



Anita Perska-Tembłowska

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

## ROLA ANALIZY OTOCZENIA W STRATEGIACH ROZWOJU GMIN

**Abstrakt.** Otoczenie stanowi nierozzerwalny element analizy funkcjonowania współczesnych organizacji. Badacze skupiają się na identyfikacji elementów i cech otoczenia istotnych z punktu widzenia zarządzających przedsiębiorstwami. Występuje deficyt w zakresie badań nad otoczeniem jednostek terytorialnych, w szczególności w kontekście formułowania założeń strategicznych ich rozwoju. Celem artykułu było wyjaśnienie istoty analizy otoczenia podejmowanej w procesie planowania strategicznego rozwoju gmin. Za podstawę teoretyczną przyjęto nowe zarządzanie publiczne i współzarządzanie. Wskazano na potrzebę uwzględnienia analizy otoczenia w procesie wyboru celów strategicznych gmin i formułowania strategii rozwoju. Odniesiono się do wybranych wyników badania polegającego na przeprowadzeniu wywiadów pogłębionych na temat uwarunkowań i kryteriów wyboru celów strategicznych gmin w perspektywie współzarządzania. Artykuł oparty został na analizie logicznej.

**Słowa kluczowe:** strategia rozwoju gminy, cel strategiczny, nowe zarządzanie publiczne, współzarządzanie

### WPROWADZENIE

Gminy jako podstawowe jednostki samorządu terytorialnego odpowiedzialne są za dostarczenie szerokiego spektrum usług publicznych (administracyjnych, społecznych, technicznych) i prowadzą politykę rozwoju. W gminach formułuje się strategię ich rozwoju, które zawierają założenia strategiczne i wskazują na priorytety rozwojowe. Po etapie formułowania strategii rozwoju następuje jej wdrażanie, monitorowanie i ewaluacja. O ile zagraniczna literatura przedmiotu przechodzi kolejny etap rozwoju, polskie opracowania odnoszą się do wybranych aspektów strategii rozwoju gmin, przy czym

w porównaniu do początkowych lat XXI w. obserwuje się wyraźny spadek zainteresowania problematyką.

Wraz z przywróceniem samorządu terytorialnego na szczeblu gmin, obserwowano realną potrzebę w zakresie wyznaczenia kierunków ich rozwoju. Późniejszym bodźcem do tworzenia strategii rozwoju gminy były wymagania formalne posiadania takiego dokumentu przy aplikowaniu o środki unijne. Skutkiem powyższych było wyraźne zainteresowanie tą tematyką przez polskich badaczy, wśród których dominowali przedstawiciele ekonomii i nauk o zarządzaniu oraz działów geografii społeczno-ekonomicznej i regionalnej. W ostatnich latach szczególnie aktywni w podejmowaniu prac badawczych

---

dr Anita Perska-Tembłowska, Katedra Zarządzania Strategicznego, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, al. Niepodległości 10, 61-875 Poznań, Poland, e-mail: [anita.perska@ue.poznan.pl](mailto:anita.perska@ue.poznan.pl)

w omawianym zakresie byli badacze reprezentujący nauki o zarządzaniu, którzy skierowali swoje zainteresowanie na organizacje publiczne i różne aspekty ich funkcjonowania. Równoległe następuje osadzenie na gruncie polskim założeń koncepcji nowego zarządzania publicznego i współzarządzania.

Za cel artykułu przyjęto wyjaśnienie istoty analizy otoczenia podejmowanej w procesie planowania strategicznego rozwoju gmin. Zwrócono uwagę na potrzebę analizy otoczenia przy formułowaniu celów strategicznych gmin i strategii rozwoju. Odniesiono się do wybranych zagadnień z zarządzania strategicznego i zarządzania publicznego. Za podstawę teoretyczną przyjęto nowe zarządzanie publiczne i współzarządzanie. W artykule zawarto wybrane wyniki badania zrealizowanego w ramach projektu badawczego pt. *Uwarunkowania i kryteria wyboru celów strategicznych gmin w perspektywie współzarządzania* (działanie zostało sfinansowane przez Narodowe Centrum Nauki w konkursie Miniatura 1, nr rej. wniosku 2017/01/X/HS4/01878), w zakresie podejmowania analizy wpływu otoczenia na sytuację gminy i uwzględnienia otoczenia (występującej w nim sytuacji, zjawisk i procesów) przy wyborze celów strategicznych gmin. Badaniem objęto 40 gmin o różnym typie administracyjnym, zróżnicowanych pod względem liczby ludności i uzyskiwanych dochodów. Przeprowadzono wywiady pogłębione z osobami zarządzającymi mającymi wiedzę na temat wyboru celów strategicznych gmin. Wywiady zrealizowano od lipca do listopada 2018 r.

## OTOCZENIE JAKO WYZWANIE DLA ZARZĄDZANIA STRATEGICZNEGO WSPÓŁCZESNYMI ORGANIZACJAMI

Jak wszystkie organizacje, jednostki samorządu terytorialnego są systemami otwartymi, funkcjonują więc w otoczeniu, które wpływa na zachodzące w nich procesy, a działanie tych jednostek przynosi skutki dla otoczenia (Danielewicz, 2011, s. 30; Nowak, 2006, s. 65–66). Powszechnie za otoczenie przyjmuje się wszystko to, co jest poza organizacją. Definiowanie otoczenia następuje najczęściej przez wskazanie jego struktury i cech (Małkowska-Borowczyk, 2011, s. 120). Otoczenie organizacji we wczesnych pracach z zakresu organizacji i zarządzania było pomijane lub zakładano brak jego wpływu (Małkowska-Borowczyk, 2011, s. 115). Do wzrostu zainteresowania tym pojęciem przyczynił się rozwój ogólnej teorii systemów. Od połowy XX w. otoczenie

jest tematem wielu prac z zakresu zarządzania, przy czym występują różne podglądy na temat jego istoty czy struktury (Małkowska-Borowczyk, 2011, s. 115; Urbanowska-Sojkin, 2014, s. 155). Ponadto otoczenie jako przedmiot zainteresowania naukowego rozważać można w kontekście różnych szkół w zakresie zarządzania strategicznego (Oblój, 2014, s. 27–119; Urbanowska-Sojkin, 2014, s. 156–161).

Zarządzenie strategiczne określane jest jako „proces definiowania i redefiniowania strategii w reakcji na zmiany otoczenia lub wyprzedzający te zmiany, a nawet je wywołujący, oraz sprzężony z nim proces implementacji, w którym zasoby i umiejętności organizacji są tak dysponowane, by realizować przyjęte długofalowe cele rozwoju, a także by zabezpieczyć istnienie organizacji w potencjalnych sytuacjach nieciągłości” (Krupski, 2007, s. 97). W zarządzaniu strategicznym ważne jest dostosowanie organizacji do otoczenia. Według Ansoffa „jest to zatem stały proces budowania organizacji, dopasowywania jej podstawowych wymiarów w ten sposób, aby uczynić działanie skutecznym w danym typie otoczenia” (1985, s. 14). Wiele definicji zarządzania strategicznego odnosi się bezpośrednio do zarządzania strategicznego przedsiębiorstwem, niemniej w swojej istocie odwołują się do podejmowania działań w odniesieniu do otoczenia, w którym funkcjonują przedsiębiorstwa (Urbanowska-Sojkin i in., 2007, s. 37). Takie ujęcie zarządzania strategicznego przedsiębiorstwem za jego główny walor pozwala przyjąć w znacznym stopniu redukcję niepewności, której źródłem jest otoczenie przedsiębiorstwa (Urbanowska-Sojkin i in., 2007, s. 38). Sam proces dostosowywania się przedsiębiorstwa do otoczenia zalicza się do kategorii procesów uczenia się i wykorzystywania wiedzy (Urbanowska-Sojkin, 2014, s. 154), natomiast zarządzanie strategiczne polega na opracowaniu, przygotowaniu, wdrażaniu i kontrolowaniu strategii (Urbanowska-Sojkin i in., 2007, s. 45).

Analizując otoczenie w perspektywie historycznej, Ansoff (1985, s. 58) wyróżnił następujące tendencje: wzrost nowości zmiany, wzrost intensywności otoczenia, wzrost szybkości zmian otoczenia oraz rosnącą złożoność otoczenia. Chociaż Ansoff rozważał łącznie przedsiębiorstwa i instytucje niedochodowe jako przynależne do klasy organizacji nazywanej przez niego jako „służąca otoczeniu” (Ansoff, 1985, s. 31), podaje skutki wzrostu turbulencji otoczenia dla każdej z nich oddzielnie. W przypadku przedsiębiorstw zauważa przejście od marketingu i produkcji do świata technologii, obcych

konkurentów, nowych konsumentów, refleksji nad rolą przedsiębiorstwa w społeczeństwie. Z kolei w instytucjach następuje odejście od perspektywy wewnętrznej i otwarcie się na otoczenie. Dzięki temu zwrócono uwagę na społeczeństwo, które zarówno podważa społeczne dostosowanie instytucji niedochodowych, jak i żąda rozwoju ich usług oraz podniesienia efektywności (Ansoff, 1985, s. 56–57).

## OD ADMINISTROWANIA DO WSPÓŁZARZĄDZANIA

W kontekście podjętego tematu, zagadnienie otoczenia w zarządzaniu organizacjami powinno być uzupełnione rozważaniami na temat zmian zachodzących w sektorze publicznym. Można przyjąć, że współczesna administracja publiczna na kontynencie europejskim zaczęła się kształtować w XVII–XVIII w. (Izdebski, 2001, s. 13 i nast., za: Izdebski, 2007, s. 9). Administracja publiczna była wówczas traktowana jako instrument wykonywania przepisów ustaw i innych formalnych źródeł prawa, a jej dorobek jest szczególnie istotny dla funkcji reglamentacyjno-porządkowej, wyrażającej się w wydawaniu aktów prawnych (Izdebski, 2007, s. 10). Kształtująca się od połowy XIX w. administracja publiczna zwracała uwagę nie tyle na wykonywanie prawa, ile decyzji politycznych, które stoją za rozstrzygnięciami prawnymi, oraz precyzującymi zasady stosowania prawa (Zawicki, 2011, s. 17–22). Dla tego etapu charakterystycznym określeniem jest „biurokracja”, w szczególności w kontekście jej związku z prawem i z systemem politycznym (Izdebski, 2007, s. 11). Od lat 80 XX w. obserwuje się kształtowanie nowych podejść, które skupiają się na stosunku administracji do innych składników systemu społeczeństwa (Bosiacki i in., 2010; Izdebski, 2007, s. 11).

Administracja publiczna (wraz z nią biurokracja) zaczyna ustępować miejsca innym terminom i koncepcjom, opisanym w kolejnych akapitach. Do nazwania pierwszej z koncepcji posłużył termin *management*, określający domenę nauki zarządzania, łączący się ściśle z poszukiwaniami właściwej organizacji i metod działania podmiotów gospodarki rynkowej (*generic management*), a odnoszonymi następnie – jako *public management* – do podmiotów sfery publicznej (Izdebski, 2007, s. 11). Drugi z terminów – *governance* – za punkt odniesienia przyjął przede wszystkim społeczeństwo obywatelskie i objął swoim zakresem podmioty gospodarki rynkowej (*corporate governance*), podmioty sfery społeczeństwa obywatelskiego (*civic governance*),

a także – w kontekście powyższych kategorii podmiotów – instytucje publiczne (*public governance*) (Izdebski, 2007, s. 11–12; Izdebski, 2011, s. 41–42).

Wraz z rozrostem sektora publicznego oraz kryzysami gospodarczym, politycznym oraz wartości tradycyjnej administracji publicznej, w latach 80 XX w.<sup>1</sup> pojawiła się koncepcja określana *New Public Management* (Zawicki, 2011, s. 17, 22–30), tłumaczona jako nowe zarządzanie publiczne. Była to próba „zblżenia administracji publicznej do gospodarki rynkowej w celu zapewnienia jej sprawności w kategoriach należytego wykorzystywania środków publicznych dla osiągnięcia zaprogramowanych celów” (Izdebski, 2007, s. 12). Nowe zarządzanie publiczne korzysta z dorobku zarządzania w sektorze prywatnym. Wyróżnić można różne kategorie instrumentów, m.in.: orientację na rezultaty oraz klienta, doskonalenie świadczenia usług publicznych, mierzenie działalności, menedżerski sposób kierowania, planowanie i zarządzanie strategiczne (Zawicki, 2011, s. 51–53; Mickiewicz, 2015, s. 43). Pomimo braku wprowadzenia reform nowego zarządzania publicznego w Polsce, prawo polskie umożliwia stosowanie instrumentów nowego zarządzania publicznego (Zawicki, 2011, s. 123).

Od połowy lat 90. XX w. zaczęła kształtować się koncepcja *public governance* (Zawicki, 2011, s. 17), określana mianem współzarządzania. O ile punktem odniesienia *public management* są obywatele jako konsumenci, to w ramach *public governance* działanie koncentruje się na obywatelach jako interesariuszach (*stakeholders*) (Izdebski, 2007, s. 16; 2011, s. 42). Następuje „podchodzenie do sektora publicznego, a zwłaszcza administracji publicznej, jak do ważnego elementu sieci społeczeństwa obywatelskiego (w szerszym znaczeniu), pozostającego w interakcji z członkami (jednostkami, grupami) społeczeństwa obywatelskiego (w znaczeniu węższym) poprzez odpowiednie procedury partycypacyjne i konsultacje z interesariuszami” (Zawicki, 2011, s. 17). Administracja publiczna i jej istotny element, jakim jest samorząd, traktowane są jako część mechanizmów życia społeczeństwa, która uczestniczy w rozwiązywaniu problemów zbiorowych przy udziale zainteresowanych jednostek i grup lub ich przedstawicieli (Izdebski, 2011, s. 43).

<sup>1</sup> Inni autorzy wskazują na początek lat 90 XX w. (Izdebski, 2007, s. 12).

## ISTOTA PUBLICZNEGO ZARZĄDZANIA STRATEGICZNEGO

Można przyjąć, że współczesne organizacje cechuje wzrastający poziom zmienności otoczenia, co wymusza na nich szybkie dopasowywanie się do nowych wymagań (Krzakiewicz i Cyfert, 2013, s. 228). Dotyczy to zarówno organizacji prywatnych, jak i publicznych, które również powinny kształtować swoją przyszłość za pomocą planów w uporządkowany i racjonalny sposób. Zarządzanie strategiczne w administracji publicznej dotyczy zazwyczaj organizacji działającej w sektorze publicznym lub wspólnoty terytorialnej (Zawicki, 2011, s. 68–69).

Wyróżnić można różne etapy zmiany orientacji jednostek osadniczych w zakresie nastawienia władz jednostek terytorialnych do głównych partnerów i interesantów. W kontekście omawianego tematu najbardziej istotny jest etap orientacji strategicznej, wyróżniony jako ostatni (wcześniejsze orientacje to: administracyjno-biurokratyczna, obsługowa, promocyjna, marketingowa). Orientację strategiczną charakteryzuje to, że gminy koncentrują się na osiąganiu celów długoterminowych i kierują się opracowanymi planami strategicznymi. Istotnym aspektem jest analizowanie wpływu otoczenia na sytuację jednostki. Następuje badanie oczekiwań i potrzeb interesantów (głównie w zakresie usług publicznych) oraz systematyczne komunikowanie się z nimi. Ponadto stopień osiągnięcia założonych celów jest kontrolowany (Szromnik, 2012, s. 70–73). Można przyjąć, że istotą tego etapu jest zarządzanie strategiczne.

Terminy „publiczne zarządzanie strategiczne” i „strategiczne zarządzanie publiczne” są powszechnie przyjętymi, m.in. występują w zagranicznych i polskich pozycjach literaturowych (Kožuch, 2004; Mickiewicz, 2015, s. 41). Występują również publikacje naukowe, w których autorzy posługują się określeniem: zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym czy regionalnym (Biniecki i Szczupak, 2001; Sztando, 2017). Zarządzanie strategiczne w samorządzie terytorialnym definiowane jest jako „ukierunkowany na przyszłość proces planowania i wyboru celów rozwoju oraz zadań realizacyjnych, wdrażania przyjętych postanowień, a także

monitorowania i kontroli wykonania przyjętych ustaleń” (Bryson, 2004, s. 32–34; Gawroński, 2010, s. 31–32; Matusiak, 2015, s. 182–184). Ponadto znaleźć można definicje zarządzania strategicznego odnoszące się do poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego. Jednostką samorządu terytorialnego odpowiedzialną za szereg zadań publicznych i najbliższą mieszkańcom (m.in. ze względu na obywatelski charakter organów stanowiących) jest gmina (Izdebski, 2011, s. 15).

Celem zarządzania strategicznego jest ustalenie podstawowych kierunków rozwoju gminy i sposobów ich realizacji (Gajdzik, 2008, s. 27). Przez kierunki rozwoju rozumie się różne kategorie (typy) działań służące wprowadzeniu celów w życie. Wokół nich koncentrowane są środki dostępne władzy publicznej (Biniecki i Szczupak, 2001, s. 64). Najczęściej zarządzanie strategiczne w jednostkach samorządu terytorialnego kojarzone jest ze strategiami (Sztando, 2017, s. 90). Za strategię rozwoju gminy przyjmuje się „długookresowy (perspektywiczny) program działania, określający strategiczne cele rozwoju oraz kierunki i priorytety działania (cele operacyjne i zadania realizacyjne), a także alokację środków finansowych, niezbędnych do realizacji tych celów i działań” (Kožuch i Kożuch, 2012, s. 142). Rozumienie strategii rozwoju gminy przez wielu autorów jest zbieżne z definicją planu strategicznego organizacji rozumianego jako ogólny plan zawierający decyzje dotyczące alokacji zasobów oraz priorytetów i działań niezbędnych do osiągnięcia celów strategicznych (Griffin, 2017, s. 197).

Przy budowaniu strategii rozwoju gminy wykorzystywane są różne podejścia. Gminy podejmują samodzielnie trud przygotowania własnej procedury, korzystają z wiedzy i umiejętności ekspertów z zewnątrz, bazują na sposobie opracowania strategii opisanym w podręcznikach i poradnikach albo korzystają z doświadczeń innych gmin (Wojciechowski, 2012, s. 227). Przy opracowywaniu strategii rozwoju gminy kierują zaproszenie do reprezentantów społeczeństwa lokalnego. Prace podejmowane są w zróżnicowanych tematycznie zespołach i mają charakter warsztatów (Gajdzik, 2008, s. 28). Za warunek powodzenia strategii przyjmuje się aprobatę możliwie najszerszego kręgu mieszkańców i innych użytkowników gminy (Wojciechowski, 2012, s. 228). Podkreśla się rolę dialogu i demokratyzacji procesu planowania i wdrażania strategii (Matusiak, 2015, s. 182).

<sup>2</sup> W literaturze zagranicznej występuje określenie *strategic public management* (SPM) (Crow, Bozeman, 1998, s. 51, za: Kożuch, 2004, s. 179).

## ANALIZA OTOCZENIA W PROCESIE FORMUŁOWANIA STRATEGII ROZWOJU GMIN

Jedną ze zmian, jakie zachodziły w latach 90. XX w., było reaktywowanie samorządu terytorialnego (Izdebski, 2011, s. 90–97; Pająk, 2001, s. 9 i 10). Uznano, że wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym powinny rozwiązywać upodmiotowione samorządy lokalne (gminy), czego wyrazem jest m.in. ustanawianie przez nie własnego budżetu (Pająk 2001, s. 7).

W praktyce polskich gmin, w tym nawet dużych miast, planowanie strategiczne cechuje stosunkowo ogólny poziom (Matusiak, 2015, s. 185). Po blisko 30 latach reaktywowania samorządu terytorialnego na szczeblu gminy dostrzec można różne uwarunkowania jego rozwoju. Systematyczna i wnikliwa analiza otoczenia gmin powinna być nieodzownym elementem ich działania.

Podchodząc do czynności mających na celu dokonanie analizy otoczenia organizacji, należy zastanowić się nad charakterem organizacji. W literaturze dotyczącej zarządzania strategicznego znaleźć można wiele odniesień do otoczenia przedsiębiorstwa i metod jego analizy. Ze względu na inną specyfikę funkcjonowania organizacji publicznych, nie mogą one być w sposób bezpośredni przełożone na ten grunt bez modyfikacji i uzupełnienia. Informacje o otoczeniu organizacji publicznych odnaleźć można przede wszystkim w literaturze z zakresu zarządzania publicznego. W literaturze wyróżnia się trzy rodzaje środowisk organizacji publicznych – środowisko instytucjonalne, operacyjne oraz wewnętrzne (Bryson, 2004, s. 33, 38; Koźuch, 2004, s. 184–185; Koźuch, 2011, s. 10).

Środowisko instytucjonalne to warunki, w jakich działa organizacja, wyodrębniając narodowy i globalny kontekst polityczny, prawny, a także ekonomiczny, kulturowy, techniczny i technologiczny, edukacyjny oraz naturalny (Koźuch, 2004, s. 184–185; Koźuch, 2011, s. 10). Podział ten nawiązuje do tzw. generalnej segmentacji, czyli wyróżnienia następujących segmentów otoczenia: polityczno-ekonomicznego, społecznego i technologicznego. Analizie i ocenie makrootoczenia służy metoda PEST i jej odmiany (m.in. PESTEL). Obok generalnej segmentacji otoczenia, innym merytorycznym sposobem podejścia do segmentacji otoczenia jest analiza strategicznych interesariuszy organizacji (Obłój, 2014, s. 179–181 i 187–195).

Za środowisko operacyjne przyjmuje się to, które ma bezpośredni wpływ na organizację. Są to przede

wszystkim inne organizacje, grupy ludzi oraz osoby powiązane z daną organizacją. Choć występują pewne rozbieżności w definiowaniu środowiska operacyjnego, to tworzą je instytucje i ludzie wchodzące w bezpośrednie interakcje. Z kolei środowisko wewnętrzne obejmuje organy zarządzające (kolektywne i jednoosobowe), realizatorów programów i projektów, a także kulturę organizacyjną (Koźuch, 2004, s. 184–185; Koźuch, 2011, s. 10).

Otoczenie, w którym funkcjonuje jednostka samorządu terytorialnego, zaliczany jest do czynników uwarunkowujących wybory strategiczne tych jednostek (Danielewicz, 2011, s. 32). Poprawna identyfikacja elementów otoczenia i ich wpływu na gminę jest jednym z elementów oceny pozycji strategicznej gmin, a w następnych wyznaczenia strategii. Często wykorzystywaną w procesie formułowania strategii rozwoju gmin metodą analizy strategicznej jest metoda SWOT. Metoda ta obejmuje identyfikację czynników znajdujących się zarówno we wnętrzu organizacji (mocne i słabe strony), jak i jej otoczeniu (szanse i zagrożenia) (Bryson, 2004, s. 38–42; Bryson i Alston, 2005, s. 77–82). W zależności od tego, czy mocne strony dominują nad słabymi stronami, czy szanse nad zagrożeniami, organizacja zajmuje określoną pozycję i powinna przyjąć odpowiadającą jej strategię (agresywną, konserwatywną, konkurencyjną, defensywną) (Gawroński, 2010, s. 170–172; por. Urbanowska-Sojkin i in., 2007, s. 249–250; Obłój, 2014, s. 279–280; Griffin, 2017, s. 230–233).

W przeprowadzonych wywiadach pogłębionych, w 37 gminach na 40 gmin biorących udział w badaniu, respondenci wskazali, że następuje analizowanie wpływu otoczenia na sytuację gminy. W 29 gminach (72,5% ogółu badanych gmin) rozmówcy zdecydowanie zgodzili się, że formułowanie celów strategicznych gminy powinny poprzedzać analiza i diagnoza otoczenia gminy. Sytuacja, zjawiska i procesy występujące w otoczeniu gminy stanowiły w 24 gminach jedno z kryteriów branych pod uwagę w procesie wyboru celów strategicznych gminy, przy czym w wypowiedziach respondenci wskazywali częściej na te założenia, które bezpośrednio związane są z gminą.

Brak kompleksowej analizy otoczenia może doprowadzić do błędnego wniosku o strategii rozwoju gminy. Stosunkowo rzadko uwzględniane zostają uwarunkowania wynikające z sytuacji w gminach sąsiednich i otoczeniu regionalnym (Wojciechowski, 2012, s. 227). Jeśli gmina nie zauważy w otoczeniu istotnych trendów,

które mają wpływ na jej funkcjonowanie, może ponieść negatywne konsekwencje w nieodpowiednim doborze działań strategicznych, co z kolei niekorzystnie wpłynie na jej rozwój.

W związku z powyższym można przyjąć, że do zarządzania miastem i regionem oraz opracowywania strategii ich rozwoju, niezbędna jest profesjonalna wiedza z zarządzania strategicznego (Gierszewska, 2017, s. 242). Menedżerami w gminach są prezydenci, burmistrzowie, wójtowie, radni oraz kadra kierownicza jednostek samorządowych i poszczególnych komórek organizacyjnych (Gajdzik, 2008, s. 27). Oznaką wprowadzania zarządzania strategicznego jest powoływanie jednostek organizacyjnych, które są odpowiedzialne za strategię (Zawicki, 2011, s. 69). Ich ustanowienie ma znaczenie nie tylko w fazie formułowania czy aktualizacji strategii rozwoju, ale także w kolejnych etapach zarządzania strategicznego: wdrażaniu, monitorowaniu i ewaluacji. Chociaż w niniejszym artykule skupiono się na procesie wyboru celów strategicznych gmin i formułowania strategii, podkreślając istotność analizy otoczenia, nie znaczy to, że pozostałe etapy mają mniejsze znaczenie. Należy dołożyć wszelkich starań do oceny gminy oraz jej otoczenia w celu wyznaczenia odpowiednich założeń i działań strategicznych, podjąć się ich wdrożenia (Czornik, 2003), a następnie monitorowanie i ewaluację (Matusiak, 2015). Bez uwzględnienia wszystkich etapów zarządzania strategicznego nawet właściwie sformułowana strategia rozwoju gminy może stać się bezużyteczna.

## PODSUMOWANIE

W artykule wyjaśniono istotę analizy otoczenia podejmowanej w procesie planowania strategicznego rozwoju gmin. Rozważania prowadzono na tle koncepcji nowego zarządzania publicznego i współzarządzania. O ile nowe zarządzanie publiczne związane jest z przenoszeniem sprawdzonych w sektorze prywatnym wzorców do sektora publicznego, to współzarządzanie obejmuje wzrost zaangażowania różnych podmiotów w działalność. W podjętym temacie zarządzanie strategiczne traktowane jest jako jeden z instrumentów nowego zarządzania publicznego, natomiast postulat uwzględniania różnych grup interesariuszy przy formułowaniu strategii rozwoju pokrywa się z założeniami koncepcji współzarządzania.

Analiza otoczenia, obok analizy stanu (wnętrza) gminy, pełni kluczową rolę we wnioskowaniu o pozycji gminy i rekomendowanej strategii rozwoju. Systematyczna

i wnikliwa analiza otoczenia gmin powinna być nieodzownym elementem ich funkcjonowania i podejmowania przez nie wyborów, w szczególności w zakresie celów strategicznych i kierunków rozwoju w przygotowywanych i aktualizowanych strategiach rozwoju gmin. Analiza otoczenia gmin przeprowadzona zostać powinna w sposób kompleksowy, ze zwróceniem uwagi na otoczenie dalsze i bliższe, a także z uwzględnieniem istnienia czynników o różnym charakterze oraz różnych grup podmiotów mających zarówno bezpośredni, jak i pośredni wpływ na funkcjonowanie gminy. Pobieżna analiza otoczenia może mieć negatywne konsekwencje dla powodzenia całej strategii rozwoju gminy (w szczególności niewykrycie występujących w otoczeniu zagrożeń), a w konsekwencji wpływa na poziom i dynamikę rozwoju lokalnego.

Postuluje się podjęcie badań empirycznych w zakresie podstaw informacyjnych dokonywanych przez gminy wyborów strategicznych. Zasadne jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, jakie analizy otoczenia podejmują gminy w procesie planowania strategicznego, jakie dane wykorzystują (źródła, rodzaj) oraz jakie grupy interesariuszy biorą udział w tym procesie. Odpowiedzi na powyższe pytania stanowić mogą rozwinięcie zawartych w niniejszym artykule ram teoretycznych i zaprezentowanych wybranych syntetycznych wyników badania.

## BIBLIOGRAFIA

- Ansoff, I. (1985). *Zarządzanie strategiczne*. Warszawa: PWE.
- Biniecki, J., Szczupak, B. (2001). *Strategia rozwoju lokalnego*. W: A. Klasik, F. Kuźnik (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym* (s. 61–79). Katowice: Wyd. AE.
- Bosiacki, A., Izdebski, H., Nelicki, A., Zachariasz, I. (2010). *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*. Warszawa: Liber.
- Bryson, J. M. (2004). *Strategic planning for public and non-profit organizations. A guide to Strengthening and sustaining organizational achievement*. 3rd edition. San Francisco: Jossey-Bass.
- Bryson, J. M., Alston, F. K. (2005). *Creating and implementing your strategic plan. A workbook for public and nonprofit organizations*. 2nd edition. San Francisco: Jossey-Bass.
- Crow, M., Bozeman, B. (1998). *Limited by Design: R&D Laboratories in the U.S. Innovation System*. New York: Columbia University Press.
- Czornik, M. (red.). (2003). *Wdrażanie strategii rozwoju miasta*. Katowice: Pr. Nauk. AE, 150.

- Danielewicz, J. (2011). Wybory strategiczne w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie gminy Nowosolna. *Zesz. Nauk. UE Pozn.*, 71, 29–38.
- Gajdzik, B. (2008). *Rynkowy kontekst zarządzania gminą*. Katowice: Wyd. Nauk Śląsk.
- Gawroński, H. (2010). *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*. Warszawa: Ofic. Wolters Kluwer Polska.
- Gierszewska, G. (2017). Zarządzanie strategiczne – wyzwania dla administracji. W: A. Sopińska, P. Wachowiak (red.), *Wyzwania współczesnego zarządzania strategicznego* (s. 239–244). Warszawa: Ofic. Wyd. SGH.
- Griffin, R. W. (2017). *Podstawy zarządzania organizacjami*. Warszawa: Wyd. Nauk. PWN.
- Izdebski, H. (2011). *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Wyd. 2. Warszawa: LexisNexis.
- Izdebski, H. (2007). Od administracji publicznej do public governance, *Zarz. Publ.*, 1, 7–20.
- Koźuch, B. (2004). Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji. Warszawa: Agencja Wyd. PLACET.
- Koźuch, B. (2011). Publiczne zarządzanie strategiczne. Zasady i metod. W: B. Koźuch, C. Kochalski (red.), *Strategiczne zarządzanie miastem w teorii i praktyce Urzędu Miasta Poznania* (s. 7–24). Kraków: Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych UJ.
- Koźuch, A., Koźuch, B. (2012). Innowacyjność w zarządzaniu rozwojem lokalnym. *J. Agr. Rural Develop.*, 3, 137–145.
- Krupski, R. (2007). Zarządzanie strategiczne – próba definicji. W: R. Krupski (red.), *Zarządzanie strategiczne. Koncepcje – metody* (s. 97–98). Wrocław: Wyd. AE.
- Krzakiewicz, K., Cyfert, S. (2013). *Teoretyczne problemy zarządzania organizacjami*. Poznań: Wyd. UE.
- Matusiak, M. (2015). Zarządzanie strategiczne w dużych miastach w Polsce. *Ruch Prawn. Ekon. Socjol.*, 1, 181–199.
- Małkowska-Borowczyk, M. (2011). Otoczenie jako źródło problemów i presji na wybory strategiczne przedsiębiorstw. W: E. Urbanowska-Sojkin (red.), *Podstawy wyborów strategicznych w przedsiębiorstwach* (s. 115–165). Warszawa: PWE.
- Mickiewicz, P. (2015). Publiczne zarządzanie strategiczne. W: B. Koźuch, Ł. Sułkowski (red.), *Instrumentarium zarządzania publicznego* (s. 41–56). Warszawa: Difin.
- Nowak, J. (2006). *Modernizacja lokalnej administracji publicznej a rozwój lokalny*. Poznań: Wyd. AE.
- Obłój, K. (2014). *Strategia organizacji*. Warszawa: PWE.
- Pająk, K. (2001). *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny w Polsce w procesie transformacji*. Poznań: Holding Edukacyjny – Paweł Pietrzyk Sp. z o.o.
- Szromnik, A. (2012). *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Sztando, A. (2017). *Ponadlokalna perspektywa zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym na przykładzie małych miast*. Wrocław: Wyd. UE.
- Urbanowska-Sojkin, E., Banaszyk, P., Witczak, H. (2007). *Zarządzanie strategiczne przedsiębiorstwem*. Warszawa: PWE.
- Urbanowska-Sojkin, E. (2014). Skutki wyzwań otoczenia dla zarządzania strategicznego przedsiębiorstwem. *Stud. Oecon. Posn.*, 2(11), 153–178.
- Wojciechowski, E. (2012). *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Difin.
- Zawicki, M. (2011). *Nowe zarządzanie publiczne*. Warszawa: PWE.

## THE ROLE OF THE ANALYSIS OF THE ENVIRONMENT IN COMMUNE DEVELOPMENT STRATEGIES

**Abstract.** The environment is an inherent part of the analysis of today's organizations. Researchers are focused on identifying environmental components and characteristics of importance to business managers. There is a deficit in the field of research on the territorial units' environment, especially as regards formulation of strategic *assumptions* for their development. The main purpose of this paper is to explain the goals of environmental analysis in the process of strategic planning of municipal development. New public management and governance are the theoretical framework for this paper. The author indicates that the environmental analysis needs to be a part of the process of formulating municipal development strategies (including strategic objectives). This paper is based on in-depth interviews and uses a logical analysis.

**Keywords:** commune development strategy, strategic objective, new public management, governance