

## **WSTĘP**

### **CEL PRACY I ZAŁOŻENIA METODYCZNE**

Podstawy dla podjęcia problematyki strategii jednostek terytorialnych stanowiły oprócz wyraźnie rosnącego, niemalże od początku transformacji systemowej zainteresowania polskich samorządów lokalnych do tworzenia strategii swojego rozwoju, także spostrzeżenia wynikające z obserwacji oraz badań i projektów realizowanych bądź współrealizowanych dla jednostek samorządowych szczebla lokalnego przez autora. Doświadczenia te koncentrują się wokół kilku aspektów dotyczących strategii, szeroko pojętego procesu planowania strategicznego oraz ich wpływu na zarządzanie jednostkami terytorialnymi, a mianowicie:

- sposobu postrzegania roli i funkcji strategii;
- sposobu formułowania i implementacji strategii jednostek samorządowych (procesu strategii);
- szerszego tła, jakim są procesy planowania i zarządzania strategicznego, szczególnie w kontekście zauważalnych w skali globalnej zmian podejścia do zarządzania sektorem publicznym.

Bezpośrednie obserwacje praktyki samorządowej w tym zakresie oraz studia literatury dostępnej szerokiemu gronu czytelników w Polsce, skłaniają do konstatacji, iż problematyka strategii jednostek samorządu terytorialnego sprowadzona jest do aspektu wąsko pojmowanych strategii rozwoju lokalnego bądź regionalnego. Nie podważając znaczenia tych strategii, należy podkreślić fakt niskiego poziomu implementacji ich postanowień, którego powodów upatrywać można między innymi w podejściu do formułowania i zarządzania strategią.

Strategia jest jednym z instrumentów właściwych dla zarządzania publicznego – natomiast w polskich samorządach problem polega na fragmentarycznym stosowaniu dorobku i rozwiązań zarządzania i planowania strategicznego. W praktyce można zauważyć, iż strategia jest jedynie legitymizacją dla pewnej, ograniczonej grupy działań władz lokalnych, koncentrującej się najczęściej wokół pozyskiwania

środków pozabudżetowych. E. Wojciechowski<sup>1</sup> stwierdzając, iż przygotowanie i realizacja strategii rozwoju jest niezwykle ważnym i złożonym zadaniem wymagającym znaczących wysiłków w wymiarach: koncepcyjnym, finansowym i organizacyjnym – wskazuje na występujące w naszej praktyce „patologie” podejścia do strategii. Zalicza on do nich traktowanie strategii w kategoriach mody czy podążania za powszechnym zainteresowaniem oraz posługiwanie się strategią jak wybieranym na zasadzie dowolności, nieskomplikowanym narzędziem. Wynikiem takiego podejścia są wskazywane przez tego autora nagminne przypadki: kadencyjnego charakteru strategii, manipulacji służących osiągnięciu doraźnych korzyści politycznych oraz odkładania przez kolejne ekipy władz samorządowych wielu dobrych merytorycznie dokumentów *ad acta*, i opracowywanie nowych strategii.

W literaturze poświęconej różnym aspektom funkcjonowania samorządów terytorialnych w Polsce można wskazać na co najmniej dwa, nierozłączne, podejścia do postrzegania kierunków zmian, jakie zachodzą i będą miały miejsce w tych jednostkach w najbliższych latach. Pierwszą z nich jest kwestia przenikania rozwiązań typowych dla gospodarki rynkowej, powszechnych dla funkcjonowania podmiotów komercyjnych (nastawionych na zysk) do praktyki i codzienności funkcjonowania jednostek samorządowych<sup>2</sup>. Dzieje się tak chociażby z tego powodu, iż jednostki samorządu terytorialnego nie stanowią w pełni autonomicznej instytucji gospodarczej, kierującej się wyłącznie własnymi zasadami funkcjonowania i rozwoju. Druga kwestia, jak pisze S. Owsiak<sup>3</sup> - podzielający poglądy E. Wojciechowskiego odnośnie konieczności zmiany czy doskonalenia swoich metod działania przez władze samorządowe - to konieczność oparcia działalności władz samorządowych na dorobku teorii zarządzania oraz reformowanie mechanizmów zarządzania. Uważa on, iż reformowanie zarządzania jest możliwe poprzez:

- precyzowanie celów do osiągnięcia;
- koncentrację wysiłków na najważniejszych celach;
- skuteczny dobór działań i poprawę efektywności tych działań.

---

<sup>1</sup> Wojciechowski E., Zarządzanie w samorządzie terytorialnym, Difin, Warszawa 2003, str. 202-205.

<sup>2</sup> Szerzej: Wojciechowski E., Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.

<sup>3</sup> Owsiak S. (red.), Budżet władz lokalnych. Narzędzie zarządzania, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002, str. 15-17.

Cele niniejszej rozprawy doktorskiej, koncentrujące się wokół zasygnalizowanych powyżej zagadnień, można określić w sposób następujący:

- Cel 1: Analiza i identyfikacja procesów powstawania i urzeczywistniania postanowień strategii.
- Cel 2: Identyfikacja możliwych do zastosowania w polskich warunkach metod i sposobów zapewniania spójności strategii i współczesnych wymogów zarządzania jednostką terytorialną.
- Cel 3: Ocena percepcji strategii i zdolności do ich realizacji w polskich samorządach lokalnych.
- Cel 4: Próba określenia pożądaných zmian w zakresie wzrostu wykorzystania i użyteczności strategii w praktyce zarządzania publicznego w Polsce.

Jednocześnie, dla tak założonych celów sformułowano następujące hipotezy badawcze:

- Hipoteza 1: Istotnym czynnikiem obniżającym wartość i skuteczność strategii w przypadku polskich samorządów jest daleko idące upraszczanie procesu formułowania strategii.
- Hipoteza 2: Strategie rozwoju w przypadku polskich samorządów nie stanowią narzędzia zarządzania sprawami publicznymi.
- Hipoteza 3: Dla poprawy sytuacji w zakresie planowania i zarządzania strategicznego są niezbędne dwutorowe działania: (1) w zakresie wprowadzania odpowiedzialnych i kompleksowych rozwiązań prawnych oraz w zakresie (2) adaptacji i promocji skutecznych metod zarządzania (w tym zarządzania strategią) i kształceniu kadr dla ich stosowania.

Dla tak określonych ram rozprawy przyjęto wykorzystanie następujących metod badawczych:

- studiów literaturowych w zakresie zarządzania i planowania strategicznego w naukach organizacji i zarządzania oraz zarządzania i planowania w administracji publicznej, z uwzględnieniem szerszego kontekstu reform zarządzania publicznego;
- przeglądu istniejących w Polsce uwarunkowań dla procesów planowania strategicznego (w tym głównie uwarunkowań prawnych i finansowych);

- rezultatów, doświadczeń i dorobku różnych programów i projektów, ze szczególnym uwzględnieniem Programu Rozwoju Instytucjonalnego<sup>4</sup> i uczestniczących w nim samorządowych jednostek terytorialnych;
- przeprowadzonych badaniach własnych wraz z uwzględnieniem doświadczeń autora rozprawy wynikających ze współpracy z jednostkami samorządowymi.

Prezentowana rozprawa składa się z pięciu rozdziałów, z których dwa pierwsze stanowią gruntowny przegląd literatury przedmiotu w zakresie:

- strategii, planowania i zarządzania strategicznego (rozdział pierwszy), oraz
- problematyki strategii rozwoju samorządowych jednostek terytorialnych (rozdział drugi).

Rozdział trzeci zawiera identyfikację i opis przypadków dobrych rozwiązań międzynarodowych, dotyczących:

- wprowadzenia obligatoryjnego systemu planowania długookresowego (na przykładzie Nowej Zelandii), oraz
- wykorzystania strategicznej karty wyników dla zarządzania strategią, (na przykładzie jednego z miast amerykańskich).

Rozdział czwarty stanowi natomiast omówienie uwarunkowań, w jakich formułowane są i wdrażane strategie polskich samorządów.

Rozdział piąty zawiera prezentację wyników badań przeprowadzonych w ramach prac nad rozprawą doktorską w jedenastu samorządach lokalnych, które opracowały strategie rozwoju w oparciu o jednakowe podejście.

Należy podkreślić, iż niniejsza rozprawa – z uwagi na poruszany zakres tematyczny jest pracą o charakterze interdyscyplinarnym. Jak pisze Z. Leoński<sup>5</sup> administracja publiczna jest przedmiotem badań różnych dyscyplin naukowych. Rozpatrując trzy aspekty badawcze wskazuje on na trzy odrębne dyscypliny ich opisu, czyli:

- w przypadku badania skuteczności działań administracji możemy mówić o stosowaniu praw i metod właściwych naukom zarządzania;

---

<sup>4</sup> Program Rozwoju Instytucjonalnego (PRI) realizowany był w latach 2001-2004 w ramach Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich i obejmował on swym zakresem wzrost efektywności funkcjonowania lokalnej i regionalnej administracji publicznej.

<sup>5</sup> Leoński Z., Zarys prawa administracyjnego, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2004, str. 25-29.

- w przypadku badania obrazu administracji rzeczywistej wkraczamy na grunt nauk i metod socjologicznych (w tym także socjologii miasta - analizując kwestie terytorialnych systemów społecznych);
- natomiast w trzecim z wyróżnionych przykładów, jakim jest badanie związków pomiędzy administracją a czynnikiem obywatelskim, właściwym odwołaniem stają się nauki polityczne.

Dostrzegając tendencję do tworzenia odrębnych dyscyplin wchodzących do zespołu nauk o administracji, Leoński odwołuje się do podstawowego kanonu zaliczając do niego takie dyscypliny, jak naukę prawa administracyjnego, naukę administracji i politykę administracyjną (czy też informatykę administracyjną). Nauka prawa administracyjnego jest postrzegana poprzez swoją podstawową metodę badawczą, jaką jest egzegeza tekstu prawnego. Polityka administracyjna w takim ujęciu bada cele i programy administracji, a zatem zajmuje się ich oceną i weryfikacją, stanowiąc podstawę dla ich zmiany oraz wskazywania rozwiązań w zakresie stosowanych metod i środków osiągania celów. Najszerszym pojęciem jawi się nauka administracji, badająca administrację publiczną z punktu widzenia politycznego, socjologicznego czy też z uwagi na racjonalność (skuteczność) działania. Nauka administracji stanowi w takim ujęciu kompleksową wiedzę (z wyłączeniem metody dogmatycznej, a więc egzegezy aktów prawnych).

Nie jest oczywiście możliwe pominięcie związków tematyki pracy z ugruntowanymi w nauce ekonomii teoriami rozwoju lokalnego czy regionalnego leżącymi u podstaw podejmowania wysiłków o charakterze strategicznym. Dostrzegając konieczność kompleksowego i interdyscyplinarnego podejścia do tematyki rozprawy, zawarte w niej rozważania, obejmujące szerokie spektrum zagadnień, odwołują się z różnym nasileniem do dorobku różnych dyscyplin naukowych, zasadniczo koncentrując się na problematyce zarządzania. Autor zdaje sobie sprawę, iż pewne wątki sygnalizowane w pracy mogłyby być rozwijane. Jednakże celowo – z uwagi na ograniczenia dotyczące objętości pracy oraz próbę konsekwentnego trzymania się głównego nurtu w zakresie procesu, percepcji i metod zarządzania strategią poprzestano jedynie na ich odnotowaniu.