
O autorze

Henryk Gawroński, doktor nauk ekonomicznych w zakresie nauk o zarządzaniu, adiunkt w Katedrze Nauk Administracyjnych i prodziekan Wydziału Administracji i Ekonomii Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej w Elblągu. Starszy wykładowca Instytutu Ekonomicznego Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Elblągu. Członek Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej (SEAP) w Białymstoku.

Jego zainteresowania naukowo-badawcze obejmują zagadnienia organizacji i zarządzania w podmiotach sektora publicznego w ramach tworzącej się subdyscypliny nauk o zarządzaniu: zarządzanie publiczne, w szczególności zagadnienia dotyczące zarządzania strategicznego w samorządach terytorialnych, w tym zarządzania finansami, zarządzania czynnikami konkurencyjności terytorium, partnerstwa publiczno-prywatnego oraz partycypacji społecznej i przywództwa.

Współpracownik internetowego serwisu samorządowego Wolters Kluwer: <http://www.lex.pl/samorzad/>.

Autor kilkudziesięciu artykułów i rozdziałów w książkach. Współredaktor rocznika naukowego „Acta Elbingensia” w serii: prawo, administracja, zarządzanie publiczne.

Wprowadzenie

Zakres badań

Na samorząd terytorialny składają się: *społeczeństwo, przestrzeń terytorialna* oraz *władza samorządowa*. Trójszczeblowa struktura jednostek samorządu terytorialnego (JST) stanowi system społeczno-ekonomiczny, w którym organy władzy kontrolują tylko podstawowe parametry charakteryzujące system całościowo, specyficzne dla *rządzenia*, czyli działalności sprawczej polegającej na pełnieniu przez podmiot rządzący funkcji regulatora zachowań społeczeństwa i organizacji poprzez tworzenie prawa, jego egzekwowanie oraz nakładanie świadczeń obowiązkowych.

Zjawiska zachodzące we współczesnym demokratycznym społeczeństwie powodują, że – mimo postępującej globalizacji gospodarki – wzrasta się identyfikacja społeczeństw w wymiarze lokalnym. Społeczeństwa te przyjmują różne formy aktywności o różnym stopniu trwałości, ale zawsze można wskazać ich formę organizacyjno-prawną i źródło finansowania. Elementom systemu, które stanowią o aktywności gospodarczej i zawodowej społeczeństwa, pozostawia się możliwość samodzielnego rozwoju w ramach określonych przez prawo ograniczeń ustalonych dla całego systemu.

Obserwacja sektora samorządu terytorialnego obejmującego instytucje publiczne, organizacje prywatne, organizacje obywatelskie tzw. *trzeciego sektora*, osoby fizyczne, systemy prawne oraz stosunki i relacje społeczne pozwala na stwierdzenie pewnej dezorganizacji. Odróżnienie organizacji prywatnych od publicznych jest nieostre, a władza publiczna w samorządzie – częściowo rozproszona. Do władzy tej przenikają elementy władztwa samorządów niższego i wyższego szczebla, elementy władztwa państwowego i ponadnarodowego.

W tym wielopodmiotowym układzie wymogi prakseologicznej sprawności wymagają osiągnięcia kompromisu pomiędzy sprzecznymi interesami różnych interesariuszy. Sprzecznosc ta wynika – w szczególności – z tego, że interesa-

riusze znajdują się w rozmaitych stosunkach własnościowych wobec zasobów lokalnych. Publiczne zasoby lokalne są bowiem tworzone z zasobów prywatnych, poprzez ich różnorodne obciążenia, dlatego społeczeństwo lokalne oczekuje, że zasoby te wrócą do niego w postaci usług publicznych.

Głównym celem niniejszej książki jest identyfikacja podstawowych problemów i instrumentów zarządzania strategicznego w samorządach lokalnych. Na podstawie analizy aktualnie przyjętych strategii rozwoju lokalnego w samorządach województwa warmińsko-mazurskiego opracowano diagnozę i prognozę strategiczną tych samorządów pod względem poszukiwania modelowych rozwiązań w zakresie określania strategicznej wizji samorządów lokalnych, zasad budowy ich strategii rozwoju oraz procesu lokalnego zarządzania strategicznego. W wyniku tej analizy przedstawiono koncepcję lokalnego zarządzania strategicznego obejmującego proces diagnozy i prognozy strategicznej, sformułowania strategii, jej wdrożenia i ewaluację.

główny cel publikacji

Na cele szczegółowe natomiast składają się:

cele szczegółowe

- *Cel poznawczy*, który stanowi przegląd i analiza podstaw organizacji, zadań i samodzielności samorządów terytorialnych, przegląd krajowej i zagranicznej literatury przedmiotu, przegląd i analiza istotnych dla podjętego tematu kategorii i zjawisk społeczno-ekonomicznych, takich jak: strategia, myślenie i zarządzanie strategiczne, analiza strategiczna, sieciowość rozwoju terytorium, zarządzanie publiczne, przywództwo, organizacja otwarta.
- *Cel praktyczny*, czyli identyfikacja – na podstawie analizy studiów przypadków (próby badawczej) – prawnych, ekonomicznych i społecznych relacji występujących w sferze badanych JST, identyfikacja stosowanych i możliwych do zastosowania instrumentów zarządzania strategicznego, wielocentryczności interesów społeczeństwa lokalnego, w tym także zjawiska przywództwa, jako czynnika komplementarnego ze strategiczną wizją rozwoju i realizacją lokalnej polityki społeczno-gospodarczej.
- *Cel aplikacyjny*, który jako konsekwencja celu poznawczego i praktycznego pozwala na określenie uwarunkowań diagnozy i prognozy strategicznej, formalnego formułowania strategii, jej wdrożenia, ewaluacji i oceny.

główna hipoteza badawcza

Główną hipotezę badawczą sformułowano w następujący sposób: wyznaczone prawem kompetencje lokalnych JST, kompleksowość wizji przyszłości tych jednostek oraz ograniczoność środków, którymi dysponują, wymuszają zastosowanie i skoordynowanie wielu instrumentów zarządzania strategicznego do opracowania wynikających ze strategii czynności umożliwiających osiągnięcie jej celów.

Szczegółowe hipotezy badawcze, które postanowiono zweryfikować, brzmią następująco:

**szczegółowe
hipotezy badawcze**

1. Zarządzanie strategiczne w gminach i powiatach musi godzić wymagania legalności z rosnącymi potrzebami społeczności lokalnych, które mogą być lepiej zaspokojone z zastosowaniem mechanizmów rynkowych.
2. Zarządzanie strategiczne w gminach i powiatach wymaga komplementarności zróżnicowanych instrumentów zarządzania strategicznego oraz różnych form współzarządzania podmiotami sektora publicznego, biznesowego i obywatelskiego.
3. Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych jest zdeterminowane różnorodnością zasobów i procesów, a jego celem jest wzrost wartości tychże zasobów i strategiczna wizja ich unikatowej konfiguracji, zmierzająca do poprawy warunków życia, jakości świadczonych usług i zwiększenia zadowolenia społeczności.

Celom badawczym i weryfikacji założonych hipotez podporządkowana jest struktura książki, w której w kolejnych rozdziałach przedstawiono:

1. Problemy zarządzania strategicznego w samorządach lokalnych.
2. Instrumenty zarządzania strategicznego w samorządach lokalnych.
3. Analizę procesu lokalnego zarządzania strategicznego i jego zasobowych podstaw z zastosowaniem analizy strategii rozwoju samorządów lokalnych województwa warmińsko-mazurskiego.
4. Koncepcję lokalnego zarządzania strategicznego.

Cel poznawczy ma charakter teoretyczny. Osiągnięto go w rozdziale pierwszym oraz częściowo w drugim i początkowej części trzeciego, gdzie przedstawiono teoretyczne podstawy analizy strategicznej samorządów lokalnych poprzez przytaczanie i analizę dostępnych źródeł z zakresu literatury przedmiotu, pozostałego piśmiennictwa oraz źródeł prawa wykazanych w bibliografii.

**charakter celu
poznawczego**

Cel praktyczny ma charakter analityczno-empiryczny i osiągnięto go w rozdziale trzecim poprzez poparte wybranymi przykładami wywody teoretyczne na temat instrumentów zarządzania strategicznego w samorządach lokalnych oraz poprzez analizę zebranego materiału empirycznego i licznych przykładów z praktyki zarządzania w badanych jednostkach samorządowych, stosownie do kontekstu teoretycznego. Pierwszy podrozdział rozdziału trzeciego ma ponadto charakter teoretyczno-analityczny, co jest uzasadnione potrzebą

**charakter celu
praktycznego**

kompletności analizy procesu lokalnego zarządzania strategicznego na podstawie dotychczasowego dorobku z zakresu metod analizy strategicznej oraz metod planowania strategicznego.

**charakter celu
aplikacyjnego**

Cel aplikacyjny, mający charakter teoretyczno-analityczny, osiągnięto w rozdziale czwartym. Każdy rozdział książki kończą konkluzje, będące podsumowaniem roztrząsanych w nim treści, a jednocześnie częściowo potwierdzające założone hipotezy szczegółowe. Całość pracy zamyka podsumowanie i wnioski ogóle, w których sformułowano wnioski potwierdzające pozytywną weryfikację założonych hipotez badawczych.

Ze względu na przyjęty zakres podmiotowy badań, stwierdzić należy, że cały region województwa warmińsko-mazurskiego, w tym leżące na jego obszarze jednostki podziału lokalnego (gminy i powiaty) należą do grupy JST o wyraźnie słabym potencjale gospodarczym w skali kraju. Występuje przy tym wyraźne zróżnicowanie głównych funkcji pełnionych przez poszczególne jednostki: od typowo miejskich (Olsztyn, Elbląg i Ełk) po jednostki wiejskie o charakterze przyrodniczo-agrarnym.

Książka wnosi wkład w rozwój praktycznej wiedzy o zarządzaniu strategicznym w samorządach terytorialnych na poziomie lokalnym poprzez próbę określenia zasad diagnozy i prognozy strategicznej, realizacji oraz ewaluacji wyników strategii. Zasady te, udoskonalane w wyniku dalszych badań i dostosowywane do zmieniających się potrzeb społeczeństw lokalnych, można wdrożyć w innych gminach i powiatach o podobnym charakterze.

Dotychczasowy stan badań w zakresie zarządzania publicznego w lokalnych samorządach terytorialnych, skonkretyzowany w wykorzystanych publikacjach, obejmuje przede wszystkim analizę aspektów prawnych i finansową samodzielność tych samorządów albo dotyczy określonego zakresu działalności bądź określonych funkcji lub obszarów zarządzania terytorialnego, takich jak gospodarka przestrzenna, polityka społeczna, planowanie rozwoju, metropolizacja czy sprawność urzędów, z dostrzeganym deficytem analizy powiązań i zależności pomiędzy tymi elementami a JST jako kompleksowym, całościowym systemem. Rzadko też podejmuje się w badaniach problem potrzeby współpracy pomiędzy poszczególnymi JST, wynikający z ich rozdrobnienia i wymagający instytucjonalnej koordynacji współpracy.

**dotychczasowy
stan badań**

Krytyczna analiza stanu badań pozwoliła sformułować hipotezy badawcze oraz zakres pracy. Niniejsza książka jest próbą interdyscyplinarnego podejścia do zbadania i opisu współzależności pomiędzy poszczególnymi elementami złożonego systemu lokalnego zarządzania strategicznego. Można zatem uznać, że poruszane w publikacji kwestie z zakresu interdyscyplinarności i kompleksowości zarządzania strategicznego w powiatach i gminach są – co prawda – nowe, ale

wyrastają z dotychczasowego stanu badań systemu prawnego i organizacyjnego tych jednostek i – niejako przy okazji – weryfikują ten stan.

Metody badawcze

Przez *metodę badawczą* należy rozumieć pewien określony i powtarzalny sposób postępowania, swoistą drogę do rozwiązania problemu z wykorzystaniem teoretycznie uzasadnionych zabiegów koncepcyjnych i instrumentalnych. Zarządzanie jest nauką praktyczną, a stosowane w nim metody badawcze mają swe źródło w doświadczalnej wiedzy wywiezionej z badań i ewaluowanej praktyki.

definicja metody badawczej

Różnorodność zjawisk objętych zakresem tematycznym książki wymusiła różnorodność technik i metod badawczych, jakimi się posłużono. Metody i techniki zależały od etapu pracy badawczej, w której można wyróżnić trzy fazy:

fazy pracy badawczej

1. Zbieranie materiału badawczego i informacji, w tym: przegląd dotychczasowego dorobku nauk o zarządzaniu w przedmiotowym zakresie, analiza założeń ustrojowych samorządu terytorialnego, analiza aktów prawnych, badania ankietowe, wywiady, analiza studiów przypadków, analiza aktualnych strategii rozwoju, planów, programów i projektów operacyjnych, analiza sprawozdań, raportów i danych statystycznych oraz innych dokumentów organizacyjnych, obserwacje własne autora i rozmowy z uczestnikami procesów zarządzania strategicznego w samorządach terytorialnych.
2. Opracowanie materiału badawczego oraz jego analiza z wykorzystaniem metody opisowej, statystycznej analizy danych liczbowych, porównania danych pochodzących z poszczególnych jednostek samorządów terytorialnych.
3. Ocena wyników i wyciągnięcie wniosków, z zastosowaniem analizy przyczynowo-skutkowej, analizy logicznej, syntezy, wnioskowania, uogólniania i modelowania.

Przedmiotem badania jest analiza problemów, instrumentów i procesu zarządzania strategicznego w gminach i powiatach. Wynika z niej potrzeba wykorzystania teoretycznych badań zarówno indywidualizujących, jak i uogólniających, służących budowie teorii naukowej – sprawdzeniu, potwierdzeniu lub podważeniu dotychczasowych paradygmatów.

przedmiot badań

Badania teoretyczne musiały być poparte praktycznymi badaniami stosowanymi, które miały na celu stworzenie opisu usprawnienia działania zorganizowanego. Badania te mają charakter *diagnostyczny*, czyli informują o rodzaju i zasięgu zjawisk, zdarzeń i procesów, albo *oceniający*, to znaczy dostarczają wiedzy o zamierzonych i niezamierzonych następstwach tych samych zjawisk, zdarzeń i procesów.

charakter badań

Podmiot badania stanowią gminy i powiaty województwa warmińsko-mazurskiego, w skład którego wchodzi: 19 powiatów ziemskich i 2 powiaty grodzkie (Olsztyn, Elbląg) oraz 114 gmin, w tym 14 gmin miejskich, 67 gmin wiejskich oraz 33 gminy miejsko-wiejskie. Województwo warmińsko-mazurskie (w rankingu województw w Polsce) zajmuje 4. miejsce pod względem powierzchni (24 173 km²) i 12. pod względem liczby ludności (1426,9 tys.).

podmiot badań

Walory dziedzictwa kulturowego badanego województwa wynikają z układu historycznego krain położonych na jego terytorium, obejmującego:

- *Warmię* – rozciągającą się od powiatu braniewskiego w rejonie wód Zalewu Wiślanego, przez Olsztyn, po Olsztynek, Biskupiec i Reszel;
- *Mazury* – obejmujące krainę jezior do granicy z ziemią suwalską na wschodzie;
- *Powisłe*, a dokładniej wschodnią jego część, z Elblągiem i Żuławami Elbląskimi;
- *Ziemię Lubawską*, z Lubawą i Nowym Miastem Lubawskim;
- małą część *północnego Mazowsza* w powiecie nidzickim.

Walory te stanowią punkt wyjścia w planowaniu strategicznego rozwoju jednostek samorządowych. Dziedzictwo kulturowe jest jednym z fundamentów polityki dalszego rozwoju gmin i powiatów, bo każde strategiczne działanie dostosowujące przestrzeń do przyszłych wymogów musi się opierać na dotychczasowych dokonaniach. Zróżnicowanie kulturowe poszczególnych gmin i powiatów jest jednocześnie ogromnym wyzwaniem dla władz lokalnych i organizacji społecznych, aby stworzyć względnie jednolite struktury zdolne do współdziałania dla wspólnego dobra.

znaczenie dziedzictwa kulturowego

W części teoretycznej pracy obejmującej rozdział pierwszy i drugi oraz pierwszy podrozdział rozdziału trzeciego powołano się na wiele przykładów. Autor uznał, że taka konstrukcja pracy podkreśli jej empiryczny charakter. Kryterium doboru jednostek w podawanych przykładach stanowiła różnorodność zasobów gmin wynikająca z liczby mieszkańców i powierzchni, a w wypadku powiatów – z liczby gmin wchodzących w skład powiatu. Dbając o zapewnienie, że

zastosowanie przykładów

reprezentowane będą zarówno gminy miejskie i będące siedzibami powiatów, jak i wiejskie, posłużono się metodą warstwowo-losową.

Jeśli chodzi o identyfikację i analizę strategii rozwoju oraz struktury zasobów, do próby badań własnych zakwalifikowano wszystkie gminy i powiaty województwa. Dowiedziano się też, czy te jednostki stworzyły dokumenty określające strategię rozwoju, a jeśli tak, to jakimi posłużyły się metodami ich opracowania oraz dostępności.

Jako szczegółowe narzędzia badawcze wykorzystano przygotowane przez autora niniejszej publikacji arkusze ankiet oraz tabelaryczne arkusze analiz sytuacji i ocen strategii rozwoju gmin i powiatów województwa warmińsko-mazurskiego.

Podstawą analiz były aktualne w czasie prowadzonego badania strategie rozwoju, informacje dostępne w materiałach sprawozdawczych organów JST i inne informacje dostępne w BIP, a także na oficjalnych stronach internetowych gmin lub powiatów.

Badania w warstwie poznawczej realizowano w latach 2005–2009, a w warstwie analityczno-empirycznej głównie w latach 2007–2009, chociaż częściowo wykorzystano również wcześniejsze badania. W czasie, który upłynął między zgromadzeniem informacji a ukazaniem się książki, niektóre badane gminy czy powiaty mogły dokonać aktualizacji swoich dokumentów strategicznych, dlatego też w rozdziale trzecim (podrozdz. *Metody analizy strategicznej samorządów lokalnych*) szczegółowo opisano analizowane dokumenty.

czas prowadzenia
badań i użyte
narzędzia

Analiza dokumentów polegała na uporządkowaniu i interpretacji zawartych w nich treści pod kątem problemów badawczych i hipotez roboczych, wykorzystano przy tym dwa kryteria: *ilościowe* i *jakościowe*, czyli opisowe.

Efektom pracy są liczne tabele zawierające zestawienie informacji o badanych gminach i powiatach, umożliwiające przeprowadzenie dalszych analiz. Publikacja zawiera również przykłady zaczerpnięte z dokumentów strategicznych badanych gmin i powiatów lub pochodzące z wywiadów i rozmów sondażowych.

W badaniu oczekiwań społecznych w zakresie zarządzania strategicznego w gminach i powiatach oraz postrzegania przywództwa w kreowaniu polityki lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego zastosowano metodę *sondażu diagnostycznego*. W tym celu autor przygotował arkusz ankiety z zestawem zamkniętych pytań, wymagających od respondenta wyboru odpowiedzi, z którą się zgadza. Badanie ankietowe wśród mieszkańców województwa warmińsko-mazurskiego przeprowadzono osobiście w lutym 2008 roku. Ankieta objęła 544 mieszkańców w wieku 19–45 lat. Zważywszy na to, że

sondaż
diagnostyczny

w badaniach sondażowych bierze udział zwykle około 1000 respondentów na 30 mln mieszkańców (w licznych sondażach OBOP czy CBOS w Polsce podaje się, że badania przeprowadzono na próbie około 1200 respondentów i uważa się je za reprezentatywne), to próba 544 mieszkańców na blisko 1,5 mln mieszkańców województwa daje wiarygodny wynik. Celem ankiety była diagnoza oczekiwań społecznych wobec zarządzania strategicznego w gminach i powiatach oraz postrzegania przywództwa w kreowaniu polityki lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego.

**miarodajność badań
ankietowych**

Na etapie diagnozy lokalnego zarządzania strategicznego i identyfikacji dobrych praktyk, cenne okazały się obserwacje własne autora publikacji, wynikające z pracy społecznej w ramach Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej oraz Elbląskiego Forum Obywatelskiego, uzupełnione rozmowami sondażowymi z przedstawicielami lokalnych władz. Te rozmowy i obserwacje pozwoliły na dostrzeżenie i zgromadzenie danych o wielu zjawiskach społeczno-ekonomicznych. Obserwacje te, nierzadko utrwalane na piśmie, pozwoliły na interpretację odnotowanych zdarzeń pod kątem hipotez badawczych.

**rozmowy
sondażowe
i obserwacja**