ta jest często potęgowana obawami przed zmianą czy też porażką. Kolejnym problemem w procesie aktualizowania dokumentów strategicznych jest konieczność zapewnienia ich szeroko pojętego uspołecznienia⁵.

Okresowe aktualizowanie strategii pozwoli na rozwiązywanie problemów lokalnych we właściwy sposób i we właściwej kolejności. Umożliwi także przewidzenie niektórych problemów, zanim się pojawią i odpowiednie zareagowanie na nie. Świadome podejście do spraw programowania zapewni maksymalne wykorzystanie silnych stron i szans rozwojowych gminy. Przyczyni się do minimalizowania zagrożeń oraz podniesie poziom wiarygodności samorządu wobec partnerów zewnętrznych i inwestorów.

Inicjując działania mające na celu osiągnięcie wytyczonych w strategii celów, należy systematycznie gromadzić informacje o efektach ich realizacji i skuteczności zastosowanych instrumentów. Głównymi obszarami monitorowania i ewaluacji strategii są wyznaczone cele operacyjne. Obowiązek monitorowania realizacji celów operacyjnych przypisany jest przeważnie wójtowi gminy, który wyznacza w tym celu stanowisko odpowiedzialne za „monitoring strategii rozwoju gminy”. Istotą prowadzenia monitoringu założeń strategicznych jest wyciąganie wniosków z tego, co zostało lub nie zostało zrealizowane oraz modyfikowanie dalszych działań w taki sposób, aby osiągnąć zakładane cele w przyszłości. Kluczowym elementem monitorowania jest wypracowanie takich technik zbierania informacji oraz takich wskaźników, które będą odzwierciedlały efektywność prowadzonych działań.

Monitoring będzie skutecznym narzędziem wdrażania założeń strategicznych, jeśli będzie kierował się następującymi zasadami:

- zasada wiarygodności (informacja musi być wiarygodna i musi opierać się na niepodważalnych danych);

⁵ Ibidem.

- zasada aktualności (informacje powinny być gromadzone, przekazywane i oceniane w sposób ciągły, który umożliwi podjęcie na czas działań korygujących oraz stosownych korekt w momencie aktualizacji strategii);
- zasada obiektywności (monitorowanie prowadzone w oparciu o analizę wskaźników porównawczych daje możliwość prowadzenia obiektywnej oceny niezakłóconej subiektywnością, wynikającą z przywiązania do własnych pomysłów);
- zasada koncentracji na punktach strategicznych (monitorowanie powinno skupiać się głównie na tych obszarach życia społeczno-gospodarczego, w których istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia największych odchyłeń, mogących wywoływać zahamowania w realizacji założeń strategii lub ich zatrzymanie);
- zasada realizmu (monitorowanie musi być zgodne z realiami realizowanych zadań; gmina wdrażając strategię, powinna dostrzegać przede wszystkim te elementy procesu, które świadczą o wydajności i jakości dostarczanych produktów);
- zasada koordynacji informacji (monitorowanie musi być prowadzone w taki sposób, aby było skoordynowane z tokiem prowadzonych prac i jednocześnie nie wpływało na ich zahamowanie oraz nie przeszkadzało w realizacji podejmowanych działań; informacje płynące z prowadzonego monitoringu powinny docierać do wszystkich zainteresowanych);
- zasada elastyczności (proces monitorowania musi być bardzo elastyczny i zapewniać szybkie reagowanie na zachodzące zmiany)⁶.

Monitoring wybranych lub wszystkich celów operacyjnych powinien być dokonywany zawsze w sytuacji wprowadzenia nowych zadań do strategii oraz w każdym przypadku dokonania kompleksowej aktualizacji strategii. Dla miarodajnej oceny realizacji przyjętych założeń potrzebne są konkretne dane ilościowe o charakterze statystycznym, które po przetworzeniu zostaną ujęte w serie wskaźników. Dzięki wskaźnikom można określić poziom wyjściowy oraz stopień osiągnięcia zakładanych celów. Wyniki zapisane w postaci wskaźników mają ważne znaczenie w procesie uzyskiwania poparcia społecznego dla prowadzonych zmian czy też świadczenia usług. Dają one czytelny i jednoznaczny obraz sytuacji. Jednak muszą być one interpretowane łącznie, gdyż pojedynczy wskaźnik może dać mylne, zbyt optymistyczne lub zbyt pesymistyczne wrażenie o stopniu zaawansowania wdrażania strategii. Analiza wartości poszczególnych wskaźników pozwala ocenić, na ile podejmowane działania są zgodne z zakładanymi celami⁷.

Innym miernikiem służącym do oceny efektów realizacji strategii może być także porównanie osiągniętych wyników z innymi gminami. W przypadku działań o profilu inwestycyjnym, podstawowym wskaźnikiem będzie stopień realizacji

⁶ Ibidem.

⁷ *Planowanie strategiczne jako narzędzie realizacji celów organizacji*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011.

inwestycji (np. długość wybudowanej drogi, powierzchnia lub liczba wybudowanych czy wyremontowanych budynków). Informacje zawarte w każdej kolejnej nowelizacji strategii dotyczącej przedsięwzięć, inwestycji czy projektów nie będą dokładne, gdyż będą się opierać na danych dostępnych w momencie opracowywania aktualizacji strategii, a przygotowana dla nich inżynieria finansowa będzie się odnosić do szacunkowych kosztów. Wobec tego wskazane w strategii koszty zadań nie mogą być podstawą do oceny jakości zarządzania zasobami finansowymi gminy. Całość kosztów związanych z realizacją strategii nie jest możliwa do określenia, gdyż składają się na nią także fundusze zewnętrzne i praca osób zaangażowanych w rozwój gminy. Zapisy strategii należy zatem traktować jako pomysły, które powinny być korygowane i zmieniane w oparciu o zmieniające się okoliczności, przy każdej kolejnej korekcie strategii. Dla zapewnienia kontroli i monitoringu strategii wskazane jest, aby wszystkie wskaźniki monitoringowe stosowane przy kontroli realizacji strategii były zestawiane dorocznie, najlepiej w formie raportu sporządzanego przez jednostki i pracowników związanych z poszczególnymi obszarami społeczno-gospodarczego życia gminy.

Podsumowanie

Sukces strategii rozwoju lokalnego można rozpatrywać z punktu widzenia funkcji, jakie pełni ona w procesie zarządzania rozwojem. Wdrażanie strategii jest złożonym i skomplikowanym procesem organizacyjnym. Wymaga wprowadzenia odpowiednich ram formalnych, które umożliwią przełożenie długofalowej koncepcji na bieżące, praktyczne funkcjonowanie samorządu. Dla dokonywania właściwej oceny należałoby w ramach poszczególnych celów szczegółowych skonstruować zestaw wskaźników umożliwiający stałą kontrolę stopnia ich realizacji oraz weryfikacji przyjętych założeń. Zastosowanie szerszego wachlarza wskaźników ułatwi trafniejszą ocenę analizowanych zadań, a także umożliwi kontynuację monitoringu w sytuacji rezygnacji czy utracenia dostępu do niektórych danych w przyszłości.

Głównym problemem monitorowania i wdrażania strategii jest to, aby zapisane założenia nie pozostały jedynie dokumentem, ale były faktycznie realizowane w praktyce. Strategia nie powinna być tylko jednym z wielu dokumentów, ale realnie wykorzystywanym narzędziem władz gminy w bieżącym planowaniu działań. Zaangażowanie władz gminy połączone z wiedzą i umiejętnościami w zakresie wykorzystywania dostępnych zasobów mogą skutecznie pokonywać przeszkody, umożliwiając osiągnięcie zakładanych korzyści wynikających z wykorzystania strategii w praktycznym funkcjonowaniu samorządu lokalnego. Strategia powinna być dokumentem elastycznym, co oznacza, że można ją zmieniać w związku z pojawieniem się nowych czynników czy uwarunkowań mogących mieć wpływ na realizację strategii, osiągnięcie założonych celów. Strategia powinna być wykorzystywana w codziennej praktyce, jako podstawowy plan działania samorządu lokalnego.

W celu usprawnienia procesów zarządzania w gminach należy: popularyzować sprawdzone metody zarządzania w środowiskach samorządowych, sformalizować proces planowania i wdrażania strategii w gminach, tak żeby miał zastosowanie na wszystkich szczeblach samorządu. **Strategia jest narzędziem wspierania pozytywnych zmian w regionie oraz niwelowania barier pojawiających się w otoczeniu. W dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości, strategia wspiera członków społeczności lokalnej w poznawaniu swoich zasobów i wykorzystywaniu szans na rozwój.** W systemie zarządzania polityką rozwoju, strategia odgrywa kluczową rolę, jako generalny plan postępowania władz samorządowych w procesie zarządzania gminą oraz jako narzędzie komunikowania się i partnerskiej współpracy ze społecznością lokalną.

LITERATURA

- [1] GAWROŃSKI H., *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Oficyna a Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- [2] KŁOSOWSKI W., WARDA J., *Wyspy szans. Jak budować strategię rozwoju lokalnego?*, Warda & Kłosowski Consulting, Bielsko-Biała 2001.
- [3] *Planowanie w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, Fundacja BFKK, Warszawa 2011.
- [4] *Planowanie strategiczne jako narzędzie realizacji celów organizacji*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011.
- [5] ZAWICKI M., MAZUR S., BOBER J. (red.), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004.

