

Strategia Rozwoju Społeczno – Gospodarczego Olsztyna 2006 – 2020

Część V

Uwarunkowania zarządzania rozwojem

(DOKUMENT ROBOCZY)



Opracowanie i redakcja:
- Andrzej Krawczyk

OLSZTYN 2005

Spis Treści

| | |
|--|---|
| WSTĘP | 2 |
| 1. ŁAD INSTYTUCJONALNY | 3 |
| 2. ZAGADNIENIE INTERESU PUBLICZNEGO | 4 |
| 3. ZARZĄDZANIE vs ADMINISTROWANIE | 5 |
| 4. POTRZEBA INNOWACYJNOŚCI I INSTRUMENTARIUM ZARZĄDCZEGO | 7 |
| 5. KULTURA ORGANIZACJI (SPRAWNOŚĆ ORGANIZACJI) | 8 |

Wstęp

Sprawność działania urzędników funkcjonujących w ramach struktury organizacyjnej administracji samorządowej gminy determinuje sposób realizacji zadań, tym samym istotnie wpływając na jakość życia i poziom zadowolenia całej wspólnoty samorządowej – tj. mieszkańców oraz podmiotów realizujących na terenie gminy swoją szeroko rozumianą aktywność. **Dla jasności relacji pomiędzy administracją samorządową oraz odbiorcami ich świadczeń jak też i dla czytelności procesów decyzyjnych i przepływów informacji wewnątrz struktury administracyjnej niezbędne jest stałe doskonalenie oraz ujmowanie w ramy logicznych systemów, procesów i procedur tych czynności, które standaryzować będą działania prowadzące do osiągnięcia poziomu rozwoju gminy określonego w strategicznej wizji jej pożądanego stanu docelowego.**

Myślenie w kategoriach zarządzania strategicznego i stosowanie jego instrumentów jest podstawowym warunkiem efektywnego wprowadzania w życie postanowień przyjętej strategii rozwoju. Pewne nawyki i utrwalone postawy osób posiadających kompetencje decyzyjne różnych szczebli nie zawsze działaniom strategicznym sprzyjają. Społeczność lokalna spodziewając się od wybranych przez siebie reprezentantów (i zazwyczaj rozciągając to oczekiwanie na cały aparat urzędniczy) postawy „dobrego gospodarza” nie zawsze kojarzy to pojęcie ze specyficznymi umiejętnościami zarządzania, jakie są niezbędne dla sprawnej realizacji zadań wynikających z pełnionych obowiązków. Z kolei polski kierownik przywiązuje dużą wagę do swojego doświadczenia kierowniczego, dla którego zasadniczą podbudową jest często, szeroko rozumiane tzw. doświadczenie życiowe, w tym także dotychczasowe doświadczenie zawodowe, niekoniecznie związane z kierowaniem pracą innych osób. Jest to jeden z powodów, który czasem sprawia, że wiedzę z zarządzania wciąż traktuje jako nie najważniejszy do owego doświadczenia dodatek. Bywa więc, że strategia jest uznawana za z rzadka przydatny, a raczej formalny wymóg, nie wnoszący istotnych zmian do funkcjonowania instytucji. Zdarza się, że posiadanie strategii uznawane jest za wystarczający warunek do tego aby styl zarządzania nazwać „strategicznym”. Zjawisko to jawi się jako problem, który wiąże się z umiejętnościami związanymi z zarządzaniem strategicznym, w szczególności ze zdolnością do przekładania celów strategicznych na zadania operacyjne, a w dalszej kolejności realizacji tych zadań, monitorowania ich wykonania oraz oceny skutków zrealizowanych zadań pod kątem osiągania celów strategicznych. To złożone zagadnienie dotyczy wielu jednostek administracji publicznej, a często także tych które dysponują formalnie przyjętymi strategiami rozwoju.

Inny problem ma związek z poziomem aktywności obywateli, ich wiedzy o samorządzie i jego zadaniach oraz z ich oczekiwaniami wobec niego. Zarządzanie strategiczne w warunkach polskich wciąż pozostaje dziedziną w zbyt małym stopniu wykorzystującą potencjał lokalnych społeczności. Inna rzecz, że często społeczności te nie garną się zbyt skwapliwie do wniesienia swego wkładu w działania na rzecz wspólnego dobra, ograniczając się do jednorazowego aktu udziału w wyborach władz samorządowych. Wybranych przez siebie reprezentantów w samorządzie wolą postrzegać raczej jako władzę z przypisaną jej z definicji odpowiedzialnością, niż jako przywódców prowadzących do wspólnie pożądanego i wspólnie realizowanego celu.

1. Ład instytucjonalny

Jednym z naczelných imperatywów strategicznego zarządzania jest optymalizowanie wykorzystania dostępnego potencjału rozwojowego (materialnego i intelektualnego). Niewątpliwym wsparciem w jego realizacji będzie dążenie do osiągnięcia niezbędnego poziomu ładu instytucjonalnego. Wszystkie obszary stanowiące przedmiot diagnozy stanu gminy winny charakteryzować się swoim ładem wewnętrznym. Będzie więc można mówić o ładzie przestrzennym, ładzie ekologicznym, ładzie gospodarczym czy ładzie społecznym. **Ład instytucjonalny budowany jest w sferze zarządzania, której domeną jest podejmowanie decyzji stanowiących przyjęte w organizacji reguły, normy i zasady postępowania.** Normy te, ich czytelność, powszechność stosowania, zgodność z oczekiwaniami uczestników aktywności poszczególnych sfer życia miasta złożą się na jakość **ładu instytucjonalnego**. Poziom instytucji prawnych, regulujących zjawiska zachodzące w poszczególnych sferach jak też i we wzajemnych między nimi powiązaniach, decydujące o sposobie realizowania zadań wynikających z zakresu działania gminy, a także zakres respektowania obowiązków wynikających z treści aktów normatywnych zadecydują o kształcie ładu zintegrowanego.

Ład instytucjonalny leży w interesie całej wspólnoty samorządowej. Odpowiedzialność za wykonywanie tych zadań wspólnota samorządowa składa zazwyczaj na barki organów przedstawicielskich wybranych przez siebie w drodze demokratycznych wyborów. Wraz z wyborem przekazuje im swoje uprawnienia określone w ustawie.

Art. 2. ustawy o samorządzie gminnym określa te uprawnienia jako wykonywanie zadań publicznych w imieniu własnym (*samorządu*) i na własną odpowiedzialność. Oznacza to prawo do podejmowania decyzji przez wybrane organy w imieniu, w interesie ale także – co bardzo ważne na ryzyko wspólnoty samorządowej. Ład instytucjonalny pozwala co najmniej poznać wielkość obszaru tego ryzyka, a świadomość jego istnienia może stanowić dla mieszkańców istotną zachętę do aktywnego uczestnictwa w sprawach gminy.

2. Zagadnienie interesu publicznego

Zagadnieniom, związanym z zakresem działania i zadaniami gminy poświęcony jest Rozdział 2 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Już w pierwszym zdaniu (Art.6 ust. 1) określa, iż zakresem tym obejmuje **wszystkie sprawy publiczne** o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami ma rzecz innych podmiotów. Kolejny ustęp tego art. wskazuje gminę, jako właściwą do rozstrzygnięcia (*czyt. decydowania*) we wszystkich tych sprawach (o ile ustawy nie stanowią inaczej). W dalszej części Rozdziału 2 wymienione są owe „sprawy publiczne” które są zadaniami własnymi Gminy.

Definicja słowa „publiczny” obejmuje wiele różnorodnych, niezwiązanych z sobą zjawisk i rzeczy. Możemy przyjąć, iż „sprawy publiczne” wchodzące w zakres działania gminy to te, dla których rozstrzygnięcia czy wykonania konieczna będzie należyta staranność i dbałość o zapewnienie bezpieczeństwa tzw. interesu publicznego. Pojęcie "interes publiczny" występuje w prawie od dawna. Należy zauważyć, że interes publiczny nie jest interesem prawnym w znaczeniu ustalonym przez kodeks postępowania administracyjnego. Gdyby przyjąć, że interes publiczny jest interesem prawnym organu administracyjnego, należałoby uznać, że interes publiczny jest prawnie chronionym interesem organów administracji, a organy te są jedynym reprezentantem i nosicielem tego interesu. Tymczasem jednak organ administracji powołując się w procesie podejmowania decyzji na interes publiczny, będzie miał na uwadze ochronę nie – swojego, prawem mu nadanego przywileju czy dobra osobistego, a dobra „dotyczącego ogółu ludzi, powszechnego, dostępnego dla wszystkich”. Jednakże należy zauważyć, że to **w uprawnieniach tego organu administracji znajduje określenie zasadności uznania danego zjawiska za publiczne oraz prawo dokonania wyboru metod i sposobów objęcia jego interesu ochroną**. Przykładowo – to organ administracji dokona rozstrzygnięcia czy zgodne z interesem publicznym będzie przeznaczenie terenów na potrzeby pracowniczych ogrodów działkowych, czy raczej pod budownictwo mieszkaniowe. Rozstrzygnięcie to powinno zmierzać do ochrony interesu zarówno tych którzy zainteresowani są posiadaniem ogrodu jak i tych, którzy oczekują na mieszkania. Często zdarza się, że sposób dokonanego rozstrzygnięcia staje się źródłem konfliktu.

Można mówić o wielu różnych sposobach postrzegania interesu publicznego. Stosownie do wielkości grupy osób upatrujących w danym obszarze interesu z odpowiednią siłą będzie ów interes manifestowany. Tak dzieje się m.in. w stosunkach gospodarczych. Tak dzieje się także w polityce. Każdy polityk głosząc intencje działania w interesie publicznym będzie miał na uwadze pryncypia ważne dla reprezentowanej przez siebie opcji politycznej. Trzeba więc zdawać sobie sprawę ze wszystkich trudności wywołanych tym, że samego pojęcia interesu publicznego nie możemy uznać za pojęcie określone wyczerpująco i bezspornie.

3. Zarządzanie vs administrowanie

Urzędy administracji publicznej w Polsce napotykać wiele problemów wynikających z niedoskonałości stosowanych rozwiązań. Duży wpływ na taki stan rzeczy ma skłonność do utożsamiania pojęcia „zarządzania” z „administrowaniem” i „rządzeniem”. W słownikowym znaczeniu pojęcia administrowanie i zarządzanie są synonimami. Gdy jednak przyjrzeć się sytuacjom w jakich pojęcia te są używane łatwo dostrzec, że częściej z zarządzaniem zetkniemy się w sektorze przedsiębiorstw (tam dział administracji zajmuje zapewnieniem warunków umożliwiających bieżącą eksploatację urządzeń i obiektów, w tym zapewnieniem np. materiałów biurowych) natomiast w instytucjach publicznych słowo administracja oznacza pełnię odpowiedzialności za funkcjonowanie instytucji i realizowanie zadań tak, jak to wynika z zapisów statutowych. Stąd też w jednostkach zaliczanych do organizacji publicznych zetkniemy się z określeniem „administracja rządowa”, „administracja samorządowa”, czasem „administracja publiczna”, i będą się te określenia odnosiły do organów wykonawczych takich jednostek wraz z rzeszą urzędników wykonujących polecenia przełożonych. Widoczna różnica pomiędzy tymi dwoma pojęciami polega na czasie uświadomionym innym razem intuicyjnym postrzeganiu odpowiedzialności za losy kierowanej instytucji. Wśród „administratorów” najważniejszą sprawą będzie utrzymanie funkcjonowania firmy na poziomie zapewniającym realizację zadań wynikających ze statutu, w granicach określonych przepisami prawa i w stanie nie pogorszonym w okresie sprawowania władzy administracyjnej. „Zarządzający” zaś ma zazwyczaj dodatkowo także ambicje zadbania o przyszły rozwój. Pojawienie się u „administratora” skłonności do innowacji czy zmiany skierowanej na polepszenie będzie powodem do podkreślenia jego wyjątkowości. Podejmowanie tego rodzaju działań przez „administratorów” czynione jest jednak często z przeświadczeniem, że dla zakończenia ich sukcesem wystarczy czynność zawierająca się w katalogu pojęć określonym mianem „rządzenie” (*organizowanie praktycznych działań zmierzających do osiągnięcia celów administrowania*) wyrażająca się decyzją i wydaniem odpowiedniego polecenia. Ten rodzaj postępowania można by uznać za wystarczający w obszarze działania urzędu obejmującym zrutynizowane procedury administracyjne dotyczące obsługi petentów pragnących uzyskać zezwolenie, dokument potwierdzający tożsamość albo miejsce zamieszkania, rozstrzygnięcie wymiaru podatku czy uzyskanie zapomogi w ramach uprawnień wynikających z prowadzonej polityki społecznej (itp.). Zakres działania gminy jest jednak znacznie szerszy i dla wypełnienia deklaracji zawartej w misji, której zasadniczym przesłaniem jest zobowiązanie do poprawy jakości życia mieszkańców niezbędny jest ten rodzaj postępowania, który nosi znamiona zarządzania.

Charakterystyczna jest trwałość centralistycznych praktyk kierowania w urzędach, zgodnie z którymi inicjatywa działania prorozwojowego wychodzi „od góry” - wójta, burmistrza, starosty, itp. Bardzo często także inicjatywa ta ma kształt opisu oczekiwanego wyniku końcowego przy mało skonkretyzowanym wyobrażeniu procesu niezbędnego do przebycia pomiędzy decyzją, a produktem końcowym. Ograniczone zazwyczaj kompetencje sprawcze rzeczywistego wykonawcy zadania, którym najczęściej jest któreś z końcowych ogniw długiego łańcucha zdarzeń w procesie decyzyjnym zmusza do wielokrotnych konsultacji odbywanych zgodnie z przyjętymi regułami drogi służbowej w górę i w dół owego łańcucha decyzyjnego. Zazwyczaj przy tym, powiązania i przepływy informacji poziome pozostawia się zaradności ostatecznego wykonawcy, którego zakres czynności charakteryzuje się zwykle wielością obowiązków przy braku kompetencji decyzyjnych. W jednostkach samorządu terytorialnego także przeważają hierarchiczne struktury zarządzania,

typowe dla konserwatywnej formy administrowania. Nie sprzyja to możliwości zadaniowego realizowania funkcji typowych dla potrzeb rozwoju gospodarczego. Praktyka ta rozmija się z ideą zarządzania w nowoczesnym tego słowa znaczeniu. W rezultacie mamy do czynienia z sytuacją, w której lokalne urzędy (pracownicy administracji samorządowej) w mniejszym stopniu niż by należało służą obywatelom, koncentrując się na obsłudze organów władzy w realizacji rutynowych zadań administratorskich. Trudno wtedy mówić o przejrzystości podziału kompetencji pomiędzy organem wykonawczym i kierownikami, kierownikami niższych szczebli i urzędnikami oraz pomiędzy urzędnikami. Typowymi zjawiskami stają się: nakładanie się kompetencji decyzyjnych, odpowiedzialności oraz kompetencji wykonawczych, a także brak formalnego przypisania kompetencji decyzyjnych, odpowiedzialności oraz kompetencji wykonawczych za realizację zadań.

Innymi problemami są: relatywnie niski zakres wykorzystywania koncepcji organizacji procesowej w realizacji zadań urzędu oraz niedoskonała organizacja obiegu informacji w ramach urzędu i pomiędzy urzędem, a organami wykonawczym i stanowiącym. Taki stan rzeczy wynika z faktu, że dominującą formą organizacji urzędów jest sztywna, scentralizowana struktura administracyjna, w niewielkim stopniu zorientowana na zarządzanie, cechująca się przy tym ograniczoną zdolnością do realizacji zadań strategicznych.

4. Potrzeba innowacyjności i instrumentarium zarządczego

Zachowania jednostek samorządu terytorialnego są determinowane wymogami ustawowymi. Każda działalność, która nie jest zabroniona prawem i mogłaby stanowić potencjalny czynnik rozwoju lub nie została doprecyzowana przepisami ustaw kompetencyjnych, jest traktowana jako dodatkowe obciążenie administracji. Dzieje się tak we wszystkich sferach działalności gminy. Przykładowo wśród zadań własnych gminy ustawa nie wymienia działań mających na celu wspieranie przedsiębiorczości. Art. 4, ust. 1.pkt 17) ustawy o samorządzie powiatowym (*Olsztyn jest miastem na prawach powiatu*), wymienia jedynie zobowiązanie do przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy. Dopiero samorząd województwa zobowiązany jest ustawą¹ do „określenia strategii (Art. 11. 1.) rozwoju województwa, uwzględniającej w szczególności (...): pkt 2) pobudzanie aktywności gospodarczej, pkt 3) podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa”. Z podobnych przyczyn, przy braku zobowiązania do posługiwania się instrumentem o charakterze planistycznym w dłuższym okresie czasu służby finansowe gmin nie doceniają potrzeby jak i nie znajdują uzasadnienia dla tworzenia wieloletnich planów finansowych (*ustawa o finansach publicznych sytuuje uchwałę budżetową wśród instrumentów mających charakter dyscyplinujący dysponentów środków finansowych w okresie jednorocznym*). Powoduje to brak klarowności w obszarach ściśle związanych z kondycją finansową i trudności z jednoznaczną oceną zdolności kredytowej gmin w dłuższym okresie. Decyzje finansowe podejmowane są wówczas w atmosferze sprzyjającej przenoszeniu odpowiedzialności za zaciągnięte zobowiązania finansowe na przyszłych decydentów nie tylko następnej, ale kolejnych kadencji władz samorządowych. Prowadzona polityka, w tym zwłaszcza gospodarcza, gmin bywa więc często rezultatem nieplanowych decyzji lub reakcji na możliwość uzyskania zewnętrznych środków albo też odpowiedzią na pojawienie się, widzącego w tym swój interes inwestora zewnętrznego. Realizacja działań skierowanych na rozwój przebiega nader często bez utrzymania konsekwentnej spójności z hierarchią ważności celów strategicznych. Sprzyja temu brak czytelnej polityki powiązanej z obszarami uznanymi w przyjętej strategii rozwoju za priorytetowe. Sprzyja temu brak lub niedoskonałość instrumentów stosowanych w zarządzaniu realizacją strategii. (w tym brak systemu monitorowania postępów i zaawansowania wykonania założeń strategicznych) Wiedza zdobyta w zakresie stymulowania rozwoju zbyt często jest tracona wraz z zakończeniem kadencji ustępującego samorządu.

¹ Ustawa o samorządzie województwa z 5.06.1998 r.

5. Kultura organizacji (sprawność organizacji)

Mówiąc o doskonaleniu struktur odpowiedzialnych za maksymalizację efektywności założonej strategii należy zwrócić szczególną uwagę na obszar znany w praktyce zarządzania pod nazwą „kultura organizacji”. Istnieją pewne zachowania organizacji decydujące o efektywności realizowanej strategii. Zostały one przez badaczy przedmiotu zawarte w trafnie sformułowanych pewnikach:

1. Pewnik Emery – Trista: „*Otoczenie określa sposoby i warunki zachowania konieczne do osiągnięcia aspiracji organizacyjnych*”.
2. Pewnik Chandlera: *Sukces organizacji zależy od jej podwójnego powiązania:*
 - a) *między jej zachowaniem w otoczeniu a warunkami określonymi przez otoczenie*
 - b) *między jej zachowaniem a jej wewnętrznym ukształtowaniem.*²

Obydwa te pewniki wskazują determinanty decydujące o powodzeniu organizacji na jej drodze do sukcesu. Zawarta jest w nich informacja o istnieniu sprzężenia zwrotnego pomiędzy otoczeniem, a zdolnością do stosownego reagowania na nie przez organizację. Jednostki i organizacje preferują pewne typy zachowań strategicznych. Wyrazem tych preferencji może być trwałość niektórych zachowań, pomimo że prowadzą one do gorszych rezultatów. Można je nazwać preferencjami dotyczącymi stylu działania lub inaczej „stylem organizacji”, „klimatem organizacyjnym” bądź też „kulturą organizacyjną”. „Kultura jest zbiorem ważnych, często nie wyrażonych pojęć podzielanych przez członków danej wspólnoty. Pojęcia te obejmują normy, wartości, postawy i wierzenia.”³ Z punktu widzenia zarządzania strategicznego, kulturę danej grupy społecznej można zdefiniować jako „normy i wartości determinujące preferencje grupy do szczególnego typu działania strategicznego.” W przypadku wspólnoty wchodzącej w skład organizacji mówimy o kulturze organizacji. W instytucjach wielofunkcyjnych, zazwyczaj występuje kilka odrębnych kultur ponieważ zróżnicowane funkcje wymagają odpowiednich sposobów działania. W dużych organizacjach rozwijają się zdolności, wiedza i wartości grupowe będące czymś więcej niż prostą sumą możliwości poszczególnych jednostek. W miarę rozwoju organizacji grupy zaczynają się mnożyć i pojawia się nowy składnik umiejętności określający sposób w jaki grupy współdziałają i uzupełniają się wzajemnie. Wynikającą z tego kolektywną kompetencję określa się mianem umiejętności organizacyjnej (sprawności organizacyjnej). „Wewnątrz organizacji podział pracy dokonuje się pomiędzy dwiema kategoriami jednostek. Zajęciem jednej z tych grup jest kierowanie zachowaniem organizacji i jego kontrolowanie. Określają oni co ma być zrobione, inspirują i motywują innych do pracy oraz kontrolują rezultaty. Zarządzający robią to za pomocą 1) – przywództwa osobistego sprawowanego poprzez władzę, przykład i inspirację oraz 2) - systemów, struktur i sposobów postępowania narzucających określoną dyscyplinę wykonawstwa.”⁴ Dążąc do poprawy umiejętności organizacyjnej poprzez zmianę kultury organizacji należy mieć świadomość, że trudniej jest zmienić kulturę niż zachowania i że zazwyczaj trwa to dłużej. Interes grupowy, jakiego istnienie dostrzega się wewnątrz funkcjonalnych ogniw struktury odgrywa istotne znaczenie w postrzeganiu zadań, celów i misji organizacji i interpretowaniu swojej roli w jej systemie. Interes grupowy chroniony w ramach poszczególnych ogniw struktury urzędu gminy wpływa w istotny sposób na swobodę przepływu informacji. Reprezentanci wydziałów, których praca polega na kontroli całości systemu lub jego wydzielonego obszaru, wydziały, które ze względu na swoją specyfikę są wysoce specjalistyczne oraz te, które wiążą się z

² H. I. Ansoff *Zarządzanie strategiczne* PWE, Warszawa 1985.. s. 276.

³ J.A.F.Stoner, C.Wankel *Kierowanie PWE*, Warszawa 1994, s.324

⁴ H.I. Ansoff *Zarządzanie strategiczne* Op.cit s.38.

bezpośrednim kontaktem z patentem nie odczuwają potrzeby dzielenia się informacją.⁵ Bardziej zdecydowane są bronić swojej integralności (w tym, z dużym prawdopodobieństwem, także w celu nie ujawnienia własnych słabości) i nie są skłonne poddawać się rozszerzeniu zakresu zewnętrznych wpływów na sposób ich funkcjonowania. Bywa, że tej postawie towarzyszy poczucie nadrzędności wobec absorbującego patentu za jakiego uważany jest czasem także pracownik innego wydziału tego samego urzędu. **„Trwałość i sprawność kultury są jednocześnie korzyścią i obciążeniem dla organizacji. Trzeba zatem dostrzec, kiedy należy zaniechać utrwalania kultury, która nie reaguje na potrzeby organizacji.”**⁶

W strukturze takiej jak urząd miasta jedynie naczelne kierownictwo ma władzę i wpływy potrzebne do wprowadzenia zmiany w ogólnej kulturze organizacji co wiąże się nie tylko ze zmianą strukturalną i techniczną ale także ze zmianą szeroko rozumianych wartości, systemów komunikacji, procedur postępowania decyzyjnego oraz zasad w kierunku sprzyjania przenikaniu się istniejących kultur grupowych dla potrzeb tworzenia nowych, zgodnych z wymogami określonymi przez oczekiwania otoczenia.

Pomyślna realizacja ustaleń strategii olsztyńskiej wymaga nie tylko ogromnych nakładów finansowych, ale i systematycznych, skoordynowanych działań władz miasta oraz pracowników urzędu na rzecz urzeczywistnienia jej ustaleń. Do podstawowych warunków sprzyjających realizacji strategii rozwoju należy zaliczyć:

- stały wzrost sprawności zarządzania miastem (*poświęcenie uwagi jedynie doraźnej efektywności, zwykle dotyczącej okresu jednej kadencji, może prowadzić do niedostrzegania negatywnych skutków i zaniedbań oraz rezygnacji z realizacji długoterminowych założeń strategicznych*)
- określenie zadań, które ze względu na swój bazowy charakter stanowią będą priorytety gminy,
- opracowanie szczegółowych programów taktyczno-operacyjnych, strategii wdrażania średniookresowych programów sektorowych oraz określania merytorycznych zakresów projektów i reguł zarządzania tymi projektami realizowanymi przez dobrane zespoły projektowe, (!)
- opracowywanie wieloletnich planów inwestycyjnych, stanowiących podstawę do tworzenia zadaniowego budżetu miasta, opartych na realnie szacowanych prognozach dochodów i wydatków budżetu miasta oraz wynikających z wieloletniego planu finansowego gminy,
- podjęcie działań sprzyjających zmianie nawyków urzędniczych w kierunku utożsamienia z misją gminy, wyzwolenia kreatywności, uświadomienia ich roli w działaniach dla wspólnego dobra organizacji, jaką jest gmina rozumiana jako wspólnota samorządowa, efektywnemu wykorzystaniu czasu i środków, wprowadzaniu metod współpracy wewnątrz urzędu miasta zmierzających do optymalnego wykorzystania potencjału gminy.
- odpowiednią politykę informacyjną o zamierzeniach i przedsięwzięciach rozwojowych zmierzających do realizacji strategii rozwoju miasta (*marketing wewnętrzny*),
- konsulting gospodarczy i usługi wspierające dla potencjalnych inwestorów oraz istniejących podmiotów gospodarczych (*marketing zewnętrzny*).
- działania prowadzące do zidentyfikowania swojego miejsca i roli na rynku (*strategia marketingowa, aktywna promocja gospodarcza*)

⁵ Na podstawie wniosków z badania ankietowego przeprowadzonego przez Wydział Rozwoju wśród urzędników i radnych Gminy Olsztyn w r. 2000. (przyt. red.)

⁶ J.A.F.Stoner, C.Wankel, Op. cit s.326.

- inicjowanie i koordynowanie współpracy władz miasta z mieszkańcami, instytucjami i organizacjami pozarządowymi, podmiotami gospodarczymi przy realizacji ustaleń strategii rozwoju miasta,
- prorozwojową politykę finansową miasta (*gospodarka finansami skierowana na racjonalizację wydatków bieżących, podejmowanie działań zwiększających dochody własne generowane przez efektywne gospodarowanie składnikami majątku, a w mniejszym stopniu pochodzące z ich sprzedaży, i maksymalizowanie nakładów na rozwój*)

Wypracowanie nowych ram organizacyjnych oznacza:

- nowy sposób sprawowania władzy – politycznej (*co najmniej w obszarze współpracy organów wykonawczego i stanowiącego*) i administracyjnej (w obszarach oddziaływania na podmioty autonomicznie funkcjonujące na terytorium gminy będące dysponentami znacznych obszarów stanowiących majątek wspólnoty samorządowej⁷, a także poza nią – współpraca międzygminna),
- nową organizację pracy (*w tym: zestaw instrumentów wspomagających zarządzanie strategiczne, modyfikacja zakresów kompetencji i metod realizacji zadań – zarządzanie projektami, praca zespołowa w macierzowej (mieszanej) strukturze organizacyjnej w miejsce tradycyjnego podziału funkcjonalnego*)
- nowe czynniki motywacyjne, zachęty, nagrody, możliwości kariery.

Dla realizowania strategii zrównoważonego rozwoju gmina powinna zdecydować się na przyjęcie określonej postawy i związanej z nią kultury (stylu) organizacji. Można zaprezentować kilka przykładów takich postaw, z których samorząd może wybrać jeden lub stworzyć z kilku właściwą kombinację, adekwatną do możliwości i predyspozycji przywódców.⁸

Samorząd działający - Aktywnie zajmuje się rozwojem obszarów wykraczających poza obowiązkowe zadania własne gminy. Planuje i promuje inwestycje oraz różne formy aktywności społecznej. Sam poszukuje nowych form działania, maksymalnie wykorzystuje swoje uprawnienia, twórczo podchodzi do analizy działalności gospodarczej i społecznej. W tym podejściu gmina pełni funkcje inspiratorsko-koordynujące i przewodzi innym uczestnikom zmian. Główny wysiłek organizacyjny przypada gminie, która w związku z tym musi mieć aparat administracyjny zdolny przygotować propozycje rozwiązań oraz wykonać część zadań zawartych w programach społeczno-gospodarczych i koordynować realizację zadań strategicznych.

Samorząd nowatorski – Jest chętny do wprowadzania zmian i podejmowania ryzyka organizacyjnego ale także do elastyczności budżetowej. Oznacza to nawiązywanie nowych stosunków prawno-organizacyjnych i partnerskich dla podejmowania działań nowatorskich. (PPP, zlecenie zadań mających charakter publiczny wyspecjalizowanym podmiotom prywatnym etc)

Samorząd rywalizujący – Przyjmuje pogląd, że samorządy lokalne rywalizują o ograniczone zasoby i że obecnie rozwój wynika w większym stopniu ze struktury rynku, na którym trzeba wygrać, niż z planowania. Uznaje, że lokalne warunki finansowe będą konsekwencją tego, ile gminie uda się „wygrać” w ramach ograniczonych możliwości wzrostu ogólnego. Przyjęty

⁷ Tereny znajdujące się we władaniu Sp-ni Mieszkaniowych, AMW, ANR, UWM podlegają jedynie decyzjom ich dysponentów choć stanowią część gminy rozumianej jako terytorium i wspólnota mieszkańców.

⁸ Na podstawie : E. Bończak, L. Cousins, M. Stewart Red. *Lokalne strategie rozwoju gospodarczego – poradnik dla gmin i liderów lokalnych*, Fundusz Know-How, Fundusz Współpracy, Agencja „Skigraf” Warszawa 1996, s. XI-3.

styl organizacyjny ma eksponować gminę, podkreślać marketing i promocję oraz stawiać na zdobywanie zasobów (dotacji, inwestorów) w konkurencji z innymi samorządami.

Samorząd ułatwiający – Koncentruje się bardziej na tym, jak umożliwić działalność innym, niż na własnej aktywności. Oznacza to popieranie i pomoc przy nawiązywaniu współpracy miejscowych podmiotów i oddziaływanie na cudzą aktywność, tak aby przez nią realizowała się strategia rozwoju lokalnego.

Samorząd uczący się – Jest otwarty na informacje, przyswajanie ich i reagowanie zgodnie z uzyskaną wiedzą. Ważną cechą jest umiejętność prędkiego przyswajania i adaptowania dla własnych potrzeb, najlepszych wzorów z Polski i zagranicy (*benchmarking*). Taki samorząd ma szansę zamieniać tradycyjne atuty na nowe, wykorzystując pojawiające się możliwości, niwelować słabości, przyciągać nowych ludzi i korzystać z ich pomysłów. Samorząd uczący się wie, że nie zna odpowiedzi na wszystkie pytania i dlatego uczenie się postrzega jako nawet ważniejsze dla decydentów niż dla urzędników. Samorząd taki rozumie również, że kreatywna postawa urzędników jest pożądana nie mniej niż ich sprawność wykonywania.

Samorząd nastawiony na trwałość – Pojmuje on rozwój jako proces całościowy i zintegrowany. Tworzy lokalne struktury, które będą zdolne do realizowania strategii długoterminowych i zapewnienia trwałego rozwoju. Te struktury i instytucje podkreślają znaczenie wysokokwalifikowanego personelu i szkoleń w budowaniu potencjału gminy.

Samorząd skoncentrowany na działaniach lokalnych – Ma świadomość szerokiej skali zjawisk wpływających na życie gminy i jednocześnie ograniczonych możliwości działania na poziomie lokalnym. Mimo to kontynuuje pracę wykorzystując miejscowe możliwości rozwoju - małe lokalne firmy, siłę roboczą, infrastrukturę, a także wzrost poczucia lokalnej tożsamości.

Scharakteryzowane postawy rzadko występują w czystej postaci, co wynika ze złożoności życia społeczno-gospodarczego. W większości przypadków nie da się konsekwentnie przyjmować jednej tylko postawy, ale dążąc do celu nie powinno się też działać chaotycznie zmieniając sposób zależności od potrzeby chwili.

Wiele organizacji dąży do celu co nie jest równoznaczne z maksymalizacją, bowiem w najlepszym razie „dostosowują one intensywność działania do wielkości luki pomiędzy ustalonymi celami, a ich faktycznym osiągnięciem. (...) Wiele jednak organizacji dąży do celu na poziomie operacyjnym i do osiągnięcia satysfakcjonujących rezultatów na poziomie strategicznym. W takich organizacjach można zaobserwować stałą troskę o usprawnianie funkcjonowania”⁹ Można zauważyć, że wzorzec postępowania strategicznego charakteryzuje się tym, że przywództwo strategiczne przestało być wyłącznym przywilejem naczelnego kierownictwa. Strategiczna kultura organizacji, umiejętności przywódcze oraz dotychczasowe doświadczenia zawsze wywierają zasadniczy wpływ na aspiracje poprzez wartości, normy i zinstytucjonalizowane proceduralnie procesy. Poprzez stosowanie w zarządzaniu strategicznym właściwych instrumentów można te działania optymalizować.

⁹ H.I. Ansoff *Zarządzanie strategiczne* Op. cit s. 145