Jacek NOWAK

WDRAŻANIE STRATEGII ROZWOJU LOKALNEGO NA PRZYKŁADZIE POZNANIA, LESZNA, KOSZALINA I POWIATU GNIEŹNIEŃSKIEGO

Prezentowany artykuł poświęcony jest analizie metod wdrażania planów strategicznych zastosowanych praktycznie przez samorządy różnej wielkości. Dobór odpowiednich metod wdrażania do sytuacji danych organizacji jest warunkiem podstawowym, umożliwiającym realizowanie planów strategicznych. Konieczna jest uważna analiza stanu i funkcjonowania organizacji, zapoznanie się z kulturą organizacyjną, poziomem wiedzy i umiejętności pracowników, aby dobrać odpowiednie metody wdrażania strategii do istniejących warunków. Śledzenie doświadczeń polskich samorządów w tej dziedzinie oraz ich szczegółowa analiza może przyczynić się do znacznego postępu w skuteczności planowania strategicznego stosowanego prze władze lokalne. Dobór metod wdrażania planów strategicznych, wiążący się z kulturą organizacyjną, nie może się ograniczać do przenoszenia wzorów opisywanych w literaturze, zwłaszcza gdy są one oparte wyłącznie na zagranicznych doświadczeniach, które mogą nie sprawdzać się w innych krajach ze względu na różnice kulturowe. Chciałbym tym artykułem wnieść wkład w potrzebną, moim zdaniem, dyskusję nad doborem najskuteczniejszych metod wdrażania strategii rozwoju lokalnego.

W latach dziewięćdziesiątych w Polsce wiele miast zdecydowało się na opracowanie strategii rozwoju na podstawie metodologii planowania strategicznego. Przygotowywanie planu strategicznego, analizy strategicznej oraz przyjmowanie celów strategicznych i realizujących je działań, stało się powszechnie znaną praktyką, w dużej mierze o ujednoliconej metodologii [Weigt 1997]. Zdecydowanie mniejszy postęp dokonał się w planowaniu

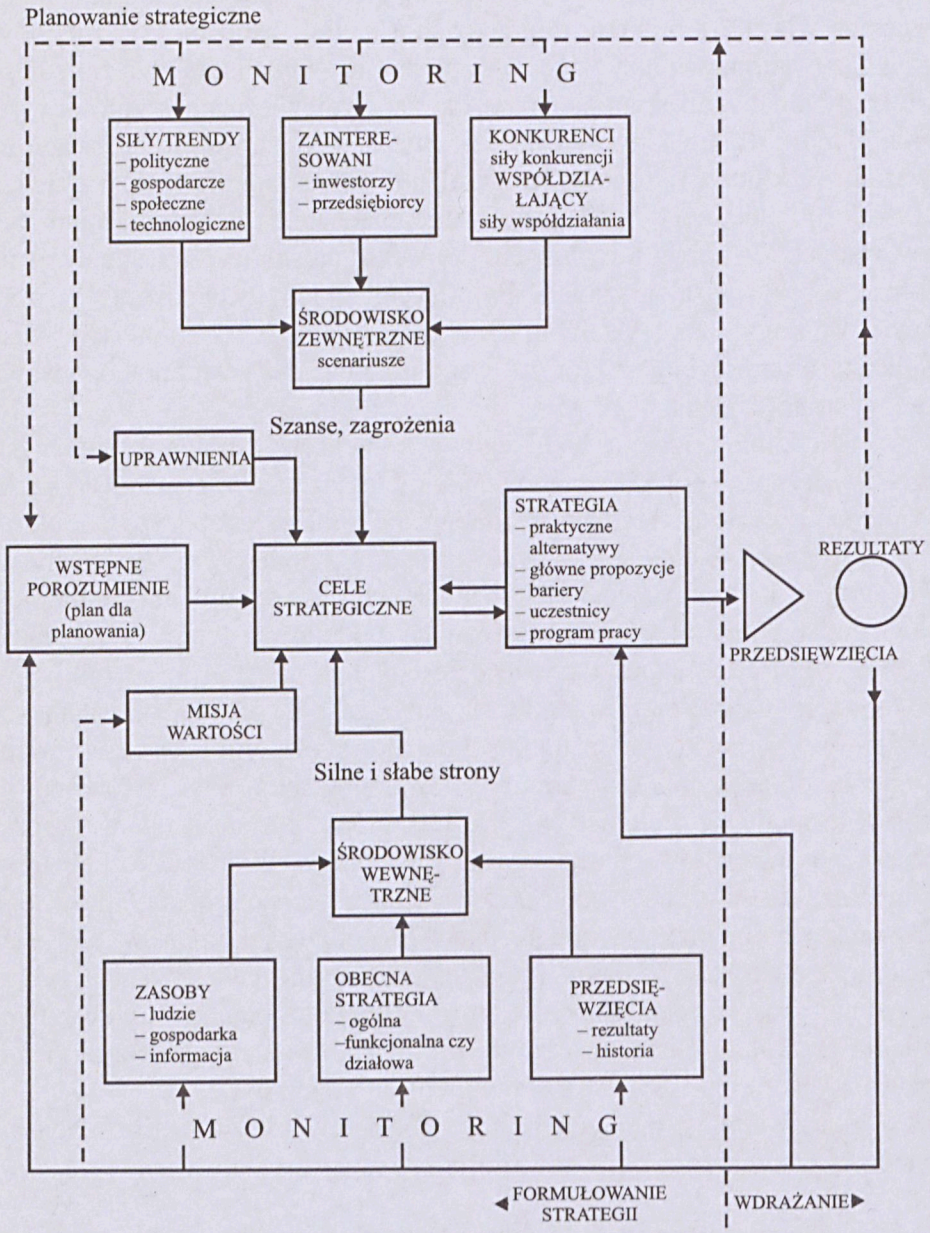
wdrożenia planów strategicznych lokalnego rozwoju. Częste zarzuty w stosunku do planów strategicznych o ich małą efektywność są, moim zdaniem, związane właśnie z brakiem dopracowania metod wdrażania tych planów. Przywiązywano niewielką wagę, w porównaniu z wysiłkami związanymi na przykład z analizami strategicznymi, do zapewnienia mechanizmów wdrożenia planów strategicznych. Na podstawie dotychczasowych doświadczeń uważam, że kluczem do powodzenia planowania strategicznego w dziedzinie rozwoju lokalnego jest opracowanie mechanizmów zarządzania, dostosowanych do danej organizacji, koncentrujących się na zapewnieniu realizacji celów strategicznych. Propozycje takich mechanizmów przedstawię i opiszę z wykorzystaniem trzech przykładów polskich miast o różnej wielkości oraz powiatu, z którymi współpracowałem przy opracowywaniu planów strategicznych.

W dziedzinie rozwoju lokalnego w kontekście „strategii" używa się przede wszystkim pojęcia „planowania strategicznego". Znacznie rzadziej stosuje się pojęcie „zarządzanie strategiczne", które jest bardzo popularne w przedsiębiorstwach i ogólnie w sektorze gospodarczym. Rozróżnienie między tymi dwoma pojęciami jest kluczowe dla zrozumienia problemów z realizacją wielu planów strategicznych podejmowanych przez władze lokalne w Polsce w latach dziewięćdziesiątych.

Strategię najczęściej rozumie się jako zespół decyzji określających długofalową perspektywę działalności danej organizacji i jej przewidywane relacje z otoczeniem zewnętrznym. Strategie mogą być tworzone na podstawie podejścia planistycznego lub mogą być rezultatem procesu nieuporządkowanego, opierającego się zasadniczo na doświadczeniu i intuicji. Rezultatem zastosowania podejścia planistycznego jest plan strategiczny oparty na analizach strategicznych, rozumiany jako plan wytyczający zasadnicze kierunki działania i określający ogólne cele organizacji. Powszechnie akceptowanym podejściem do tworzenia planów strategicznych w jednostkach administracji lokalnej jest postępowanie zgodne z modelem Braysona [Brayson 1990], przestawionym na rysunku 1.

W planowaniu strategicznym etap formułowania strategii składa się z siedmiu elementów:

1) Zawiązanie początkowego porozumienia. Ten etap polega na przyjęciu wstępnych uzgodnień dotyczących zakresu strategii, spodziewanych efektów, sposobu organizacji prac nad formułowaniem strategii i jej wdrażaniem. Powinny zostać tu ustalone sposoby kontroli całego procesu, wraz z planem działania ciał nadzorujących.



Rys. 1. Proces planowania strategicznego w organizacjach „nienastawionych na zysk"

Źródło: Według J. M. Braysona [1990]

2) Zidentyfikowanie i wyjaśnienie uprawnień. W tym etapie należy przejrzeć źródła prawne powstania danej organizacji, często dla jednostek administracji publicznej są to ustawy państwowe lub rozporządzenia. Należy powrócić do celów powstania organizacji, zakresu obowiązków i sprecyzować pole działania.

3) Sformułowanie misji dla podmiotu strategii. Deklaracja misji jest to stwierdzenie przyjmowane przez kierownictwo danej organizacji. Powinno ono zawierać zasadniczy cel działania, wartości istotne dla organizacji, na których ma się opierać strategia. W tej deklaracji może występować też opis zasad i metody osiągania celów przez organizację. Formułowanie misji organizacji powinno zostać poprzedzone analizą zainteresowanych (*stakeholders*), czyli potrzeb i oczekiwań w stosunku do danej organizacji ze strony innych organizacji współdziałających lub klientów czy ich grup. Deklaracja misji powinna posłużyć dla celów poprawy zarządzania poprzez ułatwienie przekazywania pracownikom celów i wartości istotnych w danej organizacji oraz umożliwić jasną komunikację z opinią publiczną.

4) Określenie silnych i słabych stron płynących z środowiska wewnętrznego. Należy dokonać określenia silnych i słabych stron organizacji, czyli analizy wartościującej potencjał tkwiący w organizacji w stosunku do celów przyjętych w deklaracji misji, możliwości działania wynikających z uprawnień i do analizy wpływów z otoczenia. Aby móc wypunktować silne i słabe strony, należy zbadać dostępne w organizacji zasoby ludzkie, finansowe, informacyjne, sprzętowe i lokalowe. Następnym badanym czynnikiem powinna być dotychczasowa strategia, niezależnie czy ona ma charakter sformalizowany czy jest tylko możliwa do odtworzenia po analizie skutków działań. Także analiza poszczególnych wybranych działań realizowanych dotychczas przez organizację może ułatwić prawidłowe wyznaczenie silnych i słabych stron.

5) Określenie szans i zagrożeń wynikających ze środowiska zewnętrznego. Na tym etapie zadanie polega na określeniu szans i zagrożeń płynących z otoczenia zewnętrznego organizacji. Do podstawowych elementów analizy należy przegląd trendów zachodzących na zewnątrz, a mogących mieć wpływ na organizację. Zaleca się poszukiwanie istotnych dla organizacji, z punktu widzenia zakresu strategii, trendów politycznych, gospodarczych, społecznych i technologicznych. Kolejnymi elementami służącymi do określenia szans i zagrożeń są analizy opinii i potrzeb

interesantów/klientów organizacji. Także śledzenie działalności innych organizacji o podobnym profilu powinno ułatwić ustalenie szans i zagrożeń dla organizacji mającej określone uprawnienia, zakładającej sprecyzowaną misję i mającą rozpoznane silne i słabe strony.

6) Przyjęcie celów strategicznych. Korzystając z wyników analizy SWOT (silnych i słabych stron organizacji oraz szans i zagrożeń płynących z otoczenia organizacji), w zakresie ustalonym w pierwotnym porozumieniu i na podstawie treści deklaracji misji, oraz uwzględniając uprawnienia, należy przyjąć cele strategiczne. Mają to być długoterminowe kierunki działania organizacji, wyznaczające jej dążenia, wynikające z analizy uwarunkowań, w jakich ta organizacja działa.

7) Opracowanie sposobu realizacji celów strategicznych. Dla zrealizowania celów strategicznych niezbędne jest zaplanowanie ich realizacji. Pierwszym krokiem może być przygotowanie alternatywnych wariantów zrealizowania celów strategicznych. Po wyborze optymalnego rozwiązania należy zaprojektować sposób przejścia od celów do działań. Będzie to polegało na zaprojektowaniu użycia dostępnych zasobów, przypisania odpowiedzialności, rozpisania działań w czasie i przypisania środków finansowych do zaprojektowanych działań. Musi też zostać zaprojektowany system kontroli działań.

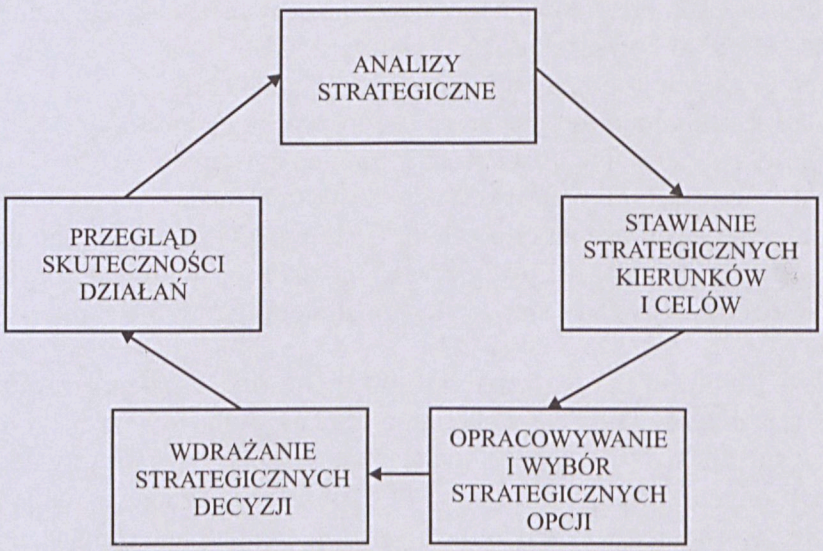
Jak wskazuje doświadczenie wielu polskich gmin, podejmowanie wysiłku prowadzenia formalnego procesu planowania strategicznego, opisanego powyżej, jest tylko wtedy skuteczne, gdy organizacja potrafi przekształcać strategiczne decyzje, zapadające w wyniku tego procesu, w długo- i krótkoterminowe działania – czyli stosować zarządzanie strategiczne.

Jak wynika z przedstawionych definicji, „strategie" i „plany strategiczne" są powszechnie używanymi metodami postępowania przez różnego rodzaju organizacje. Są metodami planowania działalności opartymi na stosowaniu analiz strategicznych.

Zarządzanie strategiczne jest procesem zarządzania, obejmującym opracowywanie planów strategicznych, a następnie działanie na podstawie tych planów, obejmujące praktyczne wdrażanie celów strategicznych.

Współczesne organizacje powszechnie stosują zarządzanie strategiczne jako metodę zarządzania całą działalnością lub częścią organizacji. Ta popularność metod zarządzania i planowania określanych jako strategiczne wiąże się z potrzebą posiadania w tych dziedzinach instrumentów bardzo

elastycznych, reagujących na częste zmiany. Istnieje potrzeba pogodzenia długookresowej perspektywy i świadomości celów z koniecznością odpowiadania na zmieniające się bardzo szybko warunki zewnętrzne i wewnętrzne. Należy zdać sobie sprawę, że strategie współcześnie stosowane w zarządzaniu mają postać zarządzania strategicznego, które jest długotrwałym, cyklicznym procesem. Obejmuje ono szeroki zakres aktywności organizacji. Nie jest na pewno utożsamiane z jednorazowym opracowaniem celów strategicznych bez określenia sposobu przejścia do praktycznych działań.



Rys. 2. Proces zarządzania strategicznego

Źródło: Na podstawie Business Strategy [1996]

Przedstawiając proces zarządzania strategicznego wyróżnia się następujące etapy [Business Strategy 1996]:

1) Analizy strategiczne – *Gdzie jesteśmy obecnie?* Ten etap dzieli się na dwie części:

- badanie otoczenia organizacji w zakresie, w jakim może ono wpływać na działania jednostki, mieszczą się tu elementy związane na przykład z decyzjami i polityką rządu centralnego, trendy gospodarcze oraz oczekiwania klientów organizacji,
- rozpoznawanie samej organizacji, jej zasobów i doświadczeń.

2) Stawianie strategicznych kierunków i celów – ***Gdzie chcemy być?*** Cele powinny wskazywać, po co dana organizacja istnieje i co chce osiągnąć. Wytyczenie strategicznych kierunków powinno prowadzić organizację w dłuższym okresie, a także pozwalać na dokonywanie wyborów dotyczących krótszej perspektywy.

3) Opracowywanie i wybór strategicznych opcji – ***Jak chcemy dostać się tam?*** Na tym poziomie należy rozważyć różne sposoby osiągnięcia postawionych celów i wybrać ten, który ma być realizowany w organizacji. Decyzje podejmowane na tym etapie są częścią planu strategicznego i dotyczą sposobu zrealizowania strategii tak, aby osiągnąć cele i zapewnić satysfakcję odbiorców działalności. Należy zbadać:

- co organizacja potrzebuje do osiągnięcia sukcesu,
- kto jest klientem organizacji i czego oczekuje,
- oczekiwania innych organizacji „zainteresowanych",
- jak nasze usługi mogą być najlepiej dostarczane.

W efekcie znajdowania odpowiedzi na te pytania powstaje plan realizacji strategii, który musi też uwzględniać możliwości finansowe, czyli musi powstać realistyczny, ale odpowiadający strategii plan budżetu.

4) Wdrażanie strategicznych decyzji – ***Jak będziemy realizować plany w praktyce?*** Ten etap obejmuje zaplanowanie realizacji wybranej opcji, wynikającej z przyjętego planu strategicznego, przy uwzględnieniu przeznaczonych środków finansowych i sposobów działania. Należy zaplanować zatrudnienie pracowników, czas potrzebny na realizację zadań i ustalić oczekiwane efekty oraz mierniki ich realizacji.

5) Przegląd skuteczności działań – ***Jak działamy?*** Ostatnim etapem procesu zarządzania strategicznego jest przegląd rezultatów działań wykonywany na podstawie mierników przyjętych [Bartkowska-Nowak, Nowak, Webb 1998, rozdz. 4] na początku poprzedniego etapu. Konieczne jest sprawdzenie przybliżania się między tymi wynikami a przyjętymi celami strategicznymi. Nieodzowne jest też przyglądanie się zmianom zachodzącym w otoczeniu organizacji i wewnątrz samej organizacji.

Trzeba pamiętać, że zarządzanie strategiczne ma charakter cykliczny, wszystkie etapy są ważne i powinny następować po sobie. Szczególne znaczenie w tym cyklu ma ostatni etap, który umożliwia ocenę efektów i sprawdzanie zgodności działań z przyjętą strategią. Dzięki kontroli zmian

w otoczeniu i zmian wewnętrznych można też modyfikować strategię, czyli zapewniać elastyczność zarządzania strategicznego.

Polskie doświadczenia w dziedzinie stosowania podejścia strategicznego pokazują, że w wielu wypadkach władze lokalne chcące stosować to podejście, mają problem z przejściem od planu strategicznego do jego wdrażania, a więc z praktycznym stosowaniem zarządzania strategicznego. Często w ogóle nie jest uświadamiana potrzeba przygotowania, zaprojektowania sposobu wdrożenia celów strategicznych. Przede wszystkim brakuje przygotowania przełożenia celów i realizujących je zadań na strukturę organizacyjną, procedury wewnętrznego funkcjonowania instytucji oraz relacji z jednostkami zewnętrznymi oraz związania z procedurą przygotowywania budżetu.

Przykład Poznania (miasto około 600 tys. mieszkańców)

Prace nad przygotowaniem „Programu strategicznego rozwoju miasta Poznania" trwały w latach 1993-1995. Urząd Miasta prowadził prace nad tym Programem samodzielnie, korzystając tylko z doradztwa ekspertów zewnętrznych. Głównym motywem podjęcia tych prac była chęć posiadania przez władze miejskie narzędzia umożliwiającego koordynowanie i pobudzanie różnorodnych aktywności związanych z rozwojem miasta, które szybko się rozwijały od początku lat dziewięćdziesiątych. We wstępnym okresie dominowały działania związane z przeprowadzaniem analiz strategicznych i wyznaczaniem celów. W zespole kierującym opracowaniem Programu zdawano sobie jednak od początku sprawę z potrzeby zapewnienia sprawnego narzędzia wdrożenia planu strategicznego.

Pierwszym posunięciem było sformułowanie „podstawowych wartości", które miały charakteryzować proces przygotowywania i realizacji projektów wdrożeniowych. Wartości te dotyczyły następujących elementów:

współdziałania – polegającego na podejmowaniu i preferowaniu działań wykorzystujących współpracę jednostek miejskich, działających w ramach urzędu i poza nim, między sobą oraz z wszystkimi innymi podmiotami społecznymi i gospodarczymi,

wyboru działań – akceptujących sytuację, w której dokonuje się wyboru i koncentracji na najistotniejszych zadaniach,

podtrzymywania inicjatyw lokalnych – zakładającego wspieranie aktywności różnych grup społecznych,

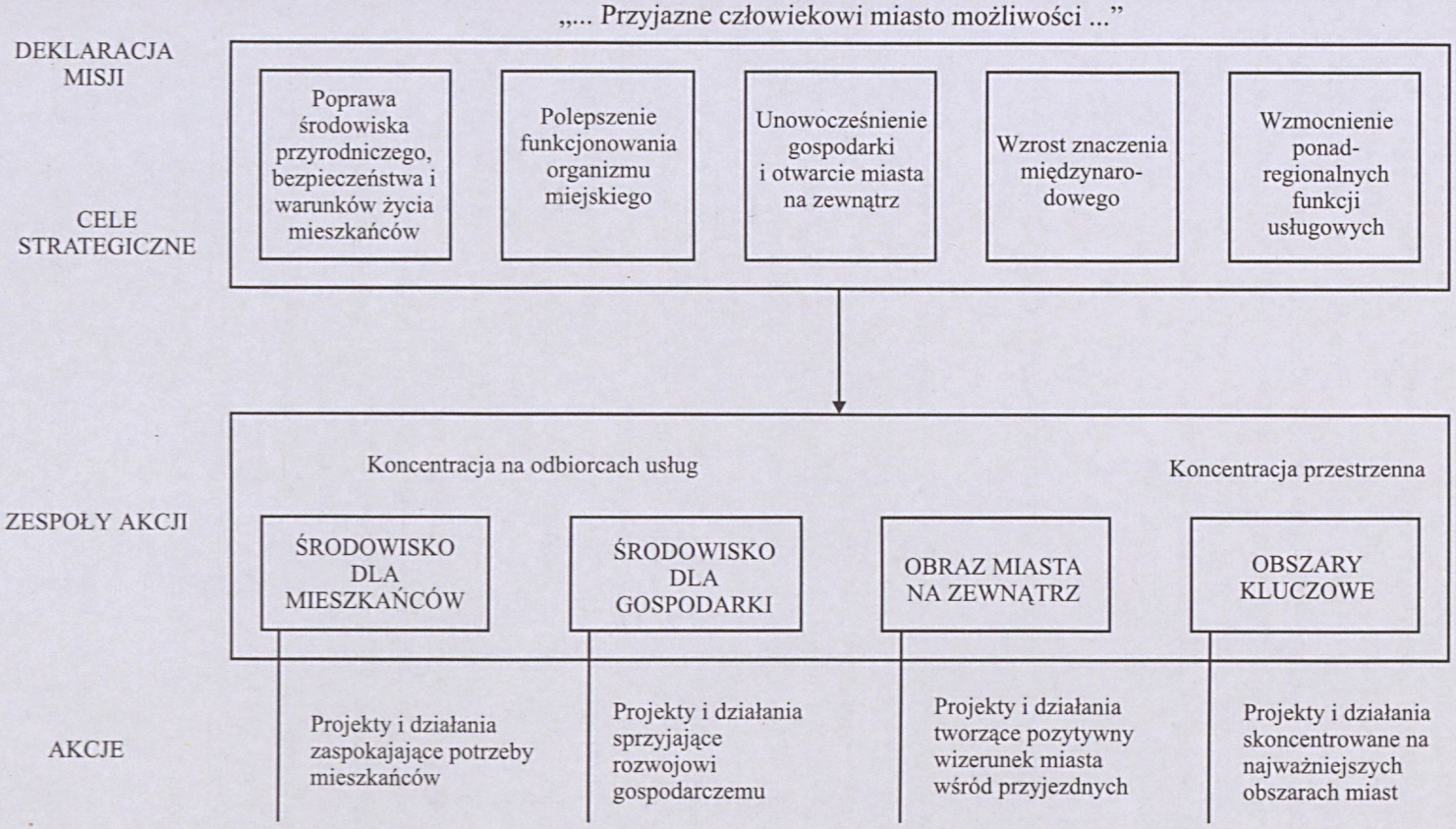
regionalnej perspektywy – podkreślającej wagę działań przekraczających wymiar lokalny, wspierających usługi o znaczeniu regionalnym.

Te „wartości" miały inspirować preferowane sposoby realizacji projektów wdrożeniowych. Zostawiono dużą swobodę realizatorom, wierząc w ich pomysłowość. Głównych inicjatorów i realizatorów strategii widziano wśród pracowników wydziałów urzędu. Aby pobudzić poszukiwanie przez nich propozycji nowych projektów, przygotowano strukturę wdrażania strategii opartą zasadniczo na rozróżnieniu odbiorców usług, grupując projekty w trzech zespołach: środowisko dla mieszkańców, środowisko dla gospodarki i obraz miasta na zewnątrz (rys. 3). W każdym z tych zespołów wydzielono obszary aktywności, obejmujące tematycznie zestawy przedsięwzięć. Na poziomie zespołów akcji wyróżniono jeszcze jeden zespół – „Obszary kluczowe", który miał służyć przestrzennej koncentracji części działań objętych programem. Chodziło o skupienie przestrzenne działań, zapewniające uzyskanie szybszych efektów.

Taka struktura wdrażania strategii miała zapewnić możliwość realizacji przyjętych wcześniej wartości. Poszczególne wydziały mogły zgłaszać swoje inicjatywy w różnych miejscach programu strategicznego. Organizatorom Programu zależało na wprowadzeniu praktyki szukania projektów, kierując się wartościami, misją i celami strategicznymi w okresie poprzedzającym prace nad budżetem. Propozycje działań finansowanych przez budżet miały być zgłaszane przez większe grono kompetentnych osób, kierujących się chęcią realizacji celów strategicznych.

Podjęcie prac nad Programem i stymulowanie ich przebiegu należało do pełnomocnika prezydenta miasta, którym był wiceprezydent. Inni członkowie zarządu nie angażowali się w Program, pozostawiając swobodę zgłaszania inicjatyw wdrożeniowych kierownikom jednostek organizacyjnych. Prezydent miasta oficjalnie brał udział w działaniach związanych z Programem, szczególnie w prowadzeniu spotkań Rady Strategii jako ciała doradczego złożonego z około 40 osób, reprezentujących gospodarkę, administrację, naukę i organizacje społeczne, które jednak nie wnosiły dużo inspiracji. W trakcie prac nad opracowaniem strategii ukształtowała się grupa pracowników podległa pełnomocnikowi ds. strategii, która zajmowała się koordynacją działań poszczególnych wydziałów, przygotowywaniem opracowań promujących Program, przygotowywaniem sprawozdań z realizacji Programu.

Wydziały były zachęcane do udziału w Programie, ale w praktyce nie było oficjalnych nacisków na aktywne angażowanie się w poszukiwanie inicjatyw realizujących strategię. Kilkuletnie doświadczenia pokazały, że w takiej sytuacji niezdecydowania ze strony zarządu miasta część wydziałów angażowała się w coroczne przygotowywanie zestawu działań realizujących cele strategiczne, ale niektóre wydziały i jednostki organizacyjne pozostały bierne.



Rys. 3. Schemat powiązań pomiędzy etapami formułowania i wdrażania strategii Poznania

Źródło: Efekty wdrażania [1998]

Dopełnieniem prac podjętych przy opracowywaniu Programu stały się dwie kolejne inicjatywy: Wieloletni Plan Inwestycyjny i Budżet Zadaniowy, opracowane i wdrożone w roku 1999. Posiadanie planu strategicznego znakomicie ułatwiło przygotowanie tych opracowań, ale dopiero praktyka pokaże, jak będzie wyglądała realizacja tych nowych narządzi zarządzania strategicznego. Istotą ich realizacji powinno być kierowanie się uświadomioną przez wszystkich członków organizacji uzgodnioną strategią. Istotne jest, aby doskonaląc procedury, nie zgubić świadomości celów strategicznych.

Przykład Leszna (miasto około 60 tys. mieszkańców)

Przy przygotowywaniu w latach 1996-1997 „Strategii rozwoju Leszna"[1] postanowiono zwrócić szczególną uwagę na przygotowanie mechanizmów zapewniających efektywne wdrażanie strategii. Na etapie analizy organizacji opracowano „plan usług" świadczonych przez jednostki komunalne, m.in. aby uzmysłowić pracownikom samorządu lokalnego, że ich zadanie polega na świadczeniu różnorodnych usług i rozpoznaniu aktualnego poziomu ich świadczenia. Zakładano, że duża część projektów wdrożeniowych wypływających ze strategii będzie związana z usprawnieniem lub uzupełnieniem dotychczasowej oferty usług oferowanych przez jednostki miejskie [Gulczyński 1998]. Głównym narzędziem zapewniającym zaangażowanie pracowników w poszukiwanie i realizację projektów wynikających z misji i celów strategii będzie system oceny pracy pracowników urzędu oparty na zarządzaniu przez cele [Bartkowska-Nowak 1998]. Zaproponowany system ocen miał następujące cele:

- zintegrowanie wszystkich pracowników z misją i strategią urzędu,
- zachęcenie wszystkich pracowników do myślenia o swojej roli, celach pracy i znaczeniu wykonywanych zadań,
- zwiększenie inicjatywności, przedsiębiorczości i włączenie wszystkich pracowników w proces zarządzania,
- zwiększenie wymiany informacji pomiędzy różnymi szczeblami zarządzania i koordynacji działań w dłuższych dystansach czasowych.

---

[1] Przygotowywanie „Strategii rozwoju Leszna" było współfinansowane przez Brytyjski Program Wspierania Samorządów Lokalnych i realizowane przez zespół Wielkopolskiej Szkoły Biznesu.

System ten jednocześnie miał służyć pomocą: we wdrażaniu strategii urzędu, w określaniu potrzeb szkoleniowych pracowników związanych z wdrażaniem strategii, w wynagradzaniu i w decyzjach kadrowych. Zaproponowany system miał rację bytu, tym bardziej że w okresie przygotowywania strategii w urzędzie nie było żadnego systemu ocen pracowniczych. W związku z przygotowaniem systemu zbadano lub uzupełniono opisy stanowisk pracy, przeprowadzono spotkania wyjaśniające i szkoleniowe dla kierownictwa urzędu, przygotowano materiały instruktażowe. Mimo tych przygotowań, z powodu braku pełnej woli wprowadzenia sytemu przez zarząd miasta, postulowany system wprowadzono tylko w niewielkiej liczbie wydziałów związanych bezpośrednio z koordynacją planu strategicznego. Rezygnacja przez władze miejskie z pełnego użycia proponowanego systemu ocen pracowniczych odbierała szanse na powszechne zaangażowanie wszystkich pracowników we wdrażanie strategii.

Tak jak w projekcie poznańskim także tutaj wiodącą rolę w przygotowaniu strategii, przeszkoleniu pracowników i koordynacji prac wdrożeniowych pełniła wąska grupa osób współpracująca bezpośrednio z doradcami na etapie opracowywania strategii. W wypadku Leszna były to dwie osoby, pracujące na etacie naczelnika wydziału oraz inspektora. Ich zadania w fazie wdrażania były związane z pilnowaniem harmonogramów rocznych, dostarczaniem informacji o sposobach realizacji projektów innym pracownikom, zbieraniem informacji o realizacji projektów i opracowywaniem sprawozdań z realizacji celów strategicznych i całej strategii. Rola tych pracowników była kluczowa dla realizacji strategii, oni byli siłą napędzająca realizację rocznego harmonogramu prac nad strategią.

Dla łatwiejszego wdrożenia cyklicznych zestawów działań realizujących przyjętą misję i pięć celów strategicznych opracowano schemat długoletniego funkcjonowania strategii [Budner, Gaczek, Nowak 1998]. Miał on uświadomić realizatorom cykliczność procesu realizacji strategii.

Jednocześnie przyjęto zasady realizacji strategii:

- za opracowanie misji i celów strategicznych oraz sformułowanie programów odpowiedzialna jest rada i zarząd,
- za przygotowanie podprogramów i zadań odpowiedzialny jest zarząd i kierownicy programów,
- za opracowanie zadań, planów realizacji i budżetów dla nich odpowiedzialni są kierownicy programów, dyrektorzy wydziałów,
- za realizację zadań odpowiedzialni są dyrektorzy wydziałów i pracownicy,
- sprawozdania przygotowują: z realizacji zadań – pracownicy, podprogramów – dyrektorzy wydziałów, programów – kierownicy, całej strategii – zarząd.



Rys. 4. Cykliczny przebieg strategii

Jasne przedstawienie zakresu odpowiedzialności znacznie ułatwiło realizowanie strategii. Jednak kluczową rolę w utrzymaniu procedury realizacji strategii odegrała grupa koordynatorów strategii współpracująca z konsultantami zewnętrznymi w trakcie opracowania wstępnego planu strategicznego. Ich zaangażowanie i umiejętność pozyskiwania partnerów była kluczowa dla utrwalenia cykliczności procesu zarządzania strategicznego.

Bardzo owocna okazała się też bliska współpraca z radnymi w trakcie opracowywania planu strategicznego, na co zwracano dużą uwagę. Pozyskano dla strategii praktycznie wszystkie siły polityczne i zaznajomiono je z metodologią, nie tylko opracowywania planu strategicznego, ale także jego wdrażania. Takie przygotowanie politycznego porozumienia wokół strategii pozwoliło w praktyce utrzymać prowadzone działania także po wyborach lokalnych i zmianie opcji politycznej w Radzie Miasta i Zarządzie. Nowy Zarząd podtrzymał działania związane z wdrażaniem strategii, ponieważ brał udział przy jej przygotowywaniu, mimo że występował wtedy w roli opozycji.

Przykład Koszalina (miasto około 100 tys. mieszkańców)

Opisywaną strategię rozwoju dla Koszalina opracowywano w roku 1999 przy wsparciu finansowym Programu USAID Partnerstwo dla Samorządu Terytorialnego w ramach sektora Zarządzanie Strategiczne. Podjęte działania zakładały prowadzenie prac dwutorowo: opracowanie planu strategicz-

nego rozwoju miasta oraz doskonalenie metod zarządzania urzędem, szczególnie w dziedzinach mających wpływ na realizację strategii.

Pierwsza część prac związanych z opracowywaniem założeń do strategii rozwoju Koszalina przebiegała według standardowej metodologii i była prowadzona w Wydziale Rozwoju Gospodarczego i Handlu. Problemy polegały na małej obsadzie wydziału, gdzie praktycznie merytorycznie z konsultantem mógł pracować tylko naczelnik wydziału. Trudne były też kontakty w Zarządem miasta, który mało angażował się w przygotowywanie strategii miasta, co można uznać za brak wiary w skuteczność metody planowania strategicznego. Prowadzone prace doprowadziły jednak do uchwalenia przez Radę Miasta założeń strategii wraz z misją i celami strategicznymi oraz polami aktywności dla każdego celu. Rada i Zarząd zaznajomiły się też i przyjęły cykliczny charakter działań związanych z realizacją strategii. Przeprowadzone szkolenia wyjazdowe dla całej kadry kierowniczej urzędu pozwoliły przygotować ją do realizacji strategii i aktywnego działania w ramach cyklicznego procesu wdrażania strategii.

Druga część prac, związana bezpośrednio z zarządzaniem urzędem, była prowadzona przy współpracy z sekretarzem miasta i koncentrowała się na porządkowaniu i opracowaniu procedur administracyjnych, dotyczących zarządzania pracownikami i obiegu informacji. Wprowadzenie usprawnień i formalizacji w tych dziedzinach miało służyć zapewnieniu sprawniejszego wdrażania strategii. W związku ze strategią kadrową przygotowano:

- analizę gospodarki etatami i funduszem płac oraz sprawami osobowymi,
- wypracowanie systemu:
  - wynagradzania,
  - nagradzania pracowników,
  - ocen kadrowych,
  - rekrutacji pracowników,
  - dyscypliny pracy,
  - opracowania dokumentacji kadrowej,
  - szkoleń wewnętrznych i zewnętrznych,
- badanie obciążenia pracą.

Przygotowując wydziały do aktywnej roli w przeprowadzaniu strategii rozwoju miasta, podjęto prace nad planem usług realizowanych w Urzędzie Miejskim. Najpierw dokonano analizy dotychczasowych działań prowadzonych przez wydziały na rzecz odbiorców zewnętrznych i wewnętrznych oraz przygotowano poprzez szkolenia dyrektorów wydziałów do opracowywania swoich działań w formie usług.

Udoskonalono funkcjonowanie systemu obiegu informacji i dokumentacji w Urzędzie Miejskim. Istotną rolę przy poprawie tej części funkcjonowania urzędu, która jest bardzo istotna dla wdrażania strategii, odegrało opracowanie raportu o funkcjonowaniu urzędu jako organizacji. Raport przygotowano na podstawie wniosków z ankiety przeprowadzonej wśród pracowników, posługując się pytaniami opartymi na modelu organizacji podlegającej zmianie według Burke'a i Litwina [Burke 1994] (rys. 5).

Model ten wyróżnia elementy, które mogą posłużyć do porządkowania informacji w przypadku problemów związanych ze zmianą organizacyjną. Są to:

Środowisko zewnętrzne. Wszelkie uwarunkowania zewnętrzne i sytuacje, które wpływają na prace organizacji. Odnosi się to również do sytuacji, gdy jednostce organizacyjnej powierza się nową funkcję lub misję polityczną oraz gdy trzeba przystosować się do nowych regulacji prawnych.

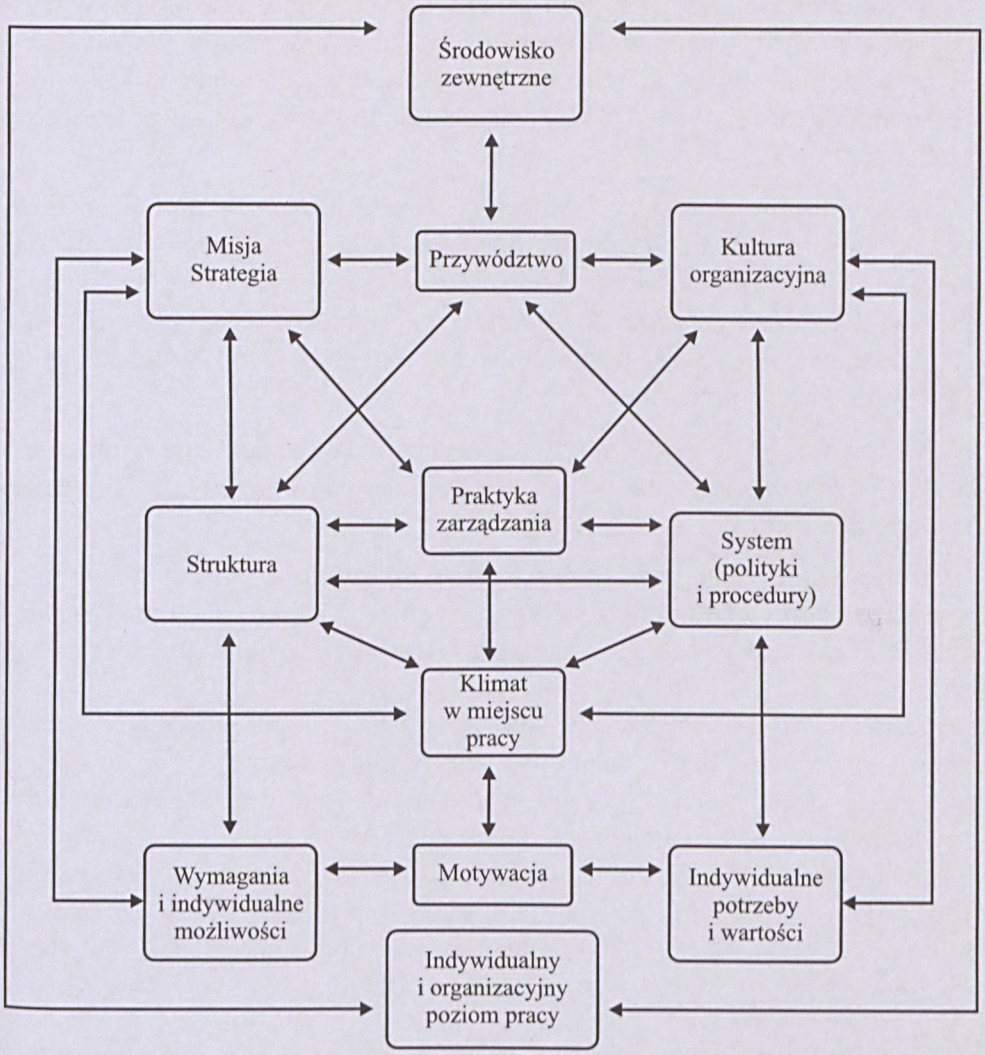
Misja i strategia. W przekonaniu pracowników najważniejszy cel organizacji oraz sposoby osiągania tego celu. Misja i strategia mogą być formułowane w sposób bardziej formalny, lecz ważna jest ich interpretacja przez pracowników.

Przywództwo. Zachowania kierownictwa, które wyznaczają kierunek i zachęcają innych do podejmowania działań. Dla konsultanta organizacyjnego ważne jest zbadanie, jak kierownictwo spostrzega swoje własne zachowania i wyznawane wartości. Przesłanie przekazywane przez nich jest bardzo istotne i powinno być zgodne.

Kultura. „Jak to się u nas robi". Kultura jest zbiorem jawnych i ukrytych reguł, wartości i zasad, jakimi kierują się pracownicy. Wynika z historii, zwyczajów i praktyki. Gdy sposób „jak to się u nas robi" zmienia się, powstaje potrzeba nowych norm.

Struktura. Grupowanie funkcji i ludzi w obszarach i poziomach odpowiedzialności, podejmowania decyzji, władzy i wzajemnych relacji. Struktura zapewnia efektywne wdrażanie misji i strategii.

Praktyka zarządzania. To co zwykle robią kierownicy, aby wykorzystać ludzkie i materialne zasoby, jakimi dysponują dla realizowania strategii organizacji.



Rys. 5. Model Burke'a i Litwina

Systemy. Standaryzowane procedury i mechanizmy zaprojektowane w celu ułatwienia pracy. Najczęściej mówi się o systemach: nagród, kontroli, przepływu informacji, ustalania i podziału budżetu i zarządzania zasobami ludzkimi.

Klimat. Aktualne, podzielane przez członków zespołów roboczych wrażenia, oczekiwania i uczucia. Również relacje pracowników z ich przełożonymi i ścisłym kierownictwem.

Wymagania i indywidualne możliwości. Zachowania, jakie są wymagane dla efektywnego wykonywania zadań, jakie zostały pracownikowi przydzielone lub za jakie jest odpowiedzialny, włączając w to specyficzne umiejętności i wiedzę. Określane jest to jako dopasowanie osoby i zadania.

Indywidualne potrzeby i wartości. Specyficzne czynniki psychologiczne, które powodują, że pewne działania stają się pożądane i nabierają wartości. Może to obejmować reputacje czy specyficzną etykę zawodową pracowników. Związek pomiędzy potrzebami jednostki a organizacją może być widziany jako rodzaj psychologicznego kontraktu, od którego zależą wzajemnie korzystne relacje.

Motywacja. Stan wewnętrzny, który pobudza, organizuje i ukierunkowuje pewne wzorce zachowania. Motywacja ukierunkowuje zachowanie na osiągnięcie celu.

Indywidualny i organizacyjny poziom wykonania. Rezultaty i wyniki pracy wraz ze wskaźnikami wysiłku i osiągnięć. Może to obejmować takie wskaźniki jak jakość usług, satysfakcja klientów czy produktywność.

Sekretarz miasta rozpoczęła także prace nad przeprowadzeniem ocen kadrowych pracowników mianowanych i kontraktowych i wykorzystaniem tej procedury kadrowej do wzmocnienia motywacji pracowników i związania pracy z realizacją celów strategicznych samorządu. Przygotowanie odpowiedniego systemu wymaga ustalenia celów, jakie ma spełnić ocena kadrowa. Żaden system nie spełnia wszystkich celów. Z punktu widzenia wdrażania strategii duże walory ma model oparty na „zarządzaniu przez cele", który był zaproponowany dla Leszna i został wcześniej omówiony.

W wypadku Koszalina widać duży wysiłek w dziedzinie opracowywania lub doskonalenia narzędzi zarządzania strategicznego urzędem. Takie podejście wynikało w dużej mierze z dobrego przygotowania merytorycznego i silnej pozycji sekretarza miasta, który może mieć kluczową pozycję w praktyce zarządzania strategicznego. W wielu urzędach brak osób, na kierowniczych pozycjach, którzy mają odpowiednią wiedzę na temat kierowania dużymi organizacjami, jakimi są urzędy. Kluczowe pozycje są uważane za stanowiska związane z kluczem politycznym. Sytuację pogarsza brak dążenia do poprawy w tej dziedzinie, często nie dostrzega się potrzeby dokształcania w tym zakresie i dlatego konsultantom zewnętrznym często trudno nawiązać kontakt w dziedzinie zarządzania strategicznego.

Przykład powiatu gnieźnieńskiego (powiat około 100 tys. mieszkańców)

Powiaty są nowym szczeblem jednostek administracyjnych działającym od 1998 roku, ale niektóre z nich już podjęły działania, zmierzające do przygotowania swoich strategii działania. Powiat gnieźnieński przygotowuje swoją strategię rozwoju jako strategię starostwa, gdzie podstawowymi realizatorami strategii będą jednostki organizacyjne starostwa oraz inne jednostki administracji, działające na szczeblu powiatowym, tworzące razem tzw. administrację zespoloną na szczeblu powiatowym. Inne podmioty, jak: gminy, przedsiębiorstwa, organizacje społeczne są zaproszone do współpracy szczególnie na poziomie realizacji poszczególnych projektów realizujących cele strategiczne.

Przyjęto założenie, że gwarantem powodzenia wdrożenia strategii jest zaangażowanie członków zarządu w proces przygotowywania planu strategicznego oraz aktywna ich rola w procesie wykonywania projektów realizujących strategię. Dlatego po określeniu, zgodnie z procedurą planowania strategicznego, wizji i misji powiatu oraz czterech celów strategicznych przygotowano sposób zarządzania opracowywaniem wdrożenia strategii, gdzie kluczową rolę odgrywa czterech etatowych członków zarządu z starostą włącznie. Zostali oni kierownikami programów strategicznych, obejmujących opracowanie i realizację projektów dotyczących poszczególnych celów strategicznych. Do ich zadań należy:

- koordynacja prac nad realizacją celu strategicznego,
- kierowanie pracami grupy wdrożeniowej,
- inspirowanie prowadzenia prac nad projektami,
- wyznaczanie kierowników projektów,
- wyznaczenie i ścisła współpraca z sekretarzem grupy wdrożeniowej (dyrektor lub pracownik wydziału czy jednostki powiatowej),
- przedkładanie Zarządowi powiatu propozycji zestawu projektów realizujących cel strategiczny,
- przedstawianie rocznego sprawozdania z realizacji celu strategicznego.

Kierownicy programów zostali wsparci przez sekretarzy programów, do których obowiązków należy całość prac administracyjnych w ramach programu. Każdy kierownik programu strategicznego może indywidualnie

organizować sobie prace wewnętrzne w zależności od zakresu programu, skali projektów i różnorodności tematycznej.

Osobą koordynującą cały, cykliczny proces wdrażania strategii jest pracownik wyznaczony przez starostę jako pełnomocnik ds. strategii powiatu i dysponujący personelem administracyjnym. Ważne jest merytoryczne przygotowanie koordynatora, który musi służyć pomocą doradczą wszystkim realizatorom strategii, działającym na różnych poziomach.

Wnioski

Przy przygotowywaniu planu strategii przez jednostki administracji należy zaprojektować wdrożenie strategii. Przedstawione przykłady pokazują różne instrumenty zarządzania, które mogą poprawiać sprawność wdrażania strategii. Najlepszą sytuacją jest przygotowanie wszechstronne wdrożenia przez zastosowanie instrumentów w różnych dziedzinach funkcjonowania administracji lokalnej. Jednak najczęściej sytuacja w danym samorządzie nie pozwala na zastosowanie całego zestawu instrumentów, na przykład ze względu na brak zgody politycznej czy niewystarczające przygotowanie merytoryczne pracowników. Dlatego trzeba dobierać instrumenty, dopasowując się do sytuacji w danej organizacji. Takie rozpoznanie można formalizować, wykorzystując narzędzia opisane w artykule, takie jak model Burke'a i Litwina.

Zaprezentowane w omówionych przykładach instrumenty możemy podzielić na kilka grup:

- zapewnienie przywództwa poprzez przygotowanie merytoryczne i zaangażowanie osób kluczowych, przewodniczącego zarządu, a najlepiej całego zarządu,
- zaprojektowanie etapów realizacji strategii, z pokazaniem cykliczności procesu i przypisaniem odpowiedzialności,
- wszechstronne przeszkolenie pracowników w dziedzinie planowania strategicznego, realizacji projektów, zwiększanie ich zaangażowania w proces strategiczny,
- przygotowanie procedur i formalizacja relacji pomiędzy jednostkami organizacyjnymi, nawiązanie do sposobów zapewnienia organizacyjnej wysokiej jakości działań.

Bibliografia

Bartkowska-Nowak D., 1998, System ocen pracowniczych nastawionych na wdrażanie strategii, w: Strategia rozwoju Leszna, Brytyjski Fundusz Know-How, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.

Bartkowska-Nowak D., Nowak J., Webb J., 1998, Zarządzanie w gminie, Brytyjski Fundusz Know-How, Warszawa.

Brayson J.M., 1990, A Strategic Planning for Public and Non-Profit Organizations, Jossey-Bass Publishers, San Francisco – Oxford.

Budner W., Gaczek W., Nowak J., 1998, Jak opracowywać i wdrażać strategię rozwoju miasta? Przykład Leszna, w: Strategia rozwoju Leszna, Brytyjski Fundusz Know-How, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.

Burke W., 1994, Organizational Development. A Process of Learning and Changing, Addison Wesley.

Business Strategy in Local Government, 1996, CIPFA, London.

Efekty wdrażania Programu Strategicznego Rozwoju Miasta Poznania w latach 1995-97, 1998, Urząd Miasta Poznania.

Gulczyński W., 1998, Studium usług miejskich, w: Strategia rozwoju Leszna, Brytyjski Fundusz Know-How, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.

Weigt T., 1997, Wyniki ankiety na temat stopnia zaawansowania prac nad opracowywaniem i wdrażaniem strategii rozwoju lokalnego. Materiały na konferencję Związku Miast Polskich „Strategie Rozwoju Miast".