

Danuta Makulska

Koncepcja zarządzania strategicznego a zarządzanie w regionie

Celem opracowania jest przedstawienie zagadnień związanych z zarządzaniem strategicznym i ich związku z polityką regionalną w warunkach integracji europejskiej. Zmiany ustrojowe jakie nastąpiły w Polsce po 1989 roku spowodowały konieczność poszukiwania nowych metod zarządzania w jednostkach terytorialnych. Reforma administracyjna wprowadziła nowy podział terytorialny i spowodowała jakościowe zmiany w strukturze i funkcjonowaniu organów administracji publicznej. Nowymi jednostkami podziału stały się województwa, powiaty i gminy. Nastąpiła rozbudowa struktur samorządowych zgodna z demokratyzacją i decentralizacją funkcji państwa. Postępujący rozwój samorządności wymusił wykształcenie umiejętności zarządzania w jednostkach terytorialnych przez elity wyłonione w demokratycznych wyborach. Ponadto reforma miała sprzyjać racjonalizacji wydatków ze środków publicznych poprzez wprowadzenie nowych efektywnych metod zarządzania odpowiadających współczesnym uwarunkowaniom prawnym i gospodarczym.

Władze samorządowe zostały włączone do systemu zarządzania jednostkami terytorialnymi. Zapoczątkowało to proces wypracowania nowych metod zarządzania i związane było ze zdobywaniem wiedzy o nowych uwarunkowaniach rozwoju jednostek terytorialnych, jak i poznawaniem stosowanych metod zarządzania w krajach Unii Europejskiej oraz z wykształceniem umiejętności praktycznego ich wprowadzania w życie. Coraz powszechniej stosowaną metodą zarządzania rozwojem w jednostkach terytorialnych w krajach unijnych jest zarządzanie i planowanie strategiczne. Metoda ta była wykorzystywana w przedsiębiorstwach od lat osiemdziesiątych i została przystosowana do potrzeb zarządzania w jednostkach terytorialnych¹⁹⁰. Jej przydatność potwierdziły dwudziestoletnie doświadczenia wykorzystania zarządzania strategicznego w praktyce. Głównym elementem zarządzania strategicznego jest opracowanie i wdrożenie strategii rozwoju¹⁹¹.

Metodologia opracowania i wdrożenia strategii jest zgodna ze współczesnymi nurtami demokratyzacji procesu zarządzania i tworzenia społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej. Zakłada włączenie w proces opracowania

¹⁹⁰ A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005, s. 39.

¹⁹¹ D. Stawasz (red.), *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 30.

strategii i zarządzania wszystkich uczestników procesów rozwojowych zachodzących w danej jednostce. Wykorzystanie zarządzania strategicznego wymaga kompleksowej wiedzy o mechanizmach rządzących rozwojem jednostek terytorialnych w warunkach gospodarki rynkowej, przebiegu procesów gospodarczych w układach ponadlokalnych, uwarunkowań środowiskowych oraz kulturowych. Ważne jest również posiadanie wiedzy z zakresu organizacji i zarządzania.

Przyjęcie metody planowania i zarządzania strategicznego w Polsce dla jednostek terytorialnych związane było również ze standardami stosowanymi w Unii Europejskiej w odniesieniu do funduszy europejskich. Jednym z warunków było posiadanie opracowanej poprawnie strategii rozwoju. Proces adaptowania metod zarządzania strategicznego do warunków polskich nasilił się w okresie ubiegania się o członkostwo w Unii Europejskiej.

Planowanie strategiczne jako funkcja zarządzania strategicznego jest powszechnie stosowane w różnego rodzaju organizacjach m.in. w jednostkach gospodarczych, ale też w jednostkach terytorialnych. Procesy zachodzące w ramach rozwoju lokalnego porównywalne są do procesów zachodzących w gigantycznej firmie wytwarzającej wiele produktów i wykorzystującej wiele źródeł zasilania. Można znaleźć pewne podobieństwa między jednostką gospodarczą a jednostką terytorialną¹⁹²:

- w obu przypadkach działania są nakierowane na osiągnięcie celu głównego, mają charakter działań celowych,
- obie struktury funkcjonują w warunkach gospodarki rynkowej i globalnej,
- obie działają w warunkach konkurencji i współpracy, jednostki terytorialne starają się uzyskać jak największą ilość kapitału zewnętrznego, usiłują wypracować przewagi konkurencyjne w porównaniu z innymi jednostkami tego typu, jednocześnie czasem nawiązują współpracę aby poprawić swoją pozycję,
- obie funkcjonują w określonym środowisku prawnym, mają ustalone zasady finansowe, w przypadku jednostek terytorialnych muszą respektować przepisy dotyczące m.in. źródeł dochodów czy przepisów odnoszących się do ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym itp.,
- obie dysponują określonymi środkami finansowymi i metodami ich pozyskania oraz gospodarowania,
- posiadają określony majątek i zasoby,
- posiadają określoną strukturę organizacyjną,

¹⁹² J. Kot, *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003, s. 142.

- obie funkcjonują w otoczeniu, które kształtuje ich określone relacje oraz skutki działania,
- stosują procedury decyzyjne uwarunkowane ich strukturą organizacyjną,
- ich działania mają charakter ciągły, związany z czasowym horyzontem planowania.

1. Rys historyczny

Wraz z pojawieniem się zaczątków społeczności ludzkiej wystąpił problem zarządzania. Kierując się racjonalnością ludzie formułowali w sposób mniej lub bardziej przemyślany cele, które wynikały z doświadczeń i oczekiwań¹⁹³. W starożytności rozróżniano cztery rodzaje działań tego typu: rządzenie państwem, dowodzenie wojskiem, administrowanie urzędami, wydzielonymi jednostkami terytorialnymi i instytucjami publicznymi oraz zarządzanie organizacjami gospodarczymi. Jednak w praktyce w starożytności i średniowieczu różnice między rządzeniem, dowodzeniem i administrowaniem nie były jeszcze widoczne. Różnicowała je głównie sytuacja polityczna. W zasadzie działalność gospodarcza przebiegała w sposób tradycyjny. Miejsca pracy były najczęściej dziedziczone, a umiejętności przekazywane z pokolenia na pokolenie. Do realizacji większych przedsięwzięć np. budowy kościołów sprowadzano często specjalistów z zagranicy, mających bogate doświadczenie. W takich uwarunkowaniach umiejętność rządzenia, dowodzenia i administrowania wystarczały do funkcjonowania państw i społeczeństw. Tego typu działalność była jednak oparta na określonych zasadach np. Babilończycy opracowali rozwinięte kodeksy prawnicze i zasady polityczne dla rządów, Chińczycy stosowali przemyślane systemy biurokratyczne na potrzeby rządu i wielkich budowli, Rzymianie tworzyli struktury organizacyjne na potrzeby komunikacji i kontroli. Zasadniczy postęp nastąpił z pojawieniem się rewolucji przemysłowej. Wielki przemysł stworzył potrzebę teorii i praktyki zarządzania oraz konieczność zatrudnienia nowej grupy zawodowej - kadry kierowniczej. Rozkwit zarządzania przypada na XX wiek i jest związany z potrzebami dużych przedsiębiorstw ze względu na skalę zatrudnienia i konieczność zaangażowania znacznych środków materialnych oraz wysoki stopień komplikacji powiązań gospodarczych między poszczególnymi jednostkami danego przedsiębiorstwa¹⁹⁴.

¹⁹³ A. Zeliaś, *Teoria prognozy*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1979, s. 9.

¹⁹⁴ B. Gliński, B. Kuc, P. Szczepankowski, *Zarządzanie strategiczne, geneza, rozwój, priorytety*, Wydawnictwo KEY TEXT, Warszawa 1996, s. 22.

2. Geneza zarządzania strategicznego

Zarządzanie strategiczne jest zarówno dziedziną wiedzy, jak też konkretną działalnością w systemach gospodarczych. Zarządzanie strategiczne jako nowoczesny system zarządzania obejmuje uniwersalne sposoby, pozwalające skutecznie rozwiązywać problemy związane z funkcjonowaniem organizacji¹⁹⁵. Złożoność podmiotu decyduje, że stosowane są bardzo różne podejścia i metody badawcze. Geneza zarządzania strategicznego łączy się z takimi twórcami jak: A. D. Chandler jr., H. I. Ansoff, P. Drucker. A. D. Chandler badał relację między strategią a strukturą i sformułował wiele twierdzeń, które stały się tezami zarządzania strategicznego. Jedną z nich mówiła o tym, że punktem wyjścia działalności firmy jest strategia, której ma być podporządkowana struktura organizacyjna. A. D. Chandler był zwolennikiem decentralizacji zarządzania, ale zarazem przypisywał nadrzędne znaczenie planistycznej i koordynacyjnej funkcji kierownictwa w związku z dostosowaniem się do spontanicznie i autonomicznie zmieniającej się sytuacji. H. I. Ansoff z kolei był prekursorem podejścia analitycznego i planistycznego w zarządzaniu strategicznym. W 1965 roku przedstawił w książce *Corporate Strategy* rozbudowaną metodologię planowania długoterminowego, opracował koncepcję modelową strategii, sformułował wiele zaleceń prowadzenia badań diagnostycznych. Uwzględnił również warunki otoczenia zewnętrznego i wewnętrznego oraz przyczynił się do budowania przedsiębiorstwa kreatywnego. P. Drucker w *Managing for Results* sformułował zasady analizy wyborów na podstawie koncepcji kategoryzacji, co było przyczynkiem do analizy strategicznej¹⁹⁶.

Innymi postaciami, które odegrały istotną rolę w zarządzaniu strategicznym byli R. L. Ackoff i K. R. Andrews. Pierwszy rozwinął rachunek optymalizacyjny dla potrzeb zarządzania firmą, a także opracował syntezę planowania strategicznego. K. R. Andrews był współtwórcą modelu, którego dwie główne funkcje dotyczyły diagnozy sytuacji zewnętrznej i analizy wewnętrznej, z drugiej strony decyzji strategicznych i kierowania polityką gospodarczą. Model ten jest jedną z koncepcji analizy SWOT (S – strengths, W – weaknesses, O – opportunities, T – threats). Wraz ze swą grupą opracował ogólną koncepcję zarządzania strategicznego.

¹⁹⁵ B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo PLACET, Warszawa 2004, s. 179.

¹⁹⁶ A. Stabryła, *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 21.

W latach osiemdziesiątych XX wieku następuje wielokierunkowy rozwój planowania strategicznego. M. Porter przedstawia koncepcję sektorowej analizy strategicznej¹⁹⁷. K. Ohmae eksponuje rolę klienta będącego głównym czynnikiem, który determinuje wszystkie strategie firmy. Autor ten propaguje globalną lokalizację, której istotą jest tworzenie rozbudowanej dystrybucji, służącej zaspokojeniu potrzeb globalnego klienta¹⁹⁸. W ostatniej dekadzie XX wieku M. Porter rozwija ekonomiczną i polityczną koncepcję międzynarodowej konkurencji i współpracy, wskazuje na znaczącą rolę przemysłów narodowych i światowych¹⁹⁹. Z kolei H. Minzberg przedstawił model będący odpowiednikiem strategii, w której poszczególne części składowe mogą być dowolnie zestawiane, redukowane i przekształcanie, przy równoczesnym założeniu, że musi być ona skorelowana z celami firmy oraz zmieniającym się otoczeniem. Uzyskuje się elastyczność działania, polegającą na połączeniu refleksji strategicznej, swobody kreowania pomysłów i podejścia planistycznego. Obecnie zarządzanie strategiczne charakteryzuje się integracją różnych podejść i teorii. Pochodzą one z rozwiązań stosowanych w organizacji i zarządzaniu, informatyce oraz komunikacji społecznej. Kultura organizacyjna, zdolność uczenia się i kompetencje zawodowe kształtują obraz rozwiniętego zarządzania strategicznego²⁰⁰. W zarządzaniu dotyczącym jednostek terytorialnych mamy również takie zagadnienia jak refleksja strategiczna, kreowanie pomysłów oraz potrzebę dużej elastyczności przyjętych rozwiązań.

W teorii zarządzania występują różne szkoły myślenia strategicznego. Z punktu widzenia regionu interesująca jest szkoła „zasobów, umiejętności i uczenia się”. Podstawową przesłanką jest tu założenie, że aby zrozumieć źródło sukcesu organizacji, trzeba zrozumieć konfigurację jej unikalnych zasobów i umiejętności. Cenna zasobów i umiejętności określana jest w dwu ujęciach. Pierwsze wychodzi z założenia, że zasoby są strategicznie ważne wtedy, gdy są cenne, rzadkie, trudne do imitacji oraz efektywnie zorganizowane (wykorzystywane). W drugim ujęciu zakłada się, że są cztery podstawowe przewagi konkurencyjne: różnorodność firmy, ograniczenia mobilności zasobów na rynku, ograniczenia ex ante i ex post konkurowania. Zakłada się ponadto aktywne powiązanie między zamierzeniami i zasobami firmy. Założenia

¹⁹⁷ M. Porter, *Competitive Strategy*, Techniques for Analyzing Industries and Competitors, 1980, s. 50.

¹⁹⁸ K. Ohmae, *The Mind in the Strategist*, Mc Grow-Hill Inc, New York, 1982, s. 34.

¹⁹⁹ M. Porter, *Competitive Advantage in Nations*, The Macmillan Press Ltd, Londyn 1990, s. 56.

²⁰⁰ A. Stabryła, *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 25.

przyjęte przez tę szkołę mogą odpowiadać sytuacji jaką mamy w przypadku regionu, gdzie zasoby są ograniczone, spotykamy konkretne otoczenie zewnętrzne i mamy określone cele do zrealizowania.

Element „umiejętności i uczenia się” możemy przedstawić na podstawie organizacji uczącej się, którą powinny charakteryzować następujące cechy:

- zdolność adaptacyjna dostosowania się do zmian otoczenia,
- rozwój umiejętności menadżerów,
- stały rozwój systemów zarządzania.

Omawiając ewolucję zarządzania strategicznego trzeba stwierdzić, że na jego obecny kształt miały silny wpływ różne kierunki naukowe: kierunek behawioralny, neoklasyczny i systemowy. Kierunek behawioralny zwraca uwagę na rolę kultury organizacyjnej w rozwoju. Kultura organizacyjna jest wspólnym dla wszystkich członków organizacji zbiorem wartości, przekonań, stylów i sposobów działania, co stanowi istotny czynnik zachowania strategicznego. Właśnie ona sprzyja tworzeniu i skutecznemu wdrażaniu racjonalnej strategii zarządzania. Kierunek behawioralny postuluje miękką formułę zarządzania sprzyjającą rozwojowi aktywności oraz innowacyjności pracowników. Drugą orientacją w dziedzinie zarządzania był nurt neoklasyczny. Podstawą dla tej koncepcji jest zarządzanie przez cele określone w każdej dziedzinie. Podkreśla się rolę motywacji, uczestnictwa i satysfakcji w zarządzaniu ludźmi co odpowiada aspektom społecznym w zarządzaniu. Trzeci kierunek podkreśla rolę ujęcia systemowego, w którym układ informacyjno-decyzyjny odwzorowywany jest przez cele, organizację, funkcjonowanie, koszty i efektywność.

W praktyce poszczególne szkoły wyrażają określone poglądy, a wszystkie razem stanowią dopełniającą się całość. W przypadku zarządzania strategicznego regionem istotne jest wykreowanie wizji i misji połączone z podejściem analitycznym i planistycznym. Czynnik kompetencji zawodowych spełnia nadal kluczową rolę w skuteczności zarządzania strategicznego. W zarządzaniu strategicznym regionem praktyczne zastosowanie mają wszystkie trzy szkoły, w pierwszej istotny jest czynnik kultury organizacji łączący się z tożsamością terytorialną, w drugiej wykorzystuje się cele wyznaczające kierunek rozwoju regionu, w trzeciej podkreśla się znaczenie struktury jednostki terytorialnej jako systemu informacyjno-decyzyjnego.

Zasady zarządzania strategicznego są to ogólne wytyczne kształtujące myślenie strategiczne (filozofię zarządzania). Mają również zastosowanie w rzeczywistości gospodarczej. W zarządzaniu strategicznym pojawia się wiele problemów i zadań, których rozwiązanie musi być oparte na określonych zasadach. Dopełniają się one

wzajemnie tworząc wzorzec pozwalający na opracowanie skutecznej strategii zarządzania. Możemy wyróżnić następujące zasady²⁰¹:

- celowości - zawierającą formułowanie wizji i misji strategii, dobranie celów częściowych do odpowiednich warunków wewnętrznych i zewnętrznych,
- myślenia strategicznego - koncentrującą się na kompleksowej analizie sytuacji wewnętrznej i otoczenia zewnętrznego, dokonaniu wyborów strategicznych, skupieniu się na problemach pierwszorzędnej wagi,
- zachowania strategicznego - dotyczącą głównie empirycznego podejścia w podejmowaniu decyzji (wykorzystanie doświadczenia), umiejętności prawidłowego ustalania preferencji w kształtowaniu strategii, przygotowania podmiotu do zmian jakie mogą nastąpić w otoczeniu oraz kształtowania zmian w otoczeniu sprzyjających rozwojowi podmiotu,
- podejścia systemowego - mówiącą o traktowaniu podmiotu jako układu wielowymiarowego (społeczno-ekonomicznego, produkcyjnego, technicznego),
- dążenia do osiągnięcia i utrzymania spójności wszystkich składowych danej całości ze względu na złożone cele,
- wyboru strategicznego - podkreślającą rolę zmiany pozycji strategicznej,
- podejścia sytuacyjnego - mówiącą o kształtowaniu relacji podmiotu z otoczeniem w celu osiągnięcia wzajemnych korzyści oraz o adaptacji w odniesieniu do uwarunkowań rynkowych, społecznych, politycznych i ogólnokulturowych,
- zmiany strategicznej - uwzględniającą uniwersalne wzorce ekonomiczne i organizacyjne w działaniu praktycznym,
- przewagi konkurencyjnej - mówiącą o zdobywaniu i wykorzystywaniu zasobów oraz o zaspokajaniu powszechnych potrzeb,
- kreatywności - podkreślającą znaczenie wpływu na otoczenie,
- rozwijania wiedzy ludzkiej - koncentrującą się na koncepcji organizacji uczącej się, doborze kadr o najwyższych kwalifikacjach zawodowych i umiejętności pracy w zespole oraz doskonaleniu metod zarządzania,
- rozwijania więzi społecznych poprzez rozwijanie komunikacji społecznej, kształtowanie pozytywnego wizerunku podmiotu,
- analizy pozycyjnej - sprowadzającej się do prowadzenia badań w zakresie oceny pozycji oraz wdrożenia koncepcji benchmarkingu w związku ze strategią,

²⁰¹ A. Stabryła, *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 32.

- reakcji w warunkach nadzwyczajnych - tworząc zabezpieczenia prawne i ekonomiczne przy decyzjach strategicznych podejmowanych w warunkach zwiększonego ryzyka, minimalizacja strat w sytuacjach krytycznych,
- kontroli - wmontowaną w prowadzenie wszechstronnego monitoringu.

Zarządzanie jest dziedziną wiedzy coraz bogatszą i bardziej skomplikowaną. Jej celem jest zapewnienie długotrwałego rozwoju jednostki gospodarczej. Najogólniejszą definicję zarządzania podaje T. Markowski, który określa zarządzanie jako działanie polegające na oddziaływaniu na ludzi w celu skłonienia ich do wykonywania wyznaczonych zadań oraz takim wykorzystaniu zasobów organizacji, aby osiągnąć założone cele. Podkreśla także znaczenie specjalistycznej wiedzy umożliwiającej skłonienie ludzi do podejmowania pożądaných przez zarządzającego zachowań i sprawnego wykonywania funkcji zarządzania²⁰². Natomiast Stefan i Sławomir Ignatiuk definiują zarządzanie jako „proces ciągły, realizowany pod nadzorem kierownictwa firmy przez wszystkich pracowników. W procesie tym prawidłowo zarządzana organizacja osiągając swe cele nabywa wciąż nowe umiejętności, wciąż się uczy. Dzięki temu jest zdolna szybko dostosowywać się do zmieniających się warunków otoczenia zewnętrznego”²⁰³.

Obok zarządzania możemy wyróżnić zarządzanie strategiczne, które jest odejściem od zarządzania bieżącego na rzecz zarządzania długookresowego obejmującego kompleksowo wszystkie najważniejsze procesy społeczno-gospodarcze, środowiskowe zachodzące na konkretnym obszarze. Zarządzanie strategiczne ma charakter aktywny i wyprzedzający. Skupia się na tworzeniu warunków dla rozwoju pożądaných procesów i unikania bądź zminimalizowania przewidywaných zagrożeń. Jest dyscypliną stosowaną, zorientowaną problemowo, kojarzącą czynniki, procesy i mechanizmy związane z rozwojem. W procesie tym możemy wyróżnić następujące kroki: identyfikacja i zdefiniowanie problemu, określenie wszystkich istotnych okoliczności i czynników związanych z rozwiązywaniem problemu oraz ustalenie posunięć niezbędnych do jego rozwiązania. H. A. Simon wyróżnił cztery fazy procesu decyzyjnego: uświadomienie sobie potrzeby lub okazji do podjęcia decyzji, formułowanie wariantów działania, ocena wariantów oraz wybór wariantów do realizacji²⁰⁴. W książce pod red. A. Zalewskiego znajdujemy definicję mówiącą, że zarządzanie strategiczne to ukierunkowany na przyszłość proces planowania i wyboru

²⁰² T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, PWN, Warszawa 1999, s. 15.

²⁰³ St. Ignatiuk, Sł. Ignatiuk, *Zarządzanie strategiczne w świetle teorii i praktyki*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2003, s. 13.

²⁰⁴ A. Simon, *The New Science of Management Decision*, Harper Row, New York 1960, s. 67.

celów rozwoju oraz zadań realizacyjnych, wdrażania przyjętych postanowień, a także monitorowania i kontroli wykonywania przyszłych poleceń²⁰⁵. Z kolei J. Bogdanienko pisze, że „zarządzanie strategiczne należy traktować jako kompleksowy zespół funkcji obejmujący tworzenie koncepcji czyli planowanie strategiczne, wdrożenie planów, ich realizację i kontrolę co poszerza zakres działań służących kształtowaniu przyszłego rozwoju i wzbogaca zestaw metod służących temu celowi”²⁰⁶. Zarządzanie strategiczne to proces nastawiony na formułowanie i wdrażanie strategii, które sprzyjają wyższemu stopniowi zgodności organizacji z jej otoczeniem i osiągnięciu celów strategicznych. Jest ono ciągłym i kompleksowym procesem²⁰⁷. Włączamy tu również sposób myślenia o zarządzaniu. Zarządzanie strategiczne jest widziane przez autora definicji jako ulepszona odmiana tradycyjnego zarządzania z inaczej ustawionymi celami i o zwiększonej skuteczności dzięki wykorzystaniu strategii²⁰⁸.

Można też przedstawić definicję mającą na uwadze czynnościowy sens zarządzania strategicznego. Rozpatrujemy wówczas proces informacyjno-decyzyjny, którego celem jest rozstrzygnięcie o kluczowych problemach działalności, o przetrwaniu i rozwoju, ze szczególnym uwzględnieniem oddziaływań otoczenia i węzłowych czynników własnego potencjału wytwórczego. Istotne jest przyjmowanie możliwie nielicznych priorytetów o strategicznym charakterze. Pozwala to na identyfikację przedsięwzięć mniej znaczących dla przyszłości²⁰⁹.

Inna definicja zarządzania strategicznego mówi, że jest ono związane z kierowaniem rozwojem organizacji, w długim czasie nastawione na wykorzystywanie szans i unikanie zagrożeń pojawiających się w otoczeniu. Jest to proces osiągania celów w drodze wykorzystywania właściwych środków w konkretnym miejscu i czasie, przy uwzględnieniu istniejących ograniczeń i możliwości. Możemy odnieść tę definicję do regionu, w którym niezwykle istotne jest wykorzystanie szans i omijanie zagrożeń oraz oparcie rozwoju o własne środki lub o środki pochodzące z zewnątrz.

²⁰⁵ A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005, s. 103.

²⁰⁶ J. Bogdanienko, *W poszukiwaniu przyszłości. Zarządzanie strategiczne firmą*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok 2002, s. 8.

²⁰⁷ A. Stabryła, *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy*, Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 13.

²⁰⁸ B. Gliński, B. Kuc, P. Szczepankowski, *Zarządzanie strategiczne, geneza, rozwój, priorytety*, Wydawnictwo KEY TEXT, Warszawa 1996, s. 99.

²⁰⁹ A. Kaleta, *Proces wyboru strategicznego – kluczowy etap zarządzania strategicznego*, w: *Zarządzanie strategiczne w badaniach teoretycznych i w praktyce*, A. Kaleta, K. Moszkowicz (red.), Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 2006, s. 73.

W procesie zarządzania strategicznego wyróżnia się pięć faz odpowiednich dla ujęcia regionalnego:

- analiza pozycji wyjściowej, perspektywy jej zmiany oraz ustalenie zasadniczych celów działania.
- sformułowanie możliwych alternatyw strategicznych i wybór najbardziej atrakcyjnej.
- opracowanie planu strategicznego, w którym skonkretyzowane są cele działania i określone zagrożenia strategiczne.
- kształtowanie organizacji – w szczególności struktur korzystnych dla realizacji strategii.
- realizacja strategii.

Zarządzanie strategiczne jest więc wynikiem myślenia strategicznego, które oznacza: dążenie do poznania sytuacji, badanie szans i zagrożeń w otoczeniu, wybieganie myślą wiele lat naprzód, stosowanie metod analizy i planowania, umożliwiających gromadzenie potrzebnych informacji, posiadanie woli do ustawicznej zmiany sytuacji i sposobów działania, zgodnie z wizją i zmieniającym się otoczeniem, umiejętne podejmowanie ryzyka i godzenie się z niepewnością działania,

Co zatem odróżnia zarządzanie strategiczne od tradycyjnie pojmowanego zarządzania? Główne wyznaczniki opisujące zarządzanie strategiczne to odniesienie się do realizacji celów całej organizacji oraz orientacja organizacji skierowana ku przyszłości. Zarządzanie strategiczne integruje zarządzanie poszczególnymi funkcjami, kładzie nacisk na osiągnięcie dynamicznej równowagi, dopasowanie struktury i zasobów do poziomu celów strategicznych, uwzględnia bardzo obszerne uwarunkowania zewnętrzne i uwarunkowania wewnętrzne (zasoby i kompetencje) oraz bierze się pod uwagę różne interesy różnych grup.

3. Strategia

Współcześnie strategia jest efektem działania jakim jest planowanie strategiczne. Pojęcie strategii pochodzi od greckiego słowa *strategos*, które oznacza osobę, która dowodzi armią, tworzy koncepcję walki, a więc decyduje o zwycięstwie lub porażce. Dlatego według Greków strateg powinien dobrze znać wojenne rzemiosło oraz umieć dowodzić żołnierzami w walce. Uważali, że strateg pełnił bardzo ważną rolę, wymagali od niego wiedzy i zdolności taktycznych oraz talentu i oddziaływania charyzmatycznego. Dziś po latach wiemy, że strategia zarządzania ma fundamentalny wpływ na sukces czy porażkę firmy. Strategię możemy odnieść też do polityki

regionalnej. Według A. Klasika strategia to narzędzie zarządzania rozwojem lokalnym, w ramach którego ustalone zostają priorytety rozwojowe oraz ciąg kroków których wykonanie zapewni osiągnięcie celów²¹⁰. Jest to jedna z najbardziej ogólnych definicji strategii odnosząca się do działań regionalnych.

W innym ujęciu strategię można zdefiniować według podejścia przedmiotowego i podmiotowego. Takie ujęcie przedstawili J. Bieniecki i B. Szczupak. Według pierwszej definicji strategia stanowi wewnętrzny, spójny zbiór rozwiązań determinujących charakter działań podejmowanych w okresach bieżących i przyszłych przez władze lokalne. Autorzy w ujęciu podmiotowym określają strategię jako zbiór zasad (kryteriów), na podstawie których powinny być podejmowane decyzje kluczowe dla rozwoju jednostki terytorialnej²¹¹.

Zastosowanie teorii strategii w procesie zarządzania organizacjami gospodarczymi pojawiło się w początkach drugiej połowy ubiegłego stulecia. Największe zasługi w definiowaniu i wdrażaniu strategii miał ekonomista amerykański A. Chandler. Strategię przedsiębiorstwa definiował jako „ustalenie długoterminowych celów i zamierzeń, kierunku działania oraz alokacji zasobów służących do osiągnięcia tych celów”²¹². Z kolei według R. L. Ackoffa strategia dotyczy długookresowych celów i sposobów ich osiągnięcia wpływających na system jako całość²¹³.

Ciekawą i obszerną definicję strategii podał K. Andrews: strategia jest modelem decyzji podejmowanych w przedsiębiorstwie, determinujących oraz objaśniających sens jego istnienia i cele; modelem prowadzącym do powstania podstawowej polityki i planów, dzięki którym osiągane są cele; określającym rodzaje działalności, do których dąży firma, jej aktualny i zamierzony charakter, jak również istotę ekonomicznych i pozaekonomicznych korzyści jakie firma pragnie przysporzyć wszystkim zainteresowanym: pracownikom, klientom, wspólnikom²¹⁴. Z kolei E. Gray definiując strategię skupił się na formułowaniu głównych misji, zamierzeń i celów organizacyjnych wykorzystywanych do tworzenia programów oraz wskazywania

²¹⁰ A. Klasik, *Lokalny rozwój gospodarczy i metody jego budowania*, w: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, z. 734, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1993, s. 30.

²¹¹ J. Bieniecki, B. Szczupak, *Strategia rozwoju lokalnego*, w: *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*, red. A. Klasik, F. Kuźnik, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice 2001, s. 63.

²¹² A. Chandler, *Strategy and Structure, Chapters in History of Industrial Enterprise*, MIT Press, Cambridge 1962, s. 10.

²¹³ R. L. Ackoff, *Redesigning the Future*, J. Wiley, New York 1974, s. 29.

²¹⁴ K. Andrews, *The Concept of Corporate Strategy*, Publ. D. Irwin, Homewood, 1987, s. 54.

metod niezbędnych do wdrażania założeń koniecznych do osiągnięcia celów organizacji²¹⁵. Podobną definicję możemy znaleźć u J. Gościńskiego, który definiuje strategię jako „sztukę wyznaczania długofalowych celów systemu gospodarczego, modyfikacji tych celów stosownie do przewidywań i zmian zachodzących w trakcie realizacji strategii, określania wielkości i rodzaju zasobów niezbędnych do osiągnięcia wyznaczonych celów, polityki ich pozyskania oraz racjonalnego ich rozmieszczenia w systemie użytkowania”²¹⁶.

Odmienne ujęcie przedstawił A. C. Hax, według niego strategia²¹⁷:

- jest spójnym, jednoczącym i integrującym układem decyzji,
- ustala i ujawnia zamierzenia organizacji w ujęciu długookresowych celów, programów działania i priorytety alokacji zasobów,
- określa dobór dziedzin, w których organizacja powinna poprawić, zintensyfikować lub rozpocząć swe działania,
- nastawia się na utrzymywanie trwałej sytuacji w każdej z dziedzin, poprzez odpowiednie reagowanie na zagrożenia i szanse pojawiające się w otoczeniu,
- angażuje różne szczeble zarządzania.

Ogólnie można stwierdzić, że strategia²¹⁸:

- przedstawia cele ogólne i cele cząstkowe decydujące o funkcjonowaniu podmiotu,
- jest zdeterminowana przez otoczenie i poprzez czynniki wewnętrzne,
- uwzględnia poziom organizacyjno-techniczny i zasoby,
- jest określona w danym horyzoncie czasowym,
- podlega ocenie przy zastosowaniu określonych kryteriów efektywności.

Procesu tworzenia strategii nie można w całości sformalizować i zaplanować, gdyż jej sens polega na połączeniu tego, co jest formalne i nieformalne, zamierzone i niezamierzone, szukaniu nowych rozwiązań i stosowaniu sprawdzonych wzorów.

Realizując strategię rozwoju określa się instrumenty zarządzania²¹⁹. Są to główne cele organizacji i przedsięwzięcia służące ich realizacji, struktura organizacyjna do której zalicza się względnie stabilny podział zadań i władzy organizacyjnej, procedury

²¹⁵ E. Gray, *Management Policy and Strategy*, Macmillan Publ., New York, 1986, s. 53.

²¹⁶ J. Gościński, *Sterowanie i planowanie: ujęcie systemowe*, PWE, Warszawa 1992, s. 23.

²¹⁷ A. C. Hax, N. S. Majluf, *The Strategy Concept and Process*, Printice-Hall Inc. Englewood Cliffs New York, 1990, s. 6.

²¹⁸ A. Stabryła, *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 39.

²¹⁹ B. Kaczmarek, Cz. S. Sikorski, *Podstawy zarządzania*, Absolwent, Łódź, 1998, s. 48.

operacyjne czyli względnie trwałe programy działania wewnątrz organizacji, kultura organizacji na którą składa się utrwalony w danym środowisku pracowniczym system wartości, norm społecznych i wynikających z nich postaw i wzorców zachowań mających znaczenie przy realizacji celów i norm organizacyjnych. W stosowaniu instrumentów występują pewne ograniczenia związane z tzw. decyzjami negatywnymi. Wynikają one z podejmowania określonych decyzji na wyższych szczeblach władzy, utrudniających czy uniemożliwiających zastosowanie rozwiązań optymalnych przez niższe szczeble. W hierarchicznych systemach decyzyjnych decyzje podejmowane na wyższych szczeblach zarządzania tworzą ramy dla możliwych rozwiązań i podejmowania działań przez planistów i zarządzających na niższych szczeblach hierarchii.

4. Misja i wizja

Dobrze opracowana strategia powinna być spójna z misją i wizją strategiczną, gdyż one wyznaczają kierunek na przyszłość i stanowią podstawę budowania strategii. Wizja pochodzi od łacińskiego słowa *visio*, które oznacza widzenie, wyobrażenie, marzenie. Jest obrazem przyszłości, którą chcemy wykreować. Wyznacza charakter i odwagę koncepcji strategicznej, jest też wyrazem ambicji kierujących jednostką terytorialną. Wizję możemy ponadto zdefiniować jako wyobrażenie przedstawiające obraz rzeczywistości w bliższej lub dalszej perspektywie czasowej. Może to też być koncepcja modelowa przyszłej sytuacji.

Wizja to proces otwierający nowe wartości, nowe perspektywy i nowe kierunki. Skuteczność strategii zależna jest od stopnia utożsamiania się kierownictwa regionu oraz elit z wizją. Wizja strategiczna ułatwia przygotowanie do zmieniającej się rzeczywistości²²⁰. Misję możemy określić jako zwerbalizowane marzenie, łączące się

²²⁰ St. Ignatiuk, Sł. Ignatiuk, *Zarządzanie strategiczne w świetle teorii i praktyki*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2003, s. 206.

ściśle z celami, które chcemy osiągnąć²²¹. Misja określa rolę działania jakie podejmujemy²²².

Możemy przedstawić różne ujęcia misji:

- misja to określenie ogólne tego co należy zrobić,
- misja definiuje dalekosiężne zamierzenia i aspiracje,
- misja określa główne wartości, do których dążymy, a jej ważną funkcją jest ukierunkowanie przyszłego działania,
- misja obrazuje najwyższy poziom celów.

Określenie misji rozpoczyna cykl zarządzania strategicznego. Definiuje podstawowe założenia i kierunki strategii rozwoju oraz określa orientację w kontaktach z otoczeniem. Misja skierowana jest zarówno do otoczenia, jak i do wnętrza. Zadaniem jej jest wskazanie kierunku działań gwarantującego realizację. Istnieje ścisły związek wizji z misją. Obie znajdują swój wyraz w strategii. Można ustalić hierarchię zależności: wizja jest podstawą tworzenia misji, wizja jest wcielona w misję, misja jest podstawą budowania strategii. Kreowanie ich posiada twórczy i innowacyjny charakter, oparty na procesach myślowych, polegających na analizie, syntezie i prognozowaniu zjawisk.

Kolejnym zagadnieniem analizowanym przy opracowaniu strategii jest problem celu. W ogólnym ujęciu cel oznacza jakieś zamierzenie, coś co ma być osiągnięte w przyszłości. W odniesieniu do zinstytucjonalizowanych form organizacyjnych cel stanowi formalnie ustalone i przewidywane przedsięwzięcie wynikające z własnych potrzeb oraz otoczenia w którym działa. Cele wyrażają określone potrzeby i są ich konkretyzacją. Opracowane cele są silnym stymulatorem aktywności podmiotu. Proces formułowania celów strategicznych zakończony zostaje ich zdefiniowaniem oraz określeniem czasu w jakim powinny zostać osiągnięte.

W literaturze zaleca się aby przy formułowaniu celów oprzeć się o regułę SMART (od pierwszych liter, które je określają)²²³:

²²¹ H. Adamkiewicz-Drwillo, *Znaczenie aspektów ekonomicznych w formułowaniu wizji oraz misji do realizacji celów strategicznych przedsiębiorstwa*, w: *Zarządzanie strategiczne w badaniach teoretycznych i w praktyce*, A. Kaleta, K. Moszkowicz (red.), Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 2006, s. 14.

²²² P. Wołczek, *Koncepcja zmiany strategii przedsiębiorstwa*, w: *Zarządzanie strategiczne w badaniach teoretycznych i w praktyce*, A. Kaleta, K. Moszkowicz (red.), Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 2006, s.178.

S – specific tj. skonkretyzowane,
M – measurable tj. mierzalne,
A – acceptable tj. akceptowalne,
R – realistic tj. realistyczne,
T – time bounded tj. terminowe (określone w czasie).

Strategia powinna zawierać zbiór celów strategicznych utożsamionych z wizją i misją, wskazywać sposoby ich osiągnięcia oraz określać własną pozycję strategiczną.

5. Analiza otoczenia

Niezależnie od rodzaju podmiotu działa on w określonych warunkach zewnętrznych, które określają jego możliwości. W szerokim ujęciu tematu otoczenie jest to zespół warunków funkcjonowania podmiotu. Najczęściej zalicza się tu²²⁴:

- otoczenie polityczne i prawne – obejmujące panujący system polityczny, strukturę organów władzy państwowej, zakres oddziaływania władz państwowych na niższe szczeble, panujący porządek prawny, ogólne zasady funkcjonowania organizacji, zakres odpowiedzialności cywilnej, normy ochrony środowiska,
- otoczenie ekonomiczne – na które składa się model gospodarki, tempo wzrostu gospodarczego, poziom inflacji, kursy wymiany walut, wielkość i struktura konsumpcji, poziom bezrobocia, organizacja rynku kapitałowego, szczegółowe zasady prowadzenia działalności gospodarczej, stopień zużycia majątku, udział firm zagranicznych, baza surowcowa i energetyczna, sprawność instytucji tworzących infrastrukturę gospodarczą,
- otoczenie społeczne – charakteryzowane przez strukturę kwalifikacji, zamożność, płeć i wiek, zasoby siły roboczej, jej mobilność, strukturę rozmieszczenia, struktura narodowościowa, intensywność i kierunki migracji, rozkład dochodów w poszczególnych grupach ludności, czynniki dotyczące postaw społecznych, wzorów konsumpcji (i stylu życia), stosunek do pracy, wzorce karier zawodowych, sposoby spędzania wolnego czasu oraz cenione wartości etyczne.
- otoczenie techniczne – zawiera zasób wiedzy technicznej, umiejętność tworzenia nowych i wykorzystania istniejących technologii oraz określa poziom konkurencyjności i kierunki zmian postępu technicznego,

²²³ J. Bogdanienko, *W poszukiwaniu przyszłości. Zarządzanie strategiczne firmą*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok 2002, s.29.

²²⁴ J. Bogdanienko, *W poszukiwaniu przyszłości. Zarządzanie strategiczne firmą*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok 2002, s. 43.

W otoczeniu możemy wyodrębnić ponadto grupy interesów, które definiujemy jako „osoby fizyczne, prawne lub grupy społeczne, które wywierają (lub są w stanie wywrzeć) istotny wpływ na działania organizacji lub same znajdują się pod jej wpływem”²²⁵. Dysponują one kompetencjami i zasobami oraz mogą je wykorzystać dla rozwoju regionu. Mogą podejmować dla realizacji własnych celów działania, których efekty są istotne dla danej organizacji. Relacje z grupami interesu mogą mieć charakter konkurencyjny lub kooperacyjny. Dla sprawnego funkcjonowania niezbędne jest utrzymanie równowagi między interesami poszczególnych grup nacisku. Grupy interesów mogą wywierać nacisk bądź przez wyjaśnienie swoich oczekiwań bądź przez odwołanie się do swej siły. Mogą podejmować próby forsowania pożądanego dla siebie działań. Siła danej grupy zależy od jej wielkości, zasobów i kompetencji, determinacji w osiągnięciu swoich celów oraz umiejętności negocjacyjnych.

6. Planowanie strategiczne

Planowanie strategiczne jest podstawowym elementem (funkcją) zarządzania strategicznego. Planowanie strategiczne zostało zapoczątkowane w dużych przedsiębiorstwach, koncernach gospodarczych w tym (również w korporacjach transnarodowych), organizacjach sektora finansowego, w których złożoność procesów, zasięg operacji i wielkość rynków, na których działały zmuszała do stosowania metod uwzględniających zarówno dalekosiężne cele rozwoju jak i bieżące warunki działania i konkurencji. Stosowano coraz doskonalsze techniki do badania i analizowania realiów (wewnętrznych i zewnętrznych) działania i prognozowania przyszłości w celu stworzenia takiego planu postępowania, które dałoby największe szanse na odniesienie sukcesu przy minimalizacji zagrożeń i wrażliwości na cykle koniunkturalne. Proces planowania strategicznego ujmować należy w kategoriach procesu ewolucyjnego, otwartego i elastycznego²²⁶. Wykorzystywano metody i techniki matematyczne, statystyczne, ekonometryczne oraz sięgano do dorobku wiedzy i doświadczeń z zakresu zarządzania majątkiem trwałym, zasobami ludzkimi, finansami oraz marketingiem. Pozytywne długotrwałe doświadczenia w stosowaniu planowania strategicznego w jednostkach gospodarczych skłoniły do adaptacji tej metody dla potrzeb zarządzania jednostkami terytorialnymi. Przesłanką do tego były sukcesy

²²⁵ T. Gołębiowski, *Zarządzanie strategiczne. Planowanie i kontrola*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2001, s. 105.

²²⁶ A. Klasik (red.), *Planowanie strategiczne*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1993, s. 17.

odnoszone przez firmy stosujące metodę planowania strategicznego oraz istnienie wielu podobieństw między jednostką gospodarczą a gminą, miastem czy regionem. Planowanie strategiczne w gminach, miastach, powiatach i regionach nosi cechy planowania strategicznego w organizacjach.

Planowanie strategiczne w jednostkach terytorialnych sprowadza się do radzenia sobie ze zmianami, budowania konsensusu obejmującego całą społeczność oraz tworzenia wspólnej wizji lepszej przyszłości gospodarczej²²⁷. Jest to niezwykle ogólna definicja ukazująca zakres interpretacyjny planowania strategicznego w jednostkach terytorialnych. T. Markowski określa strategię rozwoju społeczno-gospodarczego jednostki terytorialnej jako formułę formalnego i nieformalnego porozumienia między „aktorami” życia gospodarczego i społecznego, w którym zainteresowane strony wyrażają wolę działania na rzecz uzgodnionych celów programowych i przyjmują na siebie realizację wyznaczonych im działań²²⁸.

Planowanie strategiczne uwzględnia długi horyzont w procesach rozwoju oraz ich kompleksowy charakter. Plan strategiczny są to działania polegające na uwzględnieniu wiązki długookresowych celów systemu, ich modyfikacji w miarę zachodzenia lub przewidywania zmian w otoczeniu, a niekiedy także w samym systemie i określenie niezbędnych zasobów, ich pozyskanie i rozmieszczenie wewnątrz systemu, a także efektywne wykorzystanie (użytkowanie). Sednem planowania strategicznego jest formułowanie długookresowych celów wraz z odpowiednią i optymalną do nich alokacją zadań i środków. Planowanie strategiczne charakteryzuje się ponadto wysokim poziomem formułowania celów (wyprzedzającym w stosunku do podejmowania decyzji), co jest związane z długookresowym horyzontem. Uwzględnia też prognozowanie zmian w otoczeniu oraz sporządzanie ex ante ocen skutków podjęcia potencjalnych decyzji. Jego wykonanie zależy od operacjonalizacji celów strategicznych i identyfikacji konkretnych zadań wspierających osiągnięcie celów²²⁹. Można stwierdzić, że planowanie strategiczne przyczynia się do redukcji zagrożeń i dyskontowania szans, jakie znajdują się w otoczeniu zmniejszając czynnik

²²⁷ D. Stawasz (red.), *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 93.

²²⁸ T. Markowski, *Ogólna strategia rozwoju i restrukturyzacji województwa radomskiego*, w: *Województwo radomskie w procesie przekształceń systemowych*, Fundacja Promocji i Rozwoju im. E. Lipińskiego, Warszawa 1995, s. 5.

²²⁹ A. Klasik, *Planowanie strategiczne*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1993, s. 9.

niepewności w procesach rozwoju²³⁰. Według G. Gordona planowanie strategiczne to zespół działań dzięki którym organizacja może projektować swoją przyszłość tak, by nie decydowały o niej przypadkowe zdarzenia²³¹.

Istotnym elementem związanym z planowaniem strategicznym, uwzględnianym w większości opracowań są relacje organizacji z otoczeniem. Planowanie strategiczne ma dać rekomendacje dla podejmowania decyzji pozwalających na osiągnięcie pożądaných relacji z otoczeniem zapewniających organizacji rozwój i uodparniających na zmiany w cyklach gospodarczych i procesach politycznych zachodzących w otoczeniu. Planowanie strategiczne postrzega organizację jako system sam w sobie i jednocześnie jako podsystem większej całości podlegający wpływom procesów zewnętrznych.

Antycypacyjny charakter planowania strategicznego związany jest z wyprzedzającym identyfikowaniem zagrożeń w otoczeniu, mogących zakłócić funkcjonowanie organizacji lub zmniejszyć jej szanse rozwojowe. Identyfikacja zagrożeń pozwala na podjęcie działań minimalizujących negatywne skutki dla organizacji. Wcześniej zidentyfikowane szanse pozwalają na podjęcie decyzji umożliwiających ich wykorzystanie dla potrzeb rozwoju organizacji. Aktywność podmiotu planowania strategicznego w jednostkach terytorialnych przejawia się we wczesnej identyfikacji potencjalnych zagrożeń i skutecznemu przeciwdziałaniu.

Proces planowania strategicznego można podzielić na trzy podstawowe fazy:

- sformułowanie celów i problemów strategicznych,
- studia nad projektem planu strategicznego, którego sformułowanie pozwala na zdefiniowanie alternatyw strategicznych oraz ich ocenę i wybór,
- budowa systemów działania wdrażających projekt planu strategicznego.

Proces planowania strategicznego w jednostkach terytorialnych zawiera etapy związane z planowaniem strategicznym w organizacjach, rozszerzonym o warsztat analityczny, pozwalający na identyfikację różnorodnych uwarunkowań wewnętrznych, wynikających z liczebności uczestników i ich celów w procesach funkcjonowania i rozwoju jednostek terytorialnych, a także z okoliczności działania. Planowanie strategiczne nie ogranicza się do wykorzystania modeli opisowych, tłumaczących i opisujących procesy zachodzące w jednostkach terytorialnych, ale zakłada także wykorzystanie modeli ukierunkowanych na tworzenie podstaw i rekomendacji dla

²³⁰ J. Kot, *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003, s. 134.

²³¹ G. Gordon, *Strategiczny plan dla gminy*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1998, s. 15.

procesów decyzyjnych. Wymagają one uwzględnienia większej liczby elementów dotyczących zarówno prognoz zmian w otoczeniu, jak i w układzie wewnętrznym. Planowanie strategiczne powinno przyczyniać się do wzrostu poziomu i jakości życia społeczeństw, jak też stabilizacji politycznej i finansowej władz samorządowych.

Skuteczne planowanie wymaga²³²:

- określenia wiązki celów w długim horyzoncie czasu,
- uzgodnienia priorytetów oraz sposobów rozwiązywania konfliktów - mamy bowiem do czynienia z wieloma uczestnikami procesu rozwoju, których cele nie są zbieżne, a często konfliktowe,
- określenia sił, słabości, szans i zagrożeń w układzie wewnętrznym i zewnętrznym,
- określenia sekwencji działań i sposobów mierzenia skuteczności ich podejmowania,
- określenia potrzebnych zasobów zewnętrznych i sposobów ich pozyskania,
- wypracowania ram i sposobów zaangażowania pracowników jednostek terytorialnych oraz zewnętrznych konsultantów w procesy planowania.

Podczas opracowania strategii rozwoju w jednostkach terytorialnych zwraca się uwagę na warunki skutecznego planowania. Proces planowania strategicznego odbywa się etapowo, a każdy etap może stanowić wartość samą w sobie dla podmiotu planowania.

Planowanie strategiczne powinno odpowiadać na następujące pytania;

- dokąd zmierzamy (misja, istota działania) – element ten nie jest tylko wynikiem misji, ale także realnych możliwości działania i wynikających z nich kierunków podejmowania decyzji,
- co chcemy osiągnąć (cele) – cele są niższym szczeblem konkretyzacji misji, uwzględniającym wyniki analiz uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych działania oraz woli politycznej określonej w sposób ogólny w misji,
- kiedy i jak to osiągniemy (sposoby realizacji) – jest to ścieżka przejścia od zapisów ogólnych do zadań w poszczególnych dziedzinach.

Polityka strategiczna regionu podkreśla konieczność myślenia strategicznego, formułowania wyzwań strategicznych, diagnozowania sytuacji w regionie. Jej zasadniczą częścią jest strategia regionu. Do polityki strategicznej zaliczamy zestaw

²³² D. Stawasz (red.), *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 94.

strategii i instrumentów ich realizacji. Polityka strategiczna może być prowadzona wtedy gdy region jest zarządzany strategicznie²³³.

Prowadzenie polityki strategicznej w regionie sprzyja pozytywnemu wizerunkowi władz lokalnych wśród społeczeństwa lokalnego i w szeroko rozumianym otoczeniu. Posiadanie takiego dokumentu jak strategia jest dowodem sprawności działania i kompetencyjności władz, a tym samym gwarantem właściwego wykorzystania środków pomocowych.

Strategia sprzyja efektywnemu wykorzystaniu wszystkich endogenicznych potencjałów oraz opisuje niezbędne kroki prowadzące do realizacji głównych celów. Przewiduje działania alternatywne. Strategie stanowią podstawę do podejmowania decyzji. Łączy się tu zapewnienie konkurencyjności danego obszaru oraz uwzględnienie podstaw stabilnego i dynamicznego rozwoju. Sformułowanie strategii jest dowodem, że władze lokalne są świadome realiów działania gospodarczego i społecznego. Opracowanie tego dokumentu przyczynia się do zmniejszenia niepewności działania jednostek gospodarczych i zmniejszenia ryzyka inwestorów chcących podjąć działalność gospodarczą. Posiadanie strategii zwiększa wśród przedsiębiorców skłonność do podejmowania ryzyka. Znalezienie wspólnej płaszczyzny przez różne podmioty zmniejsza ilość potencjalnych konfliktów, znaczną ich część eliminuje się przez znalezienie rozwiązań częściowo satysfakcjonujących różne podmioty. Dzięki istnieniu strategii następuje koncentracja środków na rozwój, co przyczynia się do realizacji mniejszej liczby przedsięwzięć oraz stymuluje uruchomienie kapitału lokalnego. Następuje też spełnienie warunków ubiegania się o środki unijne. Ogólnie korzyści możemy połączyć z funkcjami strategii i sprowadzić je do aktywizacji, koncentracji, orientacji, redukcji niepewności, spójności oraz elastyczności.

Możemy też przytoczyć pewne „niekorzyści” z posiadania strategii. Jej brak umożliwia władzom podejmowanie decyzji o charakterze woluntarystycznym i partykularnym. Jeśli strategia zostanie opracowana to wówczas władze muszą postępować zgodnie z zasadami, które przyjęły za własne.

* * *

Zarządzanie strategiczne powstało i zostało zastosowane w dużych organizacjach gospodarczych działających w warunkach gospodarki rynkowej. Jednym z jego

²³³ A. Klasik, *Strategie regionalne. Formułowanie i wprowadzanie w życie*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. K. Adamieckiego w Katowicach, Katowice 2001, s. 30.

podstawowych elementów jest strategia działania. Strategie znalazły też zastosowanie jako instrumenty wpływające na procesy rozwojowe w wyodrębnionych administracyjnych obszarach. W tym wypadku posiadanie strategii jest wymogiem proceduralnym ubiegania się o unijne środki z funduszy strukturalnych. Strategia jest instrumentem stosowanym przez zarządzanie strategiczne prowadzącym do osiągnięcia efektywnego wykorzystania istniejących zasobów i przełamania barier rozwojowych. Powinna mobilizować do efektywnego wykorzystania wszystkich endogenicznych potencjałów oraz opisywać niezbędne kroki prowadzące do realizacji głównych celów. Musi być ściśle powiązana z rzeczywistością gospodarczą, społeczną i polityczną. Jest porozumieniem głównych sił co do kierunku rozwoju, podziału odpowiedzialności i kompetencji. Strategia rozwoju łączy w sobie problematykę gospodarczą, społeczną, przestrzenną i ekologiczną. Jest katalizatorem działania władz lokalnych, społeczeństwa lokalnego oraz wszystkich aktywnych uczestników procesów gospodarczych. Jest też przejawem podjęcia aktywnych działań władz lokalnych w celu kształtowania procesów rozwojowych. Niezwykle istotny jest proces uspołeczniania strategii, dzięki niemu otrzymujemy bowiem zdefiniowanie interesów społeczności lokalnej obejmującej jednostki gospodarcze, organizacje i instytucje społeczne, prywatne, kościelne, ugrupowania polityczne, partie oraz związki zawodowe. Jest płaszczyzną wymiany myśli, informacji i interesów. Zarządzanie strategiczne nie może wyeliminować wszystkich konfliktów tkwiących w społeczności lokalnej. Następuje jednak zbliżenie reprezentantów różnych środowisk poprzez poznanie własnych partykularnych interesów i wypracowanie zgody na rzecz osiągnięcia celu strategicznego.

Streszczenie

Po transformacji gospodarki w 1989 r. nastąpił proces szukania nowych, bardziej efektywnych metod zarządzania jednostkami terytorialnymi. Odwołano się do zarządzania i planowania strategicznego wykorzystywanego w przedsiębiorstwach. Zastosowanie tych metod było zgodne ze standardami Unii Europejskiej. Planowanie strategiczne, jako funkcja zarządzania strategicznego było powszechnie stosowane w przedsiębiorstwach. Można go również użyć w odniesieniu do regionu, gdyż występują cechy wspólne jednostek gospodarczych i terytorialnych.

Rozkwit teorii zarządzania przypada na XX wiek i łączy się z powstaniem dużych przedsiębiorstw. Obejmuje zarówno teorię, jak i praktykę funkcjonowania jednostek produkcyjnych. Z teorii zarządzania na potrzeby polityki regionalnej można adaptować konkretną szkołę myślenia strategicznego „zasobów, umiejętności i uczenia się”. Zwraca ona uwagę na ograniczoność zasobów, konkretne otoczenie zewnętrzne oraz zestaw celów do zrealizowania.

W trakcie rozwoju teorii zarządzania strategicznego opracowano zasady, które są ogólnymi wytycznymi pozwalającymi na opracowanie skutecznej strategii. Istotna jest zgodność działań z misją i wizją strategiczną, które wyznaczają główny kierunek. Następnie definiowane są cele będące obrazem potrzeb. Planowanie strategiczne odpowiada na pytanie dokąd zmierzamy, co chcemy osiągnąć oraz jak i kiedy będziemy je realizować. Dzięki prowadzeniu planowania strategicznego otrzymujemy lepsze wykorzystanie endogenicznych czynników rozwoju oraz definiujemy kroki potrzebne do realizacji głównych celów.

Abstract

Following economic transformation in 1989 the process of seeking new, more efficient methods of territorial units was initiated. It was based on the concept of corporate management and strategic planning. The application of such methods was in conformity to the European Union standards. Strategic planning derived from strategic management was commonly used within companies. Thus, it was possible to be applied in terms of a region with corporate characteristics to be found in territorial units.

The XX century witnessed a boom in management theory, which was linked to setting up large corporations. The theory was successful as such and in terms of practical functioning of manufacturing entities. Within the management theory it is the school of strategic thinking of “resources, abilities and learning” that would be adapted to the needs of regional policy. It highlights limitations to resources, specific external environment and a set of targets to be reached.

Within the development process of the management theory some rules were developed that are perceived as general guidelines for all efficient strategy that should be in line with a mission and strategic vision determining the main direction. Afterwards it is objectives reflecting needs that are defined. Strategic planning addresses the question of where we are heading, what we want to achieve and how as well when we intend to accomplish our tasks. Thanks to pursuing the strategic planning we are able to better utilize endogenous development factors and define necessary steps to reach critical targets.