

# Łukasz Brzosko

---

## Strategie informacyjne w jednostkach samorządu terytorialnego

---

Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu 27, 11-18

---

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*ŁUKASZ BRZOSKO*

Uniwersytet Szczeciński

## STRATEGIE INFORMACYJNE W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

### Streszczenie

Celem artykułu jest ukazanie złożoności procesów informacyjnych we współczesnym świecie oraz roli i znaczenia strategii informacyjnych w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego (JST). Przedstawione są podstawowe pojęcia związane ze strategiami informacyjnymi wraz z przebiegiem procesów informacyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego. W pierwszej części przedstawiony został zarys teoretyczny dotyczący strategii, w kolejnych pokazane są strategie informacyjne i rola informacji w JST.

### 1. Wprowadzenie do strategicznego podejścia – istota strategii

Podejście strategiczne powinno mieć silne oparcie metodologiczne i musi być nakierowane na zmiany. Ewolucja zmian o strategicznym myśleniu następowała na przestrzeni lat. Planowanie strategiczne powinno wyprzedzać przyszłość i starać się ją w jakiś sposób przewidzieć. W zasadzie doświadczenie potrzebne przy budowaniu strategii informacyjnych należy czerpać ze strategicznego myślenia o przedsiębiorstwie. W nurcie szkoły planistycznej zarządzania strategicznego twierdzi się, że tylko formalne procedury planistyczne pozwalają na pełną kontrolę. Kanonem tej szkoły stała się analiza SWOT. Inne podejście naukowe reprezentowali przedstawiciele ewolucyjnej szkoły zarządzania strategicznego, którzy proponowali badanie przedsiębiorstw osiągających sukces i na ich podstawie tworzenie zaleceń dla innych. Odmiennym podejściem kierowali się przedstawiciele pozycyjnej szkoły zarządzania strategicznego, której przedstawicielem był Porter.

Obecnie pojawiają się coraz częściej przedstawiciele szkoły zasobowej, którzy uważają, że odniesienie sukcesu możliwe jest poprzez budowę silnych zasobów niematerialnych – wiedzy i ludzi. Jednak naukowcy podnoszą dwa problemy: po pierwsze, czy w ogóle jest sens budowania długoterminowych strategii, po drugie, raczej nie zaleca się skupiania uwagi jedynie na optymalizacji bieżących procesów w podmiocie. Budowanie niepoprawnych długoterminowych strategii informacyjnych również jest błędne, gdyż może się okazać, że za pięć, dziesięć lat będą one kompletnie nieskuteczne i nieprzydatne. Natomiast optymalizacja bieżących procesów w organizacji jest jak najbardziej zalecana. Należy wyznaczać kierunki rozwoju, ale nie należy skupiać zbyt dużej uwagi na konkretnych rozwiązaniach technologicznych. Tutaj ciekawą koncepcją teoretyczną uciekającą niejako od odpowiedzialności za prognozy długoterminowe są metody scenariuszowe. Pozwalają one zachować szansę, że w każdej sytuacji podmiot będzie miał do dyspozycji różne plany działania. Niestety, obecnie w sferze publicznej poziom zaawansowania budowy strategii informacyjnych ewidentnie odbiega od poziomu osiągniętego w sferze przedsiębiorstw prywatnych.

Samo pojęcie strategii we współczesnym rozumieniu pojawiło się w Europie w XVIII i XIX wieku w teoriach wojskowości, opisanych przez takich teoretyków jak Guibert (*Défense du système de guerre moderne*, 1779) i Clausewitz (*O wojnie*, 1832), w teorii zarządzania pojęcie strategii upowszechnił Ansoddi (*Corporate strategy*, 1965)<sup>1</sup>. Strategia jest jednym z podstawowych instrumentów zarządzania – efektem procesu planowania strategicznego, ale też podstawą fazy realizacyjnej, a najogólniej rzecz ujmując – sposobem osiągania wyznaczonych celów poprzez sterowanie rozwojem<sup>2</sup>. Dobrze sformułowana strategia pomaga tak uporządkować i rozmieścić zasoby organizacji, aby stworzyły unikalną i zdolną do działania strukturę, opartą na relatywnej wewnętrznej przewadze i mocnych punktach, antycypowanych zmianach w otoczeniu i wynikających z nich posunięciach inteligentnych konkurentów<sup>3</sup>.

Do podstawowych funkcji strategii należy zaliczyć:

- formułowanie wewnątrzregionalnych celów rozwoju,
- optymalizację lokalnych celów rozwoju,

<sup>1</sup> A. Noworól, *Planowanie rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2007.

<sup>2</sup> E. Wysocka, J. Kozłowski, *Strategia rozwoju gminy*, FRDL, Warszawa 1992.

<sup>3</sup> A.K. Koźmiński, *Zarządzanie w warunkach niepewności. Podręcznik dla zaawansowanych*, PWN, Warszawa 2004.

- osiągnięcie konsensusu dla ponadregionalnych celów rozwoju,
- identyfikację regionalnych uwarunkowań polityki przestrzennej państwa,
- oddziaływanie na kierunki polityki przestrzennej państwa,
- wskazywanie podstaw planistycznych dla przedsięwzięć centralnych<sup>4</sup>.

Przy formułowaniu określonych strategii ważny jest horyzont czasowy, przejmując się najczęściej trzy opcje: krótkookresową – do 5 lat, średniookresową – 5–10 lat, długookresową – ponad 10 lat.

## **2. Rola strategii informacyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego**

Strategia informacyjna jest to plan rozwoju zasobów informacyjnych danej organizacji. Zarządzanie organizacją w świecie, w którym istotnym zasobem stała się informacja, wymusza na podmiotach budowę odpowiednich strategii informacyjnych. Zmiany te są wynikiem przekształceń w strukturze gospodarczej, coraz bardziej przesuwamy się w proporcjach na rzecz usług, kosztem tradycyjnej produkcji. Wzrost znaczenia usług wymusza na organizacjach, takich jak JST, dostosowanie się do zmiennego otoczenia. Powołując się na różne koncepcje teoretyczne dotyczące rozwoju, większość z nich wybiera za cel budowanie gospodarki opartej na wiedzy, która w umiejętny sposób zarządza informacją. Ważniejszą sprawą staje się szybkość przekazywania i przetwarzania informacji. Podział administracyjny, który został zmieniony w Polsce, spowodował wykształcenie się następujących składowych: gminy, powiaty, województwa. O ile budowa i wdrażanie strategii informacyjnych na szczeblu krajowym są możliwe i łatwe do zrealizowania, to na poziomie województw i gmin pojawiają się duże problemy. Wynika to z prostego powodu – szczebel krajowy posiada odpowiedni zasób kadrowy do realizacji i wdrażania określonych strategii, natomiast szczeble lokalne i gminne mają ograniczony dostęp do zasobów. Wdrażanie określonych strategii w JST powinno odbywać się równolegle we wszystkich jednostkach i na podobnych zasadach. Budowa odpowiedniej strategii informacyjnej musi być poprzedzona zrozumieniem roli, jaką odgrywają informacje we współczesnym konkurencyjnym świecie.

## **3. System informacyjny i informacja w JST**

Informacja jest rozumiana jako treść wiadomości, przypisana przez jej odbiorcę według wyniku interpretacji, która powoduje zmniejszenie stanu nie-

<sup>4</sup> Z. Strzelecki, *Gospodarka regionalna i lokalna*, PWN, Warszawa 2008.

wiedzy, niepewności lub nieokreśloności u odbiorcy wskutek jej otrzymania<sup>5</sup>. Według Nowakowskiego informacja to dowolna wiadomość, na podstawie której odbiorca wiadomości opiera swoje działanie. Maroński i Murszkiewicz definiują informację jako każdy czynnik, który może zostać wykorzystany do sprawniejszego i celowego działania człowieka lub urządzeń automatycznych, każdy czynnik zmniejszający niewiedzę odbiorcy. Według Stefanowicza informacja posiada następujące własności:

- jest niezależna od obserwatora (jest obiektywna),
- przejawia cechę synergii,
- jest różnorodna,
- jest zasobem niewyczerpalnym,
- może być powielana i przenoszona w czasie i przestrzeni,
- można ją przetwarzać, nie powodując jej zniszczenia,
- ta sama informacja ma różne znaczenie dla różnych użytkowników,
- każda jednostkowa informacja opisuje obiekt tylko ze względu na jedną jego cechę.

Łączenie informacji i zarządzanie nią najczęściej powinno odbywać się w systemie informacyjnym (SI). Przez system informacyjny rozumie się ogólny system przepływu wiadomości, obejmujący źródła wiadomości, kanały przesyłania (sprzężenia), punkty gromadzenia, procedury przekształcania oraz punkty efektywnego przeznaczenia wiadomości, łącznie ze środowiskiem (społecznym i technicznym), w którym jest osadzony<sup>6</sup>. Inny autor, Kisielnicki, określa SI jako wielopoziomą strukturę, która pozwala użytkownikowi tego systemu na transformowanie określonych informacji wejścia na pożądane informacje wyjścia za pomocą odpowiednich procedur i modeli<sup>7</sup>. Każdy system informacyjny powinien mieć strukturę wielowarstwową. Zarządzanie strategiczne jest określane jako technologia zarządzania organizacją, polegająca na stałym regulowaniu jej stosunków z otoczeniem w celu zachowania koniecznej homeostazy<sup>8</sup>. Stąd też jednostki samorządu terytorialnego muszą nie tylko widzieć swoją problematykę bieżącą, ale też programować swój rozwój. Musi

---

<sup>5</sup> Z. Klonowski, *Systemy informatyczne zarządzania przedsiębiorstwem*, Politechnika Wrocławska, Wrocław 2004, s. 168.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 180.

<sup>7</sup> J. Kisielnicki, H. Sroka, *Systemy informacyjne biznesu*, Placet, Warszawa 1999, s. 19.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 35–37.

się to odbywać poprzez wytyczanie kierunków, strategii i obszarów działań sprzyjających realizacji tego celu. Jednakże głównym problemem administracji publicznej jest brak pełnego systemu informacyjnego. Każda jednostka samorządowa posiada ogromny materiał danych zebranych z różnych miejsc organizacji, jednakże nie są one w sposób spójny połączone w jedną całość. System informacyjny z jego wielowarstwowością powodowałby spływ i obróbkę informacji na różnych szczeblach zarządzania, tak aby na końcowym etapie decydenci na podstawie syntetycznej informacji mogli podejmować ważne dla danego regionu decyzje. Mogliby w łatwy sposób ocenić szanse, zagrożenia, słabe i mocne strony oraz zaplanować poprzez to długotrwałą strategię rozwoju. Pojęcie strategii i budowy systemu informacyjnego musi opierać się na właściwym jego umiejscowieniu w otoczeniu organizacji. Według metodologii SI zawiera w sobie system przetwarzania danych i system informatyczny. Wymagane jest zastosowanie technologii informatycznych. Najczęściej wykorzystywaną technologią są aplikacje internetowe (*Web technology*), które umożliwiają łatwą komunikację z odbiorcą. Powszechny rozwój Internetu pozwala postawić tezę, że jest to najprostszy kontakt użytkowników z organizacją. Jednostki samorządu terytorialnego, jak i inne organizacje rynkowe istnieją w pewnym otoczeniu, a otoczenie to w istotny sposób na nie oddziałuje. Ogromna liczba informacji, które JST przetwarzają, gdyż posiadają ogromne bazy danych, wymusza zbudowanie spójnej strategii zarządzania tymi informacjami. Istotną kwestią w JST jest wychwycenie wzajemnych relacji pomiędzy głównymi podmiotami, do których należy zaliczyć:

- administrację publiczną,
- przedsiębiorstwa,
- osoby fizyczne.

Taki uproszczony podział pozwala nam w ogólny sposób spojrzeć na gminę, miasto, powiat i ich relacje z klientami jednostek. Strategie biznesowe w JST muszą być indywidualnie przystosowane i dopracowane na szczeblu już lokalnym, gdyż każda jednostka posiada odrębne problemy i może być nakierowana na inne cele. Przy formułowaniu określonych strategii wymagane jest przeprowadzenie analizy, na przykład analizy SWOT, danej jednostki terytorialnej i uwzględnienie jej w budowie strategii informacyjnej. Każda organizacja ma odmienne cele o różnym stopniu strukturalizacji oraz różnym poziomie hierarchii. Hierarchizacja powinna uwzględniać między innymi

spójność ze strategią informacyjną na szczeblu krajowym i regionalnym, dopiero potem należy zostawić miejsce do dowolnego formułowania i uzupełniania strategii na poziomach lokalnych. Jak wynika z opracowań Sroki i Kisielnickiego, systemy informacyjne powinny charakteryzować się następującymi kryteriami: dostępność, aktualność, rzetelność, kompletność, porównywalność, niezawodność, przetwarzalność, elastyczność, wydajność, ekonomiczność, czas reakcji, szczegółowość, stabilność systemu, priorytetowość, poufność, bezpieczeństwo, łatwość użytkowania<sup>9</sup>. Proces budowy strategii informacyjnych powinien odbywać się według ustalonego schematu. Podczas projektowania należy:

- podjąć decyzję o podjęciu prac nad powstaniem strategii informacyjnej,
- zebrać dane i informacje,
- pogrupować je i usystematyzować,
- stworzyć harmonogram prac,
- wdrożyć określoną strategię.

Podjęcie decyzji w jednostkach samorządu terytorialnego powinno następować kolejialnie przez organ uprawniony do formułowania określonych strategii. JST to województwo, powiat, gmina, a ich proces decyzyjny przedstawiony został w tabeli 1.

Tabela 1

Proces decyzyjny w jednostkach samorządu terytorialnego

Rodzaj jednostki	Kierownik jednostki	Jednostka wykonująca zadania	Podstawowa jednostka organizacyjna	Organ wydający decyzje
województwo samorządowe	marszałek	urząd marszałkowski i podległe jednostki organizacyjne	urząd marszałkowski	marszałek
powiat	starosta	starostwo powiatowe i podległe jednostki organizacyjne	starostwo powiatowe	starosta
gmina	wójt, burmistrz lub prezydent miasta	urząd gminy i podległe jednostki organizacyjne	urząd gminy	wójt, burmistrz lub prezydent miasta

Źródło: M. Dylewski, B. Filipiak, A. Szewczuk, *Finanse publiczne. Instrumenty, struktury, procesy*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004, s. 117.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 35–37.

Zbieranie danych i informacji powinno następować poprzez dostępne kanały oraz w oparciu o już istniejący materiał empiryczny. Kolejny etap to grupowanie i systematyzacja dostępnych danych. Złożoność i rozległość działania każdej JST wymaga przyjrzenia się procesom informacyjnym i zoptymalizowania ich. Potem należy stworzyć odpowiedni harmonogram oraz wdrożyć go do organizacji. Podstawowym modelem do wdrażania strategii regionalnych jest schemat, jaki przedstawiono na rysunku 1.



Rys. 1. Model wdrażania strategii regionalnych

Źródło: A. Klasik, *Strategie regionalne. Formułowanie i wprowadzanie w życie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2002.

Dobrze sformalizowana strategia pozwala wyeliminować w organizacji redundancje informacji, wąskie gardła, nieodpowiednią strukturę organizacyjną. Kiedy tworzy się mapę przebiegu informacji w organizacji, wtedy w łatwy sposób można nią zarządzać i kontrolować ją.

## Podsumowanie

Rola i znaczenie strategii informacyjnych, jak i samej informacji będą wzrastać. Celem budowania i konstruowania strategii informacyjnych jest ogólna poprawa funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego w otoczeniu. Należy przybliżać jednostkę do otoczenia poprzez lepszy, łatwiejszy dostęp do jej zasobów, komunikacji. Jak pokazują badania, optymalizacja procesów informacyjnych może znacznie obniżyć koszty funkcjonowania JST. Fuglewicz pisze, że jeżeli organizacja nie ma natychmiastowego, wieloaspektowego dostępu do informacji, to jej gromadzenie staje się tylko zbędnym kosztem. Możemy myśleć nie tylko o strategii informacyjnej, lecz również o budowaniu strategii wiedzy. Obecnie JST muszą się skoncentrować na poprawnym formułowaniu strategii informacyjnych. Rozwój krajów o wysokim poziomie życia wskazuje, że potencjalne szanse rozwojowe ich regionów zwiększają się, jeżeli prowadzą one aktywną politykę rozwoju regionalnego, odznaczają



się wysoką jakością zarządzania oraz posiadają długofalową strategię rozwoju społeczno-gospodarczego<sup>10</sup>. Można nawet powiedzieć, iż pomiędzy polityką rozwoju regionalnego a strategią występuje sprzężenie zwrotne, gdyż z jednej strony ułatwia ona kreowanie właściwej polityki regionalnej, poprzez wartości, wizje i wyzwania strategiczne, z drugiej zaś instrumenty tej polityki ułatwiają skuteczną realizację celów strategicznych<sup>11</sup>. Podsumowując, budowa strategii informacyjnej musi prowadzić do poprawy konkurencyjności regionu i powodować polepszenie ogólnych warunków życia jego mieszkańców. Budowanie strategii informacyjnych powinno być impulsem do większego rozwoju informatyzacji zarówno JST, jak i procesów biznesowych. Wdrożenie określonej strategii informacyjnej powinno wskazać silne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia dla jednostki samorządu terytorialnego. Istotną kwestią po wdrożeniu, na jaką trzeba zwrócić uwagę, jest kontrola wykonania tej strategii. Strategia informacyjna powinna być dobrze ustrukturalizowana, to znaczy cele powinny być jasne i precyzyjne, opis ilościowy, a model podany.

## INFORMATION STRATEGIES IN THE LOCAL GOVERNMENT UNITS

### Summary

The aim of the article is to present the complexity of the information processes in today's world. It also explains the rule and the meaning of information strategy in local government unit. Moreover, the article describes basic concepts connected with information strategies and the information process in local government unit. The first part is devoted to theoretical background while next section provides the information strategies and its rule in local government unit.

*Translated by Łukasz Brzosko*

---

<sup>10</sup> A. Prusek, *Strategia rozwoju regionalnego w warunkach gospodarki rynkowej*, AE, Secesja, Kraków, 1995.

<sup>11</sup> G. Ślusarz, *Studium społeczno-ekonomicznych uwarunkowań rozwoju obszarów wiejskich w świetle zagrożenia marginalizacją na przykładzie województwa podkarpackiego*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2005.