

Strategia jako narzędzie zarządzania rozwojem w JST

Proces zarządzania, bez względu na rodzaj organizacji oraz jej cele, można scharakteryzować wyróżniając cztery podstawowe czynności jakimi, są: planowanie, organizowanie, przewodzenie i kontrolowanie [Griffin, 1998]. Skuteczne zarządzanie organizacją publiczną, jaką jest jednostka samorządu terytorialnego, wymaga dziś jednak zdecydowanie zarządzania strategicznego, czyli takiego, które zmierza do osiągnięcia jasno sprecyzowanych celów w oparciu o długofalową strategię, a nie jedynie bieżące uwarunkowania. Strategia stanowi mapę obecnej i przyszłej aktywności, koordynuje wykorzystanie zasobów tak, aby osiągać realne rezultaty. Jak stwierdził Russell L. Ackoff [1993], to właśnie „planowanie jest projektowaniem przyszłości, jakiej pragniemy oraz skutecznych środków jej realizacji”.

Autorzy: prof. zw. dr hab. Jacek Sroka*, dr Joanna Podgórska-Rykała*

W kontekście rozważań na temat zarządzania strategicznego najistotniejsze wydaje się być planowanie, które poprzedza inne etapy i stanowi swoisty fundament dla dalszych działań. Obejmuje ono szereg istotnych elementów, m.in. badanie szans i zagrożeń wewnątrz organizacji oraz w jej otoczeniu w perspektywie wieloletniej; stosowanie metod analiz i planowania; zgoda i dążenie do niezbędnych zmian; umiejętne podejmowanie ryzyka i godzenie się na niepewność realizowanych działań; ciągłe wprowadzanie nowych metod zarządzania

oraz akceptowanie funkcjonowania w wielokulturowym otoczeniu. Wskazuje się jeszcze na jedną istotną cechę planowania, a mianowicie na szybkie reagowanie na procesy polityczne wynikające z rosnącej złożoności środowiska zewnętrznego. Ten ostatni element będzie niezwykle istotny, gdy mówimy o miastach, jako jednostkach planowania strategicznego. Chociażby kadencyjność władz samorządowych stanowi jedną z podstawowych barier i co za tym idzie wyzwania w tym kontekście. Jednak etap planowania jest traktowany jedynie jako jeden z elementów zarządzania, które

powinno doprowadzić nie tylko do wyznaczenia, ale również osiągnięcia określonych celów w rzeczywistości. „Strategia” nie posiada swojej definicji legalnej. W ustawie z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w art. 4 wskazano jedynie, iż „politykę rozwoju prowadzi się na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych”. Co więcej, w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego jedynie ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa wskazuje na konieczną zawartość strategii, inne ustawy ustrojowe pozostawiają

władzom lokalnym dowolność w tym zakresie. W oparciu o literaturę przedmiotu, strategię można zdefiniować jako kompleksowy plan długofalowego działania dla osiągnięcia konkretnych celów.

Formułowanie strategii nie może być jednak celem autotelicznym, choć z praktyki funkcjonowania wielu organizacji może wynikać, że często tak jest postrzegane. Niejednokrotnie solidną motywacją do tworzenia strategii rozwoju stanowią środki finansowe, a które można ubiegać się jedynie mając tego rodzaju dokumenty. Jednak coraz więcej jednostek ma świadomość, że celem zarządzania strategicznego jest wykorzystanie go w procesie podejmowania faktycznych decyzji, bo tylko wówczas zarządzanie konkretną jednostką będzie efektywne i zorientowane na zmiany.

Definiując zarządzanie strategiczne, którego narzędziem jest właśnie strategia, warto zwrócić uwagę, iż jest to cały „zestaw działań i decyzji prowadzących do formułowania i wdrażania planów ukierunkowanych na osiągnięcie celów” [Pearce, Robinson, 2007]. Zarządzanie strategiczne obejmuje szereg działań, wśród których najważniejsze to: diagnoza stanu obecnego i określenie oczekiwanego stanu docelowego, a następnie wybór ścieżki działania, czyli właśnie strategii (wskazanie możliwych opcji i wybór najkorzystniejszych wariantów), wdrożenie wyselekcjonowanych rozwiązań i wreszcie ich monitoring oraz ewaluacja.

Diagnoza

Diagnoza stanowi punkt wyjścia do tworzenia każdej strategii. Nie sposób wyobrazić sobie dobrej strategii rozwoju bez fundamentu, który stanowi rozeznanie sytuacji bieżącej danej jednostki. To z niej wynikają „fakty”, rzeczywiste problemy i potrzeby danej społeczności lokalnej. W przypadku braku oparcia planowania strategicznego na faktach i dowodach mogą pojawić się rozmaite problemy, m.in.: brak ciągłości i odpowiedniej koordynacji działań, wybieranie nieadekwatnych rozwiązań czy wreszcie brak kompleksowej analizy zjawisk społecznych. Jest to istotnym warunkiem dla zapewnienia wysokiej efektywności interwencji publicznych.

Obrane cele powinny charakteryzo-

wać się cechami, których pierwsze litery tworzą akronim „SMART” [Doran 1981]. Istnieje wiele rozwinięć tegoż akronimu, a wśród nich znajdują się:

- S – simple, specific (prosty, konkretny, szczegółowy);
- M – measurable (mierzalny);
- A – achievable, ambitious, attainable, acceptable, accurate, assignable (osiągalny, ambitny, akceptowalny, dokładny, przyporządkowany do konkretnych osób),
- R – relevant, realistic (istotny, realistyczny);
- T – time-related, trackable (określony w czasie, możliwy do prześledzenia).

Richard Jones [2007] tak podsumował istotę określania prawidłowych celów przedsięwzięcia: „jeśli nie masz pojęcia dokąd zmierzasz, to prawdopodobnie dotrzesz właśnie tam”. Autor porównał działanie bez jasno zdefi-

Samo opracowanie dokumentu nie spowoduje automatycznie oczekiwanych zmian. Równie istotna jest jego implementacja.

niowanych celów do prowadzenia samochodu z zawiązanymi oczami, mówiąc, że „być może uda ci się nawet dotrzeć na miejsce, ale z pewnością będzie to okupione bólem i licznymi ofiarami w ludziach”.

Strategię rozumiemy więc jako kompleksowy plan działania dla osiągnięcia konkretnych celów. Mowa tutaj o zorganizowanym procesie, którego poszczególne etapy da się wyróżnić oraz scharakteryzować i choć stanowią odrębne od siebie elementy, zębiają się i przenikają, tworząc swoistą całość, tzw. cykl strategiczny. Elementami owego cyklu są: (1) diagnozowanie, (2) planowanie, (3) wdrażanie, (4) monitorowanie i (5) ewaluacja. Pełna realizacja cyklu strategicznego pozwala na prowadzenie polity-

ki opartej na faktach czy inaczej mówiąc dowodach (ang. evidence based policies), oznaczającej podejmowanie wszelkich decyzji (zarówno na poziomie strategicznym, jak i operacyjnym) w oparciu o perspektywiczne analizy, diagnozy czy badania, a nie jedynie bieżące potrzeby czy przypuszczenia bądź przekonania wąskiej grupy decydentów.

Znając problemy i wiedząc, jakie są cele, można przystąpić do identyfikacji praktycznych możliwości ich realizacji. Identyfikując je, należy skupić się na wskazaniu barier i przyporządkowaniu im propozycji zaradczych. Aby strategia była w przyszłości skuteczna, należy zabezpieczyć jej techniczną wykonalność, akceptowalność polityczną i społeczną oraz spójność z pozostałymi elementami zarządzania daną jednostką.

Opracowanie strategii rozwoju wymaga współpracy wielu osób i rozmaitych podmiotów (w tym formalnych instytucji i organizacji oraz nieformalnych grup interesów) po to, by była ona jak najbardziej skuteczna, a jej wdrożenie w życie przyniosło w przyszłości oczekiwane efekty. Narzucanie rozwiązań siłą nigdy nie jest bowiem w dłuższym okresie czasu efektywne. W procesie przygotowywania tego rodzaju dokumentów dla miast oprócz samych urzędników uczestniczą z jednej strony eksperci branżowi, a z drugiej mieszkańcy i ich organizacje. Biorąc pod uwagę to kryterium, można wyróżnić następujące podejścia do formułowania strategii: (1) eksperckie, (2) społeczne, (3) partycypacyjne i (4) partycypacyjno-eksperskie. Najpowszechniejsze obecnie jest to ostatnie, w którym władze danej jednostki planują i koordynują proces, włączając na jego poszczególnych etapach czy to ekspertów, czy też mieszkańców, jednocześnie dbając o dialog i wzajemne zrozumienie. Tak wypracowana strategia da gwarancję znalezienia dobrych, akceptowanych społecznie i możliwych z punktu widzenia wykonalności rozwiązań.

Implementacja

Jednak samo opracowanie dokumentu nie spowoduje automatycznie oczekiwanych zmian. Równie istotna jest jego implementacja. Wśród najczęstszych problemów związanych

- z implementacją znajdują się m.in.:
- niedostatecznie i niejasno sprecyzowany cel,
 - nieprawidłowo przeprowadzony proces komunikowania strategii mieszkańcom i co się z tym wiąże, brak chęci do wdrażania strategii przez jej adresatów,
 - brak utożsamiania się ze strategią przez szereg osób i instytucji, które nie zostały zaproszone do jej przygotowywania,
 - zmiany polityczne związane z kadencyjnością władz,
 - „moda” na strategię,
 - czy wreszcie brak mierników, dzięki którym można ocenić stopień realizacji celów.

Gdy chodzi o implementację, to nie istnieje jej uniwersalny model. Tak jak nie istnieje uniwersalna strategia. Ramami implementacji powinny być w szczególności:

- zorientowanie na wytyczony cel,
- aktywne unikanie barier,
- bieżące rozwiązywanie napotkanych problemów.

Najczęściej pojawiającymi się problemami są: opór wobec zmian, mała motywacja, problemy kadrowe, niedostatek zasobów, brak jasnych zasad i instrumentów zarządzania oraz nowe, nieprzewidziane priorytety polityczne. Aby im zapobiec, należy pamiętać o wyznaczeniu ról odpowiednim osobom i zespołom, a także określeniu ich zakresu odpowiedzialności. W kolejnym etapie opracowuje się proces implementacji w czasie, czyli harmonogram. Niemniej jednak ważny jest także system wzajemnej komunikacji, zasady monitorowania postępów w realizacji oraz decyduje co do ewentualnych korekt i ocen ewaluacyjnych zaplanowanej ścieżki. W każdym momencie może okazać się, że przygotowane rozwiązania nie są adekwatne i dalsze działanie zgodnie z wcześniejszym planem będzie nieefektywne. Strategia musi być więc elastyczna i możliwa do aktualizacji w razie zmiany czynników wewnętrznych lub zewnętrznych.

Odmienne klasyfikacje

Strategie, jak wskazuje samorządowa praktyka prawotwórcza, są bardzo różne, a ich typologia każdorazowo jest uzależniona od problemu, który stanowi punkt centralny. Różni autorzy wskazują w tym kontekście na

odmienne klasyfikacje. Dla przykładu, trzelementową typologię prezentują B. Wechsler i R. W. Backoff [1987] różniąc: strategię polityczną, rozwojową i obronną. Pierwsza z nich skupia się na tzw. powyborczym podziale łupów, druga jest skierowana na poprawienie konkurencyjności jednostki oraz zwiększenie jej zasobów, a trzecia koncentruje się na ochronie status quo. Według E. Milesa i Ch. C. Snowa [1978] strategię można podzielić na: reaktywne, defensywne, poszukujące i analizujące. Poszukujące „regularnie eksperymentują”, są pionierskie w realizowaniu nowych zadań i podejmowaniu wcześniej nieznanymi wyzwań. De-

ślają, iż „prawie cała literatura dotycząca treści strategii została opracowana dla firm prywatnych. Choćby dostępne taksonomie były prawidłowe, mogą nadal mieć ograniczone znaczenie dla danych zewnętrznych okoliczności i wewnętrzne cechy organizacji publicznych”. B. Bozeman [1987] wskazuje w tym kontekście na trzy zmienne, obejmujące zakres strategii właściwych dla organizacji publicznych i prywatnych: poziom zbiorowej własności, poziom finansowania przez państwo i stopień, w jakim zachowanie kierowników jest zdeterminowane bardziej przez siły polityczne niż rynkowe. Jednostka samorządu terytorialnego jako organizacja czysto publiczna jest własnością społeczeństwa, finansuje ją państwo, a jej organy postępują zgodnie z wolą polityczną. Według autora te właśnie elementy mają głębokie implikacje dla zawartości poszczególnych strategii. ■

Strategie, jak wskazuje samorządowa praktyka prawotwórcza, są bardzo różne, a ich typologia każdorazowo jest uzależniona od problemu, który stanowi punkt centralny.

fensywne zachowują konserwatywny pogląd na rozwój nowych obszarów i dążą do utrzymania bezpiecznej pozycji, a ich celem jest poprawa efektywności wykorzystania istniejących zasobów. Analizujące reprezentują kategorię pośrednią: utrzymują bezpieczną pozycję, ale starają się szukać nowych możliwości rozwoju, „uważnie obserwują swoich konkurentów w poszukiwaniu nowych pomysłów i... szybko przyjmują te, które wydają się najbardziej obiecujące” [Miles, Snow 1978]. Reaktywne to takie, w których co prawda zakłada się zmiany, ale brakuje spójności w działaniach, szczególnie długofalowych. Rzadko są skuteczne, chyba że wymusi to „presja środowiskowa”. Należy pamiętać jeszcze o tzw. reżimie regulacyjnym, czyli stopniu kontroli ze strony organów nadrzędnych, które mogą tłumić wolę realizacji strategii prospektywnej. G. A. Boyne i R. M. Walker [2004] podkre-

* *Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie, Instytut Prawa, Administracji i Ekonomii*

Bibliografia:

- B. Bozeman (1987), *All organizations are public*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- Boyne G. A., Walker R. M. (2004), *Strategy Content and Public Service Organizations [in:] Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 14, no. 2.*
- R. E. Miles, Ch. C. Snow (1978), *Organizational strategy, structure and process*, McGraw-Hill, New York.
- B. Wechsler, R. W. Backoff (1987), *Dynamic of strategy Formulation in Public Agencies, [in:] Journal of the American Planning Association no 53.*
- R. W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013.
- R. L. Ackoff, *Zasady planowania w korporacjach*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1993.
- J. A. Pearce, R. B. Robinson, *Formulation, Implementation and Control of a Competitive Strategy, ed.10*, McGraw-Hill/ Irwin, New York 2007.
- G. T. Doran, *There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives, [in:] Management Review, t. 70 (11), 1981.*
- R. Jones, *Zarządzanie projektami. Sztuka przetrwania, MT Biznes, Warszawa 2007.*