

Jarosław Bober

Metoda rozwoju instytucjonalnego jako narzędzie doskonalenia administracji publicznej na przykładzie strategii rozwoju samorządów terytorialnych

Zarządzanie Publiczne nr 3 (1), 125-142

2008

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Metoda rozwoju instytucjonalnego jako narzędzie doskonalenia administracji publicznej na przykładzie strategii rozwoju samorządów terytorialnych¹

Głównym celem artykułu jest prezentacja metody rozwoju instytucjonalnego (metody RI), mającej w swych założeniach służyć doskonaleniu działań administracji publicznej oraz przykładu jej zastosowania. Artykuł składa się z pięciu części. Pierwsza z nich prezentuje istotę metody rozwoju instytucjonalnego. Druga część zawiera wyniki ocen poziomu zarządzania w samorządach lokalnych przeprowadzone przy wykorzystaniu omawianej metody. Dwie kolejne części artykułu poświęcone są praktycznej weryfikacji metody: prezentują podejście do strategii przyjęte w metodzie RI oraz analizę zmian w zakresie zarządzania strategicznego w 11 samorządach lokalnych, które testowały opisywaną metodę. Artykuł zamykają konkluzje w zakresie oceny i wykorzystania rozwiązań proponowanych w metodzie rozwoju instytucjonalnego dla planowania strategicznego w samorządach.

Słowa kluczowe: rozwój instytucjonalny, administracja samorządowa, doskonalenie zarządzania, zarządzanie strategiczne, strategia rozwoju.

1. Wstęp

Niniejsze opracowanie ma charakter empiryczny. Jego głównym celem jest prezentacja metody rozwoju instytucjonalnego, mającej w swych założeniach służyć doskonaleniu działań administracji publicznej. Przedstawieniu tej metody poświęcono pierwszą część tekstu. W dalszej kolejności zaprezentowano wyniki oceny zarządzania w samorządach lokalnych przeprowadzonych przy wykorzystaniu metody rozwoju instytucjonalnego (na próbie 30 samorządów).

Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

¹ Referat prezentowany na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie w ramach programu naukowego „Dobre rządzenie”. Tekst powstał na podstawie materiałów i publikacji opracowanych w ramach realizacji przez Małopolską Szkołę Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie Programu Rozwoju Instytucjonalnego (PRI) oraz przy wykorzystaniu badań i ich wyników zrealizowanych przez autora na potrzeby rozprawy doktorskiej *Strategie rozwoju jako narzędzie zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego w Polsce*, napisanej pod kierunkiem prof. dr hab. Jerzego Hausnera.

Dwie kolejne części opracowania dotyczą praktycznej weryfikacji metody. W trzeciej opisano podejście do strategii przyjęte w metodzie, czwarta natomiast obejmuje analizę 11 samorządów lokalnych, w których opracowano strategie rozwoju w ramach Programu Rozwoju Instytucjonalnego (PRI). Artykuł podsumowują konkluzje na temat oceny i wykorzystania rozwiązań proponowanych w metodzie rozwoju instytucjonalnego dla planowania strategicznego w samorządach.

2. Metoda rozwoju instytucjonalnego – założenia koncepcji

Pilotażowy Program Rozwoju Instytucjonalnego realizowano w latach 2001–2004 jako jedno z przedsięwzięć Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich (PAOW). Program ten był nastawiony na wzrost efektywności funkcjonowania lokalnej i regionalnej administracji publicznej. Cele stawiane przed programem (Bober, Mazur, Turowski, Zawicki 2004, s. 7–104) dotyczyły:

- doskonalenia umiejętności planowania i zarządzania strategicznego w samorządach terytorialnych;
- wdrożenia nowoczesnych zasad zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej;
- podniesienia poziomu świadczenia usług publicznych;
- doskonalenia struktur organizacyjnych oraz procedur działania administracji publicznej z perspektywy realizacji celów strategicznych;
- wykształcenia modelowego systemu komunikacji z mieszkańcami, organizacjami społecznymi oraz przedsiębiorcami;
- zidentyfikowania i usunięcia przeszkód w otoczeniu prawnym, które zakłócają funkcjonowanie samorządów.

Założonym i zrealizowanym rezultatem PRI było opracowanie i zweryfikowanie metody rozwoju instytucjonalnego urzędów administracji publicznej szczebla lokalnego (gminy i powiatu) oraz regionalnego (samorządu województwa i urzędów wojewódzkich). Opracowana metoda obejmuje trzy zasadnicze etapy:

- analizę poziomu rozwoju instytucjonalnego;
- projektowanie zmian oraz usprawnień instytucjonalnych;
- wdrażanie oraz monitorowanie i ocenę efektów wprowadzonych zmian.

Istota metody (co przykładowo dla jednego z obszarów zarządzania prezentuje rycina 1) polega na zaplanowaniu takich zmian, których re-

alizacja pozwoli na przejście urzędu z punktu X (stanowiącego wynik dokonanej uprzednio samooceny) do punktu Y w ramach określonej pięciostopniowej skali (tzw. stadiów rozwoju). Zarówno samoocena (czyli analiza instytucjonalna), jak i realizacja przedsięwzięć służących poprawie działań administracji odbywa się w ramach każdego ze wskazanych na rycinie kryteriów.

Wyróżniki metody rozwoju instytucjonalnego wobec innych przedsięwzięć służących modernizacji administracji to przede wszystkim możliwość jej stosowania na wszystkich szczeblach samorządu (dla każdego z nich został opracowany i zweryfikowany zestaw wskaźników opisowych) oraz jej kompleksowość, która wyraża się objęciem zdecydowanej większości sfer, w jakich działają samorządy terytorialne w ramach tzw. obszarów zarządzania.

Metoda rozwoju instytucjonalnego obejmuje dziewięć obszarów zarządzania, dla których jest dokonywana analiza oraz sporządzane i realizowane są plany rozwoju instytucjonalnego. Obszary te (dla ich konkretyzacji) zostały uszczegółowione przez określenie w ich ramach tzw. kryteriów zarządzania. Pełny zestaw obszarów oraz kryteriów zarządzania objętych metodą zawiera tabela 1.

W ramach każdego kryterium samorządy dysponują wskaźnikami opisowymi opartymi na pięciostopniowej skali, gdzie stadium 1 oznacza, że urząd działa (z założenia) zgodnie z prawem, ale w sposób standardowo przez to prawo wy-

Obszar zarządzania	Kryterium zarządzania	Stadium rozwoju				
		1	2	3	4	5
Zarządzanie strategiczne i finansowe	1. Planowanie strategiczne	X		ZMIANA		Y
	2. Perspektywiczna ocena sytuacji finansowej					
	3. Wieloletnie planowanie					
	4. Roczne planowanie finansowe					

Ryc. 1. Istota metody rozwoju instytucjonalnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bober, Mazur, Turowski, Zawicki 2004.

Tab. 1. Obszary i kryteria zarządzania w metodzie rozwoju instytucjonalnego

Obszar zarządzania	Kryterium zarządzania
I. Zarządzanie strategiczne i finansowe	Planowanie strategiczne
	Perspektywiczna ocena sytuacji finansowej
	Wieloletnie planowanie inwestycyjne
II. Organizacja i funkcjonowanie urzędu	Roczne planowanie finansowe, monitorowanie i ocena wykonania planów
	Podział uprawnień decyzyjnych i odpowiedzialności
	Zarządzanie procesami
III. Zarządzanie kadrami	Efektywność komunikacji wewnętrznej
	System rekrutacji personelu
	System oceny i awansowania pracowników
IV. Usługi publiczne, w tym komunalne	System szkoleń i doskonalenia zawodowego
	Standardy świadczenia usług publicznych
	Planowanie świadczenia usług publicznych
V. Partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego	Doskonalenie świadczenia usług publicznych
	Komunikacja i partycypacja społeczna
	Współpraca z organizacjami pozarządowymi
VI. Stymulowanie rozwoju gospodarczego	Wspieranie inicjatyw społecznych
	Program rozwoju gospodarczego
VII. Zarządzanie projektami	System zarządzania projektami
VIII. Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego	Realizowanie przedsięwzięć we współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego
IX. Etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji	Kształtowanie postaw etycznych

Źródło: Zawicki, Mazur 2004, s. 99.

magany. Każde kolejne (wyższe) stadium zawiera coraz większe wymagania dotyczące stosowania różnego rodzaju technik czy instrumentów zarządczych. Stadium najwyższe – (5) to taki poziom rozwoju, który może zostać uznany za modelowy. W praktycznej ocenie, jakiej poddano 30 samorządów różnych szczebli, stadium to zostało zidentyfikowane jedynie w przypadku kilku kryteriów i to tylko w urzędach marszałkowskich. Dokonanie samooceny poziomu rozwoju instytucjonalnego, czyli ustalenie stadiów rozwoju dla danego urzędu w ramach wszystkich kryteriów zarządzania, pozwala na przejście do kolejnych etapów, jakimi są planowanie i wdrażanie zmian instytucjonalnych.

Szczegółowy opis metody, etapów jej stosowania, a także materiały i dokumenty pomocne w jej stosowaniu zostały opisane (podobnie jak

i proces analizy rozwoju instytucjonalnego) w serii publikacji stanowiących dorobek Programu Rozwoju Instytucjonalnego².

3. Zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie PRI

Na etapie dokonywanych ocen poziomu rozwoju instytucjonalnego analizie poddano 24 gminy, 3 starostwa powiatowe oraz 3 urzędy marszałkowskie w trzech regionach Polski: województwie małopolskim, podlaskim oraz zachodniopomorskim. W ramach każdego z kryteriów

² Na publikacje Programu Rozwoju Instytucjonalnego składają się następujące pozycje: Bober, Mazur i in. 2004; Bober, Władyska i in. 2004; Zawicki, Mazur 2004a; Zawicki, Mazur 2004b; Zawicki, Mazur i in. 2004.

Tab. 2. Średnie ocen według obszarów zarządzania oraz województw

Obszar zarządzania	Poziom rozwoju	Województwo			Wartości średnich	
		małopolskie	podlaskie	zachodnio- pomorskie	średnia	średnia dla samorządów lokalnych
I. Zarządzanie strategiczne i finansowe		2,1	1,7	2,2	2,0	1,9
w tym: zarządzanie strategiczne		2,7	2,0	2,2	2,3	2,1
w tym zarządzanie finansowe		1,5	1,4	2,1	1,7	1,7
II. Organizacja i funkcjonowanie urzędu		2,2	1,3	1,8	1,8	1,6
III. Zarządzanie kadrami		1,7	1,5	1,8	1,7	1,6
IV. Usługi publiczne i komunalne		1,3	1,9	1,2	1,5	1,4
V. Partycypacja społeczna i rozwój społeczny		2,0	1,9	2,3	2,1	2,0
VI. Stymulowanie rozwoju gospodarczego		2,2	1,5	1,7	1,8	1,6
VII. Zarządzanie projektami		1,6	1,7	1,8	1,7	1,5
VIII. Współpraca pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego		2,4	2,5	2,0	2,3	2,2
IX. Etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji		1,2	1,0	1,0	1,1	1,0
wartość minimum		1,2	1,0	1,0	1,1	1,0
wartość maksimum		2,7	2,5	2,3	2,3	2,2
wartość średnia		1,9	1,7	1,8	1,8	1,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie analiz instytucjonalnych opracowanych w roku 2002 dla jednostek pilotażowych (24 gminy, 3 starostwa powiatowe, 3 urzędy marszałkowskie) uczestniczących w programie (pełny wykaz tych dokumentów znajduje się w spisie materiałów źródłowych).

zarządzania każdy z urzędów mógł uplasować się na stadium 1, 2, 3, 4 lub 5. Wprawdzie stosowanie metody rozwoju instytucjonalnego zakłada, że poziom rozwoju ocenia się w sposób jednoznaczny – przez wskazanie konkretnego (jednego z pięciu) stadiów – to na potrzeby zbudowania obrazu poziomu zarządzania w polskich samorządach celowe jest przeliczenie tych jednostkowych rezultatów na wartości średnie³. Zbiorcze zestawienie wyników w układzie regionów oraz obszarów zarządzania prezentuje tabela 2. Przy założeniu, że przeciętny urząd będzie mieścić się w środku skali, wartość śred-

niej oceny wynosić będzie 3,0. Jak pokazują dane, w żadnym z regionów oraz w żadnym z obszarów zarządzania nie zanotowano tak wysokiej wartości średniej – maksymalny wynik uzyskano dla zarządzania strategicznego w województwie małopolskim (2,7). Średnia ocena dla wszystkich 30 badanych samorządów oraz obszarów wyniosła 1,8 (dla samorządów lokalnych wartość ta wynosiła 1,7, natomiast nieco wyższa była dla urzędów marszałkowskich). Nie oznacza to, że żaden z urzędów nie uzyskał wyższej noty czy też w żadnym z obszarów nie zanotowano wyższych wskazań. W przypadku analizy danych jednostkowych okazuje się, że średnią na poziomie 3,0 osiągnął zaledwie jeden z urzędów marszałkowskich (dwa pozostałe uzyskały notę 2,6), natomiast najwyższy z zanotowanych wyników dla samorządów lokalnych osiągnę-

³ Dla poniższych analiz nie stosowano systemu wag, przyjmując założenie, że sytuacja w każdym z obszarów zarządzania wpływa jednakowo na obraz poziomu zarządzania w całej jednostce.

ła jedna z gmin miejskich województwa podlaskiego (2,2). W dalszej kolejności uplasowały się dwie gminy (także miejskie) z wynikami wynoszącymi 2,0 – po jednej gminie z każdego z dwóch pozostałych województw.

Pozostałe 21 samorządów gminnych osiągało wartości średnie poziomu rozwoju od 1,2 do 1,9. Wartość średnia dla dwóch starostw wyniosła po 1,7, natomiast dla trzeciego była nieco niższa (1,5). Najwyższe wartości jednostkowe (i to dla wszystkich typów jednostek) zanotowano dla kryterium „zarządzania strategicznego”, jednego z kryteriów pierwszego z analizowanych obszarów, jakim jest zarządzanie strategiczne i finansowe⁴, gdzie jednostkową wartością maksymalną było 4 (w przypadku 2 urzędów marszałkowskich), przy czym często obserwowaną notą w samorządach lokalnych była wartość 3. Jeżeli spojrzymy na średnie oceny w przekroju poszczególnych regionów, to należy stwierdzić, że były one zbliżone: od 1,9 dla Małopolski, poprzez 1,8 dla woj. zachodniopomorskiego do 1,7 dla Podlasia. W układzie obszarów zarządzania najlepiej wypada współpraca pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego (2,3), a w następnej kolejności partycypacja społeczna (2,1) oraz zarządzanie strategiczne i finansowe (2,0). W przypadku ostatniego obszaru daje się jednak zauważyć duże rozbieżności pomiędzy działaniami związanymi z aspektami zarządzania strategicznego (2,3) oraz finansowego (1,7). Obszar wypadający zdecydowanie najslabiej w ocenie to etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji – działania w tym zakresie o charakterze wykraczającym poza regulacje prawne podejmują jedynie jednostkowe samorządy – średnia dla tego obszaru wyniosła 1,1 (bez uwzględnienia urzędów marszałkowskich 1,0), przy czym wyższa była jedynie w woj. małopolskim, gdzie wyniosła 1,2. Wartości średnie wynikające w pozostałych obszarach zamykają się w przedziale od 1,5 (usługi publiczne) do 1,8 (organizacja i funkcjonowanie urzędu oraz stymulowanie rozwoju gospodarczego). Ciekawie prezentują się także

wyniki analizy podobieństw pomiędzy poszczególnymi typami jednostek samorządu terytorialnego, a mianowicie (zob. ryc. 2):

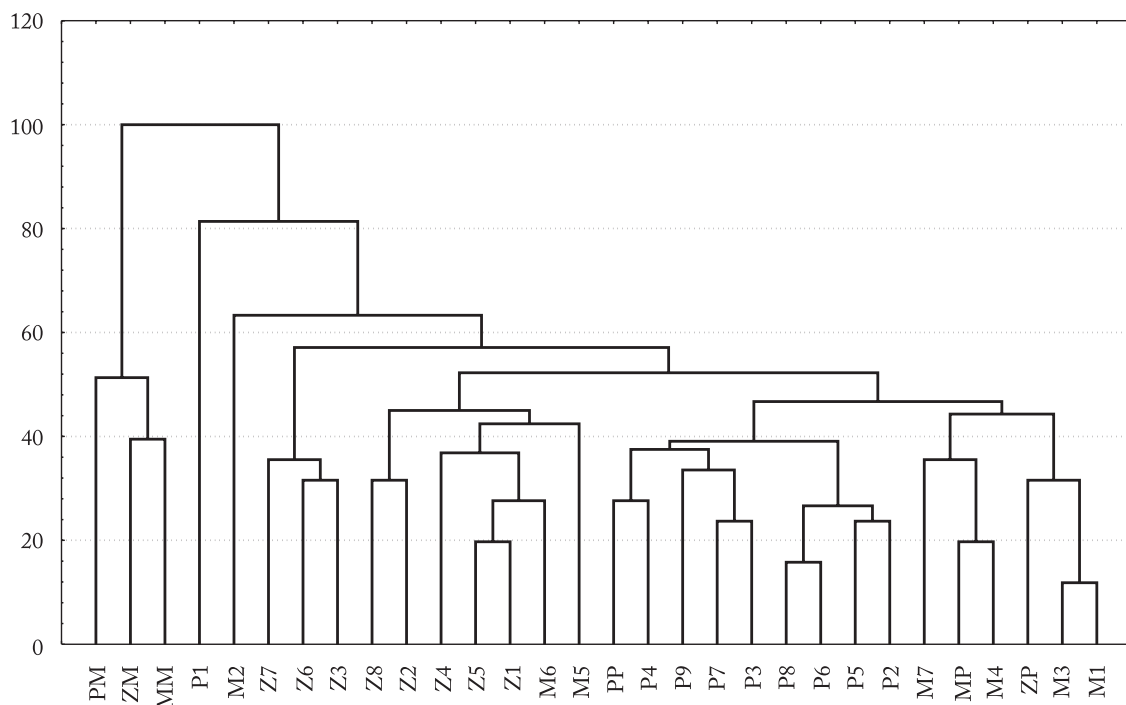
- bardzo duże podobieństwa pomiędzy urzędami marszałkowskimi;
- duże podobieństwa pomiędzy jednostkami gminnymi w ramach poszczególnych regionów, przy czym bardziej jednorodne są gminy województw zachodniopomorskiego i podlaskiego, a nieco bardziej zróżnicowane gminy Małopolski;
- najmniej jednorodna sytuacja obserwowana jest w przypadku starostw powiatowych.

Następstwem zaprezentowanych powyżej (w dużym skrócie) wyników analiz instytucjonalnych były działania (projekty, zadania), na których realizację zdecydowały się poszczególne z analizowanych samorządów. Ogółem wszystkie jednostki samorządowe podjęły realizację 145 zadań usprawniających.

Liczby wybieranych i realizowanych przez jednostki zadań (średnio niespełna 5 na jednostkę) wynikały z ograniczeń czasowych i finansowych. Należy podkreślić, że dla każdej z jednostek został opracowany Plan Rozwoju Instytucjonalnego (przyjmowany przez rady w formie uchwały), który zawierał przeciętnie od 30 do 35 zadań. W przypadku jednostek szczebla gminnego i powiatowego do realizacji w ramach Programu najczęściej wybierane były narzędzia z obszarów zarządzania strategicznego i finansowego oraz zarządzania projektami (ryc. 3).

Najczęściej wybierano zadania z zakresu zarządzania strategicznego i finansowego – ponad 45% ogółu realizowanych zadań. Należy podkreślić, że nieco częściej były to zadania dotyczące zarządzania finansowego (prawie 26% ogółu zadań) niż strategicznego (niespełna 20%). Ta różnica może świadczyć o zauważeniu luki, jaką jest brak „przełożenia” postanowień zawartych w różnego rodzaju dokumentach strategicznych na projekcje finansowe. W tym przypadku wyraźne jest dążenie do zniwelowania tych rozbieżności. Odmienne wygląda natomiast zestawienie uzyskanych ocen z wyborem zadań dotyczących etyki i przeciwdziałania korupcji – w tym najslabiej ocenionym obszarze realizowano w samorządach lokalnych zaledwie 1,5% ogółu zadań. Wskazane dysproporcje wskazują na to, że podstawową potrzebą samorządów lo-

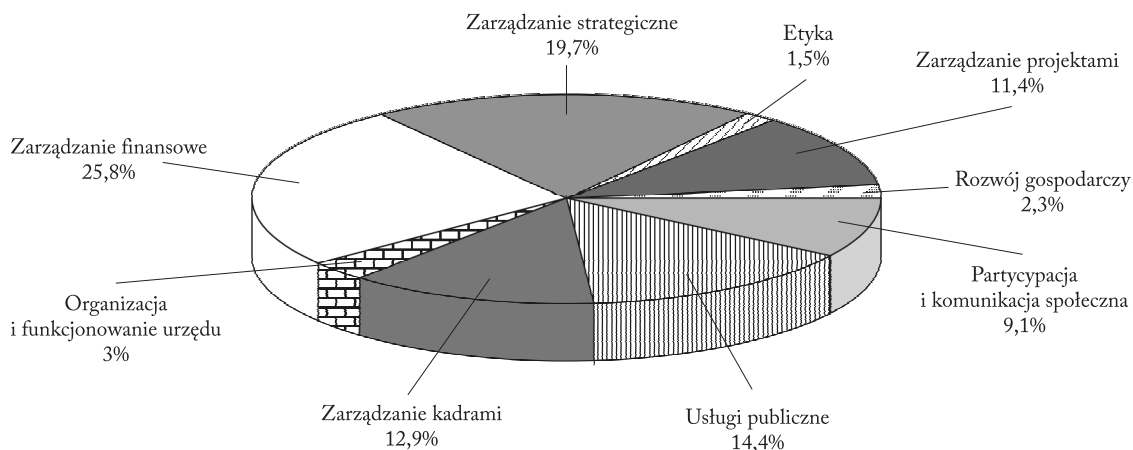
⁴ Dla potrzeb analitycznych – z uwagi na duże różnice pomiędzy oceną kryteriów zarządzania dotyczących strategii oraz finansów – obszar ten podzielono na dwa podobszary: zarządzanie strategiczne i finansowe. Wartości dla kryteriów finansowych są znacznie niższe od wartości dla kryterium dotyczącego planów strategicznych.



Ryc. 2. Analiza skupień dla jednostek samorządowych

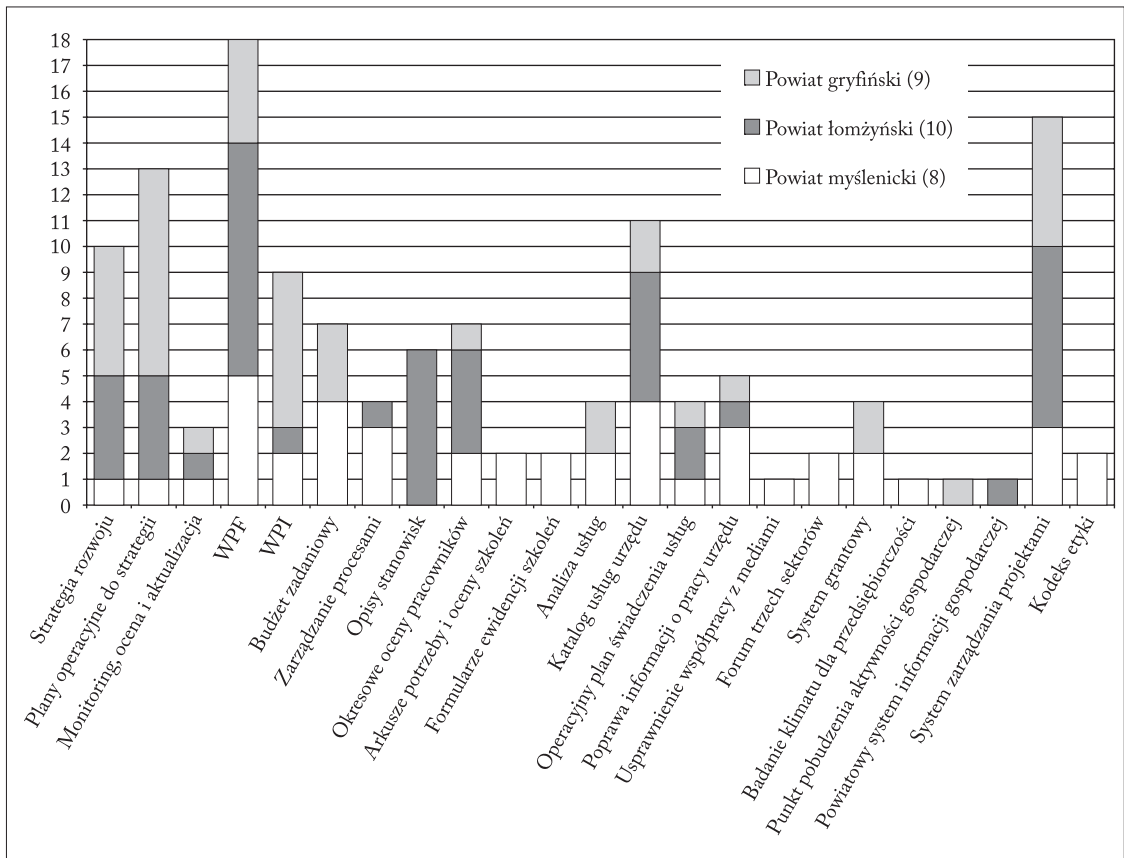
Mx, Px, Zx – oznaczenia województw (małopolskie, podlaskie, zachodniopomorskie), y1, y2.... – kolejne oznaczenia gmin, yP – oznaczenie starostwa powiatowego, yM – oznaczenie urzędu marszałkowskiego, np. MP oznacza starostwo powiatowe w województwie małopolskim, P1, P2 – gminy w województwie podlaskim.

Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 3. Wybór narzędzi według obszarów zarządzania

Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 4. Wybór narzędzi przez samorządy lokalne

Źródło: opracowanie własne.

kalnych jest określenie swojej strategii oraz udoskonalenie gospodarki finansowej. Myślenie decyzyjne wydaje się pragmatyczne i oparte na założeniu, że najpierw należy zająć się kwestiami zasadniczymi oraz długofalowymi (strategia i finanse), a dopiero potem można poświęcić uwagę innym zagadnieniom (w tym także etyce).

W częstotliwości wyborów poszczególnych zadań można zauważyć dosyć istotne zróżnicowania regionalne – zarówno w zakresie zadań, jak i w odniesieniu do obszarów zarządzania (ryc. 4). W jednostkach powiatu myślenickiego zadania były najbardziej zróżnicowane: w sumie w ramach 44 projektów realizowano 21 różnych zadań z zakresu 8 obszarów zarządzania. W przypadku powiatu łomżyńskiego na 46 zadań (w tym jedno realizowane przy współpracy 10 jednostek) składało się 14 różnych zadań reprezentujących 7 obszarów zarządzania. Powiat

gryfiński charakteryzuje najmniejsze zróżnicowanie w zakresie obszarów zarządzania: na 42 realizowane ogółem projekty przypadało wprawdzie 15 różnych zadań, ale dotyczyły one jedynie 6 obszarów zarządzania.

4. Strategie rozwoju w metodzie rozwoju instytucjonalnego

W ramach metody rozwoju instytucjonalnego problematykę strategii obejmuje obszar zarządzania strategicznego i finansowego, integrujący planowanie celów i zadań stojących przed jednostką samorządową z aspektami finansowania działań i planowania finansowego. Zarządzanie strategiczne zostało zdefiniowane jako umiejętność budowania i urzeczywistniania strategii jednostki administracji publicznej. Natomiast zarządzanie finansowe określono jako perspek-

tywiczne i bieżące zapewnianie środków, które pozwala skutecznie i ekonomicznie realizować zamierzenia strategii rozwoju (Bober, Mazur, Turowski, Zawicki 2004, s. 26–28).

Zaprojektowana w ramach zarządzania strategicznego tzw. sekwencja działań strategicznych obejmuje:

- sformułowanie wizji rozwoju;
- określenie misji w procesie realizacji wizji rozwoju;
- przekształcenie wizji w cele i działania (cele ogólne, cele szczegółowe i zadania);
- wskazanie sposobów działania (planów operacyjnych);
- realizację planów operacyjnych;
- monitoring oraz ocenę rezultatów i przebiegu realizacji strategii oraz planów operacyjnych;
- aktualizowanie strategii.

W ramach bloku związanego z zarządzaniem finansowym wskazano natomiast na działania obejmujące:

- wyznaczanie zakresu możliwości finansowych w perspektywie wieloletniej;
- określanie standardów przygotowania programów i zadań do finansowania, z uwzględnieniem sposobów ich pomiaru;
- zestawianie wieloletnich i rocznych planów jako sumy projektów i zadań bilansujących się z możliwościami finansowania;
- powiązanie środków z celami (planowanie, monitorowanie, sprawozdawczość, ocena);
- gromadzenie danych do monitorowania postępu i dokonywania oceny stopnia realizacji zadań i programów.

Wszystkie strategie realizowane w ramach PRI (podobnie jak i pozostałe ze wskazanych powyżej działań) oparte były na jednolitym schemacie postępowania, zawartym w tzw. katalogu narzędzi wdrożeniowych⁵. Podstawowym wyróżnikiem przyjętego w PRI podejścia jest podział prac na dwa zasadnicze etapy, gdzie w pierwszym opracowywana jest i uchwała-

Tab. 3. Narzędzia rozwoju instytucjonalnego dotyczące zarządzania strategicznego

Nazwa narzędzia	Cel stosowania/charakterystyka
Zarządzanie strategiczne	Strategia rozwoju <ul style="list-style-type: none"> – strategia rozwoju jest narzędziem wspomagającym proces zarządzania; – strategia stanowi długookresowy plan rozwoju; – w ramach prac nad strategią zostają określone wizja i misja danej jednostki samorządu terytorialnego oraz jej cele strategiczne i operacyjne; – w toku prac nad strategią dochodzi do zaangażowania mieszkańców oraz organizacji społecznych w proces zarządzania jednostką – strategia tworzona jest przy współudziale przedstawicieli społeczności lokalnej, przedsiębiorców i innych organizacji; – strategia jest dokumentem uwzględniającym aspiracje, różnych podmiotów i środowisk
	Plany operacyjne do strategii <ul style="list-style-type: none"> – plany operacyjne są dokumentami wykonawczymi do strategii; – realizacja planów umożliwia osiągnięcie celów założonych w strategii; – plany operacyjne opracowywane są w celu szczegółowego zaprojektowania najważniejszych przedsięwzięć rozwojowych
	System monitoringu oraz oceny strategii i planów operacyjnych <ul style="list-style-type: none"> – celem stosowania narzędzia jest porównanie zgodności realizacji planów operacyjnych z celami strategicznymi i operacyjnymi oraz ocena postępu realizacji planów operacyjnych – rezultaty oceny realizacji strategii oraz planów operacyjnych są wykorzystywane w celu aktualizacji strategii
	Aktualizacja strategii <ul style="list-style-type: none"> – odpowiedź na dość często spotykaną w samorządach lokalnych sytuację posiadania dokumentu strategii przy jednoczesnym braku wiedzy na temat stopnia zaawansowania jej realizacji oraz aktualności postanowień, co wynika z braku działań o charakterze monitoringu czy ewaluacji; – w ramach aktualizacji dokonywane są: (1) ocena poziomu realizacji istniejącej strategii, (2) aktualizacja dokumentu strategii oraz (3) sformalizowanie procedur zapewniających właściwą realizację i ocenę strategii w przyszłości

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bober, Władyka, Zawicki 2004, s. 15–42.

⁵ Schematy te w postaci tabelarycznej znaleźć można w publikacji: Bober, Władyka, Zawicki 2004, s. 15–28, dostępnej także na stronie: www.msap.ae.krakow.pl.

na przez organ stanowiący strategię, natomiast w drugim przygotowywane są plany operacyjne do strategii (w praktyce działań zrealizowanych w ramach PRI dla strategii formułowany był jeden plan), dla których możliwy był inny sposób ich formalnej akceptacji niż uchwała organu stanowiącego. Pełne zestawienie narzędzi wskazy-

wanych w ramach PRI dla zarządzania strategicznego zawiera tabela 3⁶.

Analizując sam proces strategii wykorzystywany w metodzie RI, należy uwzględnić jego rozbić na co najmniej cztery etapy⁷:

- opracowanie strategii;
- opracowanie planu realizacyjnego do strategii;

Tab. 4. Narzędzia planowania strategicznego w kontekście cyklu zmiany strategicznej

Cykl zmiany strategicznej Brysona	Planowanie strategiczne w metodzie RI
1 Inicjacja i uzgodnienia w zakresie procesu planowania strategicznego (początkowe porozumienie)	Brak – przyjmuje się, że intencja władz lokalnych oraz akceptacja strony proceduralnej opisaney w katalogu stanowią warunek wystarczający dla rozpoczęcia prac. Nie jest dokonywana analiza interesariuszy.
2 Identyfikacja mandatów organizacji	Nie występuje. Na tym etapie powstaje profil jednostki terytorialnej (jej diagnoza).
3 Określenie misji i wartości organizacji	Określa się wizję i misję. Nie są opisywane wartości organizacji. Podstawą dla określenia wizji i misji są natomiast wyniki analizy strategicznej.
4 Analizy otoczenia zewnętrznego (4a) i wewnętrznego (4b)	Przeprowadza się analizę SWOT, natomiast w stosunku do cyklu zmiany strategicznej: – powstaje przed określeniem misji (na wcześniejszym etapie) – ma węższy zakres ⁸ , oparty na opracowanym wcześniej profilu jednostki.
5 Identyfikacja zagadnień strategicznych	Nie jest wymagana.
6 Formułowanie strategii	Strategia jest formułowana na podstawie propozycji członków komitetu rozwoju oraz zespołu zadaniowego po uzyskaniu akceptacji dla zgłaszanych propozycji – bez pogłębionych analiz.
7 Przegląd i adaptacja strategii i planów	Plany operacyjne są opracowywane odrębnie (po uchwaleniu strategii).
8 Wizja organizacji w przyszłości	Wizja określana jest wcześniej i stanowi nie obraz, jaki będzie osiągnięty po wdrożeniu postanowień strategii, a pożądaný obraz, jakiemu została podporządkowana strategia.
9 Wdrażanie strategii	Znajduje się poza procedurą, która nie wymaga wskazania czy projektowania sposobu realizacji. Rozstrzygnąć w tym zakresie domniemywać należy po stronie organu przyjmującego plany operacyjne (przeważnie organu wykonawczego).
10 Ocena strategii i procesu planowania strategicznego	Monitorowaniu i ocenie są poddawane strategia i plany operacyjne. Nie ma wymogu zaprojektowania działań na etapie prac nad strategią czy planami, chyba że w zakresie wskaźników przypisanych zadaniom na etapie opracowywania planów operacyjnych. Nie są wskazywane działania dotyczące oceny planowania strategicznego czy projektowania zmian organizacyjnych na potrzeby realizacji strategii (projektowanie systemu zarządzania strategicznego).

Źródło: opracowanie własne.

⁶ Należy zaznaczyć, że w odniesieniu do modelowych, opisywanych w literaturze rozwiązań w zakresie zarządzania, a nawet planowania strategicznego zestaw narzędzi (procedur) mieszczących się w ramach obszaru zarządzania strategicznego, i finansowego nie wyczerpuje całego spektrum zagadnień. Oznacza to, że wprowadzenie w życie tych rozwiązań będzie stanowić warunek konieczny, ale nie wystarczający do tego, aby można było mówić o pełnej percepcji modeli zarządzania czy planowania strategicznego.

⁷ Analizie są poddawane jedynie narzędzia zakwalifikowane w metodzie RI do kryterium planowania strategicznego.

⁸ W ramach cyklu zmiany strategicznej zakres analizy wewnętrznej obejmuje: zasoby, obecną strategię, bieżące funkcjonowanie. Analiza zewnętrzna dotyczy natomiast: sił i trendów (np. politycznych, ekonomicznych), najistotniejszych dysponentów zasobów oraz konkurencji.

- zaprojektowanie i wprowadzenie systemu monitorowania i oceny;
- dokonywanie przeglądów aktualizacyjnych strategii.

Metoda RI uznaje opracowywanie strategii rozwoju za instrument wspomagający proces zarządzania, stanowiący długookresowy plan rozwoju. Opis realizacji procesu formułowania samego dokumentu strategii określony na potrzeby programu obejmuje (Bober, Władyka, Zawicki 2004, s. 15):

- opracowanie profilu jednostki, będącego dokumentem diagnostycznym;
- przeprowadzenie analizy strategicznej;
- sformułowanie wizji i misji;
- sformułowanie celów strategicznych i celów operacyjnych.

Omówienie procedur zastosowanych w ramach metody rozwoju instytucjonalnego pozwala na porównanie tego podejścia z cyklem zmiany strategicznej (Bryson 2004, s. 32–55). Analizę taką zawiera tabela 4.

5. Analiza procesu i postrzegania strategii w jednostkach pilotażowych PRI

W ramach PRI strategii rozwoju instytucjonalnego zostały opracowane dla 11 jednostek samorządowych, których zestawienie zawiera tabela 5.

Badane jednostki są samorządami lokalnymi stosunkowo niewielkimi. Pod względem liczby ludności przoduje oczywiście jednostka powiatowa (nieco ponad 50 tys. mieszkańców). Na tle jednostek gminnych wyróżniają się dwie gminy małopolskie: Sułkowice i Pcim (odpowiednio 13 618 i 10 268 mieszkańców). Z pozostałych jednostek tylko jedna (Banie) liczy ponad 6,5 tys. mieszkańców. Liczba mieszkańców pozostałych gmin nie przekracza 6 tys., przy czym najmniejszą pod względem liczby mieszkańców jednostką jest Stare Czarnowo (poniżej 4 tys. mieszkańców).

Jednostki te, aczkolwiek w umiarkowanym stopniu, są zróżnicowane także w zakresie poziomu rozwoju instytucjonalnego. Znalazło to również swoje odbicie w wyborze zadań, jakie samorzady te zdecydowały się realizować.

Badane jednostki pilotażowe dokonały też podobnych wyborów w zakresie narzędzi. Należy podkreślić, że dla każdej z jednostek 3 realizowane narzędzia dotyczyły obszaru zarządzania strategicznego i finansowego, przy czym w 10 jednostkach (za wyjątkiem Sułkowic) po dwa zadania (strategia rozwoju oraz plany operacyjne) związane są ściśle z kryterium określanym jako planowanie strategiczne. W zestawieniu z tym, że badane jednostki realizowały od 7 do 4 zadań, wybór trzech w ramach jednego tylko obszaru zarządzania potwierdza wyraźnie prawidłowość, iż polskie (szczególnie mniejsze) samorzady potrzebują podejmowania i realizacji zadań o cha-

Tab. 5. Zestawienie badanych jednostek terytorialnych

Nazwa jednostki	Województwo	Rodzaj	Wskaźnik syntetyczny RI
Sułkowice	małopolskie	gmina miejsko-wiejska	1,87
Pcim	małopolskie	gmina wiejska	1,48
Powiat łomżyński	podlaskie	powiat ziemski	1,67
Jedwabne	podlaskie	gmina miejsko-wiejska	1,37
Miastkowo	podlaskie	gmina wiejska	1,26
Śniadowo	podlaskie	gmina wiejska	1,59
Banie	zachodniopomorskie	gmina wiejska	1,57
Stare Czarnowo	zachodniopomorskie	gmina wiejska	1,32
Moryń	zachodniopomorskie	gmina miejsko-wiejska	1,81
Trzcińsko Zdrój	zachodniopomorskie	gmina miejsko-wiejska	1,73
Widuchowa	zachodniopomorskie	gmina wiejska	1,75

Źródło: opracowanie własne.

rakterze zasadniczym, do jakich należy niewątpliwie określanie strategii rozwoju.

Analizowane jednostki samorządowe opracowywały swoje strategie rozwoju i plany, które je operacjonalizowały, według jednolitych procedur przyjętych w PRI. Prace te były przez nie realizowane w tym samym czasie. Zasadnicze elementy strategii, wynikające z przyjętej procedury, zostały uwzględnione w każdej z badanych jednostek. Należą do nich:

- oparcie prac planistycznych na diagnozach, sporządzanych w formie tzw. profilu jednostki;
- przeprowadzenie analizy strategicznej metodą SWOT;
- określenie zarówno wizji jednostki w przyszłości, jak i jej misji;
- wskazanie dwóch poziomów celów: strategicznych oraz szczegółowych;
- prace nad strategią podlegały uspołecznieniu (komitety rozwoju reprezentujące różnych interesariuszy), a ich zasadnicze postanowienia uzgadniano w trakcie dwóch sesji tych komitetów. Wyjątkiem jest tu Trzcińsko-Zdrój, gdzie „komitet” stanowiło ośmiu pracowników urzędu.
- oprócz jednej jednostki, wszędzie opracowano plany operacyjne.

Analiza opracowanych dokumentów wskazuje na pewne różnicowania, wynikające nie z odstępstwa od przyjętej procedury, lecz z ustaleń o charakterze merytorycznym. Należą do nich:

- określenie horyzontu czasowego jedynie w przypadku 4 jednostek (powiat, Miastkowo, Śniadowo i Moryń);
- brak wskazania tzw. problemów kluczowych dotyczył trzech jednostek (Sułkowice, powiat i Śniadowo), przy czym wskazanie takie nie było wymagane procedurą;
- różnicowanie liczby celów (od 3 do 9 w przypadku celów strategicznych oraz od 8 do aż 56 w przypadku celów szczegółowych).
- poziom i sposób zaprojektowania zagadnień monitorowania;
- liczebność i struktura komitetów powoływanych w celu opracowania strategii;

W wyniku prac prowadzonych w ramach PRI każda z badanych jednostek przyjęła strategię rozwoju w formie stosownej uchwały organu stanowiącego.

W ramach badania ankietowego przeprowadzonego po upływie dwóch lat od opracowania strategii (większość strategii była przyjmowana w okresie od lipca do września 2003 r., oprócz jednej ze stycznia 2004 r.) samorzady mogły dokonać oceny zarówno procesu jej formułowania, jak i dokumentu strategii. Opracowywane strategie rozwoju z reguły były pierwszymi dokumentami tego rodzaju w tych jednostkach – jedynie dwie gminy małopolskie już wcześniej nimi dysponowały.

W przypadku oceny procesu formułowania strategii, dokonywanej przez wszystkie badane jednostki, najwyżej oceniany jest (w skali od 1 oznaczającej ocenę negatywną, 2 – niską poprzez 3 stanowiące ocenę neutralną, 4 – wysoką, po 5 – stanowiące ocenę bardzo wysoką) udział konsultantów zewnętrznych (nota 4,4). O ile może to być sytuacja odbierana pozytywnie z punktu widzenia wykonawców programu, o tyle nie rokuje dobrze co do samodzielności jednostek podczas kontynuowania prac po zakończeniu działań przez konsultantów. Kolejnym, najwyżej ocenianym aspektem, jest ogólna ocena przyjętej procedury (4,1) oraz rola i udział komitetu rozwoju i opracowywanie planów operacyjnych (noty po 4,0). Nieco niżej (3,9) oceniono natomiast przebieg sesji strategicznych, a więc tych spotkań, na których kreowane były najbardziej istotne decyzje rozwojowe.

Bardziej zróżnicowane, a przy tym także niższe, są oceny dokumentu strategii, formułowane już przez pryzmat dwuletniego wdrażania jego postanowień. Średnie oceny badanych elementów strategii prezentuje tabela 6.

Interesująco kształtują się wyniki badania sposobu postrzegania roli strategii – rozumianego jako jej wpływ (czy potencjalny wpływ) na różnego rodzaju wyzwania czy zagadnienia zarządzania i funkcjonowania jednostek terytorialnych. Zestawienie średnich ocen dla pięciostopniowej skali, w jakiej respondenci mogli wyrażać swoje stanowisko, przedstawia tabela 7. Skala dokonywanych wyborów została skonstruowana w ten sposób, iż ocena 1 oznaczała negatywne oddziaływanie (nie pojawiła się w odpowiedziach), 2 – znikomy stopień oddziaływania, 3 – umiarkowany stopień, 4 – duży stopień oddziaływania oraz 5 – strategia jest niezbędna dla realizacji danych funkcji.

Tab. 6. Ocena dokumentu strategii po dwóch latach realizacji

Przedmiot oceny	Średnia ocena 11 jednostek
profil jednostki (diagnoza)	4,4 (max)
sformułowanie wizji i misji	4,0
sformułowanie celów strategicznych i operacyjnych	4,0
trafność zadań	3,8
wartość szacunków finansowych	3,1 (min)
ogólna ocena dokumentu strategii	4,0
ogólna ocena planu operacyjnego do strategii	3,7
przydatność strategii w zarządzaniu jednostką	3,9
szanse realizacji postanowień dokumentu strategii	3,7

Źródło: opracowanie własne.

Jak łatwo zauważyć, największą przydatność strategii wskazywano dla porządkowania dwóch kwestii:

- racjonalizacji podejmowanych decyzji rozwojowych oraz przekształceń strukturalnych w długim okresie;
- ubiegania się o środki finansowe z różnych (zewnętrznych) źródeł.

Jest znamienne, że drugi aspekt (pozyskiwanie środków) był wymieniany najczęściej. Jako pierwszy i drugi wybór w ocenie najważniejszej roli strategii – 30,3% ogółu wskazań (dla 1, 2 i 3 opcji wyboru). Najniższe oceny uzyskała kategoria „obniżania kosztów świadczenia usług” – zaledwie 2,3, a więc ocena zbliżona do znikomego stopnia oddziaływania. Nieco zaskakująca jest niska ocena (wartość 3,8, a więc poniżej dużego stopnia oddziaływania) roli strategii w racjonalizacji wydatków budżetowych.

Ciekawie prezentuje się – stworzony dzięki odpowiedziom respondentów – obraz najmniej ważnych ról strategii, do których zaliczono (w kolejności od najmniej istotnej):

- zapobieganie sytuacjom kryzysowym w rozwoju jednostki;
- obniżenie kosztów świadczenia usług;
- zapewnienie odpowiedniego poziomu walorów użytkowych podnoszących jakość życia społeczności lokalnej.

Szczególnie niska ocena przydatności tych dwóch ostatnich aspektów, w powiązaniu z przywiązywaniem tak dużej wagi do roli strategii jako dokumentu pozwalającego na pozyskiwanie środków zewnętrznych, może wskazywać na instrumentalne traktowanie strategii jako załącznika do wniosku o dofinansowanie, nie zaś kompleksowego narzędzia usprawniania i rozwoju zarządzania sprawami lokalnymi.

Tab. 7. Postrzeganie roli strategii

Przedmiot oceny	Średnia ocena 11 jednostek
racjonalizacja bieżących decyzji podejmowanych w jednostce samorządowej	3,7
racjonalizacja decyzji rozwojowych i przekształceń strukturalnych podejmowanych w długim okresie	4,5 (max)
zapobieganie sytuacjom kryzysowym i momentom krytycznym w rozwoju jednostki terytorialnej	2,9
określenie perspektywicznego wymiaru lokalnej polityki gospodarczej (czyli zasad, metod i instrumentów) zapewniających konkurencyjność obszaru	3,9
zapewnienie odpowiedniego poziomu walorów użytkowych podnoszących jakości życia społeczności lokalnej	3,5
ubieganie się o środki finansowe z różnych źródeł (np. funduszy strukturalnych)	4,5 (max)
racjonalizacja wydatków budżetowych	3,8
obniżenie kosztów świadczenia usług	2,3 (min)
mobilizacja mieszkańców i lokalnych przedsiębiorców w celu pobudzenia rozwoju gminy/powiatu	2,7
dostarczanie narzędzi i struktur koordynacji działań	3,5
rangowanie (priorytetyzacja) potencjalnych, źródnicowanych działań	3,5

Źródło: opracowanie własne.

Kolejną poruszaną w badaniu ankietowym kwestią było odniesienie się do postrzegania funkcji strategii – sformułowanych przez T. Kudłacza (Kudłacz 1999, s. 40–46) – gdzie kolejność wskazań kształtuje się następująco:

- porządkująca – 11 wskazań;
- informacyjna – 10;
- promocyjna – 10;
- pobudzająca – 9;
- koordynacyjna – 8;
- regulacyjna – 7;
- kontrolna – 6;
- integrująca – 5.

Jak widać, badane samorzady w zakresie funkcji efektywnościowych największą wagę przykładają do funkcji porządkującej (1 lokata wśród wskazań) oraz pobudzającej (4 lokata). Integrująca funkcja strategii jest dostrzegana jedynie przez 5 jednostek. W funkcjach zaliczanych do instrumentalnych największe znaczenie zdają się mieć aspekty informacyjne i promocyjne, które oczywiście są ważne. Zdaniem autora winny one jednak pełnić rolę uzupełniającą wobec zespołu funkcji efektywnościowych. Należy przy tym podkreślić istotną, a słabo dostrzeganą przez gminy, rolę funkcji integrującej, której uruchomienie może stanowić sposób na przełamanie braku zainteresowania interesariuszy zewnętrznych wobec władz jednostki samorządowej dla wspólnej realizacji strategii. Wskazywanie przez jednostki wielu funkcji świadczy o braku podporządkowywania strategii ściśle określonym zamierzeniom.

Kolejną z badanych kwestii stanowiła próba dokonania identyfikacji własnej strategii w ramach typologii strategii sektora publicznego proponowanej przez Osborna i Plastrika⁹. Najchętniej samorzady lokalne widzą swoje strategie jako:

- wyjaśnianie celów działania organizacji, a więc strategię rdzenia – średnia ocena 2,6 przy 7 odpowiedziach „w pełni odpowiada”;
- wykorzystanie bodźców i zachęt – a więc strategia rezultatów – średnia 2,4 przy 4 wskazaniach „w pełni odpowiada”;
- kreowanie rozliczalności w funkcjonowaniu, a więc strategia klienta – 2,2 przy 5 wskazaniach „w pełni odpowiada” oraz 3 „w żadnym

stopniu nie odpowiada” – gdzie najbardziej widać rozbieżność pomiędzy samoocenami samorządów.

Najtrudniej analizowanym jednostkom było odnaleźć w realizowanych strategiach elementy:

- strategii kulturowej – średnia 2,0 (po dwa wskazania dla opcji „w pełni odpowiada” oraz „w żadnym stopniu nie odpowiada”);
- strategii kierowania (i związanego z tym delegowania władzy i uprawnień): średnia zaledwie 1,6 przy 5 wskazaniach „w żadnym stopniu nie odpowiada” i tylko jednej gminie (Trzcińsko-Zdrój) w pełni akceptującej takie twierdzenie.

Ostatnim z aspektów badania związanym z postrzeganiem strategii była analizowana w trójstopniowej skali ocena zgodności respondentów z pięcioma istotnymi twierdzeniami dotyczącymi strategii¹⁰. W tym zakresie najmniejszą aprobatę samorządów (po 4 jednostki, które nie zgadzają się, przy odpowiednio 3 i 1 jednostce, które nie mają zdania) uzyskały twierdzenia, że możliwa jest integracja i uzyskanie pełnego zaangażowania lokalnych interesariuszy wobec strategii od etapu formułowania po wdrażanie oraz opinie o możliwości rozgraniczenia pomiędzy poziomem strategicznym i operacyjnym zarządzania strategią. Największa zgodność występuje w przypadkach:

- dostrzegania związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy diagnozą i analizami strategicznymi a jakością strategii (zaledwie 1 wskazanie na „nie” przy 10 potwierdzeniach);
- postrzegania formułowania i wdrażania strategii jako odrębnych procesów (zaledwie 2 wskazania na „nie” przy 1 braku zdania i 8 potwierdzeniach);
- dostrzegania związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy jakością postanowień strategii a gwarancją jej realizacji (zaledwie 3 wskazania na „nie” i 8 zgodnych opinii).

Gdy weźmie się pod uwagę, że sformułowane w omawianym pytaniu stwierdzenia stanowią podnoszone w literaturze przedmiotu tzw. pułapki procesu planowania strategicznego, wynikające z głęboko zakorzenionych przekonań,

⁹ Typologia ta przytaczana tu jest za J. Brysonem.

¹⁰ Stwierdzenia te są identyfikowane jako typowe błędy (pułapki) popełniane w procesie planowania strategicznego. Szerzej: Sotarauta 2004.

szczególne obawy budzi obserwowany wysoki poziom „wpadania” w pułapki planowania strategicznego w „strategicznej praktyce” badanych samorządów. Najbardziej niepokojące z tej perspektywy jest rozdzielné postrzeganie procesów formułowania i wdrażania strategii, przy którym nie można w żaden sposób mówić o właściwej percepcji i wykorzystaniu koncepcji planowania strategicznego czy zarządzania zmianą strategiczną.

Kolejną grupę analizowanych zagadnień stanowiło badanie procesu wdrażania strategii. W tym zakresie badania poddano:

- wprowadzenie zmian i usprawnień organizacyjnych służących realizacji przyjętej strategii;
- opinie dotyczące wpływu strategii na różne aspekty funkcjonowania jednostki terytorialnej i zarządzania nią;
- identyfikację barier wdrażania strategii;
- ocenę poziomu wdrożenia strategii w ciągu dwóch pierwszych lat jej realizacji;
- dokonywanie ocen realizacji strategii, ich dokumentowanie i plany jednostek w sferze aktualizacji wdrażanej strategii.

Aż 7 jednostek (prawie 64%) deklaruje, że przyjęcie strategii rozwoju zaowocowało wprowadzeniem zmian organizacyjnych, gdzie najczęściej wskazuje się na:

- zmianę procedury budżetowej rozumianej jako powiązanie planowania rocznego z potrzebami strategii – 5 wskazań;
- wprowadzenie i realizację procedur Wieloletniego Planowania Finansowego (WPF) – 5 wskazań;
- przypisanie odpowiedzialności, czyli nowych obowiązków związanych z realizacją strategii, pracownikom – 4 wskazania;
- wprowadzenie i realizacja procedur Wieloletniego Planowania Inwestycyjnego (WPI) – 4 wskazania;
- zmiany regulaminu organizacyjnego – 4 wskazania;
- wskazanie komórki (bądź osoby) odpowiedzialnej za koordynację wdrażania strategii – 4 wskazania.

Niepokojącą kwestią jest niska (poniżej 50% jednostek) liczba wprowadzonych usprawnień i zmian organizacyjnych, co stawia pod znakiem zapytania nie tyle możliwości realizacji strategii

w jednostkach niewskazujących zmian, ile wręcz faktyczne i odpowiedzialne przystąpienie do realizacji strategii.

W kontekście przytaczanych już poniżej wyników nie zaskakuje (tu: najwyższa nota w skali od 1 – duże utrudnienie do 5 – pozytywny wpływ o dużym natężeniu), że badane samorządy najlepiej oceniają wpływ strategii na pozyskanie dodatkowych środków do budżetu jednostki bądź na realizowane inwestycje. Są to oczywiście środki funduszy strukturalnych (wcześniej przedakcesyjnych), a nie np. pożądane z punktu widzenia rozwoju gospodarczego środki inwestycyjne (krajowe czy zagraniczne). Pozostałe z badanych aspektów uzyskały następujące noty średnie:

- wzrost ilości i jakości rezultatów działania samorządu w stosunku do wykorzystanych zasobów – 3,9;
- zmniejszenie nakładów finansowych i pozafinansowych wykorzystywanych dla uzyskania obecnego poziomu dostarczania dóbr i usług – 3,4;
- wzrost zdolności do identyfikacji i wypełniania oczekiwań i aspiracji mieszkańców – 3,4 (przy czym był to jedyny przypadek, gdzie wskazano, że strategia utrudnia i spowalnia proces reagowania na potrzeby mieszkańców);
- poprawa zasad i warunków działania samorządu – 3,7;
- wzrost trwałości i zdolności władz lokalnych do reagowania na zmiany i nowe idee oraz do wprowadzania ich w życie – 3,9.

Uszeregowany od największych do najmniejszych rozkład odpowiedzi na temat barier dla wdrażania strategii (zawarty w tab. 8) rozpoczynają kwestie związane z finansami, przy czym wskazania ich dotyczące są w sposób znaczący różne od pozostałych potencjalnych barier. Co warte podkreślenia, takie aspekty, jak brak woli partnerów zewnętrznych do wdrażania, właściwie wykształconych pracowników, instrumentów prawnych czy skutecznych metod zarządzania strategią (oraz wiedzy o nich) plasują się w zakresie barier wpływających w małym stopniu na możliwość realizacji strategii.

Co ciekawe, za czynniki niemalże neutralne uznawane są: podkreślany powszechnie w literaturze przedmiotu opór pracowników (średnia

Tab. 8. Identyfikacja barier wdrażania strategii

Bariera	Średnia ocena
➤ brak środków finansowych	1,5
➤ trudny dostęp do środków UE (wskazanie własnej jednostki)	2,0
➤ zbyt duży natok spraw bieżących	2,7
➤ brak współdziałania z innymi samorządami (gminy, powiat)	2,8
➤ brak woli partnerów zewnętrznych do wdrażania	3,0
➤ brak właściwie wykształconych/przygotowanych pracowników	3,1
➤ brak instrumentów prawnych	3,2
➤ brak skutecznych metod zarządzania strategią i/lub wiedzy o nich	3,4
➤ brak woli pracowników do wdrażania	3,5
➤ zbyt mały poziom szczegółowości zapisów	3,7
➤ zbyt duży poziom szczegółowości zapisów	3,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego.

3,5 przy aż 7 wskazaniach „neutralny” i zaledwie 2 „duża bariera”) czy kwestie związane z zapisami strategii (średnia ocen 3,7).

Kolejne z badanych kwestii są związane z oceną wykonania strategii w ciągu pierwszych dwóch lat jej realizacji. Mimo że zaledwie 5 na 11 jednostek prowadzi takie oceny (przy czym tylko dla 3 są dostępne raporty na ten temat), wszystkie badane jednostki wskazały na wyrażony w procentach przedział poziomu realizacji strategii w każdym z dwóch badanych okresów. Dla 2004 r. najczęściej wskazywanym przedziałem jest obszar do 25%, dla kolejnego – 25–50%. Najwyższe poziom – przedziały 50–75% oraz powyżej 75% dla 2005 r. wskazały dwie jednostki, które dokonują ocen wykonania strategii i dysponują odpowiednimi raportami (Banie i Widuchowa). Zaskakuje tak wysoki poziom realizacji strategii – jako koncepcji długofalowej – po zaledwie dwóch latach realizacji, przy czym dla żadnej z tych dwóch jednostek nie został określony horyzont strategii. Jeszcze bardziej intrygująca i w zasadzie trudna do interpretacji jest sytuacja, w której jednostka nie prowadzi ocen, a mimo to może wskazać poziom realizacji, szczególnie w przypadku wyższych przedziałów (25–50 czy nawet 50–75%). Wśród badanej grupy nieco mniej niż połowa (5) samorządów deklaruje dostrzeżenie konieczności aktualizacji swojej strategii.

W aspekcie postrzegania i oceny planowania strategicznego w samorządach lokalnych sformułowano także pytania służące rozpoznaniu opinii i ewentualnego poziomu zjawisk w zakresie:

- identyfikacji potrzeb i możliwości współpracy z innymi samorządami;
- zagadnienia obligatoryjności strategii w samorządach lokalnych;
- zagadnienia użyteczności i ewentualnego wykorzystania pomiaru rezultatów w działaniach samorządu.

Opinia badanych jednostek o możliwościach oraz o potrzebie współpracy samorządów lokalnych i regionalnych w obszarze formułowania i wdrażania strategii rozwoju wskazuje, że potrzebę taką dostrzegają wszystkie badane gminy i powiat, przy czym jednomyślność ta jest zachowana także w przypadku takich potencjalnych obszarów współpracy, jak rozwój gospodarczy oraz rozwój infrastruktury (po 11 wskazań). Jednocześnie wszystkie samorzady dostrzegają potrzebę wspierania przez władze centralne nawiązywania takiej współpracy, poprzez rozwiązania o charakterze organizacyjnym, prawnym i finansowym. Natomiast tylko 6 jednostek upatruje zwiększenia szans realizacji postanowień strategii w przypadku wprowadzenia norm prawnych nakazujących samorządom lokalnym opracowywanie i realizację strategii. Jedyne 4 jednostki (jedna nie ma sprecyzowanej opinii) uważają, że opracowywanie i realizacja strategii

powinny stanowić obligatoryjne zadanie samorządów lokalnych.

6. Konkluzje

Mając na uwadze przytoczony powyżej opis metody rozwoju instytucjonalnego, doświadczenia omawianego w artykule programu oraz wyniki analizy badanych samorządów, można wskazać na kilka istotnych kwestii, stanowiących jednocześnie podsumowanie powyższych rozważań.

(1) Rola powoływanego ciała społecznego (określanego w procedurze mianem komitetu rozwoju społeczno-gospodarczego) jest niewielka – ograniczona do wstępnego formułowania zasadniczych postanowień strategicznych oraz zapoznania się z projektem dokumentu strategii (opracowanym przez zespół redakcyjny, składający się z pracowników urzędu), zgłoszenia ewentualnych korekt i jego przyjęcia.

(2) Należy wskazać na walory jednolitego określenia wymogów dla strategii, a więc element, którego brak jest dość wyraźnie zauważalny, np. w przypadku strategii regionalnych. Przyjęcie jednakowych rozwiązań dla składowych strategii pozwala na zapewnienie czytelnego układu, duże ułatwienie dla ewentualnych wysiłków w zakresie analiz porównawczych treści strategii czy wreszcie możliwość poszukiwania wspólnych mianowników, np. dla chcących współpracować ze sobą na etapie wdrażania strategii sąsiadujących samorządów lokalnych.

(3) Zbyt duża waga jest przywiązywana do strony proceduralnej, bez właściwego akcentowania niektórych z aspektów merytorycznych, opisanych w literaturze specjalistycznej. Przykładowo, można wskazać na istotny mankament przyjętej procedury dotyczącej sposobu formułowania celów, gdzie brak wymogu kwantyfikacji celów tworzy istotną przeszkodę dla rzetelnej oceny rezultatów strategii.

(4) W postrzeganiu strategii dominującą rolę odgrywa jej znaczenie dla ubiegania się o środki finansowe. Mimo że przydatność strategii dla decyzji długofalowych ocenia się na identycznym poziomie, to jednak aspekt finansowy wymieniany jest przez większą grupę badanych samorządów. Także w obszarze wpływu strategii na

rozwój i zarządzanie jednostką najmocniej podkreśla się aspekt pozyskania środków. Znacznie niżej od decyzji długofalowych postrzegana jest rola strategii w kształtowaniu decyzji bieżących. Oznacza to niski poziom percepcji strategii jako narzędzia procesu zarządzania, w którym znacznie częstsze są decyzje o charakterze bieżącym. Potwierdza to fakt, że samorządy lokalne w najmniejszym stopniu postrzegają swoje strategie jako strategie kierowania, związane z delegowaniem uprawnień, rozumiane jako wyposażanie menadżerów i pracowników, zarówno w instrumenty, jak i mandaty dla podejmowania decyzji i zarządzania.

(5) Niski poziom upowszechnienia „wiedzy strategicznej” (nie mówiąc o umiejętnościach jej wykorzystania) stanowi istotną barierę dla włączania strategii w zarządzanie jednostkami samorządowymi w ramach procesów planowania i zarządzania strategicznego. Świadczy o tym wyraźnie obserwowana identyfikacja swoich opinii z przekonaniem powszechnie wskazywanymi jako pułapki planowania strategicznego. Należy do nich, przykładowo: rozdzielne traktowanie procesów formułowania i implementacji strategii czy przekonanie o zagwarantowaniu urzeczywistnienia strategii dzięki wysokiej jakości jej postanowień.

(6) Za korzystną należy uznać sytuację, w której w większości z badanych jednostek wprowadzeniu strategii towarzyszyły zmiany i usprawnienia organizacyjne. Niestety charakter tych zmian nie jest kompleksowy (tylko 4 jednostki przypisały odpowiedzialność pracownikom, a zaledwie 3 przeprowadziły zmiany regulaminów organizacyjnych). Tymczasem „posługiwanie się” strategią wymaga dostosowania do jej wymogów całej organizacji (jej systemów czy procedur).

(7) Wśród barier wdrażania postanowień strategii największe znaczenie mają kwestie finansowe: niedostatek lub trudny dostęp do środków. Za najbardziej neutralną uważa się szczegółowość zapisów strategii, co wskazuje na brak spójności w zestawieniu z wiązaniem jakości postanowień z zagwarantowaniem ich realizacji. Marginalizowane są takie aspekty, jak opór pracowników przed zmianami czy stosowanie sprawdzonych metod zarządzania strategią.

(8) Wskazywanie relatywnie wysokiego poziomu realizacji strategii rozwoju po zaledwie dwóch latach jej wdrażania może świadczyć o instrumentalnym traktowaniu strategii, opracowywanej jako uporządkowanie przedsięwzięć i zadań o charakterze doraźnym i krótkofalowym, których realizacja nie wynika z „koncepcji strategicznej”, lecz jest pochodną bieżących potrzeb.

(9) Analizowane jednostki w sposób wyraźny artykułują potrzebę i zasadność współpracy z innymi jednostkami terytorialnymi, oczekując równolegle zachęty czy preferencji dla takiej współpracy ze strony administracji rządowej. Nie są odosobnione w badanej grupie zdania przychylnie wobec wprowadzenia uregulowań prawnych w zakresie strategii dla samorządów lokalnych.

(10) Nie jest powszechne stosowanie pomiarów wyników działalności: niespełna połowa jednostek deklaruje działania w odniesieniu do pomiaru funkcjonowania, a już tylko dwie w sferze pomiaru rezultatów wdrażania strategii. Nieliczne podmioty podejmujące tego rodzaju działania wysoko oceniają ich użyteczność.

Bibliografia

Bober J., Mazur S. (red.), Turowski B., Zawicki M. (2004). *Rozwój instytucjonalny. Poradnik dla samorządów terytorialnych*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Bober J., Władyka A., Zawicki M. (red.) (2004). *Katalog narzędzi rozwoju instytucjonalnego. Przewodnik dla samorządów lokalnych*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Bryson J.M. (2004). *Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. San Francisco: Jossey – Bass Publishers, s. 32–55.

Kudłacz T. (1999). *Programowanie rozwoju regionalnego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Sotarauta M. (2004). „Strategy Development in Learning Cities: From Classical Rhetoric towards Dynamic Capabilities”, *SENTE Working Papers*, nr 8, University of Tampere. (tekst dostępny na stronie www.sjoki.uta.fi/sente).

Zawicki M., Mazur S. (red.) (2004a). *Analiza instytucjonalna starostwa powiatowego. Przewodnik dla samorządów*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Zawicki M., Mazur S. (red.) (2004b). *Analiza instytucjonalna urzędu gminy. Przewodnik dla samorządów*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Zawicki M., Mazur S., Bober J. (red.) (2004). *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Institutional development method as a tool of improving the activities of public administration. Case of local government strategies

The main aim of the article is to describe the institutional development method (ID method), which, in principle, serves to improve the activities of public administration, and an example of its practical application. The article consists of five parts. Part one outlines the fundamental nature of the institutional development method. Part two contains the results of evaluation of management quality in local authorities conducted using the method in question. The two subsequent parts of the article are devoted to the practical verification of the method, with the first presenting the approach to strategy adopted in the ID method, and the second one analysing the changes in the area of strategic management in 11 local authorities that have tested the method under discussion. The article closes with conclusions concerning the evaluation and application of solutions proposed by the ID method for strategic planning at local government level.

