

Jan Andreasik



# Analiza strategiczna organizacji samorządowej

## 1. Wprowadzenie

**N**ajbardziej rozpowszechnioną metodą analizy strategicznej w projektowaniu strategii rozwoju regionalnego jest analiza SWOT (Strengths – mocne strony organizacji, Weaknesses – słabe strony organizacji, Opportunities – szanse występujące w otoczeniu, Threats – zagrożenia występujące w otoczeniu).

Metoda ta, przeniesiona z dziedziny planowania strategicznego przedsiębiorstw do dziedziny planowania strategicznego organizacji samorządowych nie spełnia swojej roli głównie z powodu braku właściwych definicji poszczególnych elementów strukturalnych. W wielu opracowaniach tablica SWOT to zestaw ogólników, „rozmytych” charakterystyk infrastruktury, zjawisk społecznych i gospodarczych. Chaotycznie i nieprecyzyjnie wypełniona tablica SWOT utrudnia prawidłowe sformułowanie celów strategicznych, ich dalsze uporządkowanie i w konsekwencji zdefiniowanie prawidłowych projektów, programów i procesów służących do realizacji strategii.

W niniejszej pracy podjęto próbę zdefiniowania mocnej i słabej strony organizacji samorządowej oraz szans i zagrożeń dla identyfikacji celów strategicznych organizacji. Przedstawiono relacyjny model strategicznej diagnozy stanu organizacji samorządowej.

## 2. Analiza mocnej/słabej strony organizacji

**W** literaturze istnieje szereg definicji mocnych/słabych stron organizacji, które koncentrują się tylko na jednym wybranym aspekcie opisu.

T. Domański<sup>1</sup> definiuje mocną stronę (atut) jako: „zjawisko pozytywne z punktu widzenia możliwości kształtowania rozwoju gminy, na które bezpośredni wpływ ma sama gmina (mieszkańcy, instytucje, lokalne władze samorządowe)”. Natomiast słabą stronę (słabość) jako: „zjawisko ograniczające możliwości rozwoju gminy, na które bezpośredni wpływ ma sama gmina (mieszkańcy, instytucje, lokalne władze samorządowe)”.

K. Obłój<sup>2</sup> pisze, iż: „Silnymi stronami firmy są przede wszystkim jej unikalne zasoby, umiejętności lub inne aspekty odróżniające ją w pozytywny sposób od konkurentów. Silna strona firmy to specyficzna przewaga, na której można budować strategię, np. lokalizacja, dostęp do tanich źródeł finansowania, patenty, własna technologia, lojalni pracownicy”. Natomiast: „Słabymi stronami firmy są wszystkie te aspekty jej funkcjonowania, które ograniczają sprawność firmy lub blokują jej rozwój, np. zadłużenie, przestarzały park maszynowy, słaby marketing”.

Analizując projekty strategii gmin można określić mocną/słabą stronę organizacji jako charakterystykę zasobów (głównych elementów infrastrukturalnych). Np. rozwinięta sieć placówek opieki zdrowotnej, dobry stan gospodarki wodno-ściekowej, wystarczający stan i poziom wychowania przedszkolnego, rozwinięta sieć ciepłownicza, itp.

<sup>1</sup> Tomasz Domański, Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999.

<sup>2</sup> Krzysztof Obłój, Strategia sukcesu firmy, PWE, Warszawa 1998.

Zatem w definiowaniu mocnych/słabych stron organizacji można wyróżnić trzy podejścia analityczne:

**analiza zasobowa**, która obejmuje identyfikację stanu określonych zasobów, np. naturalnych, infrastrukturalnych, ludzkich itp.,

**analiza procesowa**, która obejmuje identyfikację procesów gospodarczych, administracyjnych, inwestycyjnych, itp. pod kątem oceny prawidłowości ich realizacji,

**analiza zjawisk**, dotycząca określenia symptomów zjawisk wynikających z dobrze lub nieprawidłowo przebiegających procesów gospodarczych, administracyjnych w organizacji.

Zazwyczaj w analizie SWOT organizacji wykorzystywane są wszystkie trzy podejścia w procesie wyodrębniania mocnych i słabych stron, np.:

- zły stan dróg lokalnych (analiza zasobowa),
- wysoka liczba przypadków kradzieży mienia (analiza zjawisk),
- niski poziom usług gastronomicznych (analiza procesów),
- wysokie bezrobocie (analiza zjawisk).

### Definicja 1

**Mocną stroną** organizacji są:

zasoby ( $\alpha$ ), procesy ( $\beta$ ), zjawiska ( $\gamma$ ), które posiadają następujące cechy:

- $C_{m1}$  – przewagi konkurencyjnej w zdefiniowanej grze konkurencyjnej,
- $C_{m2}$  – unikalności,
- $C_{m3}$  – wysokiej atrakcyjności,
- $C_{m4}$  – oryginalności (wyjątkowości),
- $C_{m5}$  – dużej efektywności,
- $C_{m6}$  – wysokiej jakości,
- $C_{m7}$  – dużej skuteczności,
- $C_{m8}$  – wysokiej wartości ze względu na występujące szanse,
- $C_{m9}$  – dużej nadwyżki korzyści nad kosztami w analizie benefit – cost,
- $C_{m10}$  – wysokiego poziomu sterowalności przez określoną jednostkę administracyjną,
- $C_{m11}$  – wysokiego poziomu realizacji procesów określonego stanem prawnym,
- $C_{m12}$  – wysokiej użyteczności dla określonych grup społecznych,
- $C_{m13}$  – dużego wpływu na inne elementy strukturalne organizacji.

W powyższej definicji użyto określeń: dużo, wysoko, które dotyczą najwyższej oceny zgodności wartości parametrów danego zasobu, procesu, zjawiska z przyjętymi wzorcami.

### Definicja 2

**Słabą stroną** organizacji są:

zasoby ( $\alpha$ ), procesy ( $\beta$ ), zjawiska ( $\gamma$ ), które posiadają następujące cechy:

- $C_1$  – outsidera w grze konkurencyjnej,
- $C_2$  – niskiej efektywności,
- $C_3$  – niskiej jakości,
- $C_4$  – małej skuteczności,
- $C_5$  – niskiej wartości ze względu na pojawiające się szanse,
- $C_6$  – wysokich kosztów w porównaniu z korzyściami w analizie benefit – cost,
- $C_7$  – małego efektu sterowalności przez daną jednostkę administracyjną,
- $C_8$  – niskiego poziomu realizacji procesów określonego stanem prawnym,
- $C_9$  – dużego wpływu zagrożeń.

W analizie strategicznej konkretnej organizacji lista cech w obu definicjach może ulec rozszerzeniu. Ważnym zagadnieniem w procesie identyfikacji mocnych i słabych stron organizacji jest określenie mierników powyższego zestawu cech oraz przeprowadzenie procesu normalizacji. Proces ten polega na ustaleniu odpowiedniej wartości wzorcowej (progowej) oraz porównaniu z wartością rzeczywistą analizowanego miernika rozpatrywanej cechy.

Niestety w wielu projektach strategii organizacji samorządowych występuje szereg błędów.

Do najistotniejszych należą:

- określanie cech jako zmienne lingwistyczne bez odpowiedniego definiowania przy pomocy teorii zbiorów rozmytych<sup>3</sup>,
- brak mierników lub istnienie mierników nieadekwatnych do oceny rozpatrywanych procesów, zasobów i zjawisk,
- brak uzgodnionych w procesie „benchmarkingu” wartości wzorcowych,
- umieszczanie tych samych kategorii (zasobów, zjawisk, procesów) zarówno w silnych jak słabych stronach organizacji.

Przykładowo następujące sformułowania:

<sup>3</sup> Jerzy S. Zieliński (red.), Inteligentne systemy w zarządzaniu, Wydawnictwo Naukowe PWE, Warszawa 2000.

- znaczne zasoby wód podziemnych,
- wysoka klasa czystości wód powierzchniowych,
- wysoki udział użytków rolnych,
- wysoki przyrost naturalny ludności,
- wysoka pewność zasilania elektroenergetycznego,
- skromny zakres usług bytowych dla ludności,
- wysoki poziom bezrobocia, itp.<sup>4</sup> których semantyka zaczerpnięta jest z języka potocznego, nie pozwala na poprawne generowanie celów strategicznych.

W wielu opracowaniach za wartości wzorcowe przyjęte są dane statystyczne podawane przez urzędy statystyczne (GUS, WUS).

Dane te zazwyczaj charakteryzują główne parametry makroekonomiczne kraju lub najlepszych regionów. Niestety posługiwanie się takim statystycznym benchmarkingiem prowadzi do formułowania strategii „uśrednionej krajowej”. Strategia taka nie stanowi strategii rozwoju regionu (organizacji samorządowych). Może hamować procesy rozwoju w wyniku niewłaściwej alokacji zasobów specyficznych dla regionu, które stanowią jego mocne strony.

Częstym przypadkiem jest uznanie zasobu, procesu lub zjawiska za mocną stroną w wyniku grupowego (społecznego) osądu na warsztatach planistycznych, podczas gdy przy głębszej analizie (badaniach naukowych) można wykazać, że dany proces, zasób, zjawisko stanowi słabą stroną danej organizacji. Błąd ten może wynikać z tzw. „pułapki grupowych procesów decyzyjnych”, która często powstaje w metodzie warsztatowej przygotowywania strategii organizacji.

Według K. Obłója<sup>5</sup>: *”syndrom grupowego myślenia polega na tym, że grupa decyzyjna (zespół liderów organizacji), stojąca przed trudnymi i złożonymi wyborami decyzyjnymi, wytwarza niedojrzałe lub błędne koncepcje działania, a następnie tak filtruje informacje i blokuje krytykę oraz analizę alternatywnych wariantów, aby*

*umocnić daną koncepcję i nadać jej walor nienaruszalności i moralnej racji”.*

Zatem w procesie definiowania mocnych i słabych stron organizacji zagadnieniem kluczowym jest proces benchmarkingu<sup>6</sup>. Czym jest benchmarking? W raporcie<sup>7</sup> przedstawiającym procedurę stosowania benchmarkingu autorzy podają następującą definicję: *„Benchmarking można określić jako systematyczną metodę mierzenia oraz porównywania sposobów działania firmy w stosunku do liderów (best-in-the-class). Wynikiem benchmarkingu jest twórcza adaptacja najlepszych wzorów innych firm, owocująca efektywnością działania. Najlepszym określeniem benchmarkingu jest „twórcze kopiowanie”.*

K. Obłój<sup>8</sup> wyróżnia trzy typy benchmarkingu: strategiczny, proceduralny oraz marketingowy. Autorzy raportu „Strategiczny benchmarking”<sup>9</sup> wyróżniają jeszcze benchmarking funkcjonalny. *”Polega on na porównywaniu procesów produkcyjnych, metod zarządzania, sposobów projektowania i innych obszarów działania firmy z innymi firmami, niezależnie od ich branży. Na przykład w ramach benchmarkingu funkcjonalnego firma z branży ubezpieczeniowej może studiować firmy w branży hotelarskiej w zakresie obsługi telefonicznej (tzw. call-centers).”*

W formułowaniu strategii rozwoju regionalnego można zdefiniować inne typy benchmarkingu niż w przypadku analizy przedsiębiorstwa.

**Benchmarking polityczny** polega na porównywaniu stopnia realizacji programów wyborczych przez elity polityczne zarządzające daną organizacją samorządową.

**Zalety:** silne utożsamianie się zarządu organizacji z realizowaną strategią, podporządkowanie budżetu organizacji celom programu wyborczego.

**Wady:** przewaga celów ideologicznych nad ekonomicznymi, podporządkowanie działalności organizacji realizacji głównie programu wyborczego, marnotrawstwo zasobów i środków finansowych na realizację nietrafnych celów podyktowanych jedynie względami politycznymi, aktywizacja tylko danego elektoratu.

<sup>4</sup> Ryszard Brol (red.), Zarządzanie rozwojem lokalnym, Studium przypadków, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 1998.

<sup>5</sup> Krzysztof Obłój, Mikroszkółka zarządzania, PWE, Warszawa 1994.

<sup>6</sup> Bhengt Karlöf, Svante Östblom, Benchmarking, Równaj do najlepszych, Warszawa 1995.

<sup>7</sup> Witold B. Jankowski, Tomasz P. Sankowski, Strategiczny benchmarking, Canadian International Management Institute Ltd. 1998.

<sup>8</sup> Krzysztof Obłój, Strategia organizacji, PWE, Warszawa 1998.

<sup>9</sup> Krzysztof Obłój, Strategia sukcesu firmy, PWE, Warszawa 1998.

**Benchmarking proceduralny** polega na diagnozie procedur administracyjnych odpowiednich jednostek prowadzących dane procesy np. fiskalne, prawne, nadzoru (budowlanego, edukacyjnego, itp.), planowania przestrzennego i inne.

**Zalety:** uzyskiwanie standardów międzynarodowych np. ISO 9000; poprawna obsługa klienta przez urzędy, wysoki stopień respektowania prawa, np. procedur przetargowych; eliminacja korupcji.

**Wady:** ograniczanie swobody formułowania projektów gospodarczych o dużym stopniu ryzyka, ograniczanie innowacyjności.

**Benchmarking społeczny** polega na diagnozie zjawisk społecznych w odniesieniu do przyjętych wzorów przez organizacje międzynarodowe.

**Zalety:** duży stopień aktywizacji sił społecznych; zaangażowanie programów międzynarodowych; zaangażowanie programów charytatywnych, fundacji, stowarzyszeń.

**Wady:** nieracjonalne wydatkowanie środków budżetowych, nastawienie organizacji na rozdział środków finansowych, a nie ich pozyskiwanie.

**Benchmarking inwestycyjny** polega na porównaniu stopnia realizacji projektów inwestycyjnych z liderami rozwoju regionalnego.

**Zalety:** uruchomienie procesów gospodarczych w zakresie budownictwa, aktywnego budżetowania z wykorzystaniem instrumentów rynku kapitałowego (emisja obligacji komunalnych); re-realizacja programów ponadregionalnych ze środków budżetu centralnego i struktur międzynarodowych (Unii Europejskiej).

**Wady:** wysokie ryzyko; krytyka sił politycznych i społecznych.

**Benchmarking innowacyjny** polega na porównaniu projektów innowacyjnych np. centrów wystawienniczych, inkubatorów, centrów współczesnych technologii, projektów naukowych z liderami krajowymi i światowymi w zakresie innowacyjności.

**Zalety:** rozwój społeczny, rozwój podmiotów gospodarczych, eliminacja niekorzystnych zjawisk społecznych, zwiększanie konkurencyjności gospodarki, wykorzystanie programów międzynarodowych.

**Wady:** zwiększone zaangażowanie środków budżetowych.

**Benchmarking funkcjonalny** polega na porównaniu procesów realizowanych w danej organizacji z odpowiednimi procesami realizowanymi w innych organizacjach, instytucjach i firmach produkcyjnych i usługowych.

**Zalety:** zwiększanie efektywności prowadzonych procesów w wyniku zastosowania lepszych procedur organizacyjnych.

**Wady:** narastanie konfliktów wewnątrz organizacji w związku z wprowadzaniem zmian.

**Benchmarking systemów** za które odpowiedzialność ponosi dana organizacja samorządowa polega na diagnozie istniejących systemów w odniesieniu do standardów krajowych lub międzynarodowych.

**Zalety:** koncentracja na prawidłowym działaniu wybranych systemów np. bezpieczeństwa, ochrony zdrowia, edukacji, ochrony przed katastrofami i klęskami żywiołowymi.

**Wady:** przenoszenie na plan dalszy realizacji innych przedsięwzięć i projektów.

Oprócz metody „benchmarkingu” w identyfikacji mocnych/słabych stron organizacji samorządowej można wykorzystać metodę opracowaną przez Kaoru Ishikawę nazywaną diagramem ryby (fishbone diagram).<sup>10</sup>

W klasycznej metodzie główne przyczyny występowania określonych problemów w przedsiębiorstwach charakteryzowane są czterema tzw. „ościami”:

- ludzie (manpower),
- maszyny (machines),
- metody pracy (methods),
- materiały (materials).

Posługując się koncepcją Ishikawy można przeprowadzić identyfikację mocnych/słabych stron organizacji samorządowej definiując diagramy ryby dla wariantu zasobowego, procesowego i diagnozującego zjawiska.

### A. „Diagram ryby” dla wariantu zasobowego:

stan zasobu	kompetencje organizacji w eksploatacji zasobu	mocna / słaba strona zasób $\alpha_i$
wykorzystania zasobu	infrastruktura okołozasobowa	

<sup>10</sup> Jan D. Antoszkiewicz, Firma wobec zagrożeń, Identyfikacja problemów, Poltext, Warszawa 1997.

**Przykład:**

60% gospodarstw prowadzi uprawę rzepaku, co stanowi 40% wszystkich upraw	duże doświadczenie rolników, cykliczne szkolenia, wysoka kultura ochrony roślin i przygotowania materiału siewnego	mocna strona organizacji: plantacje rzepaku stanowiące 40% upraw o wysokiej (30%) rentowności sprzedaży
na terenie gminy działalność prowadzi zakład tłuszczowy, z którym wszyscy rolnicy mają podpisane umowy kontraktacyjne zapewniające 30% rentowności produkcji	– rolnicy posiadają nowoczesne maszyny do siewu, sprzętu i ochrony roślin; – na terenie gminy działa sprawny ośrodek maszynowy świadczący usługi wysokiej jakości po konkurencyjnych cenach – lokalni przedsiębiorcy zapewniają transport i dostawę do zakładów tłuszczowych	

Identyfikacja mocnych/słabych stron w wariacie zasobowym przy zastosowaniu diagramu Ishikawy składa się z czterech kroków:

**Krok 1:** Określenie stanu danego zasobu.

Istotna jest tu diagnoza, którą można przeprowadzić w oparciu o istniejące dane statystyczne lub badania.

**Krok 2:** Określenie kompetencji poszczególnych organów organizacji lub podmiotów gospodarczych w eksploatacji danego zasobu.

Identyfikacja kompetencji stanowi ważny element w określaniu mocnej/słabej strony organizacji, gdyż zgodnie z koncepcją G. Hamela, C.K. Prahalada można zastosować tzw. „dźwignię zasobów”.<sup>12</sup>

**Krok 3:** Analiza efektywności wykorzystania zasobu.

W tej analizie należy określić mierniki oceny efektywności eksploatacji zasobu oraz wyznaczyć ich aktualne wartości i odnieść je do wartości uznanych za „optymalne”.

**Krok 4:** Identyfikacja elementów infrastruktury okołozasobowej.

Należy tu zidentyfikować system infrastruktury służący do efektywnej eksploatacji danego zasobu.

Procedura ta pozwala na przeprowadzenie procesu identyfikacji zasobów organizacji samorządowej w czterech głównych aspektach, które mogą spełniać rolę dowodu, iż dany zasób stanowi mocną lub słabą stronę tej organizacji.

**B. „Diagram ryby” dla wariantu procesowego:**

zasoby ludzkie dostępne do realizacji procesu	procedury administracyjne, prawne, finansowe	mocna/słaba strona proces $\beta_i$
źródła finansowania realizacji procesu	infrastruktura procesowa (zasoby materialne do realizacji procesu)	

**Przykład:**

lokalne przedsiębiorstwo komunalne eksploatujące sieć kanalizacyjną i oczyszczalnię ścieków posiada przygotowaną kadre	prawidłowo działają procedury podłączania gospodarstw do sieci kanalizacji	mocna strona organizacji – proces oczyszczania ścieków zapewniający pełne oczyszczanie ścieków emitowanych przez gospodarstwa całej gminy
prawidłowo funkcjonują procedury naliczania i ściągania opłat za użytkownika kanalizacji, wykorzystywany jest fundusz dotacji ze środków pomocowych do inwestycji proekologicznych	istnieje pełna infrastruktura zapewniająca 100% podłączenie gospodarstw danej gminy, prawidłowo eksploatowana jest oczyszczalnia ścieków	

Identyfikacja mocnych/słabych stron w wariacie procesowym przy zastosowaniu diagramu Ishikawy składa się z czterech kroków:

**Krok 1:** Identyfikacja zasobów ludzkich przydzielonych do realizacji danego procesu. Określenie kompetencji poszczególnych członków zespołu.

**Krok 2:** Analiza procedur administracyjnych, prawnych i finansowych pod kątem poprawności ich zdefiniowania.

**Krok 3:** Identyfikacja infrastruktury procesowej tj. zasobów materialnych i innych przeznaczonych do realizacji procesu. Określenie stanu tych zasobów.

**Krok 4:** Analiza źródeł finansowania realizacji procesu. Analiza harmonogramu płatności.

Procedura ta zapewnia zwrócenie uwagi na kontekst realizacji procesu. Zidentyfikowanie słabości w wyróżnionych tu czterech głównych aspektach powoduje poprawną definicję celów strategicznych organizacji.

### C. „Diagram ryby” dla wariantu diagnozującego zjawiska:

źródła zewnętrzne	parametry zjawiska „trendy”	mocna / słaba strona organizacji zjawisko $\gamma_k$
źródła wewnętrzne	kompetencje organizacji w przeciwdziałaniu skutkom negatywnym i wykorzystaniu skutków pozytywnych	

#### Przykład

bankructwo przedsiębiorstw (utrata miejsc pracy)	% alkoholików leczonych; % skierowanych do leczenia; ilość wypadków drogowych pod wpływem użycia alkoholu	słaba strona: wysoki stopień (przyrost w $\Delta\%$ ) alkoholizmu mieszkańców
słabe wykształcenie, brak programu przekwalifikowania zawodowego	aktywnie działające stowarzyszenie do przeciwdziałania alkoholizmowi (odczyty, terapia)	

Identyfikacja mocnych/słabych stron w wariantcie diagnozującym zjawiska przy zastosowaniu diagramu Ishikawy składa się z czterech

kroków:

**Krok 1:** Analiza „trendu” zjawiska. Na podstawie danych statystycznych należy wyznaczyć linię trendu danego zjawiska.

**Krok 2:** Przeprowadzenie diagnozy zjawiska z uwagi na czynniki zewnętrzne.

**Krok 3:** Przeprowadzenie diagnozy zjawiska z uwagi na czynniki wewnętrzne.

**Krok 4:** Określenie organizacji w przeciwdziałaniu skutkom negatywnym i wykorzystaniu skutków pozytywnych danego zjawiska.

## 3. Definiowanie szans i zagrożeń organizacji

Podobnie jak w przypadku pierwszych dwóch elementów tablicy SWOT, tj. mocnych i słabych stron organizacji, istnieje problem zdefiniowania szans i zagrożeń.

J. Domański<sup>11</sup> definiuje szansę następująco:

*„zjawisko pozytywne z punktu widzenia możliwości kształtowania rozwoju gminy, występowanie którego jest uwarunkowane czynnikami leżącymi poza możliwościami bezpośredniego jej wpływu”.*

Natomiast zagrożenie jako:

*„zjawisko negatywne mogące stanowić zagrożenie dla rozwoju gminy, występowanie którego jest uwarunkowane czynnikami leżącymi poza możliwościami bezpośredniego jej wpływu”.*

Definicje te należy znacznie zmodyfikować i rozszerzyć identyfikując nie tylko korzystne lub niekorzystne zjawiska w otoczeniu, ale również procesy i powstające lub zanikające zasoby, które bezpośrednio wpływają lub mogą wpłynąć na odpowiednie procesy, zasoby i zjawiska w danej organizacji.

<sup>11</sup>Tomasz Domański. Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy. Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999.

**Definicja 3**

**Szansą** dla danej organizacji samorządowej są zasoby, procesy i zjawiska występujące w ściśle zdefiniowanym otoczeniu mogące mieć wyraźnie określony wpływ na efektywne wykorzystanie zasobów, zwiększenie efektywności realizowanych procesów oraz korzystny wpływ na pozytywne zjawiska występujące w organizacji.

Zasadniczym problemem jest sposób identyfikacji szans w otoczeniu. Autorzy strategii rozwoju lokalnego popełniają tu szereg błędów:

- posługują się hipotezami, które stanowią rodzaj zwyczajowego osądu liderów lub zespołu liderów czy też osób opiniotwórczych,
- zjawiska i procesy nie są identyfikowane zgodnie z zasadami statystyki matematycznej; nie buduje się modeli ekonometrycznych,
- często za szanse uważane są cechy lokalizacyjne danej organizacji, co niekoniecznie musi przekładać się na rzeczywistą szansę natury ekonomicznej,
- przywoływane są często badania natury historycznej, które nawiązują do tzw. teorii centrów wzrostu; istnieje wiele przykładów na to, że wysoka pozycja konkurencyjna organizacji dziś nie przekłada się na wysoką pozycję organizacji jutro.

Gary Hamel i C.K. Prahalad<sup>12</sup> piszą:

„Firmy funkcjonujące w danej branży zwykle lekceważą przedsiębiorstwo nie posiadające zbyt dużych zasobów (...). Pozycja wyjściowa firm w kategoriach zasobów stanowi bardzo słaby prognostyk przyszłego przywództwa w branży. Firma może siedzieć na górze pieniędzy i mieć do dyspozycji całą rzeszę utalentowanych ludzi, a mimo to utracić swą czołową pozycję. Na podobnych zasadach przedsiębiorstwo może czasami pokonać ogromne niedostatki w zakresie zasobów i wspiąć się na szczyty przywództwa w branży”.

**Procedura identyfikacji szans:**

**Krok 1:** Należy zidentyfikować główne klasy relacji, które łączą lub mogą potencjalnie łączyć organizację z otoczeniem. Klasę relacji definiuje iloczyn kartezjański dwóch zbiorów: zbioru instytucji, podmiotów gospodarczych danej organizacji oraz zbioru instytucji, podmiotów gospodarczych otoczenia.

Między elementami tych zbiorów zachodzą relacje:

- A – **administracyjne**, np. nowe przepisy prawne mogą spowodować wzrost zapotrzebowania na usługi lub produkty w określonym przedsiębiorstwie funkcjonującym na terenie gminy,
- B – **gospodarcze**, np. jeżeli przedsiębiorstwo danej gminy jest poddostawcą, który zwiększa swoją produkcję, to występuje szansa rozwoju lokalnego przedsiębiorstwa,
- C – **społeczne**, np. na terenie danej gminy istnieją specjalne zasoby (jeziora, rzeki), które mogą stanowić szansę rozwoju turystyki w kontekście zapotrzebowania na usługi turystyczne zgłaszane przez konkretne przedsiębiorstwa z otoczenia,
- D – **programowe**, np. wiele instytucji krajowych oraz międzynarodowych ogłasza programy, z których mogą korzystać instytucje danej organizacji lub bezpośrednio jej mieszkańcy,
- E – **infrastrukturalne**, np. rozwój internetu prowadzi do pozyskania wielu stanowisk telepracy, co stanowi szansę pracy dla odpowiednio przygotowanych kadr regionu,
- F – **polityczne**, np. narastający konflikt międzynarodowy lub tworzenie struktur międzynarodowych.

**Krok 2:** Należy dokonać analizy zjawisk odpowiednio natury:

- administracyjnej,
- gospodarczej,
- społecznej,
- programowej,
- infrastrukturalnej,
- politycznej

celem ustalenia trendu tychże zjawisk.

Istotnym jest śledzenie tendencji rozwoju poszczególnych branż aby prawidłowo rozpoznawać pojawiające się szanse rozwoju podmiotów gospodarczych funkcjonujących w obrębie danej organizacji samorządowej.

Analiza trendów demograficznych prowadzi do rozpoznania szans dotyczących nowych usług dla np. starzejących się społeczeństw Unii Europejskiej.

<sup>12</sup> Gary Hamel, C.K. Prahalad, Przewaga konkurencyjna jutra, Business Press, Warszawa 1999.

**Krok 3:** Należy dokonać oceny zasobów i procesów w danej organizacji z punktu widzenia jej możliwości do efektywnego wykorzystania szans pojawiających się w otoczeniu.

Częstym błędem w wielu analizach strategicznych jest tworzenie listy tzw. szans nieadekwatnych do żadnego elementu danej organizacji. Określenie związku pomiędzy elementami otoczenia a elementami danej organizacji jest konieczne, aby identyfikowana „szansa” została wykorzystana. Np. wspomniana wyżej szansa dot. możliwości tworzenia miejsc tzw. telepracy – o ile nie zostanie wskazany odpowiedni podmiot świadczenia usług telekomunikacyjnych, nie zostanie wykorzystana w danej organizacji samorządowej.

W kroku trzecim pojawia się najistotniejszy problem w projektowaniu strategii danej organizacji samorządowej, tj. „zarządzanie możliwościami”.

Często np. w strategii miasta Charlotte<sup>13</sup> tworzona jest specjalna jednostka administracyjna do tzw. „zarządzania możliwościami”. Jej zadaniem jest analiza możliwości wykorzystania szans identyfikowanych w otoczeniu organizacji biorąc pod uwagę jej zasoby.

Np. szansą dla rolnictwa tzw. „ściany wschodniej” może być **przemysłowa produkcja rzepaku** do wytwarzania paliwa silnikowego. Tzw. biopaliwo produkuje Francja. Ok. 5% paliwa roślinopochodnego dodaje się do tradycyjnego oleju napędowego. W Polsce istnieje fundacja lansująca rozwiązania technologiczne. Formułę wielkoprzemysłową lansuje spółka West Technology & Trading Polska. Planowana jest budowa biorafinerii na północy Polski. Ministerstwo Finansów nie obciąża podatkiem akcyzowym produkcji biopaliw.

#### Definicja 4

**Zagrożeniem** dla danej organizacji samorządowej są zasoby, procesy i zjawiska występujące w ściśle zdefiniowanym otoczeniu mogące w sposób istotny wpłynąć na ograniczenie efektywności wykorzystania zasobów, realizacji procesów oraz powstanie negatywnych zjawisk w danej organizacji.

Procedura identyfikacji zagrożeń jest analogiczna jak w przypadku identyfikacji szans.

W kroku 3 należy natomiast dokonać oceny zasobów i procesów w danej organizacji, które mogą być wykorzystane do przeciwdziałania negatywnym skutkom zagrożeń płynących z otoczenia. Powoływane są tzw. sztaby kryzysowe lub specjalne jednostki administracyjne do walki z zagrożeniami.

## 4. Strategiczna diagnoza stanu organizacji samorządowej

Celem zdefiniowania stanu organizacji samorządowej można posłużyć się trójwymiarowym modelem strategii relacyjnej<sup>14</sup>. Grupa STRATEGOR (grupa wybitnych francuskich uczonych z Wydziału Strategii i Polityki Przedsiębiorstwa HEC-ISA z Jouy-en) definiuje trzy wymiary strategii przedsiębiorstwa:

- **wartość** dziedziny działalności,
- **kompetencje** własne w danej dziedzinie,
- **bezpieczeństwo** rozumiane jako ograniczanie konkurencji.

W przypadku organizacji samorządowej można zdefiniować podobne trzy wymiary, jednakże inaczej określone. Głównymi celami powołania organizacji samorządowej są:

- **zapewnienie bezpieczeństwa** funkcjonowania podmiotów gospodarczych, organizacji i instytucji oraz samych mieszkańców; ważnymi kryteriami oceny stopnia bezpieczeństwa jest również stan środowiska naturalnego oraz zabezpieczenie funkcjonowania różnorodnych grup społecznych, np.: etnicznych, religijnych, politycznych, itp.,
- **kompetencje organizacyjne** do rozwoju **kapitału intelektualnego**, który stanowi wyznacznik aktywności gospodarczej i społecznej; ważnymi kryteriami tychże kompetencji jest stan systemu edukacji, aktywność organizacji społecznych, stowarzyszeń, fundacji oraz tzw. organizacji okołobiznesowych i podmiotów gospodarczych.

<sup>13</sup> Strategor zarządzanie firmą. Strategie, struktury, decyzje, tożsamość, PWE, Warszawa 1999.

<sup>14</sup> Robert S. Kaplan, David P. Norton, The strategy focused organization, Harvard Business School Press 2001

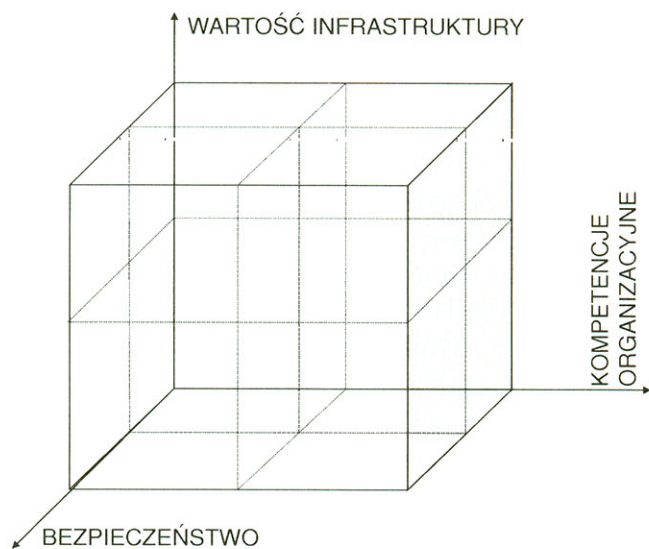


- **wartość infrastrukturalna**, którą cechuje stan systemu komunikacji, zabezpieczeń sanitarnych, systemu ochrony zdrowia, infrastruktury teleinformatycznej, infrastruktury kulturalnej, sportowej, rekreacyjnej itp.

Trójwymiarową przestrzeń strategiczną organizacji samorządowej przedstawia poniższy rysunek.

Rys 4.1.

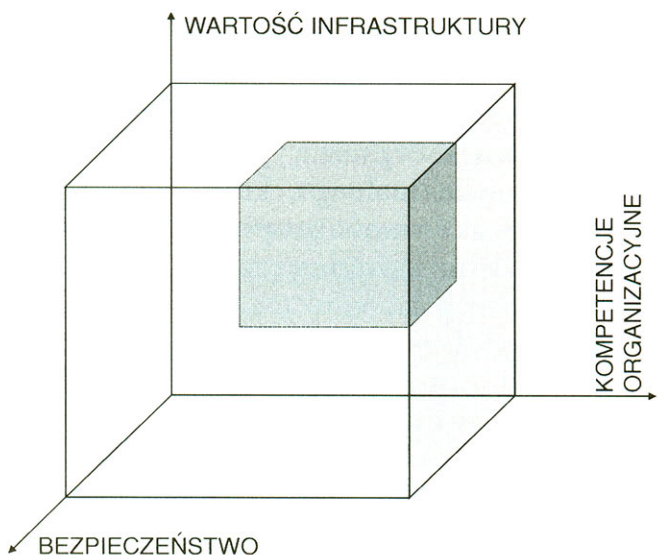
W diagnozie danej organizacji można w ka-



żdem z trzech wymiarów wyróżnić kilka stanów. Można ograniczając się tylko do dwóch tj. silna pozycja i słaba pozycja zdefiniować następujące typy strategii;

**A – strategia lidera** organizacji samorządowej w otoczeniu organizacyjnym (np. gminy w powiecie, województwie lub w kraju).

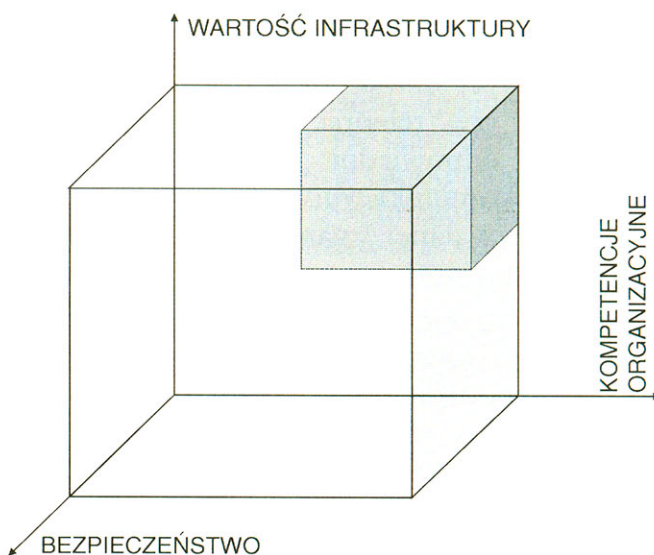
Rys 4.2.



Wynik diagnozy prowadzi do stwierdzenia, iż dana organizacja posiada mocne strony i wykorzystuje szanse tak, iż przoduje w zakresie systemów bezpieczeństwa, kompetencji organizacyjnych oraz wartości infrastrukturalnej.

**B – strategia „hazardzisty”**

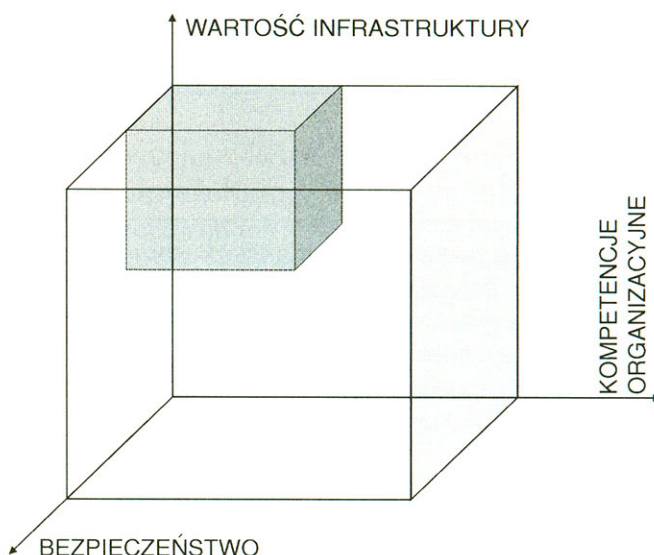
Rys 4.3.



Organizacja samorządowa decyduje się na koncentrację swoich działań, na doprowadzeniu do najwyższego poziomu kompetencji organizacyjnych oraz wartości infrastrukturalnej przy minimalizacji do niezbędnego stanu systemów bezpieczeństwa, np. ignorując normy ochrony środowiska.

**C – strategia koncentracji infrastrukturalnej**

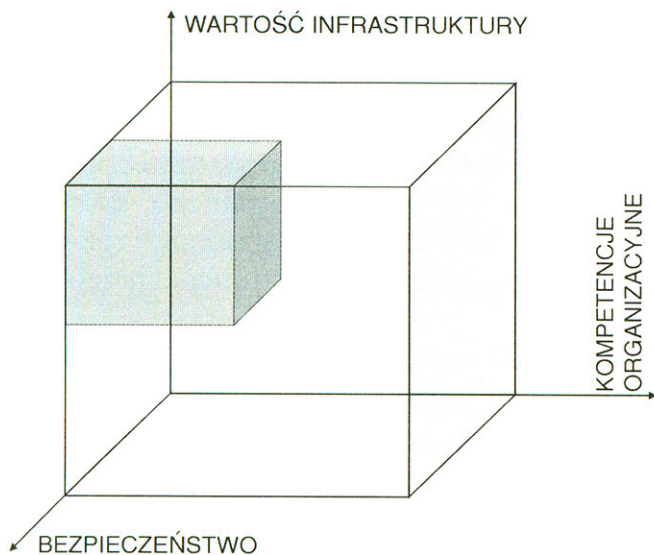
Rys 4.4.



Organizacja decyduje się przy ograniczonych środkach finansowych na koncentrację wszelkich działań na budowie systemów infrastrukturalnych, które w przyszłości dzięki wykorzystaniu „szans” zapewnią rozwój sprzyjający podniesieniu kompetencji organizacji oraz stanu bezpieczeństwa.

## D – strategia „opiekuna społecznego”

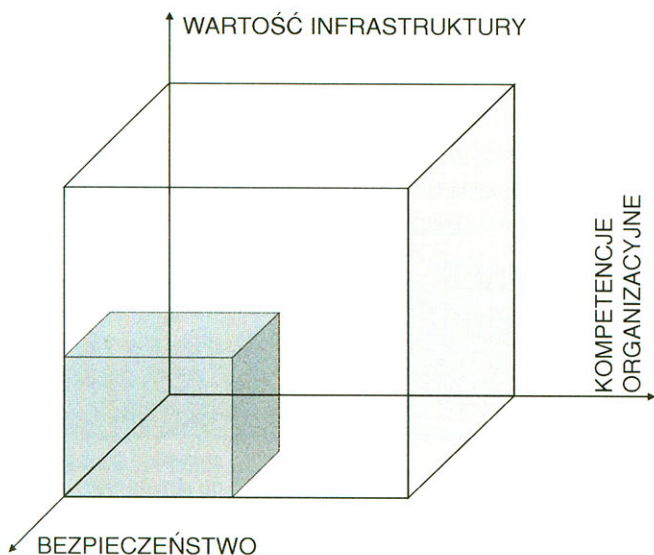
Rys 4.5.



Organizacja przy wysokim poziomie wartości infrastruktury koncentruje się na działalności prowadzącej do wysokiego poziomu bezpieczeństwa nie przywiązując wagi w swoich zamierzeniach strategicznych do działalności organizacyjnych na rzecz tworzenia kapitału intelektualnego.

## E – strategia bezpieczeństwa społecznego

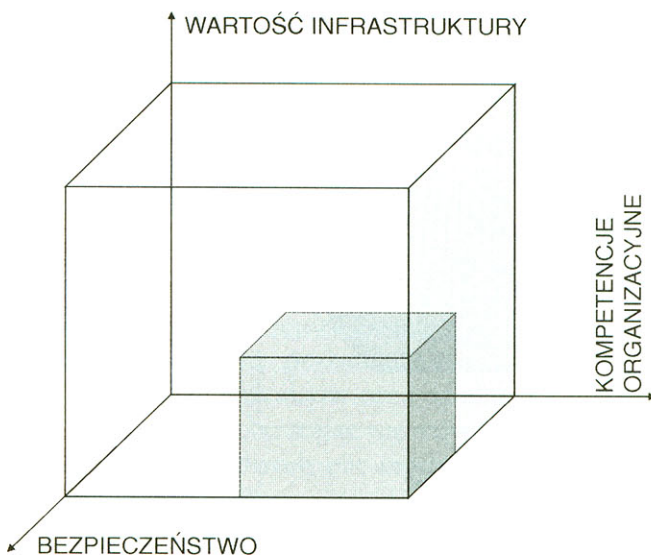
Rys 4.6.



Organizacja ogranicza się tylko do działalności zapewniającej właściwe bezpieczeństwo przy akceptacji „słabych stron” w zakresie kompetencji organizacyjnych do tworzenia kapitału intelektualnego oraz systemów infrastrukturalnych.

## F – strategia „polityka społecznego”

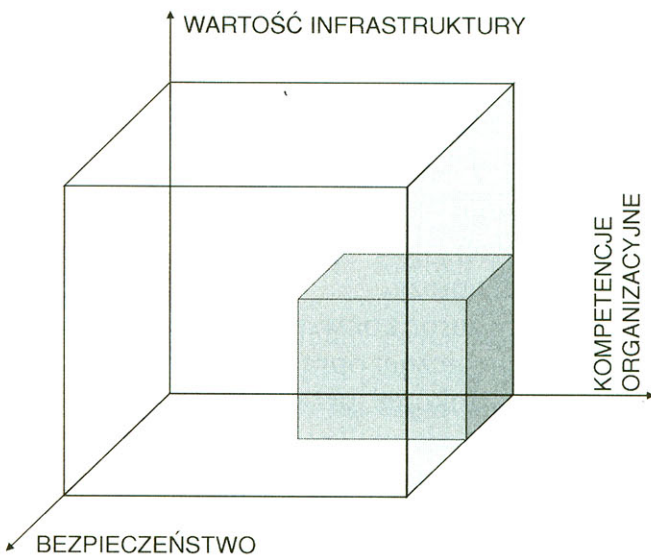
Rys 4.7.



Organizacja samorządowa ignoruje procesy inwestycyjne na rzecz infrastruktury zapewniając wysokie bezpieczeństwo oraz rozwój kapitału intelektualnego.

## G – strategia rozwoju kapitału intelektualnego

Rys 4.8.

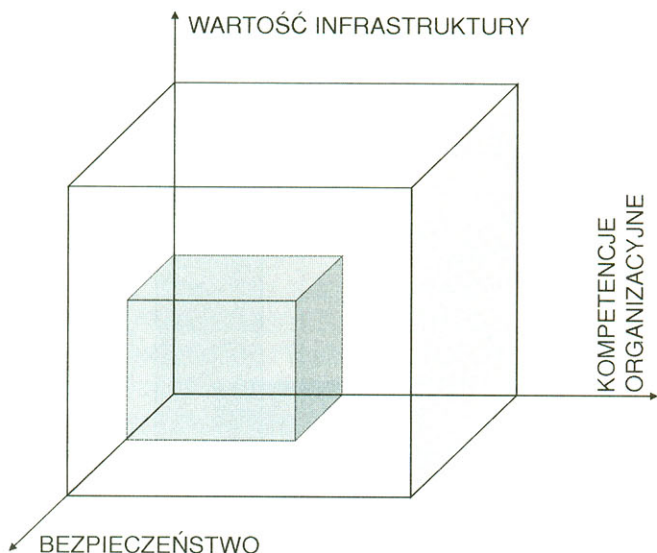


Organizacja koncentruje się na podniesieniu na najwyższy poziom tzw. kapitału intelektualnego.

ktualnego (np. organizując nowoczesne centrum edukacyjne) ignorując działalność infrastrukturalną i organizacyjną systemów bezpieczeństwa.

## H – strategia przetrwania

Rys 4.9.



Stan wszystkich trzech wymiarów strategicznych jest niski. Organizacja zajmuje się tylko niezbędną działalnością administracyjną, zapewniającą jej funkcjonowanie.

W procesie projektowania strategii rozwoju danej organizacji samorządowej powinno się ustalić takie cele strategiczne, które poczynając od najprostszej strategii doprowadzą do realizacji strategii lidera.

## 5. Podsumowanie

Jednym z najważniejszych problemów w projektowaniu strategii rozwoju organizacji samorządowej jest przeprowadzenie prawidłowej diagnozy.

W pracy autor korzystając z szeregu metod analizy strategicznej opracowanych dla przedsiębiorstw dokonał przeddefiniowania tychże metod na użytek analizy strategicznej organizacji samorządowej.

W analizie SWOT zdefiniowano pojęcia słabych i mocnych stron organizacji oraz szans i zagrożeń. Przedstawiono procedury ich iden-

tyfikacji.

Określono kilka typów benchmarkingu do procesu diagnozy stanu organizacji, tj. benchmarking polityczny, proceduralny, społeczny, inwestycyjny, innowacyjny, funkcjonalny, systemowy.

Posługując się koncepcją strategii relacyjnej określa się stan organizacji samorządowej w trzech wymiarach: zapewnienia bezpieczeństwa, kompetencji organizacyjnych do rozwoju kapitału intelektualnego oraz wartości infrastrukturalnej.

Kolejno zdefiniowano osiem stanów w diagnozie strategicznej: strategię lidera, strategię „hazardzisty”, strategię koncentracji infrastrukturalnej, strategię „opiekuna społecznego”, strategię bezpieczeństwa socjalnego, strategię „polityka społecznego”, strategię rozwoju kapitału intelektualnego, strategię przetrwania.

Definicje powyższe pozwolą na porównanie strategii rozwojowych organizacji samorządowych.