

**„ZARZĄDZANIE STRATEGICZNE W SAMORZĄDZIE LOKALNYM”**

**wnioski i rekomendacje**

**płynące z debaty eksperckiej zorganizowanej przez**

**FUNDACJĘ ROZWOJU DEMOKRACJI LOKALNEJ**

*Fundacja Rozwoju  
Demokracji Lokalnej*



*1989 r.*

---

## Wyzwania zarządzania strategicznego w samorządzie terytorialnym

Potrzeba doskonalenia zarządzania strategicznego w polskich samorządach jest silnie akcentowana przez różne środowiska i w zasadzie nie podlega dyskusji. W świetle prowadzonych badań oraz w opiniach ekspertów samorządowych **uchwalane przez gminy strategie bardzo często mają niewiele wspólnego z efektywnym, skutecznym i perspektywicznym zarządzaniem**. Często są to dokumenty pisane przez administrację dla administracji. Służą głównie spełnieniu wymogu formalnego przy ubieganiu się o środki zewnętrzne lub ewentualnie podporządkowane są celom promocyjnym gminy, miasta, czy powiatu. Rzadko bywają spójną koncepcją działania programującą rozwój wspólnoty samorządowej.

W przekonaniu Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej Jednym z podstawowych celów działań skierowanych do polskiego samorządu w nowej perspektywie budżetowej UE powinna być **poprawa zarządzania strategicznego na wszystkich szczeblach zarządzania**. Działania te powinny prowadzić do rezultatów mierzonych w kategoriach poprawy jakości i efektywności usług realizowanych przez samorząd oraz zwiększenia udziału społecznego w planowaniu polityk publicznych.

Dyskusji nad wyzwaniami zarządzania strategicznego w nowej perspektywie budżetowej poświęcona była debata ekspercka zorganizowana przez FRDL pod koniec października tego roku. Niniejszy dokument zawiera podsumowanie najważniejszych refleksji, wniosków i rekomendacji płynących z debaty eksperckiej dotyczącej zarządzania strategicznego w samorządzie lokalnym, zorganizowanej przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej w październiku 2013 w Warszawie.

## W dyskusji wzięli udział:

Dr Adam Aduszkiewicz  
Prezes Zarządu FRDL

Agnieszka Dawydzik  
Dyrektor Departamentu Koordynacji Polityki  
Strukturalnej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Olgierd Dziekoński  
Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta RP

Dr Marian Kachniarz  
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Dr Adam Kowalewski  
Przewodniczący Głównej Komisji Urbanistyczno-  
Architektonicznej, Przewodniczący Rady Nadzorczej FRDL,

Jacek Kozłowski  
Wojewoda Mazowiecki

Piotr Krasucki  
Departament Zarządzania EFS, Ministerstwo Rozwoju  
Regionalnego

Janusz Król  
Prezes Municipium S.A.

Krzysztof Lutostański  
Wiceprezes Zarządu FRDL

Dr hab. Stanisław Mazur  
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Prof. Jerzy Reguński  
Doradca Społeczny Prezydenta RP, Prezes FRDL

Dr hab. Joanna Staręga – Piasek  
Doradca Społeczny Prezydenta RP, Członek Rady  
Nadzorczej FRDL

Marzena Wojda  
Dyrektor Programowy FRDL

Wojciech Wróblewski  
Departament Zarządzania EFS, Ministerstwo Rozwoju  
Regionalnego

Dr Cezary Trutkowski  
Uniwersytet Warszawski

Andrzej Trzęsiara  
Departament Współpracy z JST, Ministerstwo  
Administracji i Cyfryzacji

Opracowanie ma strukturę dwudzielną. Część pierwsza dotyczy zidentyfikowanych przez uczestników debaty głównych problemów i wyzwań związanych z planowaniem rozwoju oraz celów, na których – w ich opinii – należy zogniskować działania programów służących poprawie procesu zarządzania strategicznego na poziomie lokalnym. Rekomendacje w tym zakresie są streszczone w postaci głównych tez, wokół których koncentrowała się dyskusja ekspertów. W części drugiej znajduje się ocena projektu Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój przedstawionego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (w wersji dokumentu obowiązującej w październiku 2013) w zakresie zawartych w nim zapisów dotyczących zarządzania strategicznego. W tekście przytoczono cytaty z wypowiedzi uczestników dyskusji.

## Problemy zarządzania strategicznego w polskich samorządach

---

Potrzeba doskonalenia planowania strategicznego w polskich samorządach jest silnie akcentowana przez różne środowiska i w zasadzie nie podlega dyskusji. Posiadanie przez władze publiczne odpowiednich umiejętności w tym zakresie ma znaczenie kluczowe dla jakości zarządzania terytorialnego oraz wpływa na możliwości rozwoju danej jednostki. Tymczasem praktyka zarządzania strategicznego w polskich samorządach daleka jest od stanu pożądanego.

*„Jakość administracji w niewielkim stopniu dzisiaj zależy od jakości tworzonych dokumentów strategicznych, bo strategie idą sobie, bo są tworzone w innym celu, a zarządzanie idzie sobie”. (Jacek Kozłowski)*

**Zarządzanie strategiczne jest powszechnie uznawane za obszar dysfunkcyjny,** zwłaszcza w odniesieniu do poziomu lokalnego. Uchwalane przez gminy strategie zazwyczaj nie mają wiele wspólnego z prawdziwym myśleniem strategicznym. Są pisane przez administrację dla administracji i służą głównie względom promocyjnym lub spełnieniu wymogu formalnego przy ubieganiu się o środki zewnętrzne.

*„[Strategie rozwoju] są bardzo często wyłącznie narzędziem potrzebnym po to, żeby móc skutecznie aplikować o środki unijne. Strategie też nie przekształcają się, nie są narzędziem zarządzania. Są narzędziem potrzebnym do wnioskowania o środki do organów, które nimi dysponują, natomiast nie przekładają się na cele zarządcze poszczególnych instytucji administracji publicznych”. (Jacek Kozłowski)*

Sformułowane w nich cele są najczęściej oderwane od wyników diagnozy stanu gminy i obejmują na tyle szeroki zakres przedmiotowy, że pasują do wszystkich możliwości aplikacyjnych, zarówno teraźniejszych, jak i tych, które pojawią się w przyszłości. W skutek tego, najważniejsze dla samorządów dokumenty niejednokrotnie przypominają koncert życzeń i w rzeczywistości nie pełnią jakiegokolwiek roli w działaniach ich władz.

*„Strategie są pisane pod środki unijne i to tylko pod środki unijne. Nie przekładają się w związku z tym na zarządzanie instytucjami, nie przekładają się na codzienną jakość zarządzania w instytucjach administracji publicznej. Nie kreują tej jakości” (Jacek Kozłowski)*

Takie przedmiotowe i formalne traktowanie strategii wynika ze splotu określonej świadomości i braku motywacji przywódców, systemu, który narzuca konieczność tworzenia dokumentów, ale też z niedostatku społecznej presji na administrację, by ta starała się myśleć o przyszłości.

*„[Strategie] nie są narzędziem, do którego potrzebna jest rozmowa z szeroką publicznością. Bardzo często nie są narzędziem, którym lider chce komunikować się ze społecznością lokalną uzgadniając z nią cele rozwoju swojej jednostki samorządowej, czy to gmina, czy to region.” (Jacek Kozłowski)*

Programując działania służące wspieraniu planowania strategicznego należy pamiętać, że one także muszą mieć charakter strategiczny, co oznacza, iż powinny w jak największym stopniu odpowiadać strukturze problemów i potrzeb zidentyfikowanym w tej dziedzinie.

## Wzmocnienie i naprawa zarządzania strategicznego w Polsce – rekomendacje działań

Dyskusja przeprowadzona w gronie eksperckim pozwoliła na sformułowanie siedmiu zasadniczych rekomendacji odnoszących się do zarządzania strategicznego w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce.

### **1. Gromadzenie i transferowanie wiedzy o tworzeniu dobrych strategii**

Polskie władze publiczne napotykać liczne problemy zarówno na etapie budowy strategii rozwoju, jak i podczas ich późniejszego wdrażania. Objawiają się one nie tylko w postaci niedoskonałości samego dokumentu strategicznego, ale także obniżonej skuteczności i efektywności osiągnięcia postawionych w nim celów.

*„Strategia jest przedmiotem wiedzy. Wiedzy jak wyznacza się podstawowe cele i jak zapewnia się spójność działań w organizacji lub strukturze, którą się zarządza. Jest przedmiotem twardej wiedzy. Otóż myślę sobie, że nie mamy żadnego modelu żeby tę twardą wiedzę transferować, żeby ją przekazywać, żeby tego uczyć”. (Adam Aduszkiewicz)*

Wynika stąd **potrzeba gromadzenia, rozwoju i systematyzacji doświadczeń** dotyczących właściwych standardów zarządzania strategicznego oraz ich upowszechniania w środowiskach samorządowych.

*„Powinniśmy zawrzeć postulat przede wszystkim zrobienia takiej solidnej diagnozy stanu. Mamy już ileś tam badań dotyczących tego jak to wygląda w gminach, trzeba to wszystko zebrać, pokazać w czym jest problem. Myślę, że z tego powinny wynikać jakieś rekomendacje, czyli powinno powstać opracowanie, które w skali ogólnopolskiej (...) stworzy rekomendację do zmian”. (Marian Kachniarz)*

Chodzi nie tylko o to, jak prawidłowo przygotować strategię, jak stworzyć dobry system jej wdrażania (wiążący planowane działania z zasobami finansowymi, rzeczowymi i osobowymi), ale również o to, jak wykorzystywać pewne narzędzia (takie jak np. WPF, budżet zadaniowy) w intencji zarządzania strategicznego jednostką. Uzupełnienie obecnego dorobku teoretycznego w tej dziedzinie może także służyć **wykreowaniu nowych rozwiązań doskonalących praktykę planowania strategicznego** – i tym samym – przyczynić się do uruchomienia mechanizmów dynamizujących rozwój układów terytorialnych.

*„To jest jedna ważna cecha i bardzo ważny postulat do wszelkiego rodzaju programów i też sposobu wykorzystania funduszy – uruchomić proces gromadzenia i przekazywania wiedzy o tym jak strategia ma wyglądać”. (Adam Aduszkiewicz)*

### **2. Wzmocnienie potencjału przywódców samorządowych do planowania rozwoju**

**Problem zarządzania strategicznego to też problem przywództwa, problem świadomości i motywacji elit.** Strategia najczęściej zaczyna się od wizji lidera, od jego wewnętrznego przeświadczenia, że warto zastanowić się nad wizją rozwoju, warto pomyśleć, czy można ją zrealizować i w jaki sposób to uczynić.

*„Strategia to (...) angażująca uczucia opowieść o tym, co chcemy osiągnąć i kim jesteśmy. Myślenie strategiczne jest jeszcze bardziej niż wiedzą, pewną istotną kompetencją lidera. Lider to ktoś, kto potrafi strategicznie myśleć, to znaczy zapewnić spójność tego, co się robi i potrafi to jeszcze pasjonująco opowiedzieć. Potrafi pokazać jakąś istotną wartość, którą realizuje wspólnota, a która realizuje pewną strategię. Myślę, że gdyby planować, przygotowywać się, chcieć zapewnić rozwój, podwyższenie poziomu zarządzania strategicznego, to przede wszystkim trzeba zwrócić uwagę na przygotowanie liderów, którzy zarządzają samorządem”.*  
(Adam Aduszkiewicz)

Chcąc doskonalić i podnosić efektywność planowania strategicznego należy zwrócić szczególną uwagę na **systemowe przygotowanie i kształcenie liderów** zarządzających jednostkami samorządowymi. Chodzi zarówno o wyposażenie ich w odpowiednią wiedzę merytoryczną w tym zakresie, ale też (i przede wszystkim) o zachęcenie przywódców do myślenia strategicznego.

*„Musimy tworzyć mechanizmy wspierania ludzi zdolnych do podejmowania decyzji strategicznych, rozumiejących strategię, rozumiejących proces. Ale w moim przekonaniu, to nie wystarczy ludzi szkolić, tworzyć kolejne szkolenia, ludzi trzeba motywować po to, żeby chcieli w ten sposób wykorzystywać. Bo co innego jest umiejętność, a co innego jest chęć wykorzystania tego”.* (Jerzy Regulski)

*„Program, o którym w tej chwili mówimy [PO WER], nie powinien się nazywać „Wiedza, edukacja, rozwój”, tylko „Wiedza, motywacja, rozwój”. To oznacza dążenie do stworzenia motywacji do rzeczywistego, refleksyjnego planowania rozwoju lokalnego, świadomego planowania”.* (Cezary Trutkowski)

### **3. Spójność wertykalna i horyzontalna dokumentów strategicznych**

Polskie gminy tworzą strategię „od zera” i niestety bardzo często przy braku związku ze strategiami regionalnymi i krajowymi. **Spójności brakuje także między dokumentami strategicznymi powstającymi w obrębie jednego poziomu zarządzania.** W celu ułatwienia realizowania wizji rozwojowej i osiągnięcia pożądaných efektów synergicznych i mnożnikowych, należy zatem dążyć do bardziej precyzyjnego określenia relacji występujących pomiędzy poszczególnymi strategiami, tak w układzie horyzontalnym, jak i wertykalnym. Istotne jest przy tym określenie, jakie elementy mają zawierać dokumenty strategiczne gminy, aby z jednej strony, były one częścią strategii państwa i regionu, a z drugiej, by znalazły się w nich cele strategiczne ważne dla wspólnoty, jaką gmina stanowi. Stworzony system powinien być więc spójny i równocześnie różnorodny – w zakresie specyficznych celów i problemów, które muszą być rozwiązane w danej jednostce samorządowej.

*„Ustawa [o prowadzeniu polityki rozwoju] nie mówi o tym, jakie są relacje między strategiami (...). Problem formułowania celów musi być skoordynowany i dobrze przygotowany, przy czym ja nie nawołuję do spójności i hierarchii celów, jak to często się słyszy w różnego rodzaju dyskusjach. Cele gminy na pewno będą w dużym stopniu inne niż cele regionu, bo gmina ma inne problemy, inne priorytety i zmartwienia. Ale z drugiej strony, jeśli wkładamy tak wielki wysiłek, żeby sformułować strategię krajową to priorytety strategii krajowej, wszyscy musimy realizować. Jeśli w urbanistyce mówimy „rozpraszanie zabudowy jest katastrofą i musi być powstrzymane”*

*i strategia krajowa postanowi , że trzeba z tym skończyć, to powinno to być zadanie dla wszystkich szczebli. Jeśli dochodzimy do szczebla gminy, to gmina powinna mieć prawo, możliwość i wsparcie w realizowaniu swojej strategii". (Adam Kowalewski)*

#### **4. Monitoring usług lokalnych i budowanie standardu statystyki rozwojowej w gminie**

Problemy diagnozy stanu jednostki samorządu terytorialnego i kluczowych elementów jej otoczenia dotyczą przede wszystkim dostępności danych. Ich zakres jest często ograniczony, skutkiem czego wiele zjawisk, zwłaszcza tych najbardziej dysfunkcyjnych zostaje pominiętych w dokumentach strategicznych. **Bez rzetelnej wiedzy o realnych procesach trudno jest programować rozwój.**

*„W Polsce nie mamy w tej chwili (...) standardu statystyki rozwojowej w gminie (...), takich wskaźników jak metrów kwadratowych terenów zielonych na mieszkańca, dróg lokalnych na mieszkańca, ścieżek rowerowych na mieszkańca, czy na kilometr kwadratowy gminy, czy na budynek itd. Wydaje się, że tego rodzaju standard wskaźników byłby bardzo użyteczny zarówno dla potrzeb rozwoju przestrzennego, jak i potrzeb rozwoju gospodarczego gminy, bo chociażby takie kwestie jak liczba miejsc pracy i kategorie miejsc pracy w gminie, czy rodzaje miejsc pracy zbierane w sposób porównywalny i publikowane na BIP-ie, jako obowiązek, byłyby bardzo dobrym wskaźnikiem do porównania się dla poszczególnych gmin w ramach siebie. W ten sposób nie wchodzimy, w moim przekonaniu zbędną i niebezpieczną formułę tak zwanych standardów usług publicznych narzucanych z góry, natomiast pokazujemy, jaki standard usług publicznych poszczególne gminy przyjęła u siebie, czy też jaki realizuje u siebie w ramach przyjętej polityki rozwojowej. Taki standard usług publicznych jest też dobry dla planowania wojewódzkiego, czy regionalnego (...). Samorząd takiego zadania [jak tworzenie statystyki] nie ma, w związku z tym takie zadanie musiałoby być (...) w jakimś sensie sfinansowane" (Olgiert Dziekoński)*

Należy zatem dążyć do **zbudowania systemu statystyki rozwojowej i monitoringu usług publicznych** obejmujących wszystkie układy terytorialne, ze szczególnym naciskiem na te najmniejsze – gminne. Problem niedostatku danych dotyczy ich bowiem w jeszcze większym stopniu niż powiatów czy województw. Dostęp do zobjektywizowanych informacji obejmujących szerokie spektrum najważniejszych aspektów jakości życia i standardu dostarczanych usług publicznych ma także ułatwić mieszkańcom prowadzenie dyskursu z władzami publicznymi oraz umożliwić szersze zastosowanie *benchmarkingu* w procesie zarządzania strategicznego.

*„Każdy (...) obywatel zaczyna mieć możliwość realnego dyskursu ze swoją władzą publiczną na rzecz kontroli tej władzy, a z kolei przy procesie planowania rozwoju mamy wtedy czytelny mechanizm, który (...) po kilku latach będzie pokazywał dynamikę takiego procesu (...). To daje bardzo dobry materiał do budowania pewnej systematyki rozwojowej". (Olgiert Dziekoński)*

*„Ja wierzę w ten kierunek działań, który pozwoli (...) na pokazywanie kosztów funkcjonowaniu poszczególnych usług publicznych w gminie, kosztów jednostkowych w taki sposób, żeby dane na temat tych kosztów jednostkowych były znane nie tylko gminom, żeby mogły stworzyć jakiś taki załączek *benchmarkingu*, ale przede wszystkim, żeby te dane były łatwe i czytelne dla mieszkańców, tak, żeby każdy mieszkaniec ocenił, zaraz, tutaj ten wydział komunikacji*

w naszym powiecie załatwia jakby jedną sprawę dziewięciokrotnie drożej, niż wydział komunikacji w innym powiecie, ja nie zmyślam, takie są fakty” (Marian Kachniarz)

„Ja mam takie odczucie ogromnego, wręcz dramatycznego braku wiedzy na temat dobrego zarządzania finansowego urzędami. Nie szeroko rozumianymi jednostkami samorządu terytorialnego, ale urzędami (...). Administracja jest oskarżana o to, że jest nadmiernie rozbudowana i ona chyba jest nadmiernie rozbudowana, bo nikt na poziomie urzędu nie monitoruje jakości zarządzania, nie monitoruje efektywności wykorzystania środków publicznych, a strategie nie są dokumentem, które temu służą. Strategie służą w intencji ich twórców zupełnie innym celom. Tutaj zarządzanie, planowanie finansowe rozmija się. Efektywne wykorzystanie środków publicznych, oszczędny urząd, który równocześnie spełnia standardy jakościowe oczekiwane przez obywatela to jest zupełnie inny obszar, który w ogóle nie jest obszarem zainteresowania twórców strategii”. (Jacek Kozłowski)

„Absolutnie to się łączy z zarządzaniem strategicznym, szczególnie na poziomie funkcjonowania urzędu, ale to jest też dziedzina, monitoring jakości usług, znacznie obszerniejsza. „Jeśli pomyślimy o tym, że głównym celem samorządu jest podnoszenie jakości życia mieszkańców, bo tylko tak można by zdefiniować jego działanie, to monitoring jakości realizacji usług jest dziedziną wymagającą rzeczywiście wsparcia” (Cezary Trutkowski)

## **5. Dostosowanie się do nowych trendów w zarządzaniu strategicznym**

Ze względu na rosnącą współzależność procesów i zdarzeń **coraz trudniej jest planować i przewidywać**. Powoduje to, że nieustannie poszukuje się sposobów rozpoznawania i ograniczania niepewności oraz minimalizacji ryzyka, jakie towarzyszy podejmowanym decyzjom, zwłaszcza strategicznym. Świat stabilnych narzędzi, strategii i rozwiązań już nie istnieje. Władze publiczne zaczynają dostrzegać, że bez względu na to, jak zarządzają i ile wysiłku wkładają w ten proces, coraz mniej od nich zależy. W takich warunkach klasyczne metody programowania rozwoju przestają się sprawdzać. Obok szlifowania zdolności proceduralnych, doskonalenia technik i budowania nowych narzędzi, **coraz większe znaczenie zyskują działania służące wykształceniu w administracji trzech zdolności: uczenia się, adaptacji i refleksji**. Ludzie i organizacje włączone w proces zarządzania strategicznego powinni „nauczyć się uczyć”, aktywnie zmieniać i podejmować pewne decyzje z wyprzedzeniem, zamiast reagować na zaistniały już problem.

„Mam wrażenie, że kiedy rozmawiamy o zarządzaniu strategicznym to wciąż nie dostrzegamy radykalnych przeobrażeń, które zachodzą w tym zakresie. Nasze rozumienie zarządzania strategicznego, mocno statyczne i pozytywistyczne, w coraz większym stopniu ma walor historyczny. Gwałtowne, coraz mniej przewidywalne zmiany społeczne i gospodarcze zmuszają do rewizji wielu założeń leżących u podstaw klasycznie pojmowanego zarządzania strategicznego. Coraz częściej okazuje się, że misterne plany, wyrafinowane mechanizmy zarządzania oraz techniki prognozowania przyszłości okazują się zawodne w konfrontacji z kompleksowym i dynamicznym światem społecznym. Skłania to wiele osób do stawiania pytania czy zarządzanie strategiczne ma jeszcze sens, szczególnie jeśli myślimy o nim w sposób konwencjonalny. Dodatkowym czynnikiem, który wymusza ponowne przemyślenie reguł klasycznego zarządzania strategicznego jest skrócanie się horyzontu planowania. Kiedyś



*ustanawiany cele strategiczne i plany służące ich osiągnięciu w horyzoncie 15-20 lat. Teraz horyzont planowania zredukowano do kilku lat, oraz wprowadzono zasadę regularnych corocznych przeglądów dokumentów strategicznych i ich korygowania. Czy to jeszcze jest zarządzanie strategiczne czy jedynie adaptacja do zmian w otoczeniu.” (Stanisław Mazur)*

Wiąże się to również z potrzebą wbudowania w system zarządzania pewnej elastyczności. Zachodzące procesy gospodarcze, społeczne i polityczne prowadzą czasami do zupełnie nieprzewidywalnych skutków. Dlatego **w zarządzaniu strategicznym ważniejsze okazują się zdolności analityczne i adaptacyjne niż techniczna poprawność i skuteczność realizacji założonych planów**. Władze publiczne muszą wiedzieć, jak planować rozwój w odniesieniu do zmieniających się uwarunkowań występujących w określonych obszarach działalności.

*„Coraz częściej mówi się, że planowanie strategiczne, jeżeli w ogóle ma istotną wartość, to polega ona na wytyczaniu kierunku zmian. Wiele przemawia za trafnością tych opinii. Ważniejszą kwestią, niż myślenie o szlifowaniu proceduralnych zdolności, doskonaleniu technik, budowaniu lepszych narzędzi zarządzania strategicznego, chociaż oczywiście to trzeba robić, jest myślenie o tym, jak wykreować w administracji publicznej czy szerzej w instytucjach sektora publicznego trzy zdolności –organizacyjnego uczenia się, adaptacji i refleksji. (...) Bez tego system zarządzania sprawami publicznymi staje się jedynie zbiorem mniej lub bardziej racjonalnych technik i narzędzi, pozbawionym walorów jakim jest zdolność strategicznego odczytywania wyzwań, konstruowania racjonalnych sposobów reagowania na nie oraz twórczej i antycypacyjnej adaptacji do zmian zachodzących w jego wnętrzu i otoczeniu.” (Stanisław Mazur)*

## **6. Stworzenie silnego centrum koordynacji zarządzania strategicznego**

Należy stworzyć w systemie państwa silne centrum koordynacji, które odpowiadałoby za zharmonizowanie i monitorowanie procesu wdrażania strategii w administracji centralnej i samorządowej. Jego rolą miałyby być także kreowanie nowych rozwiązań w dziedzinie zarządzania strategicznego, ich programowanie i nadzorowanie procesu wdrażania. Powołanie takiej struktury stanowiłoby równocześnie odpowiedź na problemy związane z brakiem wyraźnego podziału obowiązków i odpowiedzialności w procesach planowania rozwoju.

*„Fundamentalną rzeczą jest wygenerowanie w systemie zarządzania Państwem ośrodka, który miałby rzeczywistą zdolność dokonywania diagnozy strategicznej, formułowania suwerennych celów rozwojowych, tworzenie wariantów polityk publicznych służących ich osiągnięciu oraz umiejętność strategicznej koordynacji działań mających na celu realizację wspomnianych celów Kraje uchodzące za sprawnie zarządzane ośrodki takowe posiadają ” (Stanisław Mazur)*

*„Problemem polskiej administracji (...) jest to, że mamy taki system, w którym jest bardzo wiele ośrodków, które mają wpływ na funkcjonowanie administracji” (Andrzej Trzęsiana)*

*„Warto wrócić do kwestii (...) braku przywództwa i właściciela, jeśli chodzi o reformę administracji publicznej (...) nie możemy po prostu udawać, że tego problemu nie ma” (Wojciech Wróblewski)*

## **7. Wypracowanie systemu reguł dla działań realizowanych w zakresie wzmocnienia zarządzania strategicznego**

W procesie naprawy i doskonalenia systemu zarządzania strategicznego istotne jest określenie reguł, przez pryzmat których możliwa byłaby ocena elementów realizowanych w tym obszarze. Wśród nich powinny znaleźć się: reguła zmiany – każdy projekt realizowany ze środków publicznych musi prowadzić do faktycznej zmiany w jakiejś sferze działalności, reguła trwałości interwencji zapewniająca perspektywiczne i długofalowe jej oddziaływanie, reguła interwencji dużej skali – rozdrabniając środki trudno jest bowiem realizować kluczowe (a przez to często kosztowne) projekty oraz reguła odpowiedzialności – do każdego działania należy przypisać instytucję/jednostkę, która byłaby za nie odpowiedzialna. Przyczyniłoby się to do udoskonalenia systemu realizacji przyjętych celów i poprawy egzekwowania strategii rozwoju, służąc osiągnięciu rzeczywistej wartości dodanej z planowania strategicznego.

*„Jeżeli budujemy system, to system musi mieć reguły. W tym przypadku myślę o regułach, przez pryzmat których możliwe byłoby dokonanie rzetelnej oceny jakości działania systemu, na przykład zarządzania strategicznego”. (Stanisław Mazur)*

## **8. „Więcej suwerennej myśli rozwojowej”**

Planowanie strategiczne w Polsce jest w znacznej mierze pochodną wymogów stawianych przez Komisję Europejską. Tworzone w jednostkach terytorialnych strategie rozwoju nie kanalizują działalności samorządu. Sformułowane w nich cele obejmują na tyle szeroki zakres zadań, by ich zakres merytoryczny był zgodny z obecnymi i przyszłymi możliwościami aplikacyjnymi w ramach programów pomocowych.

*„W dotychczasowych wypowiedziach często pojawiała się kwestia zdolności naszego Państwa do formułowania suwerennej myśli rozwojowej. W dużej mierze podzielam te obawy. Mam wrażenie, że coraz częściej cele rozwojowe i plany służące ich osiągnięciu przedstawiane w dokumentach strategicznych rządu stanowią jedynie mechaniczne odzwierciedlenie celów stanowionych przez technokratyczny aparat Komisji Europejskiej. Jeśli to spostrzeżenie uznać za uprawnione, a tak uważam, to mielibyśmy do czynienia z wyrazem rezygnacji z budowania suwerennych, w wymiarze programowym, wizji i celów rozwojowych oraz sposobów ich osiągnięcia. Byłoby to symptomem słabości Państwa i jego aparatu administracyjnego w sferze o znaczeniu centralnym dla prowadzenia polityki rozwoju, czyli sferze wytyczania kierunków i celów strategicznych. (Stanisław Mazur)*

Z jednej strony takie podejście jest zrozumiałe, ponieważ od władz publicznych oczekuje się aktywnej postawy w ubieganiu się o środki, które mogą przyczynić się do rozwoju zarządzanego przez nich obszaru, z drugiej strony wypacza to ideę zarządzania strategicznego. Logika minimalizowania ryzyka utraty środków prowadzi bowiem do sytuacji, w której wśród projektów realizowanych przez władze publiczne rzadko znajdują się te trudne i niepewne – ale też równocześnie – ambitne, mogące przynieść rzeczywistą zmianę i poprawę sytuacji w dziedzinie, której dotyczą. Planując interwencje należy zatem pamiętać, że Fundusze Europejskie nie obejmują wszystkich obszarów działalności i w związku z tym nie rozwiążą wszystkich problemów rozwojowych.

*„Strategie generalnie są pisane pod fundusze, przede wszystkim pod fundusze unijne, co samo w sobie nie jest czymś złym, bo to jest mechanizm uzgadniania celów strategicznych państwa, jeszcze szerzej Unii Europejskiej, z celami regionalnymi i lokalnymi. Problemem jest jednak to, że te strategie są pisane bardzo często tylko pod fundusze (...). To powoduje, że te strategie są bardzo często rozmyte, bez jasnego, ostrego stawiania celów, bo strategia w intencji twórców nie ma być narzędziem (...) zarządzania strategicznego, tylko strategia ma być dokumentem, który wyjmuje się z półki wtedy, kiedy pisze się wniosek o dofinansowanie przedsięwzięcia. W związku z tym, pisząc strategię nie należy sobie zamykać możliwości aplikowania o środki zewnętrzne. Stąd, formułuje się jej cele możliwie szeroko, możliwie ogólnie, po to, żeby w każdej chwili można było z jej zapisów skorzystać występując do (...) instytucji nadrzędnej, która tymi środkami dysponuje. W jakimś sensie strategie są częścią takiego ogólnego problemu – pewnego klientelizmu samorządów wobec administracji innych samorządów, bo mamy środki unijne w gestii marszałków, w gestii samorządu województw, i klientelizmu samorządów wobec instytucji administracji rządowej dysponujących środkami unijnymi.” (Jacek Kozłowski)*

*„Uważam, że troska o pozyskiwanie funduszy operacyjnych nie stoi w sprzeczności z opracowaniem strategii. To winno być równolegle prowadzone, bowiem planowanie strategiczne ma własne, liczne i ważne zadania”. (Adam Kowalewski)*

## **Ocena Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój w zakresie zarządzania strategicznego**

---

W opinii uczestników debaty, Program Operacyjny „Wiedza- Edukacja-Rozwój” (w wersji dostępnej w październiku 2013) nie odpowiada na najważniejsze wyzwania i potrzeby planowania strategicznego w Polsce. Przede wszystkim problematyka zarządzania strategicznego ujęta jest w nim zbyt wąsko. Zadania, które mają służyć doskonaleniu tej dziedziny, dotyczą właściwie wyłącznie kwestii budżetu zadaniowego i wzmocnienia jakościowego planowania przestrzennego, co jakkolwiek ważne, nie wyczerpuje katalogu spraw, które powinny się w takim programie znaleźć. Trudno zatem mówić o strategicznym charakterze tego dokumentu.

*„Jak rozumiem, jednym z celów tego spotkania oczywiście było zdiagnozowanie sytuacji w tym zakresie, ponarzekania trochę, ale też i jakby próby umiejscowienia jakiegoś wniosku w tych dokumentach, który projekt żeśmy tutaj otrzymali. W tym opisie przedsięwzięć w celach 1 i 3, cały cel 4 jest poświęcony praktycznie właśnie poprawie zarządzania strategicznego i finansowego na wszystkich szczeblach, przy czym później jak się czyta te zadania, to połowa zadań to jest budżet zadaniowy, czyli to finansowe te aspekty (...) Mamy właśnie budżet zadaniowy plus planowanie przestrzenne, tak, i nam by zależało na tym, żeby pomiędzy tymi dwoma elementami albo przed, albo może i na końcu (...) a może i zamiast, zwłaszcza jak coś tam wypada, żeby tu wprowadzić zadania związane właśnie z doskonaleniem tej działki, o której mówimy, czyli tej bardziej kompleksowej, czyli tego planowania strategicznego ogólnego” (Marian Kachniarz).*

*„Ja bym chciał, żeby napisać po kolei co trzeba zrobić, żeby zarządzanie strategiczne funkcjonowało, bo nie obrażając Programu, jak ja go przeglądałem, to przyznam się, że ja (...) nie znalazłem, być może nie umiałem szukać, myśli przewodniej zestawienia tych wszystkich*

*zapisów. Mamy ciekawe różne rzeczy, ja nie kwestionuję poszczególnego zdania, że jest potrzebne, ale mnie się to nie składa na strategiczną koncepcję zrealizowania czegoś (...). Ja bym marzył sobie, znowu nie wiem, czy to Unia pozwoli, czy nie pozwoli, ale ktoś to powinien zrobić, program prowadzenia zarządzania strategicznego w Polsce zaczynając od poszczególnych etapów, a potem się zastanowić co można wprowadzić do finansowania przez Unię. Być może nie wszystko. Trzeba coś dofinansować, coś poszukać innych środków, nie wiem, ale to jest wtórna rzecz. Ale wprowadzić logiczną koncepcję, nie wiem, czy jest możliwe, ale przyznam się, że jeżeli tego nie będzie to obawiam się, że nie będziemy mieli efektów (Jerzy Regulski).*

POWER w odniesieniu do zarządzania strategicznego i finansowego bardzo wyraźnie skupia się na kwestii wdrażania budżetu zadaniowego i zakłada jego szersze wykorzystanie na poziomie jednostek samorządu terytorialnego. Zasługuje to na osobny komentarz. W obecnej formule rozwijanej na szczeblu centralnym, budżet zadaniowy służy raczej celom sprawozdawczości budżetowej, księgowości niż osiągnięciu większej efektywności zarządzania. Dysponenci budżetu państwa przekazując do Ministerstwa Finansów wskaźniki wykonania poszczególnych zadań nie otrzymują informacji zwrotnej. W związku z tym nie mogą porównać się do innych jednostek organizacyjnych, co utrudnia im rzetelną samoocenę i zmniejsza presję na poprawę skuteczności prowadzonych działań. Tworzenie sprawozdawczości w układzie budżetu zadaniowego staje się dla nich dodatkową pracą, która nie niesie ze sobą istotnej wartości dla procesu zarządzania strategicznego. Należy przemodelować to podejście. Opracowując i wdrażając system budżetów zadaniowych na poziomie lokalnym trzeba zadbać o walor informacyjny tego narzędzia. Dane dotyczące wyników realizacji zadań publicznych powinny być ogólnie dostępne, co stworzyłoby załączek *benchmarkingu* jednostek samorządowych oraz ułatwiłoby ocenę ich władz przez mieszkańców.

*„Tu jest zapis moim zdaniem ogromnie ważny o budżetach zadaniowych jednostek samorządu terytorialnego, bo w administracji publicznej właśnie brakuje nam takiego myślenia zorientowanego na realizację zadań (...). Grzechem w administracji publicznej jest niewykorzystanie pieniędzy, które nam przyznano w budżecie. Rządziej, chociaż to też się monitoruje, nieosiągnięcie założonych w budżecie dochodów, natomiast nikt tak naprawdę w administracji publicznej nie myśli o kosztach działalności, dopóki dopóty tych kosztów nie zna. (...). [Obecnie] budżet zadaniowy jest narzędziem wyłącznie sprawozdawczości dla centralnego księgowego, którym jest Minister Finansów. My jako dysponenci środków budżetu państwa nie otrzymujemy z budżetu zadaniowego informacji zwrotnej. Ja nie potrafię się porównać z innymi urzędami wojewódzkimi, porównując wskaźniki wykonania budżetu zadaniowego w moim urzędzie wojewódzkim z osiąganymi przez innych wojewodów, bo nie dostaję z powrotem tej informacji, którą przekazuję do góry, więc w związku z tym to jest tylko niepotrzebna stracona przez nas praca na tworzenie dodatkowej równoległej sprawozdawczości w układzie budżetu zadaniowego, która nie służy niczemu, ponieważ ona nie osiągnie żadnego efektu, bo ja nie wyegzekwuję większej efektywności dopóki, dopóty ja nie będę miał punktu odniesienia (Jacek Kozłowski).*

Dobrym podsumowaniem przeprowadzonej debaty są dwie przytoczone niżej wypowiedzi jej uczestników. Trudno powiedzieć, aby były one utrzymane w optymistycznym duchu.

*„Mamy oczywiście problem z zarządzaniem strategicznym z uwagi na różne uwarunkowania on jest traktowany tak jak jest traktowany, ale co do perspektywy POWER-a to jestem bardziej pesymistyczny, dlatego że [klucz doboru interwencji w ramach programu jest wyborem negatywnym], to znaczy będzie wybierane to, co jest bezpieczne. Tak naprawdę widzę w tym pewien mit programowania, nie będziemy wybierali rzeczy trudnych, niepewnych albo takich, co do końca jeszcze nie wiemy w tym momencie jak powinno się je zrobić, bo nie będziemy w stanie wypracować tam tego, czy tamtego, wskaźnikować to, w związku z tym wybierzmy rzeczy bezpieczne, bo jeżeli postąpimy inaczej to będą kary finansowe, a przecież nam nie zależy na utracie środków” (Andrzej Trzęsiara).*

*„Filozofowie mówili: wiedza o niewiedzy jest początkiem mądrości. Wiemy już, co wymaga zmiany i poprawy. Tym czymś jest system zarządzania strategicznego Państwem. Bez zbudowania systemu nowoczesnego, sprawnego i efektywnego będziemy, jako Państwo, tracić szanse rozwojowe i marnować zasoby dryfując w kierunku państw o znaczeniu peryferyjnym. Tak nie musi się stać. Wymagałoby to jednak zrozumienia przez elity rządzące wagi tego problemu i podjęcia przez nie odpowiednich decyzji będących wyrazem odpowiedzialności za sprawy publiczne. Niewiele jednak wskazuje, aby w najbliższym czasie to się miało zdarzyć. Nie znajduję tutaj podstaw do optymizmu (Stanisław Mazur).*