



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



MINISTERSTWO
ROZWOJU
REGIONALNEGO

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego
Zarządzanie strategiczne rozwojem – poprawa jakości rządzenia w Polsce

Projekt systemowy POKL.05.03.00-00-007/09

PLANOWANIE STRATEGICZNE

Poradnik dla administracji publicznej

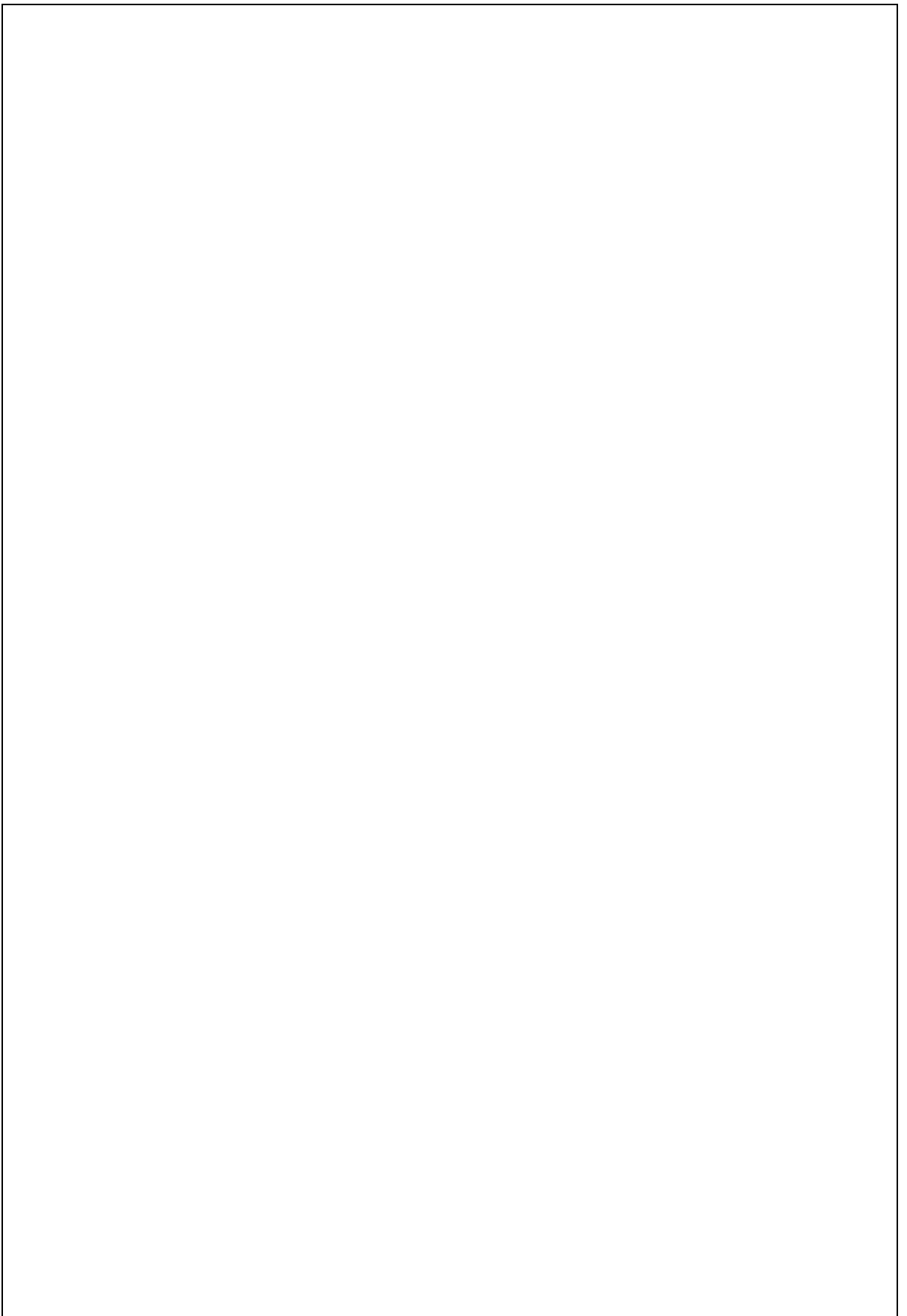
Wojciech Dziemianowicz

Katarzyna Szmigiel-Rawska

Paulina Nowicka

Anna Dąbrowska

Warszawa, październik 2010 r.



Spis treści:

1.	PLANOWANIE STRATEGICZNE W PROCESIE BUDOWANIA I REALIZACJI STRATEGII	5
1.1.	CEL I ZAKRES PORADNIKA	5
1.2.	DLACZEGO WARTO PLANOWAĆ ROZWÓJ, DLACZEGO WARTO MIEĆ STRATEGIĘ?. 8	
1.2.1.	<i>Podstawy teoretyczne</i>	8
1.2.2.	<i>Podstawy praktyczne</i>	13
2.	STRATEGIA DLA LUDZI STWORZONA PRZEZ LUDZI	19
2.1.	JEDNOSTKI I GRUPY SPOŁECZNE W PROCESIE PLANOWANIA STRATEGICZNEGO .	19
2.2.	LUDZIE TWORZĄ STRUKTURY.....	27
3.	WIZJA I MISJA – MIĘDZY BANAŁEM A ISTOTĄ ORGANIZACJI I JEJ STRATEGII	33
4.	DIAGNOZUJEMY	37
4.1.	DIAGNOZA NA RÓŻNYCH SZCZEBŁACH ADMINISTRACJI	37
4.2.	ZAKRES TEMATYCZNY DIAGNOZY, CZYLI CO NAS NAPRAWDĘ POWINNO INTERESOWAĆ?.....	40
4.3.	ZAKRES CZASOWY DIAGNOZY, CZYLI JAK DALEKO SIĘGAĆ DO HISTORII I JAK DALEKO WYBIEGAĆ W PRZYSZŁOŚĆ?	48
4.4.	ZAKRES PRZESTRZENNY DIAGNOZY, CZYLI MIEJSCA, KTÓRE OGLĄDAMY PRZEZ LUPE	52
4.5.	Z JAKICH ŹRÓDEŁ KORZYSTAĆ, GDY ZALEWAJĄ NAS RÓŻNE INFORMACJE?	56
4.6.	METODY NIE SĄ TRUDNE.....	66
4.6.1.	<i>Wprowadzenie</i>	66
4.6.2.	<i>Analiza wskaźnikowa</i>	67
4.6.3.	<i>Analiza PEST i PESTER</i>	72
4.6.4.	<i>Analiza sił konkurencyjności</i>	73
4.6.5.	<i>Analizy portfelowe też mają zastosowanie przestrzenne</i>	75
4.7.	WSKAZUJEMY PROBLEMY NASZEJ JEDNOSTKI.....	77
4.8.	PREZENTACJA WYNIKÓW – RZETELNIE I CZYTELNIE.....	82
4.9.	DIAGNOZA A BUDOWANIE KLIMATU WOKÓŁ STRATEGII	91
5.	ANALIZA SWOT	95
6.	WARSZTATY STRATEGICZNE.....	113
7.	PLANUJEMY	117
7.1.	HORYZONT CZASOWY	117

7.2.	TRUDNE WYBORY STRATEGICZNE	117
7.3.	FORMUŁOWANIE CELÓW	119
7.4.	RELACJE MIĘDZY CELAMI	121
7.5.	CECHY CELÓW – CZYLI WSTĘP DO MONITORINGU.....	124
8.	ZANIM PRZECZYTAMY PODRĘCZNIKI O WDRAŻANIU STRATEGII, MONITORINGU I EWALUACJI	127
9.	MIĘDZY KONSULTACJAMI A PROMOCJĄ DOKUMENTU.....	131
10.	LITERATURA.....	135
11.	SŁOWNIK POJĘĆ – WSTĘPNY	139
12.	INDEKS – WSTĘPNY (PRZYKŁAD)	143

1. PLANOWANIE STRATEGICZNE W PROCESIE BUDOWANIA I REALIZACJI STRATEGII

1.1. CEL I ZAKRES PORADNIKA

Obecnie w Polsce (i nie tylko) przeżywamy rozkwit planowania strategicznego na wszystkich szczeblach administracji. Niezależnie od oceny powstających dokumentów, można stwierdzić trzy fakty:

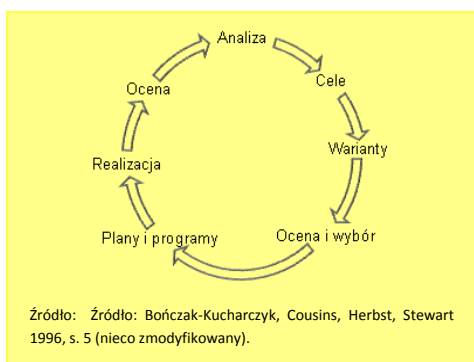
- **opracowane dokumenty różnią się między sobą**, co należy traktować nie jako wadę, lecz wręcz **wielką zaletę**. Przecież strategia ma prowadzić organizację do osiągnięcia przewag nad innymi. Trudno byłoby sobie wyobrazić sytuację, w której wszyscy przygotowują identyczne dokumenty zmieniając nieco treść w zależności od cech organizacji;
- coraz więcej uwagi poświęcamy **nie tylko dokumentowi, lecz procesowi jego tworzenia**. To również należy zaliczyć wielkich pozytywów rozwoju zainteresowania planowaniem strategicznym. Wydaje się, że coraz więcej dokumentów opracowywanych jest przy szerokim współdziałaniu różnych grup społecznych, dokumenty zaczynają odzwierciedlać rzeczywiste potrzeby i aspiracje szerszych grup, niż tylko grono ekspertów;
- niezależnie od wymienionych wyżej faktów, pozostaje trzeci: wciąż wiele organizacji postrzega strategię, jako „półkownik”, „załącznik”, „informator dla studentów” itp. Przedmiotowe traktowanie strategii wynika ze splotu określonej świadomości liderów, systemu, który narzuca konieczność tworzenia dokumentów, a także braku presji społecznej na administrację, by starać się myśleć o przyszłości.

Dlatego celem niniejszego podręcznika jest **zachęcenie do myślenia strategicznego** oraz próba **systematyzacji wiedzy**, która już od wielu lat gromadzona jest w wielu miejscach. Jednocześnie zachęcamy do

Strategia, to sposób myślenia ...

krytycznej analizy przekazanych w podręczniku treści. Wychodzimy bowiem z założenia, że „myślenie strategiczne” nie jest procesem, który kiedyś się skończy. „Myślenie strategiczne” powinno być również procesem **specyficznym dla każdej organizacji**. Możemy posługiwać się różnego rodzaju wspólnymi narzędziami, definicjami, jednak strategię powinny opierać się na odrębnościach, unikalnych przewagach, osobiwym sposobie postrzegania otoczenia.

Rys. 1. Proces budowania i realizacji strategii



Źródło: Źródło: Bończak-Kucharczyk, Cousins, Herbst, Stewart 1996, s. 5 (nieco zmodyfikowany).

Proces budowania strategii rozwoju przebiega w kilku etapach. W literaturze przedmiotu można spotkać liczne pomysły w jaki sposób „ułożyć” pracę nad strategią. Niezależnie od koncepcji można przytoczyć elementy procesu budowania i realizacji strategii, które występują praktycznie zawsze (rys. 1).

Opracowanie i realizacja strategii są procesami ciągłymi – przecież w trakcie realizacji jednej strategii, następuje zazwyczaj rozpoczęcie prac nad jej aktualizacją – jednak na

samym początku musi pojawiać się **determinacja** władzy, by przygotować nową lub aktualizować obecną strategię. Pojawienie się determinacji może być następstwem wielu czynników, do których należą m.in.:

- **uwarunkowania prawne** – „zmuszające” administrację do opracowania strategii (jest to czynnik najbardziej efektywny, ale tylko w sensie powstania „czystego” dokumentu, który musi być);
- **ocena realizacji dotychczasowej strategii** (ewaluacja) – dająca przesłanki do twierdzenia, że „coś trzeba zmienić”, „coś przebiega w złym kierunku”. W tym gronie mieści się również ocena zmian w otoczeniu danej organizacji – taką zmianą powodującą wzrost myślenia o swoich strategiach wśród przedsiębiorców był kryzys gospodarczy;
- **wewnętrzne przeświadczenie** władz, lidera lub innych osób i grup społecznych, że warto zastanowić się nad wizją rozwoju, pomyśleć, czy można ją zrealizować i w jaki sposób to uczynić – ten po-

wód wydaje się najlepszy, choć zazwyczaj występują różne czynniki jednocześnie;

- **względy polityczne** – rozumiane jako „zmiana dla zmiany”, zdarza się bowiem, że nowe władze traktują spuściznę po swoich poprzednikach jako coś złego. Wychodzi się z założenia, że teraz „my pokażemy, jak to zrobić dobrze” bez głębszej refleksji, a przede wszystkim bez dokonania rzetelnej ewaluacji.

Pojawienie się determinacji skutkuje dalszymi działaniami. Zazwyczaj następuje zaplanowanie kolejnych kroków, które pozwolą dotrzeć do celu, jakim jest strategia. Musi zatem nastąpić **wybór ludzi**, którzy będą uczestniczyć w całym procesie, a także przypisanie im określonych ról.

W dalszej kolejności następuje etap **zbierania danych i analiz**, które pozwolą dobrze zdiagnozować sytuację w danej jednostce. Na tym etapie dochodzi najczęściej do nawiązywania relacji ze środowiskiem ekspertów, czyli mobilizowaniem do pracy na rzecz strategii instytucji i organizacji stanowiących **otoczenie organizacji**, dla której przygotowywana jest strategia.

Zakończenie etapu analiz pozwala przystąpić do dyskusji nad **celami**. Zazwyczaj jest to praca grupowa, w trakcie której pojawiają się liczne pomysły, ujawniają się aspiracje poszczególnych jednostek i grup społecznych, następuje również walka o interesy. Słusznie zakłada się bowiem, że zapisy celów będą skutkowały określonymi działaniami.

Uzgodnienie celów pozwala przejść do kolejnego etapu, który polega na przemyśleniu różnych **wariantów** dochodzenia do celów, z których warto wybrać jeden – w ocenie zespołu najlepszy. Wyłonienie wariantu optymalnego stwarza możliwość szczegółowego opracowania **programów** i zaplanowanie **środków**, które muszą być przeznaczone na realizację celów.

Realizacja strategii musi być **monitorowana** i poddawana **ewaluacji**. O ile monitoring następuje po zaplanowaniu celów, działań, programów i projektów oraz po i w trakcie ich realizacji, to ewaluacja ma nieco inny przebieg. Obecnie rozróżnia się trzy rodzaje ewaluacji: ex-ante,

on-going oraz ex-post. Każdy z nich występuje w różnych etapach procesu budowania i realizacji strategii:

- ex-ante – ocena spójności wewnętrznej i zewnętrznej strategii, dokonywana po opracowaniu dokumentu;
- on-going – ocena wykonywana w trakcie realizacji strategii;
- ex-post – ocena dokonana po wykonaniu zaplanowanych działań.

Zaprezentowane etapy opracowania strategii i jej realizacji mogą nieco różnić się między sobą w zależności od koncepcji zespołu, który strategię przygotowuje, jak i od poziomu administracji publicznej.

1.2. DLACZEGO WARTO PLANOWAĆ ROZWÓJ, DLACZEGO WARTO MIEĆ STRATEGIĘ?

Istnieje wiele argumentów za tym, by planować swoją przyszłość, choć malkontenci stwierdzą, że nie ma sensu wydawać pieniędzy, skoro:

- przyszłość – szczególnie w perspektywie kilkuletniej – jest nieprzewidywalna,
- zazwyczaj cele w strategiach nie są osiągnięte w zakładanym stopniu,
- ścieżki rozwoju biegną swoją, a nie planowaną drogą.

Pomimo tak wielu nietrafionych strategii tak liczne firmy i inne organizacje planują strategicznie. Argumenty za myśleniem strategicznym można podzielić na dwie grupy:

- teoretyczne;
- praktyczne (w tym prawne).

Oczywiście teoria i praktyka wzajemnie się przeplatają, dlatego wskazane poniżej argumenty należy traktować raczej umownie.

1.2.1. PODSTAWY TEORETYCZNE

Sięgając do podręczników dotyczących teorii organizacji oraz teorii zarządzania możemy sformułować następujący wniosek dotyczący

strategii: **organizacje planują swoje działania w celu osiągnięcia zakładanych celów**. Tak ogólne stwierdzenie pozwala sformułować szereg pytań. Poniżej prezentujemy wybrane pytania, które mają za zadanie przybliżenie teoretycznych podstaw budowania strategii.

Pytanie 1. Czy każda organizacja powinna mieć opracowaną strategię?

Jeżeli wyobrażamy sobie jednoosobowy podmiot gospodarczy, odpowiedź jest przecząca. Jeżeli zaś mamy do czynienia z podmiotem bardziej złożonym, to bardziej skłaniamy się do odpowiedzi „tak”. Przykładowo **szkoła planistyczna** wręcz podkreśla fakt, iż ludzie lubią wiedzieć co mają robić, kiedy i dlaczego? Tego typu pytania powinna stawiać sobie administracja w każdym dniu swojej pracy, zatem dokument strategiczny może być bardzo przydatny, szczególnie, gdy jest bardzo szczegółowy. Należy pamiętać jednak, że takie podejście ma też swoich przeciwników, którzy twierdzą – całkiem słusznie – że restrykcyjny, szczegółowy i „wszechwiedzący” dokument strategiczny **tłumi inwencję i innowacyjność**. Zamknięcie planów na przyszłość w sztywne ramy powoduje, że ludzie poruszają się jak po sznurku, ale trudno jest im zareagować na możliwe pojawiające się zmiany w otoczeniu.

Pytanie 2. Czy strategię „się pisze”, czy raczej „przygotowuje”, „buduje”?

Dość powszechnie stosowane jest określenie „półkownik”, które przypisuje się do dokumentów zalegających na półkach w urzędach, raz spisanych i generalnie zapomnianych. Taki los czeka najczęściej te strategię, które opracowane zostały nie wiadomo po co, dla kogo i przez kogo? Choć można powiedzieć, że „półkowniki” zdejmowane są czasem po to, by zamienić się w „załącznik” i wielu przedstawicielom administracji to wystarczy. Jest to wręcz jednoznaczne uzasadnienie potrzeby posiadania dokumentu strategicznego. Teoria organizacji podpowiada wiele innych, bardzo ważnych powodów, dla których powinno się stosować określenie „budowanie strategii” lub „tworze-

K. Oblój w jednym z najlepszych podreczników na temat strategii organizacji wyróżnia **6 głównych szkół planowania strategicznego**:

1. Planistyczną;
2. Ewolucyjną;
3. Pozycyjną;
4. Zasobów i kompetencji;
5. Prostych reguł;
6. Realnych opcji.

M. Robert uważa, że „**pełne oddanie**” przygotowania strategii ekspertowi zewnętrznemu należy do 10 grzechów głównych, jakie można popełnić, podobnie, jak: **wynajęcie eksperta do napisania strategii**.

nie strategii”. „Budowanie” i „tworzenie” to procesy, które wymagają zaangażowania twórcy, a w przypadku strategii – najlepiej jest, by twórców było więcej niż jeden. Strategia powinna być efektem pracy lidera oraz zespołu strategicznego, choć w różnym stopniu można rozkładać odpowiedzialność. Przykładowo, w **szkole planistycznej** decydujący wydaje się być lider, który określa wizję. Ponadto szkoła zakłada formalne powołania zespołu ds. strategii. Również **szkoła zasobów i kompetencji** wyraźnie podkreśla znaczenie menadżerów, którzy tworzą wizję i wytyczają ścieżki dojścia do założonych celów, wykorzystując zasoby, którymi dysponują.

Pytanie 3. Co zatem jest ważniejsze: dokument, czy proces, który stał się doświadczeniem zespołu budującego strategię?

Jednoznaczne stwierdzenie mogłoby być krzywdzące dla jednego lub drugiego podejścia, tak jak **często błędne i niesprawiedliwe** są oceny ekspertów zewnętrznych (nieuczestniczących w procesie budowy strategii) wynikające wyłącznie z analizy samego dokumentu. Można również bardzo źle oceniać proces budowania strategii i jednocześnie być zachwyconym „efektem końcowym”. Z punktu widzenia konkurencji między organizacjami (np. między gminami), można wręcz przewrotnie założyć, że im mniej czytelna jest powszechnie udostępniana strategia, tym lepiej dla danej jednostki. Konkurencja przecież wciąż obserwuje działania innych, porównuje się itp. Oczywiście w przypadku administracji wymiar konkurencji ma nieco innych charakter, niż w przypadku firm. Skoro zatem wszystkie dokumenty są jawne, w gruncie rzeczy wszyscy ubiegają się o podobne czynniki rozwoju, podobne środki publiczne etc., to można przyjąć, że w niedługim czasie wszystkie dokumenty będą dość podobne, świetnie zredagowane, spójne wewnętrznie i logiczne w całej rozciągłości. To co będzie je bardzo różnicowało, to „wszystko” co wydarzyło się w trakcie budowania strategii. Różne będą **interakcje** między ludźmi, różne **doświadczenia**, w końcu również odmienna **nauka** i dodatkowa **wiedza**, jaka współtwórcy strategii osiągną w trakcie procesu budowania. Jedną ze szkół strategicznych – **prostych reguł** – proponuje właśnie zasadę „eksperymentuj i ucz się”, która powinna charakteryzować nowocze-

sne organizacje. W procesie budowania strategii może pojawić się również **zaufanie**, budowanie **jedności grupowej** oraz kształtowanie **umiejętności pracy zespołowej**. W dokumencie „strategia” tego typu wartości czytelnik nie znajdzie, nawet jeśli jest ekspertem.

Pytanie 4. Co przeszkadza organizacjom osiągać zakładane cele?

Powodów jest wiele, np. przyczyną mogą być zbyt optymistyczne założenia, niewłaściwa realizacja strategii czy też inne błędy. Jednak jest jeszcze jeden ważny czynnik, który ogranicza organizacje w działaniu – jest nim **otoczenie organizacji**. Wszystkie szkoły strategiczne uwzględniają otoczenie organizacji, ponieważ otoczenie to jest trwałym elementem opisującym daną jednostkę. Najbardziej widoczne jest to w przypadku wykonywania analizy SWOT, gdy zespół zastanawia się nad szansami i zagrożeniami znajdującymi się w otoczeniu organizacji, ale cała analiza strategiczna organizacji podzielona jest na analizę samej organizacji oraz analizę jej otoczenia. Otoczenie organizacji postrzegane jest wieloaspektowo. Poniżej wskazano kilka przykładów:

- **szkoła pozycyjna** – w otoczeniu rozpatruje głównie konkurentów i nakazuje zastanowić się w jakim obszarze organizacja może osiągnąć przewagę;
- **szkoła zasobów i kompetencji** – zaleca poszukiwanie takiej „mieszanki” cech organizacji, która będzie trudna do imitacji przez konkurencję;
- **szkoła prostych reguł** – w otoczeniu widzi ciągle pojawiające się szanse, które sprawna organizacja powinna wykorzystywać.

Siła oddziaływania otoczenia na daną jednostkę organizacyjną jest tak duża, że wszystko co robimy na poziomie rządowym, wojewódzkim, powiatowym czy gminnym służy odpowiedzi na pytanie: w jakim stopniu dostosowujemy się do wymagań otoczenia? Bardziej konkretne pytania brzmią:

- czym możemy zachęcić potencjalnych inwestorów zagranicznych?
- co możemy zaoferować potencjalnym mieszkańcom?
- jak zwrócić uwagę turystów?
- jak skuteczniej zabiegać o środki publiczne?

Każde z tych pytań dotyczy relacji z otoczeniem, które narzuca organizacjom „swoje warunki”, zaś konkurencja skłania do dodatkowych wysiłków.

Pytanie 6. Czy administracja, podobnie jak biznes, może zakładać „zmianę strategii”?

Wprawdzie style przywództwa stosuje się w różnych organizacjach (biznesowych, jak i nienastawionych na zysk), to mówienie o gminie lub województwie jak o firmie jest zbyt daleko idącym uproszczeniem. Firmy szukają nowych rynków, powiększają obszar swojego działania (są mobilne), stosują strategie różnicowania, w zależności od potrzeb dość szybko dostosowują swoją strategię do nowych realiów (np. na skutek kryzysu finansowego). Czy tego typu zmiany są możliwe w administracji? W jakimś stopniu tak, choć nie jest to tożsame z postępowaniem biznesu. Administracja może konkurować cenowo (np. koszty pracy w różnych krajach, wysokości stawek podatkowych w gminach), jak również wprowadzać elementy różnicowania produktów. Nawet widoczne są działania obrazujące „mobilność” miast, gdy kosztem otaczających je gmin powiększają swój teren. Z tych przykładów widać, że „zmiana strategii” jest możliwa, a czasem nawet wymuszona (np. przez politykę UE). Ponownie pojawia się problem – czy w wyniku dostosowania strategii do zmieniających się realiów uzyskany zostanie „lepszy, czyli lepiej dopasowany” dokument, czy też nastąpią pozytywne relacje w trakcie jego tworzenia.

Na pytanie kiedy dochodzi do zmiany strategii rządzących, zazwyczaj pada odpowiedź „**po wyborach**”. Nowa władza pragnie wykazać aktywność, udowodnić, że do tej pory „było źle” lub „gorzej niż my planujemy”. Jeżeli zbagatelizuje się fakt, iż strategia może być nie tylko efektem zespołowej pracy twórczej, ale również jest odzwierciedleniem pewnej kultury organizacji, to **radikalna, nieprzemyślana i upolityczniona zmiana może przynieść więcej szkód niż pożytku**.

1.2.2. PODSTAWY PRAKTYCZNE

Reasumując przyczyny budowania strategii wywodzące się z teorii organizacji, a przejawiające się w obserwowanych działaniach praktycznych, można stwierdzić, że strategię warto budować ponieważ:

- pokazuje wizję lidera całemu zespołowi, ludziom, którzy biorą na siebie współodpowiedzialność za osiągnięcie celów;
- pozwala zaplanować kolejne kroki dla osiągnięcia celów;
- sprzyja budowaniu pozytywnych relacji w danej jednostce;
- sprzyja rzetelnej ocenie konkurencyjnej;
- pozwala dopasować się do zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych.

Poza wymienionymi, ważnym czynnikiem sprawczym powstania licznych dokumentów strategicznych jest „przymus prawny”. Oczywiście nakładanie przez jeden szczebel administracji obowiązku przygotowania strategii na innym poziomie administracji może i powinno wynikać z powodów wskazanych powyżej. Niemniej warto odnotować tę specyficzną sytuację, gdy „wewnętrzne” przekonanie lidera i całego zespołu o potrzebie planowania strategicznego silnie wspierane jest obowiązkiem ustawowym.

Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 6 grudnia 2006 roku daje nam jedną z kilku odpowiedzi na pytanie – dlaczego w administracji publicznej tak często myśli i mówi się o opracowywaniu strategii?

W dokumencie tym zapisano, że **strategia jest narzędziem realizacji polityki rozwoju**, wyznaczono podmioty, które w Polsce prowadzą politykę rozwoju oraz zapisano definicję tej polityki.

Definicja wyznacza skalę w jakiej prowadzona jest polityka rozwoju a w dalszej części dokumentu (art. 3) wymieniono podmioty, które w poszczególnych skalach tę politykę realizują, w skali kraju – Rada Ministrów, w skali regionu – samorząd województwa, a w skali lokalnej – samorząd powiatowy i gminny.

Na tej podstawie można domniemywać, że na wszystkich tych podmiotach ciąży odpowiedzialność za prowadzenie polityki rozwoju, i że

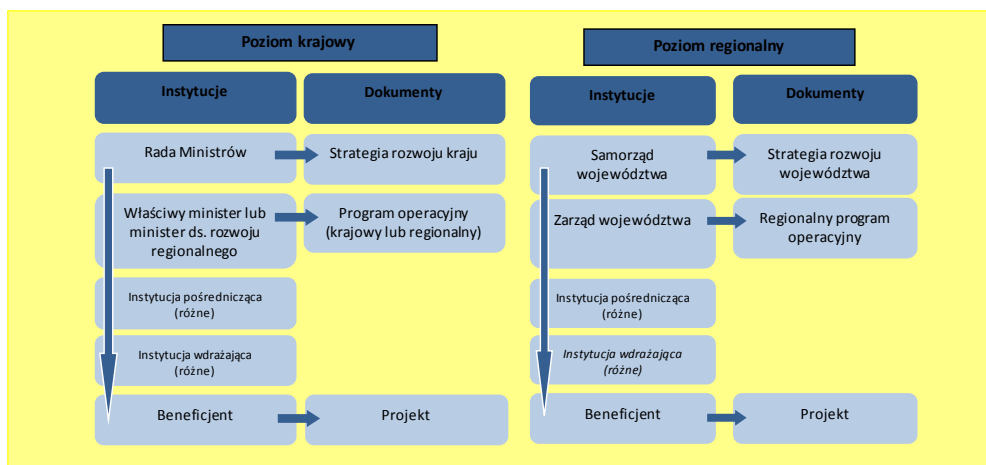
Polityka rozwoju – zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju oraz spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej, w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej (art. 2).

powinna być ona prowadzona na podstawie wskazówek zawartych w Ustawie. Nie dla wszystkich tych podmiotów zapisy dokumentu są obligatoryjne. Na przykład pomimo tego, że wymieniono tu samorządy lokalne, nie nałożono na nie obowiązku opracowywania strategii.

Ustawodawca określa, że polityka ta prowadzona jest na podstawie strategii rozwoju, a w szczególności realizowana na podstawie programów operacyjnych, strategii rozwoju kraju, strategii sektorowych oraz planów wykonawczych (art. 4). Ten zapis nie jest szczególnie łatwy do interpretacji, gdyż miesza się w nim dokumenty strategiczne i operacyjne, sugerując, że strategia może być zarówno dokumentem strategicznym, jak i dokumentem wdrażania. **To pomieszczenie rozumienia funkcji dokumentów planowania rozwoju w Polsce jest często identyfikowanym błędem.**

Ustawa tworzy zręby systemu planowania polityki rozwoju (rys. 2). Jej twórcom raczej nie chodziło o to, aby coś komuś nakazywać i karać kogoś za odstępstwa, ale o wyznaczenie ścieżek postępowania, które mają ułatwić planowanie rozwoju. Dokument zawiera również wyjaśnienia różnych pojęć, co do których wcześniej można było mieć wątpliwości, np. definicję **beneficjenta**.

Rys. 2. System polityki rozwoju na poziomie krajowym i regionalnym



Na najwyższym poziomie systemu znajduje się strategia rozwoju, tworzona i zarządzana przez instytucję polityczną. Podkreśla to polityczny

wymiar strategii rozwoju, przypomina o tym, że zapisy zawarte w tego rodzaju dokumencie mają zawsze charakter polityczny. Stanowią wybór wspólnoty samorządowej, lub ogólnopolskiej, co do najbardziej efektywnych dla rozwoju ścieżek postępowania w danym momencie czasu. Zapisy strategiczne nie wynikają w całości z teorii rozwojowych, czy z decyzji pojedynczych osób. Wynikają, albo powinny wynikać z uspołecznionego procesu wyboru tego co wydaje się w danym momencie wyborem najbardziej efektywnym. Dlatego strategia stworzona i zarządzana jest przez instytucje polityczne i dlatego również strategia napisana tylko przez ekspertów nie może być użytecznym dokumentem. Użyteczność jest natomiast podstawowym kryterium oceny każdej strategii rozwoju. Instytucja polityczna tworząca strategię zależy od poziomu, na którym odbywa się planowanie – na poziomie krajowym jest to Rada Ministrów, a na poziomie regionalnym samorząd województwa. Poza wyznaczeniem samorządów lokalnych, jako podmiotów prowadzących politykę rozwoju, Ustawa nie odnosi się więcej do roli samorządów lokalnych w systemie prowadzenia polityki rozwoju.

Kolejny poziom stanowi **program operacyjny**. Programy takie mogą być różnego rodzaju – może być to program operacyjny krajowy, który tworzy się na rzecz realizacji strategii stworzonej na poziomie krajowym. Może być to strategia rozwoju kraju, ale również strategia rozwoju sektorowa (w takim przypadku mamy do czynienia z krajowym, ale sektorowym programem operacyjnym). Z poziomu krajowego może być również zarządzany regionalny program operacyjny – to program, który dotyczy tylko części państwa i finansowany jest ze środków budżetu centralnego i/lub zagranicznych.

Program operacyjny tworzony i zarządzany jest przez **instytucję zarządzającą**. Na poziomie krajowym taką instytucją jest właściwy minister lub minister ds. rozwoju regionalnego. Na poziomie województwa taką organizacją jest zarząd województwa. To warte jest podkreślenia – zarząd województwa, a nie samorząd województwa. Decyzje dotyczące realizacji programu operacyjnego (w tym np. dużych projektów infrastrukturalnych) mogą być podejmowane przez zarząd, a nie muszą być poddawane całej procedurze decyzyjnej z włączeniem sejmiku

Zgodnie z Ustawą istnieją **dwa typy regionalnych programów operacyjnych**. 16 obecnie wdrażanych programów regionalnych realizuje typ pośredni.

województwa. Uelastycznia to proces zarządzania, ale również podnosi znaczenie programu operacyjnego – raz uchwalony w sposób demokratyczny jest w całości wdrażany przez instytucję zarządzającą. Działalność tej instytucji podlega oczywiście procedurom ewaluacji i monitoringu.

Niektóre zadania instytucji zarządzającej mogą zostać powierzone innym organizacjom – **instytucji pośredniczącej** oraz **instytucji wdrażającej** (instytucja pośrednicząca II stopnia). Wszystko odbywa się na podstawie odpowiednich umów, instytucje te powinny zostać wybrane z odpowiednią starannością a za ich działania odpowiada instytucja zarządzająca. Możliwość ta pozwala na usprawnienie procesu wdrażania programu operacyjnego oraz na dostosowanie profilu organizacyjnego systemu wdrażania do tematu programu operacyjnego, np. instytucją zarządzającą Programem Operacyjnym Kapitał Ludzki jest Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, ale instytucją wdrażającą II Priorytet programu: *Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw oraz poprawa stanu zdrowia osób pracujących* jest Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, natomiast instytucje wdrażające są dwie Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości oraz Ministerstwo Zdrowia. Instytucja wdrażająca to ta, która jeżeli zostanie wyznaczona, odpowiada za pierwszy kontakt z beneficjentem, np. za nabór wniosków (więcej na temat systemów wdrażania strategii w podręczniku „Wdrażanie ...”).

Warto zwrócić uwagę, że w Ustawie identyfikuje się dwa rodzaje regionalnych programów operacyjnych – jeden to taki, który napisano w celu wdrożenia zapisów strategii rozwoju kraju i za którego realizację odpowiada administracja poziomu krajowego, natomiast drugi to taki, który powstał w celu realizacji strategii rozwoju województwa i za którego realizację odpowiada zarząd województwa.

Tym niemniej, obecnie realizowane w Polsce regionalne programy operacyjne nie do końca odpowiadają definicjom regionalnego programu zawartym w Ustawie – zarówno jednej, jak i drugiej. Szesnaście obecnie wdrażanych regionalnych programów operacyjnych finansowanych jest ze środków Unii Europejskiej. Zarządy województw pełnią funkcję ich instytucji zarządzających, natomiast Ministerstwo Rozwoju

Regionalnego pełni funkcję instytucji koordynującej wdrażanie. Są to programy napisane zarówno na potrzeby realizacji celów poziomu krajowego, jak i strategii regionalnych, opracowane zostały przez samorządy województw, ale w porozumieniu z Rządem oraz na podstawie konsultacji z Komisją Europejską. Za ich efektywne wdrożenie odpowiada zarówno Rząd Polski, jak i samorządy województw.

Na samym dole drabinki znajduje się beneficjent. To osoba lub organizacja, która realizuje projekt finansowany *z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych na podstawie decyzji lub umowy o dofinansowanie projektu (Ustawa o zadach... 2006)*. Projekt taki musi wpisywać się w zapisy programu operacyjnego, a tym samym w zapisy strategii rozwoju.

Przedstawiliśmy tu najważniejsze, naszym zdaniem, dokumenty i organizacje, o których napisano w Ustawie, ale nie wszystkie. Chętnych poszerzenia informacji odsyłamy bezpośrednio do aktu prawnego. Można w nim jeszcze znaleźć zapisy dotyczące innych dokumentów, zapisy uszczegóławiające proces przygotowywania strategii i programu operacyjnego, zapisy przedstawiające typy projektów realizowanych w Polsce i inne.

2. STRATEGIA DLA LUDZI STWORZONA PRZEZ LUDZI

2.1. JEDNOSTKI I GRUPY SPOŁECZNE W PROCESIE PLANOWANIA STRATEGICZNEGO

Najogólniej rzecz biorąc społeczeństwo można podzielić na trzy grupy:

- „budowniczych” strategii;
- realizatorów strategii;
- beneficjentów strategii.

Oczywiście każda z tych grup wykazuje inne zaangażowanie na różnych etapach procesu zarządzania strategicznego (rys. 3).

Zarządzanie strategiczne to coś więcej niż strategia i myślenie strategiczne. To powiązana z nimi koncepcja organizacji i funkcjonowania danej jednostki.

Rys. 3. Strategia tworzona przez ludzi dla ludzi (potencjalne zaangażowanie osób i grup społecznych na różnych etapach procesu zarządzania strategicznego)

Osoba / grupa społeczna	Przykład	Przygotowanie	Realizacja	Beneficjent
Lider	Premier; Marszałek; Prezydent; Burmistrz; Wójt, może nim być również osoba, która...	+++	++	+
„Drużyna Lidera”	pracownicy administracji; zaangażowani zwolennicy	+++	+++	++
Kierownik projektu	„Minister właściwy”; Wicemarszałek; Zastępca Prezydenta; Sekretarz gminy	+++	+	+
Ekspert wiodący	Uznany w środowisku ekspert – najczęściej z tytułem profesora	+++	-	-
Eksperci	Uznani w środowisku eksperci ze świata nauki; Uznani w środowisku eksperci branżowi; Współpracownicy Eksperta wiodącego	+++	-	-
Członkowie grup strategicznych	Przedstawiciele instytucji i organizacji zainteresowanych procesami rozwojowymi; Specjaliści, eksperci; Politycy; Zaproszeni do współpracy członkowie różnych grup nacisku	++	+	+
Przeciwnicy Lidera	Głównie przeciwnicy polityczni	--	---	++
Członkowie grup nacisku	Obserwatorzy procesu budowania strategii, niezaproszeniu do grup strategicznych	+/-	+	+++
Pozostali	Przeciętni mieszkańcy, których strategia regionu, powiatu, gminy niewiele obchodzi	-	-	++

(+) – zaangażowanie pozytywne; (-) – zaangażowanie negatywne.

Źródło: Opracowanie własne.

Przedmiotem naszego zainteresowania jest etap przygotowania strategii, zatem naszą uwagę skoncentrujemy na wszystkich wymienionych grupach, niezależnie od potencjalnego zaangażowania, jakie mogą wykazać w procesie budowania strategii

Zaprezentowana lista osób i grup społecznych powinna być traktowana jako przykład, ponieważ na różnych szczeblach administracji, a także w różnych jednostkach na danym poziomie (np. gminnym) mogą wystąpić różnice „zestawie” grup społecznych zainteresowanych procesem planowania strategicznego. Przykładem mogą być „przeciwnicy polityczni lidera”. Zauważmy, że są w Polsce gminy, w których realnej opinii nie ma, ale są również takie, które skutecznie potrafią przeszkadzać władzom lokalnym.

Poniżej prezentujemy możliwe zaangażowanie wymienionych grup w procesie budowania strategii oraz przybliżamy znaczenie nazw, które nadaliśmy niektórym grupom (rys. 4).

Rys. 4. Osoby i grupy społeczne – zaangażowanie w proces budowania strategii

Osoba, grupa społeczna	Wizja	Misja	Diagnoza	Cele	Określenie programów	Założenia monitoringu	Założenia ewaluacji
Lider	+++	++	+	++	++	+	+
„Drużyna Lidera”	+	++	++	+++	+++	+++	+
Kierownik projektu	+	++	+++	+++	++	+++	+
Ekspert wiodący	+	++	+++	+++	++	++	++
Eksperti	-	+	+++	++	++	+	+
Członkowie grup strategicznych	+	++	+++	+++	+++	+	+
Przeciwnicy Lidera	--	--	+/-	+/-	+/-	-	-
Inni zaangażowani	-	-	+	+	+	-	-
Pozostali	-	-	+	-	-	-	-

(+) – zaangażowanie pozytywne; (-) – zaangażowanie negatywne

Źródło: Opracowanie własne.

Lider – najlepiej, by łączył w sobie atrybuty rzeczywistego przywódcy, czyli obok legitymacji społecznej, którą otrzymał z wyboru demokratycznego, umiał mobilizować ludzi swoimi cechami osobowościowymi. Można być premierem rządu, prezydentem miasta na skutek „szczęśliwego zbiegu okoliczności”. Prawdziwy przywódca potrafi skutecznie nie tylko zmobilizować wokół siebie najlepsze zasoby ludzkie, ale również dobrze nimi zarządzać w celu realizacji określonej wizji. Nie raz słyszeliśmy o złym „otoczeniu” prezydenta miasta lub burmistrza.

Widzieliśmy gminy, w których była zatrudniona duża liczba członków rodziny wójta. W takich miastach i gminach niewiele się działo, ale na skutek tego, że lider nie miał odpowiednich cech osobowościowych, by otoczyć się ludźmi najlepszymi z możliwych.

Prawdziwy Lider w procesie budowania strategii pełni liczne zadania:

1. **Określa wizję rozwojową danej jednostki** – niektórzy autorzy wręcz podkreślają, że strategia „zaczyna się” od wizji lidera. Według nich wizji nie wypracowuje się wskutek debaty, to lider dostał legitymację i to on ma cechy, które w dużym stopniu mogą pozwolić tę wizję zrealizować. Oczywiście lider może, a czasem wręcz powinien nasłuchiwać również opinii swojego otoczenia, jednak nie zmienia to faktu, że główny ciężar spoczywa na nim;
2. **Dobiera najlepszą drużynę dla realizacji wizji** – najlepiej, gdy lider decyduje o wszystkim sam, jednak trudniejsza sytuacja występuje, gdy lider musi liczyć się z opiniami np. koalicjanta;
3. **Współuczestniczy w określeniu misji** – to zadanie wypracowywane jest zazwyczaj zespołowo i nie może w tym zespole zabraknąć lidera;
4. **Schodzi na drugi plan w procesie diagnostycznym** – co wcale nie oznacza, że w nim nie uczestniczy! Niejednokrotnie wstępne diagnozy okazały się nader wątpliwe bez komentarza lidera. Lider powinien pełnić funkcję „dobrego ducha” procesu diagnostycznego. Tam gdzie to możliwe ułatwiać pracę swoim pracownikom, w momentach koniecznych wspierać wiedzą i autorytetem;
5. **Mocno angażuje się w procesy wytyczania celów oraz określania programów dla realizacji celów.** W końcu te dwa etapy planowania strategicznego służą bezpośrednio realizacji wizji, za którą odpowiedzialny jest lider. Jednak w wytyczaniu celów i programów lider powinien współpracować z innym członkami procesu planowania, osiągając efekt synergii różnych doświadczeń i punktów widzenia;
6. **Decyduje się „poddac” strategię stałemu monitoringowi i ewaluacji.** Wydaje nam się, że zapomniane dokumenty strategiczne wi-

Źle postępujący „lider”:

- ⊗ traktuje wizję jako literacki bańka;
- ⊗ nie deleguje odpowiedzialności, dlatego „wtrąca się we wszystko”;
- ⊗ nie ma czasu na sprawy strategiczne;
- ⊗ jest mało twórczy a na dodatek nie umie słuchać innych;
- ⊗ porównuje się ze słabszymi;
- ⊗ opuszcza warsztaty strategiczne;
- ⊗ nie zarządza strategicznie.

doczne na różnych poziomach administracji są słabo monitorowane, ponieważ konkluzje dotyczące ich realizacji byłyby druzgocące dla odpowiednich władz. Podobną tezę stawiamy obserwując, szczególnie na poziomie lokalnym, brak ewaluacji realizacji strategii. Odpowiedzialny lider nie tylko nie boi się dowiedzieć prawdy na temat procesów rozwojowych w kontekście swojej polityki, lecz wręcz jest tego ciekaw. W tym przypadku największe doświadczenie posiada administracja rządowa, co nie oznacza, że hasło „ewaluacja” zarezerwowane jest tylko dla tego szczebla.

„Drużyna lidera” – pod tym pojęciem rozumiemy najbliższych współpracowników lidera. Mogą to być pracownicy danego urzędu, ale również zwolennicy, przyjaciele itp., słowem ludzie, którzy chcą wspierać lidera w realizacji wizji, którą popierają. Zauważmy, że w jednym urzędzie miasta, gminy, w jednym ministerstwie tylko nieliczni tworzą rzeczywistą „drużynę”. To od lidera zależy skład drużyny (za wyjątkiem opisanym wyżej, gdy mamy do czynienia z koniecznym koalicyjantem). Dobry lider pamięta, że:

- drużyna złożona z gwiazd nie gwarantuje sukcesu;
- w drużynie powinien być kapitan – ponownie najlepiej wyłoniony naturalnie, nie poprzez namaszczenie lidera;
- siłą każdej drużyny jest: poświęcenie dla wspólnego celu, wyłożona praca, zaufanie, umiejętność współpracy, a także... kwalifikacje.

Drużyna lidera odgrywa bardzo ważną rolę na niemal wszystkich etapach planowania strategicznego:

1. **Wspiera lidera – jeśli to potrzebne – w formułowaniu wizji, a na pewno w określeniu misji strategii;**
2. **Współpracuje i nadaje kierunki, a także dba o jakość prowadzonych diagnoz;**
3. **Najmocniej wspiera proces planowania na etapie celów, programów i monitorowania strategii.**

Kierownik projektu „Strategia rozwoju...” – proces budowania strategii można przyrównać do projektu. Proces ten ma zazwyczaj okre-

ślony budżet, cel – czyli strategia, uczestniczą w nim ludzie, opracowuje się zazwyczaj harmonogram. Tego typu działania powinny mieć osobę, która kieruje całym procesem. Możemy zadać pytanie, czy kierownikiem procesu budowania strategii nie powinien być lider? Praktyka samorządów i administracji rządowej pokazuje, że zazwyczaj nie łączy się tych funkcji. Lider jak wykazaliśmy powyżej powinien delegować pewne zadania na swoich współpracowników. Wyobraźmy sobie sytuację, w której prezydent miasta negocjuje wszystkie punkty zakresu ekspertyz, diagnoz etc. Ponadto czuwa nad harmonogramem i pilnuje płatności. Oczywiście w takich kwestiach powinien zastępować go kierownik projektu. Celowo w tym miejscu nie stosujemy sformułowania „koordynator”, ponieważ – taka jest nasza obserwacja – tego typu funkcja traktowana jest często jako słabsza w stosunku do innych kierowników. Szefowie poszczególnych komórek organizacyjnych często nie znoszą sytuacji, gdy w ich działalność miesza się „koordynator”, wychodzą bowiem z błędnego założenia, że sami są w stanie świetnie się zorganizować z innymi komórkami w procesie budowania strategii. Rzeczywistość jest taka – nawet jeśli się początkowo porozumieją, zaczną się za chwilę kłopoty z podziałem zadań, odpowiedzialnością, przepływem informacji, delegowaniem własnych zasobów etc. Właśnie tym problemom powinien zapobiegać kierownik projektu, który musi otrzymać silne wsparcie ze strony lidera. Dlatego ważne jest, by kierownikiem projektu była osoba z wysokiego szczebla hierarchii administracyjnej. Ktoś, kto ma możliwość podejmowania wiążących decyzji, ma ułatwiony kontakt z liderem, cieszy się poważaniem wśród urzędników oraz potrafi gromadzić wokół siebie inne osoby zaangażowane w proces budowania strategii.

Kierownik projektu „strategia” pełni faktycznie rolę koordynatora z dużą odpowiedzialnością. Warto jednak zastanowić się, czy w naszym urzędzie lepszy wpływ na pracowników ma „kierownik” czy „koordynator”?

Reasumując **kierownik projektu** „Strategia ...” posiada co najmniej kilka ważnych funkcji:

1. **Zawsze potrafi odpowiedzieć liderowi jaki jest bieżący stan prac nad strategią;**
2. **Organizuje i czuwa nad wykonaniem poszczególnych etapów budowania strategii;**

3. **Bierze czynny udział merytoryczny w pracach nad poszczególnymi etapami** – wynika to z faktu, iż jest on najczęściej również członkiem „drużyny lidera”.

Ekspert wiodący – w tym zakresie widoczne jest bardzo duże zróżnicowanie między poszczególnymi szczeblami administracji. Strategie przygotowywane na poziomie kraju mają często więcej niż jednego eksperta wiodącego (wśród nich może być oczywiście wyłoniony „lider ekspertów”). W przypadku strategii wojewódzkich mieliśmy przeważnie do czynienia już z pojedynczymi ekspertami wiodącymi. Tak również opracowywane są strategie lokalne. Ekspert wiodący pełni kilka bardzo ważnych funkcji:

Ekspert wiodący powinien wsłuchać się w „oczekiwania organizacji”, podzielić się swoim doświadczeniem, wesprzeć merytorycznie organizację w rysowaniu własnej ścieżki rozwoju, czuwać, by proces przygotowania strategii nie był obciążony błędami. Słowem powinien być przyjacielem procesu budowania strategii.

1. **Bierze czynny udział merytoryczny w pracach nad poszczególnymi etapami budowania strategii** – dzieli się wiedzą, wnosi pomysły i idee;
2. **Wspiera merytorycznie kierownika projektu** w realizacji jego poszczególnych zadań. M.in. wspiera go w kontaktach z innymi ekspertami zewnętrznymi;
3. **Tłumaczy i dyskutuje** istotne kwestie zarówno z liderem, jak i poszczególnymi zespołami;
4. **Kontroluje merytoryczną sferę realizacji projektu strategii**;
5. **Jest merytoryczną „twarzą” strategii** – powszechne jest przekonanie, że ekspertem wiodącym powinna być osoba powszechnie uznana za autorytet. Oczywiście nie może być to polityk (opozycja nie uznaje autorytetów po naszej stronie), zatem poszukuje się ekspertów wśród naukowców, jako przedstawicieli dziedziny życia wolnej od polityki, skoncentrowanej na czystej wiedzy, głoszących obiektywne prawdy. Niestety nie wszystkie te założenia wytrzymują próbę czasu, ale z pewnością autorytet naukowy wnosi nie tylko wiedzę i doświadczenie do naszego procesu lecz jest również skuteczną tarczą chroniącą organizację przed ewentualną krytyką ze strony opozycji.

Eksperci – tę grupę definiujemy jako osoby zaangażowane do prac nad strategią z racji szczególnie ważnej wiedzy, jaką posiadają. Zazwyczaj eksperci uczestniczą w opracowywaniu diagnozy. W diagnozach zawierają rekomendacje, które następnie pomagają opracować cele i programy działania. Dobór ekspertów odbywa się przez pryzmat obszarów, które chcemy zdiagnozować (por. Szlachta, Zaleski 2010).

Członkowie grup strategicznych – są to osoby, które zostają zaproszone do udziału w pracach nad budową strategii. Termin „grupy strategiczne” traktujemy w tym miejscu bardzo wąsko – zespoły ludzi, których zadaniem jest przede wszystkim dyskusja i określenie celów oraz programów działania. Jednak by to nastąpiło, grupa strategiczna musi bardzo dobrze poznać wyniki diagnoz.

Dobór odpowiednich ludzi do grup strategicznych jest jednym z kluczowych momentów planowania strategicznego. W skład tych grup wchodzi lider i jego drużyna, ekspert wiodący i pozostali eksperci, ale również ludzie, których z jednej strony zapraszamy do współpracy, z drugiej zaś chcemy poświęcić swój czas na współrealizację ważnego zadania. Kogo zatem zapraszać? W dużej mierze zależy to od specyfiki danej jednostki terytorialnej, ale można wskazać przesłanki, którymi powinniśmy się kierować:

1. **Pozycja instytucjonalna** – dyrektorzy i prezesi instytucji zlokalizowanych na terenie naszej jednostki;
2. **Pozycja społeczna** – uznane autorytety w naszym środowisku;
3. **Pozycja polityczna** – w sensie „my – oni” – warto zapraszać przedstawicieli opozycji politycznej;
4. **Wiedza** – w zakresie, który będzie przedmiotem prac;
5. **Umiejętność kooperacji** – chodzi przecież o to, by grupy pracowały, a nie były destabilizowane.

Przeciwnicy lidera – ze względu na fakt, iż prawdopodobnie łatwo wyobrazić sobie negatywny wpływ przeciwników lidera na proces planowania strategicznego, postarajmy się zastanowić, czy można wskazać jakieś pozytywne strony funkcjonowania blisko procesu pla-

Dobra praca eksperta, czyli wartościowa ekspertyza będzie charakteryzowała się szczególnym odniesieniem do specyfiki danej jednostki terytorialnej w kontekście szerszych procesów rozwojowych (np. europejskich, globalnych).

nowania przeciwników lidera. Takich pozytywów jest co najmniej kilka:

1. **Zaproszenie do współpracy przeciwników wzbogaca dyskusję.** Podobnie jest z pracami diagnostycznymi. Przeciwnicy zazwyczaj postrzegają tę samą rzeczywistość z innego punktu widzenia – dobra diagnoza powinna ten punkt poznać.
2. **Zaproszenie do współpracy przeciwników wprowadza pluralizm, który będzie potrzebny w trakcie głosownia dokumentu.** Trudno jest szczerze negocjować coś, nad czym się pracowało – oczywiście tylko wówczas, gdy udział przeciwników (opozycji) nie jest tylko fasadowy;
3. **Wspólne rozmowy w trakcie warsztatów strategicznych pozwalają przenosić konflikty z trudnych pól wartości i relacji na pole interesu** – ten stan może być osiągnięty właśnie na skutek rozmów i wspólnego zrozumienia swoich stanowisk.

Inni zaangażowani – ze względu na fakt, że nie wszyscy interesujący się procesem budowania strategii zostaną włączeni do głównej grupy, zakłada się, że dla części grup społecznych pozostaje aktywne uczestniczenie na etapie konsultacji społecznych. Ale czy tak jest w istocie? Lobbying niesłusznie ma w Polsce głównie negatywny wydźwięk. A przecież wiele grup społecznych uprawia go transparentnie i w szczytnych celach. Jednak jednoznaczna ocena działalności „innych zaangażowanych” przysparza często wielu problemów.

Pozytywne oddziaływanie tej grupy społecznej widoczne jest szczególnie wyraźnie, gdy prowadzone diagnozy opierają się o szerokie kontakty społeczne. Spotkania z tą grupą ludzi dostarczają nie tylko wielu informacji diagnostycznych (z racji zaangażowania członkowie tej grupy są skory do rozmów z badaczami), ale również jest inspirujące dla formułowania celów i programów.

„Inni zaangażowani” mogą również oddziaływać negatywnie na to, co dzieje się w procesie planowania strategicznego. Zauważmy, że osoby te nie uczestniczą w procesie budowania strategii „od środka”, nie są członkami grupy strategicznej, nie dyskutują określonych problemów z różnych punktów widzenia. Gdy ich aktywność przybiera formę naci-

sku na zespół opracowujący strategię może dojść do sytuacji, w której żąda się zapisów burzących logikę procesu. Poza tym, zazwyczaj tego typu negatywny wpływ przejawia się na etapie uspołeczniania strategii. Na jednym spotkaniu, w trakcie jednej wypowiedzi aktywiści chcą „wprowadzić” czasem szkodliwe zapisy, nie zwracając uwagi na to, że liczna grupa ludzi od kilku miesięcy dyskutowała wiele możliwości i wariantów.

Pozostali – tej grupie jest naprawdę wszystko jedno, czy strategia jest, czy też jej nie ma. Nie wierzą, że strategia „coś zmieni w ich życiu”. Nawet jeśli zgodzą się na rozmowę w trakcie diagnozy, przytoczą już nie jedne tego typu prace, które – ich zdaniem – nic nie dały. Przedsiębiorcy będą odmawiać spotkania zasłaniając się brakiem czasu. Bierni przedstawiciele instytucji będą unikać spotkania ze względu na przewidywaną konieczność odpowiedzi na trudne pytania o brak aktywności. Obywatel „typu BMW” (bierny, mierny ale wierny) będzie obawiał się udzielania odpowiedzi ze względu na podejrzenia co do intencji badaczy. O celach rozwojowych tym bardziej nie będzie chciał rozmawiać – te niech lepiej wytyczają politycy.

2.2. LUDZIE TWORZĄ STRUKTURY

Strategie przygotowywane na różnych szczeblach administracji wymagają bardziej i mniej rozwiniętych struktur organizacyjnych. Pod pojęciem struktury organizacyjnej rozumiemy **powołane jednostki organizacyjne, które uczestniczą w procesie planowania strategicznego od momentu podjęcia decyzji do przyjęcia dokumentu.**

Dlatego w zaproponowanym zestawie jednostek tworzących struktury (rys. 5) znajdują się **sejm, sejmik wojewódzki oraz rady powiatowe i gminne.** Nie zawsze, ale dość często, a na poziomie wojewódzkim zawsze, strategię podlegają głosowaniu przez radnych. Strategię powiatów i gmin, które nie są dokumentami obligatoryjnymi – nie zawsze stają się przedmiotem głosowania rad. Należy jednak podkreślić, że zarządy lokalne dobrze rozumieją, że poparcie polityczne dla strategii wpływa pozytywnie na jej realizację, dlatego – pomimo braku

wymogu – często dokumenty te są głosowane przez odpowiednie rady.

Rola **rządu** (w tym ministrów) oraz zarządów jednostek samorządu terytorialnego wynika z założenia, że w grupach tych są liderzy. Zatem niemożliwe jest planowanie rozwoju kraju czy województwa bez udziału rządu, czy zarządu województwa.

Rys. 5. Elementy struktury organizacyjnej na różnych poziomach planowania strategicznego

Struktury	Strategia dla...				
	kraju	woje- wódz- twa	powia- tu	miasta	gminy wiejskiej
Sejm	+/-	-	-	-	-
Sejmik wojewódzki	-	+/-	-	-	-
Rada powiatu	-	-	+/-	-	-
Rada miasta/gminy	-	-	-	+/-	+/-
Rząd	+	-	-	-	-
Zarząd województwa	-	+	-	-	-
Zarząd powiatu	-	-	+	-	-
Zarząd miasta/gminy	-	-	-	+	+
Kierownik/koordynator procesu	+	+	+	+	+
Komitet sterujący	+	+	+/-	+/-	-
Rada programowa	+/-	+/-	+/-	+/-	-
Departamenty/wydziały ds. strategii	+	+	+	+/-	+/-
Grupy robocze/grupy strategiczne	+	+	+	+	+
Konsultant strategii/ekspert wiodący	+	+	+	+	+/-
Eksperti zewnętrzeni/Panel ekspertów	+	+	+	+	+
Zespół redakcyjny	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-

(+) – zaangażowanie w proces planowania strategicznego; (-) – brak zaangażowania w proces planowania strategicznego.

Źródło: opracowanie własne.

Obserwacja dotychczasowych działań administracji publicznej prowadzi do wniosku, że szczególnie na poziomie województw i dużych miast, powoływane są **departamenty/wydziały ds. strategii** (lub mające w ramach swoich zadań prowadzenie wszystkich działań związanych z przygotowaniem i ew. koordynacją realizacji strategii). Takie rozwiązanie zapewnia ciągłość działań podejmowanych w ramach planowania strategicznego (również w kontekście cykli wyborczych). Jest ono szczególnie użyteczne ze względu na stabilność monitorowania i ewaluacji podejmowanych działań.

Innym rozwiązaniem jest zespół wyznaczony na potrzeby opracowania strategii. Zespół ten nazywany jest często **komitetem sterującym**. Istotne jest, że komitet musi współpracować z **kierownikiem** procesu budowania strategii.

Powołanie zespołu jest rozwiązaniem użytecznym ze względu na łączenie różnych zasobów informacyjnych urzędu oraz spłaszczanie struktury organizacyjnej w procesie budowy strategii. Niesie za sobą również element uspołeczniania podejmowanych działań w ramach samego urzędu. Wymaga ono jednak dużej sprawności zarządczej, która umożliwi uniknięcie możliwej niechętniej postawy urzędników wyznaczonych do tego zadania. Niechętna postawa może wynikać z nałożenia na nich dodatkowych zadań, z konieczności podjęcia nowych, nieznanych działań, czy obawy przed nadmiarem obowiązków. W przypadku tego rozwiązania istotny jest więc sposób **motivacji** pracowników zaangażowanych do grupy roboczej.

Oczywiście wyznaczenie specjalnej struktury organizacyjnej w ramach urzędu konieczne jest w dużych gminach, regionach, czy ministerstwach. W małych gminach w ramach urzędu często wystarczy wyznaczenie osoby koordynującej prace.

Struktura organizacyjna w skład której wchodzi zarówno urzędnicy jak i aktorzy zewnętrzni również zależy od wielkości jednostki terytorialnej dla której opracowywana jest strategia.

Na szczeblu regionalnym, czy krajowym ta struktura może być znacznie rozbudowana (rys. 6).

Ze strategii dolnośląskiej: *Niniejszy dokument (...) powstał (...) na podstawie Założeń aktualizacji poprzedniej strategii, dyskusji prowadzonej przez powołany w tym celu Komitet Sterujący, zamówionych ekspertów, obejmujących różne dziedziny życia społeczno-gospodarczego, a spoiwem jest wiedza zespołu redakcyjnego, który kierował się zarówno opiniami ekspertów, jak i poglądami społeczności regionu, wyrażonymi w przeprowadzonych badaniach ankietowych lub zgłaszanymi bezpośrednio od członków zespołu.*

Rys. 6. Struktura organizacyjna – „Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2020”



Źródło: Strategia rozwoju województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2020.

Za opracowywanie i monitorowanie strategii Miasta st. Warszawy odpowiedzialny jest **Dział Strategii m.st. Warszawy**, w Wydziale Projektów i Strategii Rozwoju. Wydział jest częścią Biura Rozwoju Miasta.

Rys. 7. Struktura organizacyjna – „Strategia rozwoju Miasta do roku 2030”



Źródło: Strategia rozwoju Poznania.

Bezpośrednimi pracami nad materiałem informacyjnym – nad danymi, wynikami badań – zajmują się grupy robocze, które zorganizowane są według klucza tematycznego. Informacje wypracowane przez grupy robocze trafiają zarówno do komitetu sterującego, jak i do zespołu redakcyjnego strategii, który uwzględni wszystkie uwagi. Całość moderowana jest przez **konsultanta strategii**.

Wiedzą z zakresu opracowywania dokumentów strategicznych powinni odznaczać się również członkowie **panelu ekspertów**. Mogą być to eksperci zagraniczni,

ale niekoniecznie. Rolę eksperta może również pełnić wybrana organizacja. Ekspertsi nie uczestniczą w pracach na bieżąco, ale wypowiadają swoje zdanie na temat poszczególnych etapów prac i powstałych w ich wyniku produktów, wtedy gdy są o to poproszeni. Często zajmują się również przygotowaniem pisemnych opinii na temat wybranej dziedziny życia społeczno-gospodarczego regionu lub jego otoczenia.

Na szczeblu lokalnym ta struktura może być oczywiście dużo mniej rozbudowana. Należy tu jednak rozróżnić szczebel powiatowy od gminnego, a także małą gminę wiejską od dużej gminy miejskiej.

W dużym mieście struktura organizacyjna prawdopodobnie nie będzie dużo odbiegała od tej opisaną dla szczebla regionalnego. Natomiast w mniejszych gminach, czy powiatach czasami powoływana jest mniej skomplikowana struktura organizacyjna a czasami prace odbywają się we współpracy pomiędzy urzędnikami a przedstawicielami środowiska lokalnego na podstawie spotkań/warsztatów organizowanych *ad hoc*.

W tym przypadku dużo zależy od udziału procesie organizacji zewnętrznej w stosunku do układu lokalnego. Jeżeli taka organizacja uczestniczy w pracach, to na nią przerzucony jest cały ciężar zbierania informacji, kontaktowania się ze środowiskiem lokalnym oraz uspołeczniania wyników poszczególnych analiz.

Jedną z metod proponowanych w literaturze dla mniejszych jednostek terytorialnych (Domański T. 1999) jest powołanie konwentu rozwoju gminy (nazwa nie jest tu specjalnie istotna). Konwent składający się z urzędników i przedstawicieli środowisk lokalnych podzielony jest na grupy robocze, które często wymieniają się informacjami. Do zadań konwentu należy opracowanie diagnozy strategicznej i wszystkich kolejnych etapów prac, aż do uchwalenia strategii.

Metoda ekspercka w „czystej” formie, przy opracowywaniu dokumentów strategicznych administracji się nie sprawdza. Najgorszy przypadek to ten, w którym całość prac zleconych jest przez urząd firmie lub osobie zewnętrznej, która to organizacja lub osoba po kilku tygodniach przynosi do urzędu gotowy produkt w postaci diagnozy (lub całej strategii). Taki dokument ma niewielką szansę spełnić kryterium użyteczności.

Zatrudnienie ekspertów do wykonania

Przykładowi członkowie „konwentu rozwoju gminy”:

- przedstawiciele administracji;
- administratorzy infrastruktury technicznej;
- liderzy sfery gospodarczej;
- reprezentacji systemu kultury, oświaty, służby zdrowia (prywatni i publiczni);
- osoby będące rzeczywistymi przedstawicielami grup zawodowych i społecznych;
- odbiorcy usług publicznych;
- osoby przygotowane merytorycznie;
- osoby posiadające realny wpływ na środowiska, z których pochodzą;
- osoby cieszące się powszechnym zaufaniem

Źródło: na podstawie T. Domański 1999.

Poznań – sposób organizacji prac nad przygotowaniem diagnozy i strategii

W strukturze organizacyjnej zajmującej się opracowywaniem Strategii w Poznaniu znaleźli się zarówno urzędnicy, jak i przedstawiciele organizacji zewnętrznych, między innymi poznańskich uczelni oraz specjaliści rozwoju poszczególnych dziedzin funkcjonowania miasta – Komitet Roboczy Strategii. Komitet ten obraduje/obradował w pełnym składzie lub w grupach tematycznych: gospodarka i nauka, gospodarka przestrzenna, gospodarka komunalna i usługi społeczne. Diagnoza strategii oparta została o opracowania przygotowane przede wszystkim przez przedstawicieli nauki z Poznania. Jako ekspert zagraniczny o strategii wypowiedział się Greg Clark¹, który przyjechał do Poznania na zaproszenie Prezydenta i uczestniczył w posiedzeniu Zespołu Opracowującego Strategię Rozwoju Miasta oraz Strategię Rozwoju Metropolii Poznańskiej. Te dwa dokumenty tworzone są razem, co umożliwia poukładanie zależności między nimi i zapobiega dublowaniu zapisów, a tym samym działań.

Do opracowania dokumentu posłużyła również przeprowadzona cyklicznie ankieta z mieszkańcami miasta „Życie w Poznaniu”.

Opracowano na podstawie „Strategii Rozwoju Miasta do roku 2030” oraz oficjalnego portalu internetowego miasta Poznania.

¹ Zgodnie z tym, co zapisano w oficjalnym portalu miasta Poznań (wrzesień 2010): *Posiada on ponad 20-letnie doświadczenie w pracy w jednostkach miejskich na całym świecie. Jest m.in. doradcą ds. strategii w Nowym Jorku, Londynie, Sydney, czy Barcelonie. Obecnie pełni także funkcje: głównego eksperta ds. rozwoju miast i regionów w rządowym brytyjskim Departamencie Wspólnot i Rozwoju Lokalnego, przewodniczącego Forum OECD ds. rozwoju strategii inwestycyjnych, profesora ds. miast-liderów w Cass Business School w Londynie, doradcy wielu światowych metropolii i korporacji, jest też współpracownikiem Urban Land Institute.*

całego projektu również jest rozwiązaniem akceptowalnym, jednakże urzędnicy powinni w takim przypadku koordynować prace w ten sposób, aby eksperci:

- włączyli w proces zbierania danych pracowników urzędu i przedstawicieli środowisk lokalnych,
- poprosili przedstawicieli środowisk lokalnych i urzędników o weryfikację uzyskanych wniosków,
- przeprowadzili rzeczywiste zbieranie danych w terenie.

Zapewni to dostosowanie zapisów diagnozy do uwarunkowań danej jednostki terytorialnej. A tym samym, ochroni zamawiających usługę przed wielokrotnym stosowaniem tych samych zapisów w różnych diagnozach, co niestety zdarza się na polskim rynku usług doradczych.

Dobrym przykładem łączenia zasobów organizacyjnych był sposób przygotowania diagnozy i strategii rozwoju Poznania. Ten przykład pokazuje również strukturalne uwzględnienie uwarunkowań zewnętrznych w „projekcie diagnoza”.

3. WIZJA I MISJA – MIĘDZY BANAŁEM A ISTOTĄ ORGANIZACJI I JEJ STRATEGII

Banalne opracowanie wizji i misji w dokumencie strategicznym jest traktowane jako jeden z poważniejszych błędów popełnianych w procesie planowania strategicznego. Dlaczego sformułowanie wizji i misji jest tak ważne? Wytlumaczenie zapisane jest w definicjach tych pojęć. Wprawdzie różne podręczniki nie ułatwiają sformułowania jednoznacznej odpowiedzi, sięgając do analogii biznesowych sformułujemy je następująco:

Wizja jednostki terytorialnej to opis oczekiwanego w przyszłości stanu tej jednostki.

Zatem wizja ma określone funkcje:

- **obrazuje stan docelowy**, można powiedzieć, że wizja stanowi cel całkowicie nadrzędny nad wszystkimi, zawierający w sobie pozostałe cele sformułowane w strategii;
- **mówi o aspiracjach formułującego wizję** (najczęściej lidera) – dlatego warto dobrze przemyśleć swoją wizję;
- **jednoczy wokół siebie** – powoduje, że ludzie się z nią utożsamiają.

Czy można powiedzieć, że niektóre wizje są dobre, a niektóre złe? W jakimś stopniu tak, choć należy uważać, ponieważ nawet banalne – na pierwszy rzut oka – sformułowania, mogą być poparte licznymi przemysleniami, mogą też mieć silne ukorzenie w aspiracjach społeczności.

Fragment wizji rozwoju regionalnego z Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego z 13 lipca 2010 r.

(...)

W 2020 roku polskie regiony charakteryzować będą następujące cechy:

- konkurencyjność i innowacyjność,
- spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna,
- skuteczność, efektywność i partnerstwo w realizacji celów rozwojowych,
- bezpieczeństwo ekologiczne, wysoki poziom i skuteczność ochrony środowiska oraz zasobów przyrodniczych. (...)

Dalej następuje opis każdego z tych elementów, łącznie ok. 10 stron tekstu.

Wizja województwa ze Strategii Rozwoju Społeczno-gospodarczego Województwa Warmińsko-mazurskiego do roku 2020.

Warmia i Mazury regionem w którym warto żyć ...

(...)

Dalej następuje uzasadnienie, że wizja ta dotyczy ludzi w różnym wieku, o różnym poziomie zamożności, aspiracjach itp., łącznie ok. 1,5 strony tekstu.

Wizja w Strategii Rozwoju Powiatu Raciborskiego

Ziemia raciborska regionem (obszarem) zintegrowanego, przyjaznego sąsiedztwa, o wysokim poziomie życia, zrównoważonej i wielofunkcyjnej gospodarce, otwartym na wiedzę i świat.

Za **banalne** określenie wizji i misji uważamy nie jakiegokolwiek oczywiste stwierdzenie, lecz takie, które oprócz **oczywistości** „Zawiera” w sobie **pustkę** ...

Zdecydowanie więcej problemów występuje przy określeniu misji. Dzieje się tak dlatego, ponieważ w praktyce spotykamy:

- **misje organizacji,**
- **misje dokumentów.**

W najogólniejszym ujęciu misja, to:

sens istnienia, cel do spełnienia (nie osiągnięcia), powód, dla którego coś istnieje.

Można zatem oczekiwać, że misja organizacji będzie określać sens jej istnienia. Misja rządu odpowie czytelnikom, po co on jest, podobnie będzie z misjami poszczególnych samorządów. Problem polega jednak na tym, że tego typu sformułowania są bardzo wyraźnie zapisane w poszczególnych ustawach, możemy również wyczytać elementy misji w Konstytucji.

Dodatkowo problemy ze sformułowaniem misji potęgują liczne, nie zawsze czytelne definicje. Przykładowo G.Gordon (1998, s. 41) w podręczniku na temat strategicznego planu dla gminy podaje taką definicję misji: „...odzwierciedla jej [organizacji] najważniejszy cel – formułuje jej powód istnienia. Z

tej przyczyny nie powinna być zmieniana. (...) Może być nazywana organizacyjną wizją, celem działania lub zadaniem”. Wydaje się, że tego typu definicja wprowadza więcej wątpliwości, niż jasnego przekazu. Podręczniki z zakresu strategii biznesowej bardzo blisko stawiają obok siebie misję i wizję. Sutherland i Canwell (2007, s. 123) w taki sposób definiują misję: „Opisuje ona w bardzo prosty i zwięzły sposób

Wizja w Strategii Rozwoju Miasta Świętochłowie

Świętochłowie chcą być miastem:

- *O nowoczesnym i proinnowacyjnym systemie kształcenia (...).*
- *Ludzi zdrowych w wymiarze społecznym i fizycznym (...).*
- *Pielęgnującym zróżnicowaną wewnętrzną tożsamość kulturową dzielnic miasta, integrującym różnych użytkowników przestrzeni miejskiej (...).*
- *Wzmacniającym konkurencyjność swoich przedsiębiorstw (...).*
- *Rozwijającym sektor usług szczególnie związanych z technikami informacyjnymi*
- *Liderem w Aglomeracji Katowickiej organizacji i świadczenia usług publicznych dla mieszkańców i biznesu (...).*

Misja w Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego (z 2000 r.) – jeden z bardziej interesujących przykładów:

Misja opisuje ogólny sposób realizacji wizji przez samorząd województwa. Formułuje zasady i kolejność działań podmiotów regionalnych, określa także niebezpieczeństwa na drodze jej urzeczywistnienia. Autorzy wymieniają następujące zasady realizacji Strategii: zrównoważonego rozwoju, ukierunkowania na ludzi, różnorodnego rozwoju, ochrony mechanizmów rynkowych, wzmacniania i kreowania rynków, partnerstwa publiczno-prywatnego, terytorialnego zróżnicowania celów i narzędzi oddziaływania. Następnie, zgodnie z przyjętą definicją określają fazy realizacji Strategii oraz krótko omawiają niebezpieczeństwa.

biznesową wizję organizacji. Powinna zawierać podstawowe wartości i główny cel jej istnienia. Z reguły dotyczy przyszłości, a szczególnie sposobu realizacji wizji”.

A zatem oryginalność sformułowania misji będzie polegała na tym, że oczywiste dla administracji kwestie opowiemy w sposób możliwie oryginalny literacko. **Nie oznacza to oczywiście, że nie warto zastanawiać się nad „misją mojej organizacji”.** Samo ćwiczenie umysłowe oraz dyskusja mogą być pożyteczne, a gdy do niektórych członków naszej organizacji dotrą wartości zapisane w ustawach i rozporządzeniach uwypuklane przez obecne kierownictwo, można oczekiwać samych pozytywów.

Podsumowując zagadnienia dotyczące misji organizacji, warto pamiętać o możliwych problemach w jej sformułowaniu, na które zwraca uwagę K. Obłój (2007). Według tego autora trudno jest pogodzić następujące cechy misji:

- lapidarność, zwięzłość z jednej strony, z drugiej zaś wyrażenie możliwie wielu istotnych rzeczy;
- marzenia z rzeczywistym, operacyjnym wskazaniem drogi do realizacji wizji;
- ogólność z jednej strony, konkret z drugiej.

Podobne problemy możemy podejmować w kontekście misji dokumentu strategicznego. Tu również na poziomie ustaw, które zmuszają organizację do przygotowania strategii, można powiedzieć, że dana strategia została opracowana, by pomagać „naszej organizacji” w realizowaniu wizji rozwojowej. Ale również w „wypełnianiu” zapisów ustawowych.

W praktyce spotykamy z mieszaniem misji organizacji i dokumentu w strategiach. Nie dziwi, że znaczna część strategii, pisane na wszystkich poziomach administracji **nie po-**

Misja w Strategii rozwoju Gminy Międzylesie na lata 2009-2015

jest zasadą działalności, której charakter określa kierownictwo organizacji (w przypadku JST jego organy) na podstawie przyjętych kryteriów, np.: preferencji klientów, oferowanych usług, która określa charakterystyczną rolę wyrażającą odrębność organizacji, buduje jej image. Rolą misji jest określenie generalnego kierunku działania, uzasadnienie przyjęcia określonych celów strategicznych, nadanie kierunku funkcjonowania poszczególnym uczestnikom społeczności.

Misja w Strategii rozwoju Gminy Walim na lata 2000-2006

W kroku trzecim Komitet Sterujący zdefiniował misję jako precyzyjną konkretną odpowiedź na wizję strategiczną:
- zapewniając zaangażowanie zarządu i rady gminy, pracowników urzędu, przedsiębiorstw turystycznych, inwestorów i klientów
- dającą solidną wskazówkę dla samodzielnego podejmowania decyzji przez kierownictwo oraz wszystkich pracowników i współpracowników
- stawiającą przed całą wspólnotą wyzwania, skłaniające ją do doskonalenia się i najlepszego wykorzystania zasobów
- uruchamiającą potencjał marzeń.

Misja w Regionalnej Strategii Innowacyjności województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2020

Misją Regionalnej Strategii Innowacyjności jest inspirowanie i koordynacja działań w kierunku mobilizacji kapitału społecznego, gospodarczego i naukowo-badawczego dla wykreowania innowacyjnej specjalizacji gospodarki regionu warmińsko-mazurskiego.

siada punktu misja. Do tego typu dokumentów należą: Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007-2015 a także aktualizowana obecnie Strategia na lata 2011-2020, Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2020.

4. DIAGNOZUJEMY ...

4.1. DIAGNOZA NA RÓŻNYCH SZCZEBLACH ADMINISTRACJI

Diagnoza jednostki administracyjnej, to szczegółowy opis sytuacji samej jednostki, jak i jej otoczenia. Zakres tego opisu zależy od kilku czynników, które omówimy poniżej, jednak jedno jest pewne – **diagnoza powinna być rzetelna**. Za tym twierdzeniem przemawia kilka faktów:

- **niektórych z nas obligują zapisy** *Ustawy o zasadach planowania rozwoju*, z których wynika, że diagnoza powinna być elementem każdego dokumentu-strategii. Jeżeli coś musimy wykonać, warto robić to rzetelnie;
- **diagnozy funkcjonują często jako odrębne dokumenty**. Według niektórych diagnoza nie jest częścią strategii, gdyż strategia to plan działania. Diagnoza jest „rozpoznaniem sytuacji”, na podstawie którego planujemy. Jednak większość dokumentów strategicznych zawiera w swojej treści zarówno diagnozę, jak i plan na przyszłość (stoimy na stanowisku, że słusznie). Warto podkreślić, że w niektórych przypadkach np. administracji rządowej lub samorządu regionalnego diagnozy są bardzo obszernymi dokumentami. Dlatego w strategii umieszczana jest często **synteza diagnozy**;
- z rzetelnej diagnozy **naprawdę możemy dowiedzieć się wielu ciekawych i ważnych informacji** – nawet jeśli uważamy się za specjalistów w danej dziedzinie. Lider (premier, prezydent miasta, marszałek województwa), szczególnie taki, który sprawuje swoją funkcję długo, ale również znani eksperci często twierdzą, że wiedzą bardzo dużo o danej jednostce terytorialnej, czy sektorze gospodarki i diagnoza nic – a w najlepszym razie niewiele nowego – wniesie do ich wiedzy. Jednakże **bardzo ważną funkcją diagnozy jest wyselekcjonowanie informacji potrzebnych w procesie planowania**. Ponadto nie raz byliśmy świadkami interesujących dys-

Rzetelna diagnoza

strategiczna obszar jest warunkiem użyteczności opracowywanych na jej podstawie celów rozwojowych.

Diagnoza służy zebraniu informacji potrzebnych w procesie planowania. Informacji, które są w posiadaniu aktorów publicznych i prywatnych zaangażowanych w procesy rozwojowe.

kusji nad interpretacją różnych wyników, z których uczestnicy warsztatów wychodzili z przekonaniem rozszerzonych własnych horyzontów;

- rzetelna diagnoza **wymaga często licznych kontaktów z mieszkańcami, instytucjami, przedsiębiorcami etc.**, a także warsztatów, dlatego dobrze zaprojektowane prace diagnostyczne służą **uspołecznieniu strategii**. Na przeciwległym biegunie znajdują się diagnozy pisane „zza biurka”, w których na wszelkie sposoby i często bezmyślnie „maglowany” jest Bank Danych Regionalnych Głównego Urzędu Statystycznego.

Warto pamiętać, że diagnozy różnią treścią, w zależności od jednostki, dla której opracowywany jest dokument (rys. 8). Przykładowo na poziomie kraju na pewno ważnym elementem, który będzie brany pod uwagę są uwarunkowania globalne rozwoju, które w zdecydowanie mniejszym stopniu będą rozpatrywane w gminach wiejskich.

Innym przykładem różnic są analizy zjawisk, które najlepiej obserwowane są na poziomie lokalnym. Do tej grupy możemy zaliczyć grona przedsiębiorczości (klastry), choć z poziomu strategii krajowej zagadnienie powinno być również analizowane, ale nie z tak dużym stopniem szczegółowości.

Diagnoza kraju będzie odnosiła się – w części porównawczej – do innych państw, gdy z każdym kolejnym poziomem strategii samorządowych możliwości i konieczność porównań znacznie się rozszerza.

Wszystkie diagnozy wykorzystują bardzo zbliżone źródła informacji. Zaangażowanie ekspertów w prace diagnostyczne wynika z jednej strony z możliwości finansowych, z drugiej zaś z konieczności dokonywania eksperckiej syntezy w opisie różnych zjawisk. O ile w przypadku strategii gminnej diagnoza może wskazać wiele szczegółów dotyczących gminnej infrastruktury, o tyle trudno wyobrazić sobie taką sytuację w diagnozie województwa lub kraju. Tu potrzebny jest wybór najbardziej istotnych elementów.

Czas jaki potrzebny jest na wykonanie diagnozy jest bardzo zróżnicowany. Wynika to z faktu, iż wpływa na niego kilka elementów:

- sprawność administracji (zamówienia publiczne);

- dostępność czasowa ekspertów (bardzo zróżnicowana, ale im lepszy ekspert, tym mniej ma wolnego czasu);
- dostępność danych statystycznych i czas potrzebny na wykonanie badań na rzecz diagnozy (mają na to wpływ: system zbierania danych przez urzędy statystyczne oraz terminy mało wygodne do prowadzenia badań – np. pod koniec roku przedsiębiorcy mają mniej czasu na udział w badaniach, w czasie wakacyjnym trudniej jest spotkać przedstawicieli organizacji pozarządowych w małych miastach).

Rys. 8. Przykładowe różnice w diagnozach na różnych szczeblach administracji

Aspekt diagnozy	Kraj	Województwo	Powiat	Gmina
Uwarunkowania globalne	***	***	*	*
Polityki sektorowe	***	**	*	*
Polityka regionalna	***	***	**	**
Uwarunkowania krajowe	***	***	**	*
Uwarunkowania regionalne	*	***	**	**
Uwarunkowania lokalne	*	**	***	***
Analiza sektorów gospodarki	***	***	**	*
Analiza powiązań klastrowych	*	***	***	***
Analiza poziomu zaufania w społeczeństwie	wyniki badań ogólnopolskich i międzynarodowych	wyniki badań ogólnopolskich i badania zamawiane	badania na określonej próbie mieszkańców powiatu	badania na określonej próbie mieszkańców gminy
Analiza zróżnicować międzyregionalnych	***	**	*	*
Porównania między jednostkami	Polska na tle UE	Województwo na tle średniej krajowej i wybranych regionów	Powiat na tle średniej województwa, kraju i wybranych powiatów	Gmina na tle średniej powiatowej, wojewódzkiej, krajowej i wybranych gmin
Źródła informacji	wiedza zastana, ekspertyzy statystyki publiczne	wiedza zastana, ekspertyzy, statystyki publiczne	wiedza zastana, statystyki publiczne	wiedza zastana, statystyki publiczne
Czas potrzebny do przeprowadzenia diagnozy	3-9 miesięcy	3-9 miesięcy	1-3 miesiące	1-3 miesiące

* - możliwe wystąpienie zagadnienia w diagnozie, ** - częste występowanie zagadnienia w diagnozie, *** - wręcz obligatoryjne występowanie zagadnienia w diagnozie.

Źródło: Opracowanie własne.

4.2. ZAKRES TEMATYCZNY DIAGNOZY, CZYLI CO NAS NAPRAWDĘ POWINNO INTERESOWAĆ?

Naturalną pokusą jest dążenie do zebrania możliwie wielu informacji z możliwie szerokiego zakresu przy użyciu możliwie wielu dostępnych źródeł. Przykładowo, autorzy *Strategii Rozwoju Gminy Mosina na lata 2003-2013* tak opisują ten proces:

*„Strategię poprzedzał żmudny proces zbierania danych liczbowych opisujących **wszystkie** dziedziny życia mieszkańców i **wszystkie** obszary, które są zadaniami własnymi lub zleconymi samorządu gminy” (Strategia Rozwoju Gminy Mosina na lata 2003-2013, s. 6).*

Selekcję potrzebnych informacji przeprowadzamy jeszcze przed przystąpieniem do diagnozy.

Możemy zadać sobie pytanie, czy faktycznie do sporządzenia rzetelnej diagnozy potrzebne jest opisanie wszystkich dziedzin życia mieszkańców i wszystkich obszarów działania gminy? Skutkiem takiego przekonania są często monstrualne diagnozy liczące wiele stron, będące bardzo dokładną inwentaryzacją stanu istniejącego. Wydaje się, że im więcej analizowanych informacji, tym pełniejsza i trafniejsza będzie diagnoza. Zgodnie z takim założeniem dane można zbierać w nieskończoność, tymczasem w praktyce konieczne jest zrealizowanie tego procesu w pewnym ograniczonym czasie i przy użyciu ograniczonych środków finansowych. Dlatego konieczna jest przed przystąpieniem do diagnozy odpowiedź na pytanie, **co nas naprawdę powinno interesować?** Taka wstępna selekcja potrzebnych informacji pozwoli nam zaoszczędzić czas, pieniądze, ale przede wszystkim uniknąć chaosu i natłoku informacyjnego.

Etapy procesu zbierania informacji do raportu o stanie danego terytorium:

- Krok 1. Jakie dziedziny chcemy opisać?
- Krok 2. Jakie informacje już mamy?
- Krok 3. Jakie dane i informacje spośród już posiadanych chcemy wykorzystać?
- Krok 4. Jaki zakres informacji chcemy docelowo mieć?
- Krok 5. W jakim układzie mają być zbierane i przedstawiane informacje?
- Krok 6. Kto będzie zbierał informacje?
- Krok 7. Kto zbierze wszystkie informacje i opracuje projekt końcowego raportu?
- Krok 8. W jaki sposób ma być sporządzony raport?

Źródło: Bończak-Kucharczyk E. 2008, *Strategie rozwoju regionu i miast. Metodologia i wskazówki praktyczne*, s. 22-26 (zmodyfikowane).

W praktyce planowania strategicznego konieczny jest **kompromis między zakresem zebranych informacji a dostępnym czasem i środkami finansowymi.**

Jakie dziedziny nas powinny interesować? Odpowiedź na to pytanie nie jest jednoznaczna i w zależności od wielkości i znaczenia analizowanej jednostki lub sektora/branży, jej specyfiki, a także od przyjętej metody może być różna (rys. 9). Podstawą do wyboru analizowanych dziedzin jest: **doświadczenie w sporządzaniu analiz, zdrowy rozsądek, intuicja oraz znajomość analizowanej jednostki**. Dzięki znajomości analizowanej jednostki możemy już na wstępie ograniczyć pole naszych dociekań lub nadać różną wagę analizowanym zagadnieniom. I tak, w gminie nadmorskiej Ustka będziemy koncentrować swoją uwagę na położeniu geograficznym i wynikających z niego konsekwencjach dla gospodarki, w tym w szczególności turystyki, na zasobach przyrodniczych czy uwarunkowania klimatycznych, podczas gdy w typowej gminie górniczej podstawą analizy będą zasoby surowców naturalnych oraz ich wykorzystanie. Wydaje się to truizmem, **jednak liczne przykłady polskich strategii pokazują, że diagnoza często stanowi inwentaryzację stanu istniejącego według pewnego sztywnego schematu, bez uwzględnienia lokalnej specyfiki**. Zgodnie z takim podejściem, we wszystkich analizowanych jednostkach przeprowadzona zostaje analiza wpływu położenia geograficznego na rozwój turystyki czy rola zasobów surowców naturalnych dla potencjału społeczno-gospodarczego jednostki. Dlatego **punktem wyjścia do procesu zbierania danych, jest wymiana informacji pomiędzy osobami, które o danej jednostce terytorialnej czy sektorze gospodarki wiedzą najwięcej**, często przy udziale ekspertów, którzy dostarczają wiedzy o

Rys. 9. Przykłady analizowanych dziedzin w diagnozach polskich województw

Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego	Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego
Gospodarka Infrastruktura techniczna Rolnictwo, przetwórstwo i rynek rolny Środowisko przyrodnicze Kapitał społeczny Współpraca międzynarodowa	Charakterystyka geograficzna regionu, środowisko Zasoby ludzkie i rynek pracy Gospodarka regionu Infrastruktura techniczna Infrastruktura społeczna
Strategia Rozwoju Województwa Lubuskiego	Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego
Kapitał materialny (PKB, infrastruktura transportowa, turystyczna, infrastruktura teleinformatyczna, infrastruktura energetyczna, przemysł, rolnictwo) Kapitał przyrodniczy Kapitał ludzki Kapitał społeczny	Zasoby ludzkie Gospodarka Infrastruktura Krakowski Obszar Metropolitalny Usługi publiczne i poziom życia Dziedzictwo przyrodnicze i kulturowe Współpraca międzynarodowa Zarządzanie publiczne

Źródło: opracowanie własne na podstawie strategii rozwoju poszczególnych województw.

Zakres informacji zbieranych przy diagnozie miasta lub regionu:

- 1) **Uwarunkowania ogólne** (warunki geograficzne; uwarunkowania historyczne; trendy polityczne, gospodarcze, społeczne; miejsce w zewnętrznych planach i koncepcjach rozwoju; funkcje wiodące; związki zewnętrzne; konkurencja innych ośrodków).
- 2) **Zasoby materialne** (układ przestrzenny, stan zagospodarowania, własność terenów; zasoby naturalne; stan środowiska naturalnego; infrastruktura techniczna i sieć transportowa; plany zagospodarowania; rynek nieruchomości).
- 3) **Gospodarka** (struktura, branże, własność, koniunktura; przedsiębiorczość; rynek pracy; szara strefa (...); znane perspektywy; żywe tradycje; dynamika i trendy rozwojowe w gospodarce; charakterystyka budżetu lub budżetów).
- 4) **Kultura** (aktywność kulturalna; historia, zabytki, funkcjonujące instytucje; znani twórcy i inne znane postacie).
- 5) **Struktura i organizacja społeczne** (demografia; migracje; aktywność i organizacja społeczna; żywa tradycja i więzi społeczne; potencjał ekonomiczny mieszkańców (...)).
- 6) **Podstawowe potrzeby mieszkańców** (mieszkania; usługi; administracja; zdrowie, bezpieczeństwo, opieka społeczna; edukacja; praca; kultura, rozwój, samorealizacja; turystyka, wypoczynek, sport).
- 7) **Poziom satysfakcji** (obywateli; zatrudnionych; podmiotów gospodarujących na naszym terenie; przebywających).

Źródło: Bończak-Kucharczyk E. 2008, *Strategie rozwoju regionu i miast. Metodologia i wskazówki praktyczne*, s. 24-26.

ogólnych trendach zewnętrznych. Powołała ona na wstępne wyselekcjonowanie dziedzin, które powinny stanowić przedmiot analizy.

Częstym dylematem, który towarzyszy osobom przeprowadzającym diagnozę danej jednostki, jest **kwestia obejmowania zasięgiem analizy dziedzin życia, na które władze nie mają bezpośredniego wpływu**, które nie znajdują się w obrębie ich kompetencji. Wydaje się, że niezależnie od możliwości wpływania na określone elementy analizowanej rzeczywistości, wiedza na ich temat jest niezmiernie istotna. Mogą się w nich bowiem kryć istotne ograniczenia lub szanse, które należy wziąć pod uwagę przy konstruowaniu projektu strategii.

Przykłady sporządzanych strategii pokazują, że niezależnie od specyfiki poszczególnych jednostek, jak i przyjętej metodologii przeprowadzenia diagnozy, dziedziny podlegające analizie wykazują się dużą zbieżnością. Kluczowymi zagadnieniami są: **gospodarka, infrastruktura, zasoby ludzkie (kapitał ludzki i kapitał społeczny), dziedzictwo przyrodnicze i kulturowe**.

Warto jednak zwrócić uwagę także na inne elementy, np. współpracę międzynarodową (szczególnie istotną w dobie usieciowienia), obszary metropolitalne (przy ciągłej trwającej dyskusji na temat przyszłości tych obszarów) czy poziom życia (będący wyrazem coraz większej wagi przywiązywanej do jakości życia obok twardych czynników społeczno-gospodarczych).

E. Bończak-Kucharczyk wyróżnia siedem ogólnych dziedzin (a w ramach poszczególnych dziedzin jeszcze szczegółowe zagadnienia), których nie powinno się pominąć formułując zakres zbieranych informacji. Warto jednak pamiętać, że nie jest to zamknięty katalog ani też obowiązkowy zestaw analizowanych informacji i często dużo ważniejszy od rzetelności jego odwzorowania jest zdrowy rozsądek.

W dokumencie „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe” całą diagnozę podporządkowano nakreślonym wcześniej dziesięciu wyzwaniom, które odpowiadają obecnym i prawdopodobnie przyszłym kluczowym problemom naszego kraju.

Jeszcze inny zestaw obszarów diagnostycznych proponuje Vanhove:

- **rozmieszczenie i gęstość zaludnienia** – można powiedzieć, że z analizy tej wynikają wnioski dotyczące najbardziej konkurencyjnych i atrakcyjnych obszarów w naszej jednostce terytorialnej oraz liczby i wielkości biegunów wzrostu. Jednocześnie powinniśmy bardzo dobrze poznać miejsca i przyczyny dużej depopulacji;
- **położenie gospodarcze** – podkreślić należy, że nie chodzi tu o „położenie geograficzne”. Mniej istotne jest czy leżymy w środku Europy, jesteśmy środkiem Europy, dużo czasu potrzebujemy, jadąc samochodem, na osiągnięcie centrów rozwojowych Europy. Ponadto istotne jest, czy nasz kraj, region, gmina ma jakieś znaczenie w wyborach lokalizacyjnych wielkich korporacji;
- **rynek pracy** – w jaki sposób struktura naszej siły roboczej odpowiada wyzwaniom konkurencji stawianym przez najbardziej dynamiczne regiony świata. W badaniach potencjału rynku pracy należy wychodzić znacznie dalej poza takie wskaźniki jak stopa bezrobocia, odsetek wykształconych na poziomie wyższym. Coraz częściej przedsiębiorcy zwracają uwagę na takie zagadnienia, jak: dyscyplina pracy, zaangażowanie, zaufanie itp. Istotny jest również ogólny duch przedsiębiorczości;

Wyzwania stojące przed Polską – zakres diagnozy:

- 1) Wzrost konkurencyjności;
- 2) Sytuacja demograficzna;
- 3) Wysoka aktywność zawodowa oraz adaptacyjność zasobów pracy;
- 4) Odpowiedni potencjał infrastruktury;
- 5) Bezpieczeństwo energetyczno-klimatyczne;
- 6) Gospodarka oparta na wiedzy i rozwój kapitału intelektualnego;
- 7) Solidarność i spójność regionalna;
- 8) Poprawa spójności społecznej;
- 9) Sprawne państwo;
- 10) Wzrost kapitału społecznego Polski.

Źródło: Polska 2030. Wyzwania rozwojowe, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.

- **warunki edukacyjne i szkoleniowe** – skoro jakość siły roboczej stanowi jeden z ważniejszych czynników lokalizacji, konieczne jest zdiagnozowanie warunków organizacyjno-infrastrukturalnych dla budowania tego potencjału;
- **jakość życia** – powinna być możliwie szeroko rozpoznana, choć syntetycznym wskaźnikiem jest sama liczba ludności i zmiany migracyjne. Ponadto warto zwrócić uwagę na fakt, że zbyt duże nagromadzenie ludności w jednym miejscu może świadczyć o jego atrakcyjności osiedleńczej, ale z drugiej wyobrażamy sobie wszystkie tego konsekwencje. Dlatego niektóre gminy wykorzystują swój atut, jakim są duże, spokojne przestrzenie oferowane dla ludzi poszukujących ciszy i oddalenia od innych (to jest wysoka jakość życia w ich ocenie);
- **struktura sektorowa i powiązania gospodarcze** – struktura sektorowa jest ważna. Od razu widzimy na czym opieramy nasz rozwój. Jednak najważniejsze wydają się być relacje gospodarcze. Diagnozowanie ich jest trudne i czasochłonne, dlatego często opuszcza się ten punkt w diagnozach;
- **finansowa struktura przedsiębiorstw** – diagnoza tego zagadnienia jest również trudna, ale wiele kluczowych informacji znajduje się w zasobach wywiadowni gospodarczych i rozsianych po całym świecie bazach danych. Ważne jest – w tym punkcie – czy nasz kraj, region a nawet gmina posiada firmy, w których podejmowane są kluczowe decyzje rzutujące na inne podmioty gospodarcze u nas i w otoczeniu. To nie wielkość zatrudnienia, a moc decyzyjna stanowi o sile i znaczeniu danej firmy dla naszej organizacji;
- **udogodnienia infrastrukturalne** – ten punkt omawiamy na końcu, choć wiemy, że jest to podstawowy temat debaty na wszystkich szczeblach administracji. Musimy pamiętać o tym, że minimum wymagań cywilizacyjnych w postaci jednolitego asfaltu, szczelnej infrastruktury wodno-kanalizacyjnej jest ważne, ale zazwyczaj jest tak, że to infrastruktura „podąża” za ludźmi.

Ponadto ważna jest analiza naszego potencjału w kontekście relacji z otoczeniem:

- **rozwój ekonomiczny sąsiadów** – to nasi sąsiedzi stają z nami najczęściej do konkurencji, ale na rozwój naszej jednostki powinniśmy patrzeć zdecydowanie szerzej niż pokazują to nasze granice. W skali mikro bardzo dobrze widoczne są układy, w których jedna gmina wykorzystuje potencjał nagromadzony u sąsiada (miejsca pracy) lub np. wspólnie tworzą produkty turystyczne. Taka sytuacja również może mieć miejsce na wyższych poziomach organizacyjnych;
- **analiza konkurencyjności regionu w porównaniach krajowych i międzynarodowych** – odniesienia do układów silniejszych regionów są tak samo ważne jak analiza sytuacji wewnętrznej. To te analizy mają pokazać nam, gdzie obiektywnie jest nasze miejsce;
- **makroekonomiczne trendy** – dotyczące różnych dziedzin (najlepiej tych, które oceniamy jako podstawę naszej siły);
- **rozwój handlu zagranicznego** – podstawowe pytanie brzmi, czy produkowane przez nas produkty i usługi są chętnie nabywane za granicą i w jakich krajach. Oczywiście warto analizować bilans wymiany handlowej, jednak to umiejętność konkurencyjności na rynkach międzynarodowych stanowi o sile danego państwa, regionu, gminy;
- **rozwój technologii** – pytania o kierunki rozwoju technologii są jednym z najważniejszych elementów przygotowywania i realizacji regionalnych strategii innowacji. Nie powinniśmy zapominać o nich na żadnym poziomie administracji. To technologie i nasza konkurencyjność na polu innowacji będzie w największym stopniu determinowała najbliższą przyszłość;
- **symptomy delokalizacji** - zastanówmy się, czy i dlaczego firmy przenoszą działalność od nas do innych. Czy są to „ogólne” trendy typu „wszyscy produkują w Chinach”, czy da się zdiagnozować bardzo konkretny powód, dla którego nasza rodzima firma przenosi się do kraju sąsiedniego.

Istnieje wiele przykładów opracowań diagnostycznych, które wydają się zagłębiać zbyt mocno w różne obszary. Ponownie przypominamy, że warto zadać pytanie o sens takiego działania. Na przykładach, które prezentujemy poniżej można zastanowić się:

Czasem treść diagnozy przypomina poemat na cześć danej władzy i danej jednostki administracyjnej.

- czy faktycznie dla zdiagnozowania sytuacji w powiecie informacje o *tlustych, plastycznych i bezwapiennych pstrych iłach* są niezbędne?
- czy omawianie historii służy wyciągnięciu wniosków na dziś, czy też ma zaprezentować umiejętności literackie twórcy diagnozy lub też być swego rodzaju monografią historyczną?

Czy i co powinniśmy wiedzieć o miocenijskiej fazie rzeczno-jeziornej

Terytorium powiatu jarocińskiego leży w obrębie monokliny przedsudeckiej. Na utworach piętra podlaramijskiego natrafia się skały czerwonego spągowca, sprzyjające akumulacji gazu ziemnego. Trzeciorzęd, to za wyjątkiem krótkotrwałej transgresji morza oligocenijskiego, obszar lądowy z intensywnymi procesami wietrzezenia, erozji i denudacji i dopiero w neogenie, po początkowej miocenijskiej fazie rzeczno-jeziornej, w wyniku obniżenia terenu, powstało zajmujące całą Wielkopolską wielkie jeziorzysko płioceńskie, po którym pozostały tłuste, plastyczne i bezwapienne pstry ły poznańskie. Czwartorzęd zaznacza się na terenie powiatu zarówno utworami plejstocenu jak i holocenu. Plejstocen budują osady glacialne w postaci glin piaszczystych z dużą ilością otoczków, a formy fluwioglacjalne i fluwialne występują tutaj jako różnoziamiste piaski i żwiry, przewarstwione glinami zwałowymi. Holocen reprezentują osady aluwialne o miąższości do kilku metrów oraz warstwa gleby o miąższości 0,1 do 0,5 m, a w lokalnych obniżeniach dolin rzecznych torfy i mady.

Źródło: Strategia rozwoju powiatu jarocińskiego na lata 2002-2011, s. 12

Jak ważny był Wilhelm IV i co z tego dla obecnych wynika?

III. Rys historyczny

Powiat pleszewski to prawie dwa wieki historii i tradycji. Powstał na mocy dekretu cesarza Wilhelma IV z 1817 roku, z ziem wcześniej wchodzących w skład powiatów śremskiego, krotoszyńskiego i odolanowskiego. Ówczesny powiat pleszewski był obszarowo większy od dzisiejszego, liczył bowiem 1.035 km² (obecnie 712 km²). W jego granicach, oprócz Pleszewa, znalazły się takie miasta jak Jarocin, Mieszków i Nowe Miasto. W 1818 roku powiat pleszewski zamieszkiwało w sumie 31.719 mieszkańców.

Poważne zmiany w administracji w Wielkim Księstwie Poznańskim nastąpiły w 1887 roku. Aby władze pruskie mogły sprawniej prowadzić nadzór urzędniczy nad ludnością polską, wprowadzono nowy podział na powiaty. Znacznie zwiększono ich liczbę. Dotychczasowy powiat pleszewski został „okrojony” terytorialnie. Część terenów z miastami Mieszków i Nowe Miasto przyłączono do nowo utworzonego powiatu jarocińskiego z siedzibą władz w Jarocinie. Reforma administracyjna ograniczyła powierzchnię powiatu pleszewskiego o połowę - do 485 km². Zmniejszyła się, co zrozumiałe, również liczba mieszkańców. O ile w 1846 roku Ziemię Pleszewską zamieszkiwało 59.123 mieszkańców, to w 1910 roku jedynie 37.362. Z danych statystycznych z początków XX w. wynika, że 82,9% ogółu ludności mówiło po polsku, zaś 16,6% posługiwało się językiem niemieckim. Powiat pleszewski podzielony był na 48 obwodów i 75 gmin wiejskich.

Źródło: Strategia Rozwoju Powiatu Pleszewskiego na lata 2007-2015, s. 12

Oczywiście treści „geologiczne” i „historyczne” mogą pełnić ważną rolę w diagnozie, ale pod warunkiem, że wnoszą coś do analizy współczesnych lub przyszłych zjawisk i problemów. Przydatne mogą być

przy analizie związków przyczynowo-skutkowych. Muszą jednak nawiązywać do wydarzeń, faktów, które miały istotny wpływ na dalszy rozwój danej jednostki.

Historia ma znaczenie, ale dokonujemy selekcji wydarzeń

W 1938 r. w ramach Centralnego Okręgu Przemysłowego w Mielcu powstały Państwowe Zakłady Lotnicze. Podczas II wojny światowej miasto znajdowało się pod okupacją niemiecką. Powojenna historia miasta ściśle związana jest z losami wytwórni lotniczej. Przemiany ustrojowe po 1989r. oraz perturbacje związane z przedsiębiorstwem doprowadziły ją do upadku, co niekorzystnie odbijało się na kondycji miasta. Sytuację zmienił rok 1995, w którym powstała pierwsza w Polsce Specjalna Strefa Ekonomiczna EURO-PARK MIELEC, która w głównej mierze przyczyniła się do dywersyfikacji przemysłu w mieście i ustabilizowania się sytuacji gospodarczej. Obecnie tworzony jest też Mielecki Park Przemysłowy

Źródło: Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Miasta Mielec na lata 2007-2015 z prognozą do roku 2020, s. 16

Często spotykanym błędem w analizie zasobów jest poprzestanie na ich wymienieniu. Tym czasem, samo wskazanie ich bez opatrzenia stosownym **komentarzem**, uwzględniającym możliwości ich wykorzystania, jest niewystarczające. To, że w danej jednostce terytorialnej funkcjonuje 257 organizacji o niczym szczególnym nam nie mówi. Dopiero jakościowe podejście do tematu mogłoby pokazać znaczenie tych podmiotów oraz ich potencjał. Należałoby odpowiedzieć na pytanie czy są one aktywne, jakie potrzeby mieszkańców zaspakajają ich działania itp. Kolejny, podobny, przykład to często spotykana kwestia obszarów chronionych. Nie istnieją one dla samego sensu istnienia, dlatego też ich wymienienie, jeśli już następuje, powinno wiązać się z omawianiem w jakimś kontekście – atrakcyjności turystycznej, ograniczeń dla działalności człowieka, czy w ogóle w kontekście systemu przyrodniczego. Ograniczanie się do wypunktowania jakichś zasobów, bez opatrzenia ich komentarzem, bardzo często wynika z niedostępności informacji w danym zakresie. Właściwa interpretacja tych danych pociąga za sobą konieczność pozyskania kolejnych, często trudniej dostępnych, co często generuje koszty i wymaga czasu, ale przede wszystkim chęci.

Podanie liczby organizacji społecznych stanowi tylko część diagnozy

ORGANIZACJE POZARZĄDOWE

Na terenie powiatu kwidzyńskiego funkcjonuje 257 organizacji pozarządowych. Wśród nich wyróżniamy:

1. Stowarzyszenia zarejestrowane w KRS – 183
2. Stowarzyszenia kultury fizycznej nieprowadzące działalności gospodarczej – 33
3. Uczniowskie kluby sportowe – 26
4. Stowarzyszenia zwykłe – 5
5. Fundacje – 10

Ponadto na terenie powiatu kwidzyńskiego działają 34 ochotnicze straże pożarne.

Stan na dzień 21.10.2009 r./ źródło: wg informacji własnych.

Źródło: Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego powiatu kwidzyńskiego, s. 8

Wymienienie zasobów bez ich omówienia stanowi tylko część diagnozy

Powiat dzierzoniowski charakteryzuje się znacznymi walorami krajoznawczo - turystycznymi. Niezwykle interesujące pod względem przyrodniczym są obszary chronione: rezerваты przyrody (71 ha) i parki krajobrazowe (6.665 ha). Wśród nich należy przede wszystkim wymienić:

- Park Krajobrazowy Gór Sowich (jego część znajduje się w gminie Bielawa, Pieszyce i gminie Dzierżoniów);
- Ślężański Park Krajobrazowy (gmina Dzierżoniów i gmina Łagiewniki);
- Rezerwat przyrody „Bukowa Kalenica” (gmina Bielawa);
- Rezerwat przyrody „Góra Radunia” (gmina Łagiewniki);
- Obszar Chronionego Krajobrazu Góry Sowie;
- Obszar Chronionego Krajobrazu Wzgórza Niemczańsko - Strzebińskie;
- Arboretum w Wojsławicach - ogród botaniczny, założony w 1880 roku i posiadający najstarszą w Polsce kolekcję rododendronów, różaneczników i azalii oraz wiele ciekawych roślin z różnych stron świata.

Źródło: Strategia Rozwoju Powiatu Dzierżoniowskiego na lata 2007-2013, s. 22-23

4.3. ZAKRES CZASOWY DIAGNOZY, CZYLI JAK DALEKO SIĘGAĆ DO HISTORII I JAK DALEKO WYBIEGAĆ W PRZYSZŁOŚĆ?

Diagnoza w kontekście czasu może być podzielona na część statyczną i część dynamiczną.

Diagnoza statyczna – opisuje sytuację danej jednostki w konkretnym momencie na osi czasu. Diagnoza tego typu odpowiada na pytanie jaki jest nasz przedmiot badania tu i teraz. Nie interesujemy się tym, czy jest to wartość stała czy ulegająca fluktuacjom, czy charakteryzuje się wyraźną zmianą – rośnie lub maleje w perspektywie czasu.

Analiza statyczna często wykorzystywana jest w przypadku porównywania różnych jednostek terytorialnych, które trudniej wykonuje się dla przedziału czasowego, gdyż wymaga to zebrania dużej liczby danych.

Jednak warto podkreślić dwa problemy praktyczne, które pojawiają się w przypadku takiej diagnozy:

- **problem najświeższych możliwych danych statystycznych** – zasoby urzędów statystycznych dostępne są zawsze z opóźnieniem. Należy pogodzić się z faktem, że niektóre dane, które możemy porównywać z innymi jednostkami pojawiają się najczęściej z rocznym opóźnieniem (czasem nawet większym);
- **problem porównywalności danych aktualnych** – najbardziej aktualne dane znajdują się zazwyczaj w urzędzie, który dokonuje diagnozy. Przykładem najlepszym są urzędy miast i gmin, a także starostwa dysponujące różnymi rejestrami, które wynikają z nałożonych obowiązków. Jednak dane, którymi dysponujemy poprzez wgląd do systemu komputerowego w naszej jednostce, opatrzone dzisiejszą datą, są dość mało przydatne, jeżeli nie możemy ich odnieść do tak samo świeżych danych z innych np. miast i gmin.

Diagnoza dynamiczna – to analiza polegająca na obserwacji zjawisk w przyjętym przedziale czasowym (zabrane dane z kilku lat tworzą **szereg czasowy**). Spojrzenie na zjawiska, fakty z perspektywy czasu pozwala nam uchwycić pewne tendencje i stanowi podstawę do oceny spodziewanych rezultatów w przyszłości. Niektóre zjawiska społeczno-gospodarcze mają charakter cykliczny, dlatego wnioski wyciągane na podstawie informacji dotyczących tylko jednego roku mogą być obarczone dużym błędem. Analiza szeregów czasowych pozwala:

Strategia Rozwoju Miasta Radomia na lata 2008-2020, s. 8.

Strategia Rozwoju Miasta Radomia jest dokumentem, w którym planuje się rozwój miasta na okres najbliższych kilkunastu lat. Właściwym jest aby w związku z tym, oprócz danych historycznych i odnoszących się do teraźniejszej sytuacji jednostki, przedstawić także prognozy demograficzne. Zabieg taki pozwoli w sposób bardziej realny i odnoszący się do przewidywanej rzeczywistości programować wiele działań, przede wszystkim w zakresie polityki społecznej, ale także w sferze gospodarczej i przestrzennej.

Jeśli chcesz dobrze zaprogramować przyszłość, postaraj się przewidzieć, jakie zmiany nastąpią?

- określić kierunek zmiany;
- dynamikę zmiany;
- określić punkty „przełomowe”;
- wyznaczyć trend zmian w przyszłości.

Stosując analizę dynamiczną możemy postawić szereg pytań:

- Jak daleko sięgać w przeszłość? Jak daleko wybiegać w przyszłość?
- Jakiego wcześniejszego okresu mają dotyczyć informacje, czyli w jakiej perspektywie czasowej chcemy przedstawiać wybrane zmiany i zachodzące zjawiska?
- Które zjawiska warto analizować w perspektywie historycznej? Dla których zjawisk warto przeprowadzać prognozy?

Z reguły przyjmuje się, że do wyznaczenia trendów potrzebujemy dane z co najmniej 10 lat, choć dłuższy szereg czasowy zapewnia nam większą wiarygodność. W sytuacji jednak, gdy wraz z reformą administracyjną w 1998 r. wprowadzono podział na 16 województw oraz przywrócono zlikwidowane w 1975 r. powiaty wydłużanie czasu analizy w przeszłość jest trudne.

Różny sposób zbierania danych, a w efekcie ich niekompatybilność z aktualnymi danymi, ewentualne zmiany granic jednostek to czynniki, które także w poważny sposób mogą zniekształcać nasze analizy. **W praktyce przeprowadzane analizy często ograniczają się do kilku lat ubiegłych.**

Nie warto także popadać w skrajności i analizować wszelkich zjawisk w ujęciu dynamicznym, gdyż w przypadku części z nich analiza statyczna oddaje istotę zagadnienia.

Prognozy możemy wykonywać praktycznie dla wszystkich zjawisk, pod warunkiem, że dysponujemy odpowiednimi szeregami czasowymi. Jednak warto pamiętać, że **każda prognoza statystyczna – nawet najlepsza – obarczona jest błędem statystycznym.**

W ostatnim okresie obserwujemy duży wzrost zainteresowania prognozami w pracach nad dokumentami strategicznymi (rys. 10). Należy to doceniać, jednak nie można w całości opierać ani wniosków diagnostycznych, ani wizji rozwojowej o wyniki prognozy statystycznej.

Prognozy są najbardziej trafne, gdy wykonywane są dla zjawisk, które nie podlegają dużym, niecyklicznym wahaniom, np. prognoza liczby ludności, prognoza długości życia. Prognozują się również zjawiska czysto gospodarcze, jednak w dobie załamania wskaźników w wyniku kryzysu, którego żadne prognozy nie przewidywały, widzimy, jak błędne może być podporządkowanie się w całości wynikom prognozy.

Rys. 10. Prognozy podnoszą wartość diagnozy

Tabela 7: Ludność miasta Mielca w wieku produkcyjnym i nieprodukcyjnym w latach 2005-2020

Rok	Ogółem	W wieku					
		przedprodukcyjnym		produkcyjnym		poprodukcyjnym	
		w osobach	w %	w osobach	w %	w osobach	w %
2005	61 200	14 958	21,5	43 000	66,0	8 100	12,5
2010	66 300	14 151	23,1	39 110	63,7	8 074	13,2
2015	67 900	13 526	22,1	39 506	64,4	8 256	13,5
2020	69 400	14 000	20,2	41 500	59,8	13 900	20,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Prognoza liczby ludności woj. podkarpackiego 2000-2030”

Źródło: Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Miasta Mielec na lata 2007-2015 z prognozą do roku 2020

Kolejnym problemem przed jakim stajemy jest **aktualność danych**. Zawsze musimy poszukiwać danych jak najbardziej aktualnych. Czasami jest to trudne ze względu na czas ich publikacji, czego przykładem jest choćby GUS, który większość danych publikuje na jesieni kolejnego roku. W związku z tym przygotowując diagnozę w pierwszym półroczu bardzo często bazujemy na danych nie z poprzedniego roku, ale sprzed dwóch lat. Nie mając dostępu do danych aktualnych, czasami posługujemy się danymi starszymi. Musimy sobie wtedy zadać pytanie czy czas jaki minął nie wpłynął znacznie na zmianę ich wartości.

Przykładem źródła danych, które może przysparzać takich dylematów są dane z Narodowego Spisu Powszechnego Ludności, który został ostatnio przeprowadzony w 2002 roku. Takie dane jak ludność wg narodowości, czy język jakim się posługują w domu odznaczają się bardzo dużą stałością, w przeciwieństwie do struktury wykształcenia czy emigracji.

4.4. ZAKRES PRZESTRZENNY DIAGNOZY, CZYLI MIEJSCA, KTÓRE OGLĄDAMY PRZEZ LUPĘ ...

Powinna nas interesować nie tylko analizowana jednostka, ale też jej otoczenie.

Czy naszą analizą obejmujemy jedynie wybraną jednostkę? Czy w obszarze naszego zainteresowania powinny znaleźć się także inne gminy z tego powiatu, a może także te należące do innego województwa? Czy ograniczamy swoją analizę do bezpośredniego otoczenia analizowanej jednostki, czyli gmin sąsiednich, czy też odwołujemy się do innych jednostek o podobnym charakterze, nawet jeśli nie są położone w bezpośrednim sąsiedztwie?

Zagadnienia te najlepiej omówić na przykładzie analizy dynamiki zjawisk, które nas interesują. Przy wykorzystywaniu wyników analiz dynamicznych warto zastanowić się nad wartościami, do których będziemy odnosić naszą sytuację. Najczęściej stosuje się następujące wartości:

- **średnie dla jednostek statystycznych, w których zlokalizowana jest analizowana jednostka:** UE, Polska, odpowiednie województwo, odpowiedni podregion, odpowiedni powiat;
- **średnie dla wybranych (wyselekcjonowanych) punktów odniesienia.** Przygotowując strategię dla Polski można porównywać się z całą UE, ale również z krajami, które np. mają podobną liczbę ludności lub podobny potencjał gospodarczy. Gmina wiejska może wybrać grupę gmin o podobnym charakterze, wprowadzając dodatkowo czynnik wyboru, jakim jest odległość od dużego miasta. **Dobór jednostek do porównań powinien być przemyślany pod kątem potrzeb diagnostycznych, nie zaś robiony tylko dlatego, że „tak się robi”.** Możemy wskazać kilka kryteriów, jakimi możemy postąpić się przy wyborze punktów odniesienia:
 - **Podobieństwo** – w tym przypadku wybieramy jednostki do nas podobne pod kluczowymi względami. Może to być np. wielkość jednostki mierzona liczbą ludności; zamożność mierzona np. dochodami własnymi, cechy specyficzne przejawiające się np. określoną strukturą gospodarczą lub bardzo dużym znaczeniem turystyki. Może to być również specyficzne położenie danej jednostki (blisko wielkich aglomeracji, w ba-

senie morza Bałtyckiego, na terenach górskich). Oczywiście

Kryteria wyboru jednostek porównawczych na zasadzie kryteriów podobieństwa

Podczas selekcji gmin o podobnym charakterze uwzględniono następujące kryteria:

- lokalizacja w bezpośrednim sąsiedztwie miast rzędu wielkości Olsztyna (110-250 tys. mieszkańców)³;
- status gminy wiejskiej;
- liczba mieszkańców od 5 do 15 tys. mieszkańców;
- użytki rolne i lasy stanowiące od 75% do 95% powierzchni gminy;
- dochody budżetu gminy z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT) nie wyższe niż 100 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca;
- dochody budżetu gminy z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) wyższe niż 300 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca⁴.

Źródło: Diagnoza uwarunkowań rozwoju gminy Dywity, s. 5

nie chodzi o to, by w każdym przypadku znaleźć identyczne z naszym punkty odniesienia lecz bardzo podobne (dla wskaźników statystycznych możemy przyjąć różnicę 10-15%). Wśród kryteriów wyboru powinien znaleźć się oczywiście również status administracyjny jednostki.

- **Wzorzec** – wybieramy do porównań jednostki najlepsze w ściśle określonym zakresie. Takie podejście ma znamiona benchmarkingu. Pozwala na stwierdzenie jaki dystans dzieli nas od najlepszych. Musimy w tym przypadku zidentyfikować liderów. Wiąże się to z kolei z doborem odpowiednich wskaźników. Podejście to nie pokazuje nam jednak, jak plasujemy się względem jednostek zbliżonych do nas, ale często wprowadza bardzo wartościowy wstrząs w myśleniu o naszym państwie, województwie, powiecie, czy gminie.
- **Sąsiedztwo** – wybieramy do porównania naszych sąsiadów. To szczególne podejście wykorzystywane jest najczęściej na poziomie lokalnym, zwłaszcza w przypadku analizowania jednostek leżących w obrębie obszarów metropolitalnych, czy też sąsiadujących z dużymi ośrodkami miejskimi. Przydatne jest również w połączeniu z kryterium podobieństwa odnoszącym się do specyficznych zasobów.

Żadna jednostka przestrzenna nie jest jednorodna. Średnia może zafałszować obraz.

Opracowując diagnozę dla jednostek terytorialnych musimy pamiętać o uwzględnieniu zróżnicowania przestrzennego, które jest cechą charakterystyczną sposobu występowania zasobów czy zjawisk. To, że w kraju mamy bezrobocie rejestrowane na poziomie 12 % nie oznacza, że w każdej jednostce terytorialnej jest ono na takim poziomie – dla województwa mazowieckiego wynosi 9% a dla warmińsko-mazurskiego 20% (GUS 2009). Różnice będziemy również obserwować pomiędzy obszarami miejskimi, wiejskimi itp. Schodząc na jeszcze niższe szczeble terytorialnego podziału kraju, np. na poziom powiatowy lub gminny również będziemy obserwować zróżnicowanie. Traktowanie jednakowo całego analizowanego obszaru jest błędem.

Strategia Rozwoju Miasta Radomia na lata 2008-2020, s. 78.

(...) Radom jest także jednym z najgęściej zaludnionych miast w Polsce. Jest on także jednym z największych miast nie będących stolicami województw. Pod względem liczby ludności Radom zajmuje w Polsce 14 miejsce i ma większą liczbę mieszkańców od Kielc, Olsztyna i Opola, które są miastami wojewódzkimi. Między innymi z tych powodów trudno jest wybrać miasta, z którymi należałoby porównać Radom. Mimo swojego potencjału w porównaniu z miastami wojewódzkimi prawdopodobnie wypadłby niekorzystanie, natomiast w klasyfikacji miast na prawach powiatu byłby klasą sam dla siebie. W poniższym opracowaniu zdecydowano się więc wybrać miasta do analizy benchmarkingowej posługując się kryterium bezwzględnej liczby ludności i gęstości zaludnienia. W wyniku analiz statystycznych i konsultacji z Urzędem Miejskim w Radomiu zdecydowano się na następujący zestaw miast: Radom, Kielce, Częstochowa, Słupsk, Płock.

Zasada ogólna jest bardzo prosta, im większa jednostka terytorialna, którą analizujemy, im bardziej jest złożona, tym zróżnicowanie będzie większe, a co za tym idzie tym bardziej niezbędne są analizy przestrzenne.

Znaczenie ma również tzw. pole podstawowe, które przyjmujemy jako podstawę opisu. Od lat słyszymy o tym, że różnice społeczno-gospodarcze w Unii Europejskiej zmniejszają się w wyniku realizacji polityki regionalnej, ale różnice są mniejsze na poziomie państw, a nie na poziomie regionów. Tak więc Polska

może zbliżyć się poziomem rozwoju do Francji, co nie oznacza, że zmniejsza się różnica w poziomie rozwoju pomiędzy Il-de-France a Lubelszczyzną. Dlatego, dla przykładu diagnozując województwo, przy okazji każdego zjawiska musimy zastanowić się, czy wewnętrzne zróżnicowanie pokażemy na poziomie gmin, powiatów, czy podregionów (NUTS 3).

Dużo zależy również od dostępności danych. Przykładowo dane dotyczące rynku pracy, pomimo tego, że często interesuje nas zróżnicowanie na poziomie poszczególnych gmin, będą przedstawione prawdopodobnie na poziomie powiatowym, gdyż powiatowe urzędy pracy są najlepszym źródłem informacji o sytuacji na tym rynku. Natomiast

dane dotyczące produktu krajowego, dostępne są dla podregionów, niedostępne dla mniejszych jednostek terytorialnych.

Zróznicowanie zachodzących zjawisk i występujących zasobów możemy zaobserwować już na poziomie gminnym. Analiza zróżnicowania przestrzennego nawet dla tak małej jednostki terytorialnej pozwala na wskazanie obszarów o większych zasobach czy większej intensywności procesów, co z kolei pozwala na lepsze zaplanowanie interwencji. Przykładem tego może być choćby mała gmina wiejska Dywity, dla której analizy przestrzenne przeprowadzono według podziału na sołectwa (rys. 11). Analiza pozwala na przestrzenne uchwycenie dynamiki zmiany liczby ludności. Dzięki temu wiemy, które z nich rozwijają się najintensywniej, a co za tym idzie, w których należy szczególną uwagę zwrócić na dostępność infrastruktury, zarówno społecznej, jak i technicznej. Bardzo często zdarza się bowiem, że za szybkim wzrostem liczby ludności nie nadąża wzrost dostępności infrastruktury. Idąc w drugą stronę, możemy zidentyfikować tereny gdzie liczba ludności się zmniejsza, co powinno wymuszać zupełnie inny typ interwencji.

Rys. 11. Analiza przestrzenna dostarcza nam wielu informacji



Źródło: Diagnoza uwarunkowań rozwoju gminy Dywity, s. 15.

Często spotykanym błędem w strategiach powiatowych jest opisywanie każdej z należących do powiatu gmin oddzielnie. W ten sposób otrzymujemy opisy kilku gmin, zamiast spójnego opisu powiatu. Na tej podstawie nie będziemy w stanie później sformułować celów dla po-

wiatu. Oczywiście nie możemy zapominać o zróżnicowaniu przestrzennym w ramach powiatu, które najłatwiej jest analizować w układzie gminnym, ale powinniśmy dokonać właściwego porównania. W tym celu niezwykle użyteczne są tabele i przedstawienia graficzne.

Sama wiedza o tym jaki jest nasz przedmiot analiz tu i teraz oraz jak się zmieniał na przestrzeni lat nie jest jednak wystarczająca. Nie wiemy bowiem, jak pod analizowanym względem zachowują się inne jednostki terytorialne. Czy to, że w Polsce PKB na mieszkańca wynosi 30 873 (GUS 2007) oznacza, że kraj jest dobrze rozwinięty czy nie? Czy to, że przeciętna długość życia kobiet urodzonych w 2009 roku wyniesie 80 lat, oznacza, że jest dobrze czy źle? Dopiero porównując się z innymi uzyskamy pełen obraz, czy jesteśmy pod danym względem liderem, czy może plasujemy się w ogonie. Powinniśmy zatem zwrócić uwagę na otoczenie jednostki terytorialnej dla której przygotowujemy diagnozę.

4.5. Z JAKICH ŹRÓDEŁ KORZYSTAĆ, GDY ZALEWAJĄ NAS RÓŻNE INFORMACJE?

W obecnym świecie zalewu informacji wydaje się, że problem dostępu do informacji w zasadzie nie istnieje. Poważniejszym wyzwaniem jest jednak właściwa ocena pozyskanych informacji, umiejętność wyselekcjonowania tych wartościowych. Każda informacja, którą będziemy chcieli wykorzystać w procesie tworzenia strategii powinna spełniać jednocześnie trzy kryteria: **rzetelności, istotności oraz aktualności**. Rzetelność to przekonanie o prawdziwości danej informacji. Istotność to przeświadczenie, że dana informacja będzie użyteczna na dalszym etapie prac, natomiast aktualność informacji dotyczy jej odniesienia do obecnego stanu rzeczywistości.

W procesie tworzenia diagnozy wykorzystywane są zarówno **dane wtórne**, a więc takie, które nie zostały przygotowane z myślą o tej analizie, jak i **dane pierwotne**, pozyskane różnymi metodami konkretnie na potrzeby danej strategii.

Każda informacja powinna spełniać trzy kryteria: rzetelności, istotności oraz aktualności.

Myśląc o danych najczęściej myślimy o **danach statystycznych**. Nie ma możliwości, by przygotować diagnozę sytuacji jednostki bez odwołania się do informacji konstruowanych na ich podstawie. Statystyka publiczna dostarcza ogromnej liczby danych. Duża część z nich jest dostępna na stronie internetowej Głównego Urzędu Statystycznego (www.stat.gov.pl) w formie Banku Danych Regionalnych. Dane statystyczne pozyskać można także ze strony Eurostatu lub też organizacji międzynarodowych (np. agend ONZ). Obecnie coraz więcej danych dostępnych jest w postaci gotowych wskaźników. Warto z nich korzystać, gdyż po pierwsze zmniejsza to ilość pracy jaką musimy wykonać, a po drugie są to miary przemyślane przez zespoły specjalistów i sprawdzone poprzez powszechne ich wykorzystywanie. Częstym problemem takich danych jest jednak stopień agregacji – tzn. dostępność pewnych danych jedynie na wyższych poziomach analizy, np. na poziomie województwa, a nie gminy. Źródłem bardziej szczegółowych danych statystycznych mogą być statystyki prowadzone na bieżąco w analizowanej jednostce i podległych jej urzędach. Taka sytuacja może jednak rodzić problemy. W *Strategii Rozwoju Mławy do roku 2015* wykorzystywano zarówno dane Głównego Urzędu Statystycznego, jak i Wydziału Spraw Obywatelskich Urzędu Miasta w Mławie. **W efekcie konieczne okazało się uporanie się z pewną rozbieżnością danych dotyczących liczby mieszkańców.** W tym przypadku wybrano dane własne. W takich przypadkach wyboru należy dokonywać zgodnie z własną wiedzą na temat rzetelności obu źródeł,

Institucje, których dane zostały wykorzystane w Strategii Rozwoju Mławy do roku 2015:

- Komenda Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Mławie ,
- Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej,
- Powiatowa Komenda Policji w Mławie,
- Powiatowy Urząd Pracy w Mławie,
- Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o.,
- Spółdzielnia Budowlano- Mieszkaniowa „Zacisze 1995” ,
- Spółdzielnia Mieszkaniowa Lokatorsko-Własnościowa „Zawkrze” ,
- Starostwo Powiatowe w Mławie,
- Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o.

Źródło: Strategia Rozwoju Mławy do roku 2015.

Źródła literaturowe, które zostały wykorzystane w Strategii Rozwoju Mławy do roku 2015:

1. Paweł Georgica, Grzegorz Gorzelak, „*Gmina, przedsiębiorczość, promocja*”, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Warszawa, 1992r.
2. Grażyna Gieraszevska, Maria Romanowska, „*Analiza strategiczna*”, PWE, Warszawa, 2002r.
3. Wiesław M. Grudzewski, Irena K. Hejduk, „*Przewodnik do wykładów zarządzania strategicznego*”, Wydawnictwo Politechniki Warszawskiej, Warszawa, 2002r.
4. A. Sznajder „*Sztuka promocji czyli jak najlepiej zaprezentować siebie i swoją firmę*”, Warszawa , 1993 r.
5. Fundacja Wspomagania Wsi 2007, „*Metoda e-Vita poradnik dla samorządowców*”, Warszawa 2007r.
6. B. Grouard, F. Meston, „*Kierowanie zmianami*”, Warszawa, 1997r.

Źródło: Strategia Rozwoju Mławy do roku 2015.

a podjętej decyzji należy się trzymać konsekwentnie w całym opracowaniu.

Dane wtórne to nie tylko dane statystyczne. Niezmierzoną kopalnią danych zarówno o charakterze liczbowym, jak i opisowym stanowią **różnego rodzaju dokumenty oraz obowiązujące plany, programy i strategie**. Szerokie spektrum dokumentów wykorzystano przykładowo w *Strategii Rozwoju Turystyki w Gminie Borne Sulinowo na lata 2009-2015*. Na liście można znaleźć dokumenty powiązane tematycznie (*Strategia Rozwoju Turystyki w Województwie Zachodniopomorskim na lata 2007-2015*), jak i dokumenty lokalne od strategii rozwoju gminy przez studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego po *Lokalną Strategię Rozwoju terenów objętych działaniem Lokalnej Grupy Działania „Partnerstwo Drawy”*. **Bardzo cennym dokumentem (jeżeli taki istnieje) może być także sprawozdanie z dotychczasowego procesu wdrażania i monitoringu strategii.**

Oprócz dokumentów strategicznych ważnym źródłem informacji jest **literatura i opracowania naukowe**, zarówno z zakresu metodologii tworzenia strategii, jak i konkretnych zagadnień tematycznych. Przy-

kładowo, w *Strategii Rozwoju Mławy do roku 2015* wykorzystano kilka opracowań, związanych głównie z zarządzaniem strategicznym i metodologią analizy strategicznej (patrz: ramka). Niestety dość częstą spotykaną praktyką w opracowywanych strategiach jest metoda odwołania się do „autorytetów naukowego” jedynie dla zwiększenia powagi i wartości sporządzonego dokumentu.

Często jednak pozyskane dane wtórne nie pokrywają całkowicie zakresu potrzebnych informacji. Wówczas trzeba się odwołać do **danych pierwotnych i przeprowadzić badania własne**. Dane pierwotne to przede wszystkim dane uzyskiwane z różnych badań ankietowych, wywiadów bezpośrednich, sondaży, warsztatów strategicznych i innych metod zaczerpniętych z me-

Źródła danych pierwotnych z Sektorowa strategia rozwoju turystyki na terenach wiejskich w gminach: Kluczbork, Byczyna, Wolczyn i Lasowice Wielkie

- dane i informacje pozyskane podczas warsztatów strategicznych, w których uczestniczyli przedstawiciele władz samorządowych, branży turystycznej i organizacji pozarządowych,
- dane zebrane podczas wywiadów ankietowych i rozmów z przedstawicielami władz samorządowych oraz pracownikami urzędów,
- opinie zebrane w wywiadach ankietowych oraz rozmowach bezpośrednich z gestorami bazy noclegowej i gastronomicznej oraz mieszkańcami terenu,
- dane zebrane podczas wywiadów ankietowych i rozmów z osobami prowadzącymi gospodarstwa agroturystyczne.

Źródło: Sektorowa strategia rozwoju turystyki na obszarach wiejskich w gminach: Kluczbork, Byczyna, Wolczyn i Lasowice Wielkie.

metodologii badań społecznych.

Po zebraniu wszystkich danych należy je uporządkować, a następnie jeszcze raz dokonać ich przeglądu pod kątem rzetelności, istotności, a także spójności, tak aby uniknąć jakichkolwiek rozbieżności. Dopiero wówczas można przystąpić do tworzenia diagnozy. Istnieją różne schematy gromadzenia danych do diagnozy, dla przykładu przedstawiamy schemat wykorzystany w *Strategii Rozwoju Krakowa*.

Rys. 12. Proces gromadzenia i analizy danych o mieście w *Strategii Rozwoju Krakowa*



Źródło: Strategia Rozwoju Krakowa, s.7.

Badania możemy podzielić na **ilościowe** i **jakościowe**. Te pierwsze to badania kwestionariuszowe przeprowadzane na dużych próbach respondentów. Dzięki badaniom ilościowym na podstawie uzyskanych wyników na reprezentatywnej próbie możemy wnioskować o zbiorowości, którą ta próba reprezentuje – mieszkańcach, przedsiębiorstwach, organizacjach społecznych, czy przedstawicielach władz publicznych itp.

Ankiety pozwalają na standaryzowany oraz ilościowy opis poglądów i opinii respondentów. Zastosowanie różnego rodzaju pytań (otwartych, zamkniętych jednokrotnego wyboru, zamkniętych wielokrotnego wyboru, skal) pozwala na wielowymiarową analizę danego zjawiska. Zebranie tych informacji pozwala również na weryfikację obrazu budowanego na podstawie danych statystycznych.

Badania kwestionariuszowe możemy prowadzić za pomocą różnego rodzaju technik (rys. 13), z których każda ma swoje wady i zalety oraz

cechuje się odrębną specyfiką. Na przykład, w przypadku, gdy interesują nas opinie osób w średnim wieku możemy zastosować technikę ankiety szkolnej.

Rys. 13. Techniki realizacji badań ilościowych

Technika badawcza	Opis	Wady	Zalety
Wywiad bezpośredni	Wywiad przeprowadzany bezpośrednio przez ankietera z respondentem, przy wykorzystaniu zestandaryzowanego kwestionariusza	<ul style="list-style-type: none"> Efekt ankietera 	<ul style="list-style-type: none"> Kontrola reprezentatywności próby Możliwość wyjaśnienia pytań
Wywiad telefoniczny (CATI)	Wywiad przeprowadzany w trakcie rozmowy telefonicznej, wspomagany komputerowo	<ul style="list-style-type: none"> Efekt ankietera 	<ul style="list-style-type: none"> Kontrola reprezentatywności próby Możliwość wyjaśnienia pytań Oszczędność czasu i kosztów związanych z drukiem ankiet oraz przeniesieniem danych do baz
Wywiad komputerowy (CAPI)	ankieter zamiast wydrukowanej ankiety wyposażony jest w przenośny komputer, z którego odczytuje pytania, a następnie wprowadza odpowiedzi.	<ul style="list-style-type: none"> Efekt ankietera Koszty 	<ul style="list-style-type: none"> Kontrola reprezentatywności Możliwość wyjaśnienia pytań Możliwość kontroli logicznej odpowiedzi (dzięki oprogramowaniu) Oszczędność czasu i kosztów związanych z drukiem ankiet oraz przeniesieniem danych do baz
Ankieta pocztowa	ankiety są rozsyłane do respondentów drogą pocztową. Po ich wypełnieniu są odsyłane w odpowiednio przygotowanej zwrotnej kopercie (zaopatrzonej w adres zwrotny i opłatę pocztową). Ankiety pocztowe są najlepszym sposobem dotarcia do jednostek, które odmówiłyby udziału w wywiadzie bezpośrednim lub telefonicznym, bądź udział ankietera mógłby zniekształcić jakość uzyskanych informacji.	<ul style="list-style-type: none"> Niski odsetek zwrotów Opóźnienia w realizacji badania Bardzo ważną rolę odgrywa przejrzystość i jasność sformułowanych pytań Brak kontroli reprezentatywności próby Brak pewności, kto odpowiedział na pytania 	<ul style="list-style-type: none"> Eliminuje efekt ankietera Najlepszy sposób dotarcia do osób na wysokich stanowiskach, w przypadku ankiet z pytaniami wymagającymi dłuższego zastanowienia lub zebrania informacji z różnych źródeł, czy też po prostu długich ankiet Niski koszt jednostkowy
Ankieta audytoryjna	Ankieta przeprowadzana w jednym ściśle określonym miejscu, np. sali. Respondentami są osoby przebywające w tym miejscu, najczęściej uczestniczące w jakimś wydarzeniu	<ul style="list-style-type: none"> Ograniczone grono respondentów 	<ul style="list-style-type: none"> Bardzo duży odsetek zwrotów Bardzo niski koszt jednostkowy
Ankieta szkolna	Ankieta rozprowadzana poprzez szkoły do rodziców dzieci do nich uczęszczających	<ul style="list-style-type: none"> Brak kontroli reprezentatywności próby Brak pewności, kto odpowiedział na pytania 	<ul style="list-style-type: none"> Eliminuje efekt ankietera Bardzo niski koszt jednostkowy
Ankieta elektroniczna (CAWI)	Ankieta przesyłana respondentowi pocztą elektroniczną lub zamieszczana na stronach internetowych	<ul style="list-style-type: none"> Ograniczone grono respondentów ze względu na dostępność i korzystanie z internetu Brak pewności, kto odpowiedział na pytania 	<ul style="list-style-type: none"> szybkość uzyskiwania wyników eliminuje efekt ankietera relatywnie niskie koszty miejsce przebywania nie ma znaczenia

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.pentor.pl

Musimy jednak pamiętać, że próba badawcza będzie ograniczona wyłącznie do osób posiadających dzieci. Ponadto, na ankiety przeważnie będą odpowiadały kobiety. W przypadku badania przedstawicieli władz publicznych najkorzystniejszą techniką wydaje się z kolei ankieta pocztowa. Dzięki zastosowaniu tej techniki władze mają czas na udzielenie odpowiedzi. Chcąc przeprowadzić ankietę wśród osób

niezainteresowanych celem, jaki przyświeca badaniom, czy też w ogóle niechętnych poświęceniu swojego czasu na taką aktywność, najlepiej zastosować technikę wywiadu telefonicznego. Bezpośredni kontakt umożliwi, a raczej da szansę na przekonanie potencjalnego respondenta do udziału w badaniu.

Ankieta może służyć pozyskaniu bardzo ogólnych, jak i szczegółowych opinii. Ten pierwszy przypadek możemy prześledzić na przykładzie *Strategii gminy Pacanów*.

Wykorzystanie ankiety do rangowania problemów

Etap II – dyskusja na temat głównych problemów gminy oraz sposobów ich rozwiązania.

W ramach etapu II zwrócono się do najważniejszych środowisk społecznych oraz gospodarczych z terenu gminy z prośbą o wyrażenie opinii na temat najważniejszych lokalnych problemów rozwojowych. Ponadto poproszono te środowiska o zgłaszanie propozycji sposobów rozwiązania przedmiotowych problemów.

Konsultacje prowadzone zostały w oparciu o specjalnie w tym celu przygotowaną ankietę składającą się z dwóch części.

Część I ankiety pn. „PROBLEMY” służyła do określenia najważniejszych problemów rozwojowych gminy. Wypełniający ankietę przedstawiali skrótkowe opisy najważniejszych problemów (ale formułowane tak, aby możliwa była ich precyzyjna identyfikacja).

Każdy ankietowany wpisywał nie więcej niż 5 największych problemów występujących na terenie gminy wg hierarchii ich ważności poczynając od problemu najważniejszego (kluczowego).

Następnie, mając do dyspozycji 100 punktów, należy nadawał poszczególnym problemom odpowiednią rangę. Jeden problem mógł otrzymać od 1 do 100 punktów (każdy ankietowany posiadał w dyspozycji łącznie 100 punktów).

Źródło: Strategia rozwoju gminy Pacanów, s. 58

Ankieta zastała rozdystrybuowana przez urząd gminy, trafiła do niemal 100 reprezentantów najważniejszych środowisk społecznych i gospodarczych z terenu gminy. Na podstawie otrzymanych odpowiedzi przygotowano ranking problemów występujących w gminie (rys. 14).

Zastosowanie wyłącznie pytań otwartych pozwala jedynie na identyfikację obszarów wymagających dalszych badań. W związku z tym, bardziej przydatne wydają się badania pozwalające na uzyskanie bardziej szczegółowych informacji. Przykładem tego są konsultacje społeczne zorganizowane w gminie Słubice. Polegały one na przeprowadzeniu dwustronicowej ankiety, zawierającej pytania dotyczące oceny warunków życia w Gminie, a także umożliwiającej wskazanie najważniej-

szych sfer życia dla rozwoju Gminy. Ankieta została wypełniona przez ponad 400 mieszkańców Gminy, a jej wyniki prezentuje rys 15.

Rys. 14. Wykorzystanie ankiety do rangowania problemów – wyniki

Lista głównych problemów:

LICZBA WSKAZAŃ	(%)	RANGA	DZIEDZINA	PUNKTY	(%)
30	23,4%	2,6	INFRASTRUKTURA OCHRONY ŚRODOWISKA	700	29,0%
20	15,6%	2,3	INFRASTRUKTURA DROGOWA	345	14,3%
16	12,5%	2,8	OŚWIATA	345	14,3%
11	8,6%	2,8	BEZROBOCIE, RYNEK PRACY	220	9,1%
11	8,6%	3,5	ROLNICTWO	195	8,1%
7	5,5%	3,7	TURYSTYKA, REKREACJA, SPORT	115	4,8%
10	7,8%	2,3	BEZPIECZEŃSTWO PRZECIWO-WODZIOWE, MELIORACJE	115	4,8%
4	3,1%	2,3	TELEFONIZACJA, INTERNET	80	3,3%
5	3,9%	4,0	OPIEKA ZDROWOTNA	60	2,5%
3	2,3%	2,0	PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ	55	2,3%
11	8,6%	3,6	INNE (problemy rozproszone)	180	7,5%
128	100,0%	2,9	OGÓLEM	2410	100,0%

Źródło: Strategia Rozwoju Gminy Pacanów, s. 60.

Rys. 15. Ocena dostępności i jakości usług przez mieszkańców

Tabela 26. Rozkład udzielonych odpowiedzi na pytania z pierwszej części ankiety

Wyszczególnienie	Brak zdania	1	2	3	4	5	Średnia
Dostępność miejsc pracy	16	100	116	106	28	4	2,21
Warunki mieszkaniowe	21	57	73	138	72	9	2,72
Bezpieczeństwo mieszkańców	5	31	61	144	122	7	3,04
Opieka zdrowotna	5	88	99	136	42	0	2,36
Szkoły podstawowe	64	11	17	88	156	34	3,60
Gimnazja	77	15	23	106	132	17	3,39
Szkolnictwo ponadgimnazjalne	72	12	40	103	121	22	3,34
Przedszkola	66	28	37	86	127	25	3,28
Wodociągi i jakość wody	6	44	56	130	110	24	3,04
Kanalizacja	25	115	52	90	75	13	2,48
Stan dróg i komunikacji lokalnej	5	149	113	83	18	2	1,93
Stan środowiska naturalnego	11	37	53	147	112	10	3,01
Placówki usługowe	13	33	38	134	127	25	3,20
Placówki handlowe	8	11	15	104	180	52	3,68
Gastronomia	30	13	12	96	158	61	3,71
Dostępność sportu i rekreacji	23	61	80	109	78	19	2,75
Dostępność kultury i rozrywki	11	98	98	103	49	11	2,38
Opieka społeczna	55	61	73	123	50	8	2,59

Źródło: Strategia Rozwoju Gminy Słubice na lata 2007-2013, s. 54.

Niezależnie od tego kto wypełnia kwestionariusz – ankierer czy respondent – należy, **konstruując formularz**, zwrócić uwagę na kilka kwestii:

- **dobór pytań** – ankieta nie może być zbyt długa, ponieważ respondent może zrezygnować z udzielenia odpowiedzi na końcowe pytania lub w ogóle odmówić wzięcia udziału w badaniu. Każde pytanie musi być przemyślane. Za każdym razem musimy wiedzieć czego dzięki niemu się dowiemy i czy ta wiedza jest potrzebna.
- **zakres odpowiedzi** w przypadku pytań zamkniętych z kafeterią odpowiedzi musi być przemyślany. Brak jakiejś odpowiedzi w udostępnionym zestawie może zafałszować wyniki badania. Pomocnymi w unikaniu tego typu błędów są badania pilotażowe. Musimy również zwrócić uwagę na fakt, że wyróżnienie kategorii „inne, jakie?” może nas nie uchronić przed tym błędem. Respondenci kierują się zazwyczaj konkretnymi odpowiedziami zasugerowanymi przez autora kwestionariusza. W skrajnych przypadkach możliwe jest nawet manipulowanie pytaniami i kafeterią odpowiedzi w celu uzyskania konkretnych wyników.
- **sposób formułowania pytań** – pytania muszą być sformułowane w sposób jasny, zrozumiały dla każdego. Należy tak je formułować, by nie nastroczały wątpliwości interpretacyjnych. Ważną w tym przypadku kwestią jest to, by pytania miały charakter rozłączny.
- **konstrukcję metryczki** – metryczka to podstawowe cechy respondenta – osoby fizycznej, firmy, instytucji. Pozwoli to na przeprowadzenie bardziej szczegółowych analiz, między innymi na wykonanie analiz krzyżowych.

Przygotowując kwestionariusz stajemy przed kilkoma dylematami. Wśród nich na plan pierwszy wysuwa się chęć pozyskania jak najszerszej informacji wobec faktu, że badań takich nie realizuje się często (m.in. ze względu na koszty). Pociąga to za sobą dylemat wyboru pomiędzy ilością a jakością. Należy zastanowić się nad każdym pytaniem i odpowiedzieć sobie, co odpowiedź na nie wniesie do prowadzonych analiz? Pomocnym w tym zakresie jest przeprowadzenie badania pilotażowego, które pozwala na wyeliminowanie ewentualnych błędów w kwestionariuszu, np. zbędnych lub niezrozumiale sformułowanych pytań oraz na sformułowanie kafeterii (odpowiedzi do wyboru) w pytaniach zamkniętych.

Wykorzystujemy potencjał badań ankietowych.

Badania jakościowe są prowadzone na znacznie mniejszą skalę. Mają na celu zebranie pogłębionych informacji (rys. 16). W związku z tym, liczy się jakość, w tym zakres uzyskanego materiału, a nie liczba respondentów. Zebrane wyniki nie służą analizom statystycznym.

Rys. 16. Techniki badań jakościowych

Technika badawcza	opis	wady	Zalety
Wywiad swobodny	rozmowa przeprowadzana przez badacza z respondentem bez wcześniej skonstruowanego scenariusza, wyłączenie na podstawie dyspozycji do wywiadu - luźno sformułowanych problemów	czasochłonny	pomaga w uporządkowaniu głównych wątków badania, sprecyzowaniu problemu, przygotowaniu narzędzi do badania ilościowego
Wywiad pogłębiony	rozmowa przeprowadzana przez wykwalifikowanego badacza z respondentem bazująca na wcześniej skonstruowanym scenariuszu	czasochłonny	pomaga w uporządkowaniu głównych wątków badania, sprecyzowaniu problemu, przygotowaniu narzędzi do badania ilościowego
Zogniskowane wywiady grupowe	rozmowa małej grupy zaproszonych osób prowadzona przez moderatora, z wykorzystaniem scenariusza		otwartość wypowiedzi pomaga w uporządkowaniu głównych wątków badania, sprecyzowaniu problemu, przygotowaniu narzędzi do badania ilościowego
Grupa ekspercka	Odmiana zogniskowanego wywiadu grupowego. Pozwala badać trendy, przewidywać to co zdarzy się w przyszłości	pozyskanie ekspertów	otwartość wypowiedzi pomaga w uporządkowaniu głównych wątków badania, sprecyzowaniu problemu, przygotowaniu narzędzi do badania ilościowego
Obserwacja uczestnicząca	celowa rejestracja autentycznych zachowań ludzi w warunkach naturalnych	czasochłonna	ułatwia zrozumienie zachowań badanych w prawdziwym otoczeniu, naturalnych sytuacjach i codziennych zdarzeniach

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.pentor.pl

Pomagają w poznaniu i zrozumieniu potrzeb i motywacji, jak również określeniu tego co się stanie w przyszłości. Mogą być wykorzystywane przed badaniami ilościowymi w celu postawienia hipotez badawczych i lepszego przygotowania badania ilościowego. Mogą również być

wykorzystywane po analizach danych uzyskanych z badania ilościowego, w celu zrozumienia wyników, poznania występujących relacji i zachodzących mechanizmów.

Bardzo użyteczne dla opracowania diagnozy jest opracowanie tzw. **studiów przypadku**. Jest to procedura badawcza, badań jakościowych, w ramach której pojedynczy przypadek podlega bardzo wnikliwemu badaniu. Przypadkiem może być gmina (w diagnozie kraju lub województwa) może być przedsiębiorstwa, ale również pojedynczy projekt realizowany w interesującej nas sferze życia publicznego. W ramach studium przypadku możemy dokładnie zobrazować mechanizmy które decydują o zachodzących procesach. Pozwala nam to na bardziej wnikliwą interpretację wyników pozostałych badań, w szczególności badań ankietowych. Przy wykorzystywaniu tej metody badania szczególne starania powinny być poczynione przy wyborze przypadków. Powinniśmy zadbać o to, aby były to przypadki reprezentatywne dla badanej populacji. Najlepszym sposobem na uzyskanie tego rodzaju reprezentatywności jest przeprowadzenie kilku studiów przypadku i dobranie badanej grupy w taki sposób, aby odzwierciedlała jak najwięcej typów uwarunkowań badanych procesów, np. w województwie: gminy małe i duże, miejskie i wiejskie, bogate i biedne, dostępne i niedostępne komunikacyjnie; w gminie gdy badamy wykorzystanie środków unijnych przez przedsiębiorców: przedsiębiorstwo małe i duże, radzące sobie dobrze na rynku i z problemami, eksportujące i produkujące na rynek lokalny, projekt udany i projekt nieudany itp.

Pamiętać należy również o tym, że najlepsze efekty w badaniach osiągamy wtedy, gdy łączymy metody ilościowe i jakościowe w jednym postępowaniu diagnostycznym.

4.6. METODY NIE SĄ TRUDNE

4.6.1. WPROWADZENIE

Mimo ciągłego rozwoju technik analitycznych i prognostycznych nie sposób wskazać metodę, której zastosowanie zagwarantuje nam sukces. Praktyka planowania strategicznego pokazuje jednak, że istnieje szereg metod, które mogą nam pomóc określić naszą pozycję wyjściową i które mogą okazać się ćwiczeniem, które doskonale układa proces uspołeczniania prac nad diagnozą.

Nie istnieje jedna skuteczna metoda analizy danej jednostki gwarantująca nam sukces. Pomocne są jednak liczne metody zaczerpnięte z nauki zarządzania. Należy jednak pamiętać, aby nie kopiować bezpośrednio rozwiązań biznesowych na grunt planowania strategiczne jednostek terytorialnych.

Podstawowym celem, jaki powinien nam przyświecać przy przeprowadzaniu analizy, jest odpowiedź na pytanie, **gdzie znajdujemy się w obecnej chwili, jaka jest nasza pozycja wyjściowa**. Żadna jednostka terytorialna, sektor gospodarczy, dziedzina życia społeczno-gospodarczego nie funkcjonuje w próżni, w oderwaniu od innych elementów. Dlatego też analiza strategiczna koncentruje się na dwóch płaszczyznach egzystencji każdej organizacji: wewnętrznej i zewnętrznej. Możliwe jest stosowanie modeli analizy zaczerpniętych z analizy strategicznej przedsiębiorstw ukształtowanej w nauce zarządzania. Należy to robić jednak z wyczuciem, ponieważ możemy się natknąć na poważne rozbieżności w pojmowaniu zagadnienia analizy w przypadku przedsiębiorstw i jednostek terytorialnych.

Analiza otoczenia zewnętrznego jednostki pozwala określić, w jakim środowisku ona funkcjonuje. Klasyczny podział wyróżnia **otoczenie bliższe i dalsze**, przyjmując za kryterium podziału możliwość wpływu na jego kształt. Otoczenie dalsze na ogół nie podlega wpływom organizacji, wywiera jednak wpływ na nią. Otoczenie bliższe i organizacja podlegają wpływom obopólnym. Otoczenie bliższe jest na ogół znacznie lepiej rozpoznane, gdyż w nim odbywa się bezpośrednia walka konkurencyjna. Ono też decyduje o bieżącej sytuacji organizacji. Jednak to **właściwe odczytanie kluczowych tendencji w otoczeniu dalszym najczęściej decyduje o spektakularnych sukcesach lub dramatycznych porażkach w historii jednostki** (Obtój K. 2007, s. 208).

4.6.2. ANALIZA WSKAŹNIKOWA

Analiza wskaźnikowa jest bardzo wdzięcznym narzędziem pracy – wszystko zależy od wiedzy i fantazji analitycznej wykonującego analizę. Począwszy od doboru zmiennych poprzez wybór określonych wzorów po sposób prezentacji – wszystko zależy od nas. Istnieje wiele podręczników m.in. tłumaczących analizę statystyczną, ułatwiających interpretację danych, dlatego w tym miejscu skoncentrujemy się wyłącznie na zasygnalizowaniu możliwości, które powinniśmy rozwijać w zależności od charakteru diagnozy, jak i celu, jaki nam przyświeca.

WYBIERAMY ZMIENNE

Zmienne (np. liczba ludności, liczba przedsiębiorstw, liczba hoteli) powinny być dobrane tak, by najpełniej wykorzystywały dostępne zasoby informacji, ale również odpowiadały merytorycznie celowi diagnozy. Czasem musimy dokonać tzw. redukcji zmiennych – jest ich po prostu zbyt dużo. Możemy przyjąć, że część z nich odrzucimy w wyniku oceny merytorycznej. Przykładem niech będą informacje o wszystkich rodzajach miejsc noclegowych – od kempingów po hotele pięciogwiazdkowe. Możemy merytorycznie przyjąć, że interesują nas tylko hotele najwyższej i średniej klasy, np. od trzech gwiazdek w górę.

Inny przykład redukcji zmiennych, to redukcja formalna. Zakładamy wówczas, że niektóre zmienne niemal zawsze współwystępują ze sobą. Im więcej ludności tym więcej przedszkoli. Im więcej firm, tym więcej – zazwyczaj – miejsc pracy. Jest to szczególnie istotne, gdy chcemy porównać się z innymi jednostkami i nie wszystkie zestawienia są możliwie do włączenia do analizy (diagnoza też ma swoją pojemność). Przyjmujemy w takim wypadku, że zmienne bardzo silnie ze sobą skorelowane (np. możemy wykorzystać współczynnik korelacji Pearsona) można usunąć z analizy.

„WYMYŚLAMY” WSKAŹNIKI

Celowo piszemy, że wymyślamy wskaźniki, ponieważ ta część analizy charakteryzując się dużym nadmiarem pracy w stosunku do efektu

końcowego. Chodzi o to, że obok przyjętych w literaturze i utartych w badaniach wskaźników możemy (nawet powinniśmy) poszukać czegoś własnego – pobawić się wskaźnikami i sprawdzić co z tego wychodzi. **Może w przeliczeniu na mieszkańca jesteśmy słabi, ale jak przeliczymy coś na km² lub na jednego zatrudnionego, efekt będzie całkiem inny.**

Podawanie zmiennych w postaci wartości bezwzględnych bardzo często nie przynosi oczekiwanego rezultatu – nie pozwala nie wyciąganie prawidłowych wniosków, wręcz czasami je fałszuje. Dopiero gdy odniesiemy dane do innej zmiennej, możemy zobaczyć jak sytuacja wygląda w rzeczywistości. Dane podstawowe odnosimy najczęściej do:

- jednostki przestrzennej – np. gęstość zaludnienia czyli liczba ludności przypadająca na jeden km²;
- populacji ludzkiej – np. liczba aptek przypadających na 1000 mieszkańców; wydatki inwestycyjne na mieszkańca;
- miar w szerszym ujęciu opisującym dane zjawisko – np. udział spółek z kapitałem zagranicznym w ogóle spółek,
- innych miar – np. liczba osób przypadających na jedno łóżko szpitalne.

Musimy pamiętać, że nie tylko miara odniesienia jest istotna, ale również to co znajduje się w liczniku. Wykorzystanie pozornie podobnych miar może nam naświetlić zupełnie inne kwestie. Co więcej, ich łączna interpretacja pozwoli na wnioskowanie w szerszym wymiarze – uzyskujemy w ten sposób efekt synergii.

Przykładem może być analiza wskaźników turystycznych:

- liczba miejsc noclegowych w danej jednostce przestrzennej na 1000 mieszkańców,
- liczba udzielonych noclegów w danej jednostce przestrzennej na 1000 mieszkańców.

Pierwszy z nich pokazuje nasycenie bazą noclegową, a drugi jej wykorzystanie. Analizując tylko jeden z nich lub oba oddzielnie można dojść do mylnych wniosków. Wysoka wartość pierwszego z nich (abstrahując od tego na jakiej podstawie uznamy, że jest on wysoki) sugeruje, że dana jednostka przestrzenna jest popularna wśród turystów. Może

Wnioskowanie jest łatwiejsze, gdy analizujemy kilka wskaźników

się jednak okazać, że te miejsca są w znikomym stopniu wykorzystywane, co nam może pokazać drugi ze wskaźników. Co więcej, analizując dane dla kilku lat możemy stwierdzić czy jest to stała sytuacja, czy być może tylko wahanie wynikające np. ze złej pogody w danym sezonie. Odwrotnie, gdybyśmy analizowali tylko drugi wskaźnik wiedzieliśmybyśmy mniej więcej jaki jest ruch turystyczny w danej jednostce, ale bez porównania do potencjału bazy noclegowej nie moglibyśmy wywnioskować, jak funkcjonuje dana jednostka terytorialna w tym zakresie.

Co więcej, możemy pójść dalej i skonstruować kolejny wskaźnik pokazujący faktyczne wykorzystanie bazy noclegowej – połączyć oba w liczbę udzielonych noclegów przypadających na miejsce noclegowe w danej jednostce terytorialnej. Dzięki temu zbadamy obciążenie infrastruktury noclegowej.

Innym bardzo prostym wskaźnikiem, szczególnie przydatnym w porównaniach, jest udział procentowy naszej jednostki w ogóle zjawiska.

BUDUJEMY WSKAŹNIKI ZŁOŻONE

W tym miejscu nakładają się dwa problemy, omówione wcześniej. Po pierwsze – musimy dobrać zmienne, które nam posłużą do konstrukcji wskaźnika.

Przykładowe wskaźniki złożone to:

- **Wskaźnik Rozwoju Społecznego** (ang. *Human Development Index*, HDI) – do jego mierzenia wykorzystuje się następujące zmienne: oczekiwana długość życia, ogólny wskaźnik skolaryzacji brutto dla wszystkich poziomów nauczania, wskaźnik umiejętności czytania ze zrozumieniem i pisanie, PKB per capita w USD, liczony według parytetu nabywczego waluty (PPP \$).
- **Wskaźnik Jakości Życia** (ang. *Quality of Life Index*), na który składają się: sytuacja materialna (PKB na 1 osobę w USD, przy zachowaniu parytetu siły nabywczej); zdrowie (oczekiwana długość życia, w latach); stabilność polityczna i bezpieczeństwo; życie rodzinne (wskaźnik rozwodów na 1000 mieszkańców, wyrażony w

skali od 1 do 5); życie wspólnotowe (zmienna ta otrzymuje wartość 1, jeśli kraj ma wysoki wskaźnik uczęszczania do kościoła albo członkostwa w związkach zawodowych; w przeciwnym razie zero); klimat i geografia (szerokość geograficzna, dla rozróżnienia między klimatami gorącym i zimnym); bezpieczeństwo zatrudnienia (stopa bezrobocia, w procentach); wolność polityczna (przeciętne wskaźniki wolności politycznych i praw obywatelskich. Skala od 1 do 7); równość płci (proporcje przeciętnych zarobków mężczyzn i kobiet).

Należy pamiętać, że w przypadku porównań na podstawie prostych zmiennych redukcja ich mogła nastąpić lecz nie musiała. Jeśli jednak tworzymy wskaźnik złożony, niemal zawsze powinniśmy unikać wartości silnie ze sobą skorelowanych (to jednak od nas zależy jaką wartość przyjmujemy jako graniczną).

Jeżeli wszystkie zmienne są wyrażane w tej samej mierze (np. osobach) możemy dokonać wyboru odpowiedniego wzoru, który będzie określał nam wartość syntetyczną.

Przykładem często – ostatnio stosowanego wskaźnika – jest iloraz lokalizacji, wyrażany wzorem:

$$LQ = \frac{x_{\text{sektor}} / x_{\text{og.jedn}}}{X_{\text{sektor}} / X_{\text{og.}}}$$

gdzie:

LQ – iloraz lokalizacji; xsektor – np. zatrudnienie w danej branży w danej jednostce; xog.jedn – zatrudnienie ogółem w danej jednostce; Xsektor – zatrudnienie w kraju w danej branży; Xog. – zatrudnienie ogółem w kraju.

Wskaźnik ten stanowi jeden z wstępnych elementów analizy klastrów.

W przypadku, gdy dysponujemy różnymi miarami przy wybranych wskaźnikach konieczne jest dokonanie standaryzacji zmiennych (likwidujemy km, osoby, km² itp.). Standaryzacja pozwala później zastosować te wskaźniki do jednego wzoru.

Standaryzacji możemy dokonać np. stosując następujący wzór:

$$X = \frac{x - \bar{x}}{SD}$$

gdzie: x – wartość zmiennej dla konkretnej jednostki, \bar{x} - średnia dla wszystkich jednostek, SD - odchylenie standardowe

Odchylenie standardowe liczymy np. tak:

$$s = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2}{n - 1}} = \sqrt{\frac{n}{n - 1} (\overline{x^2} - (\bar{x})^2)}$$

gdzie:

- x_j to kolejne wartości danej zmiennej w próbie,
- \bar{x} to średnia arytmetyczna z próby,
- $\overline{x^2}$ to średnia arytmetyczna kwadratów wartości z próby,
- n to liczba elementów w próbie.

Po tych zabiegach możemy dokonać już ostatecznego wyboru wzoru. Ponownie przytoczymy tylko jeden, również popularny, wzór na obliczenie tzw. odległości od wzorca:

$$ODL = \frac{\sqrt{\sum (x_j - x_{\max})^2}}{n},$$

gdzie: ODL – odległość od wzorca; x - wartość zmiennej zstandardyzowanej w jednostce j , x_{\max} - wartość maksymalna zmiennej zstandardyzowanej, n - liczba zmiennych użytych do obliczenia odległości dla danego wymiaru.

BADAMY DYNAMIKĘ ZJAWISKA

Z jednej strony jest to zabieg bardzo prosty. Wystarczy zastosować wzór:

$$DYN = \frac{t2 \times 100\%}{t1}$$

gdzie: DYN – dynamika zjawiska, tu wyrażana w %, t2 – wartość zjawiska w czasie t2 (najświeższe dane); t1 – wartość zjawiska w czasie do którego się porównujemy.

I to właśnie t1 jest przedmiotem troski nie tylko badaczy, ale również tych, którzy starają się **manipulować wynikami**. Oczywiście analiza dynamiki rozwoju województw w obecnej postaci naturalnie powinna zaczynać się od 1999 r., od kiedy władze regionalne stosują instrumenty rozwoju w obecnym kształcie województw. Nie zmienia to faktu, że obserwujemy starania, by sięgnąć dalej w przeszłość (czego nie krytykujemy). Jednak dużo więcej wątpliwości budzą czasem niczym nieuzasadnione wybory punktu odniesienia między rokiem 2000 a 2005. Zauważmy, że dynamika zjawiska może być diametralnie różna w zależności od naszego wyboru.

4.6.3. ANALIZA PEST I PESTER

Analiza PEST w praktyce planowania strategicznego jednostek terytorialnych została rozszerzona o dwa dodatkowe elementy: wymiar ekologiczny i regulatywny.

Zdecydowanie najbardziej popularną metodą analizy otoczenia dalszego jest analiza PEST opierająca się na segmentacji otoczenia na czynniki polityczne, ekonomiczne, społeczne i technologiczne. Z czasem do początkowych czterech wymiarów dołożono kolejne dwa: ekologiczny i regulatywny. Stąd też obecnie metoda ta określana jest nazwą metody **PESTER**. W sposób oczywisty nie jest możliwe jednoznaczne rozdzielenie poszczególnych segmentów otoczenia dalszego. Nie ma to jednak zasadniczego znaczenia dla poprawności analizy. Najważniejsze jest takie zdiagnozowanie sytuacji i procesów zachodzących wokół otoczenia, **by możliwe było określenie ich skutków w przyszłości**.

Analiza PEST/PESTER w strategiach gmin i powiatów polskich rzadko występuje w klarownej, wyodrębnionej formie. Najczęściej stanowi element analizy SWOT, co nie wydaje się być podejściem właściwym z uwagi na wysokie ryzyko pominięcia istotnych elementów determinujących przyszłą sytuację jednostki. Ciekawy przykład samodzielnej – wyodrębnionej analizy PESTER przedstawiono w *Strategii Rozwoju Gospodarczego Ziemi Cieszyńskiej*, której przygotowanie zlecił Związek Komunalny Ziemi Cieszyńskiej jeszcze przed reformą terytorialną z

1999 r. W każdym z wymiarów otoczenia wyróżniono szczegółowe zagadnienia, które poddano analizie (rys. 17).

Rys. 17. Zagadnienia poruszane w poszczególnych wymiarach otoczenia w analizie PESTER

Wymiar otoczenia	Poruszane zagadnienia
Polityczny	Stabilność władz Stosunki z zagranicą Polityka podatkowa Wydatki na cele publiczne Specjalne programy regionalne, krajowe i europejskie
Ekonomiczny	Dochody Zatrudnienie Zaufanie, stabilność Ceny ropy naftowej
Spoleczny	Mody i trendy Trendy demograficzne Edukacja Postawy i oczekiwania Klienci Wartości, style życia
Techniczny	Istniejące systemy i struktury organizacyjne Transport Systemy komunikacji i informacji Rozwój nowych produktów Przyszłe trendy
Ekologiczny	Kwestie ochrony środowiska Zmiany krajobrazu Urbanistyka i architektura Organizacje i ruchy ekologiczne
Regulatywny	Poziom regionalny Poziom krajowy Poziom międzynarodowy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Strategii Rozwoju Gospodarczego Ziemi Cieszyńskiej, s. 26-32.

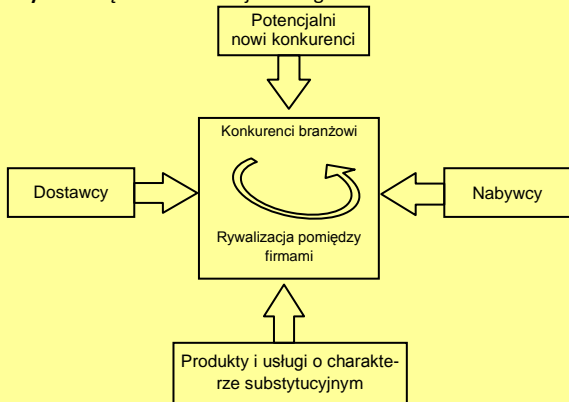
4.6.4. ANALIZA SIŁ KONKURENCYJNOŚCI

Najbardziej klasycznym modelem analizy otoczenia bliższego organizacji jest model pięciu sił M. E. Portera (rys. 18). Model ten jest ściśle przewidziany dla przedsiębiorstw, w związku z czym jego aplikacja dla jednostek przestrzennych wymaga ostrożności, świadomości ograniczeń wynikających z modelu i elastycznego podejścia do tej metody. W metodzie pięciu sił Portera przedsiębiorstwo znajduje się na skrzyżowaniu dwóch sił na nie działających. Pierwszą wyznaczają podmioty kooperujące czyli dostawcy i nabywcy, natomiast drugą wyznaczają czynniki związane z produktem: substytuty i bariery wejścia nowych konkurentów na rynek. Na przecięciu tych osi znajduje się przedsiębiorstwo konkurujące w swojej branży (Porter 2006).

Jednostki przestrzenne, w szczególności jednostki władzy publicznej, nie charakteryzują się tak wysoką elastycznością działalności jak przedsiębiorstwa. Niemniej jednak wartościowym jest zastosowanie modelu pięciu sił Portera dla analizy przynajmniej najważniejszych

gałęzi działalności gospodarczej prowadzonej w jednostce. Analiza taka może wskazać, przed jakimi wyzwaniami stoją podmioty gospodarcze działające w analizowanej przestrzeni, które stanowią o sile danej jednostki.

Rys. 18. Pięć sił konkurencji według M.E. Portera



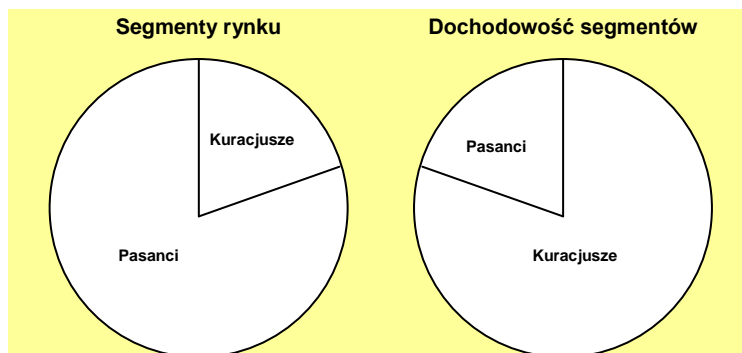
Źródło: Porter M.E., 2006, s. 31.

Model pięciu sił Portera może być zastosowany do analizy najważniejszych gałęzi działalności gospodarczej.

Model pięciu sił Portera zastosowany został w *Strategii Rozwoju Ciechocinka*. Z uwagi na silną dominację sektora uzdrowiskowego w strukturze gospodarczej miasta, analizę przeprowadzono tylko dla tego rynku. W jej wyniku udało się określić, że najważniejszym czynnikiem w walce konkurencyjnej w tej branży są odbiorcy – kuracjusze i to oni powinni zostać objęci specjalną uwagą w formułowaniu celów stra-

tegi. Klienci poddani zostali także szczegółowej analizie jako grupa przynosząca korzyści miastu. Bardzo jasno wykazano, w jakim kierunku powinien zmierzać rozwój funkcji uzdrowiskowych miasta. Kluczowym klientem dla maksymalizacji korzyści osiąganych przez przedsiębiorstwa, mieszkańców i miasto okazali się stali kuracjusze korzystający ze specjalistycznych zabiegów. Choć stanowią oni niewielką część klienteli, to właśnie ta część (zgodnie z zasadą 20/80) generuje najwięcej korzyści ekonomicznych dla miasta.

Rys. 19. Rynek usług uzdrowiskowych w Ciechocinku



Źródło: *Strategia Rozwoju Ciechocinka na lata 2001-2007*, s. 27.

4.6.5. ANALIZY PORTFELOWE TEŻ MAJĄ ZASTOSOWANIE PRZESTRZENNE

Analiza strategiczna w nauce zarządzania pozwala na porównanie poszczególnych segmentów działalności lub produktów jednostki w celu oceny, w które elementy należy inwestować, a które nie roszą większych nadziei. Służą do tego wszelkiego rodzaju tzw. **analizy portfelowe**, wśród których największą popularnością cieszy się **macierz BCG** (rys. 20). W tej metodzie na układzie współrzędnym wyznaczonym przez udział w rynku oraz tempo jego wzrostu umieszczają się **poszczególne segmenty działalności lub produkty jednostki**. Każdy produkt może zostać zaklasyfikowany do jednej z czterech grup określanych umownie jako gwiazdy, dojne krowy, znaki zapytania lub psy.

Rys. 20. Macierz BCG

		Tempo wzrostu rynku	
		wysokie	niskie
Udział w rynku	duży	GWIAZDY	DOJNE KROWY
	mały	ZNAKI ZAPYTANIA	PSY

Źródło: Obtój K. 2007, s. 464.

Dla każdej grupy określona została strategia postępowania dla osiągnięcia maksymalnych korzyści i zminimalizowania ryzyka strat:

- **Dojne krowy** generują wysokie zyski i nie wymagają znaczących inwestycji, należy więc utrzymywać udział w rynku.
- **Gwiazdy** także generują wysokie zyski, wymagają jednak znaczących nakładów inwestycyjnych. Udział w rynku należy jednak utrzymywać, gdyż z czasem stają się dojnymi krowami.
- **Psy** nie generują zysków, należy więc wyciągnąć wszelkie możliwe korzyści i wycofać się z rynku.
- Natomiast **znaki zapytania** mogą się stać albo psami, albo gwiazdami. Należy więc albo dokonać znaczących inwestycji i spróbować przenieść swój produkt do grupy gwiazd, albo analogicznie do psów wyciągnąć korzyści i zaniechać dalszej działalności w tym zakresie.

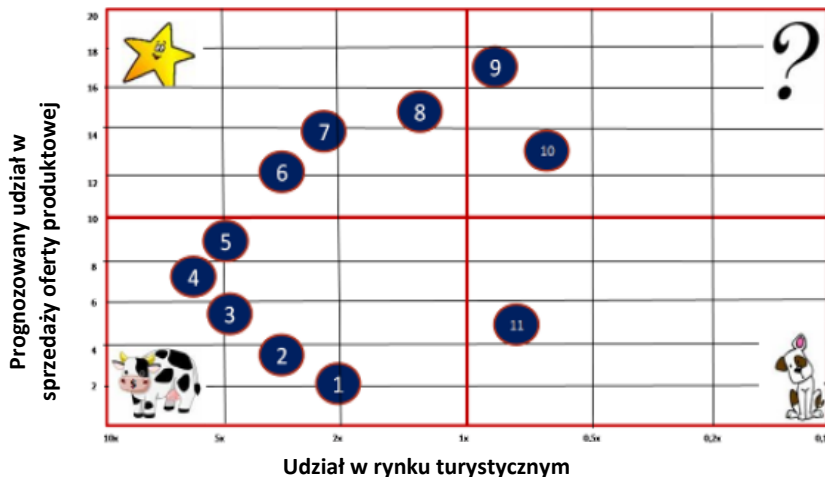
Rys. 21. Macierz BCG dla Stargardu Szczecińskiego

GWIAZDY	Branża tkanin i odzieży Branża poligraficzna Branża ochrony zdrowia	DOJNE KROWY	Branża przetwórstwa spożywczego Branża mleczarska
ZNAKI ZAPYTANIA	Zakłady Naprawcze Taboru Kolejowego	PSY	Zakład Przemysłu Dziwiarskiego LUXPOL

Źródło: opracowanie własne na podstawie Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego miasta Stargardu Szczecińskiego, 2000, s. 75-76.

Analiza oparta na macierzy BCG zastosowana została w *Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Miasta Stargardu Szczecińskiego*. Wszystkie znaczące w skali miasta podmioty gospodarcze zostały przyporządkowane do jednej z czterech kategorii. Efekty tej analizy znalazły odzwierciedlenie w programach działania władz miasta sformułowanych w strategii. Planowane są działania wzmacniające pozycję i umożliwiające dalszy rozwój sektora żywnościowego. Dodatkowo deklarowane jest stworzenie w Stargardzie Szczecińskim międzynarodowego ośrodka rehabilitacji osób niepełnosprawnych ruchowo.

Rys. 22. Macierz BCG branży turystycznej w powiecie nyskim



- | | | |
|----------------------------------|--|-----------------------------|
| 1. Turystyka wypoczynkowa | 5. Turystyka przygraniczna i tranzytowa | 9. Turystyka „imprezowa” |
| 2. Turystyka miejska i kulturowa | 6. Turystyka religijna i pielgrzymkowa | 10. Turystyka biznesowa |
| 3. Turystyka weekendowa | 7. Turystyka aktywna i kwalifikowana | 11. Turystyka sentymentalna |
| 4. Turystyka zdrowotna | 8. Turystyka przyrodnicza i obserwacyjna | |

Źródło: *Strategia Rozwoju Turystycznego Powiatu Nyskiego*, s. 75.

Macierz BCG została także zastosowana w *Strategii Rozwoju Turystycznego Powiatu Nyskiego*. Kategoryzacji w macierzy poddane zo-

stały segmenty rynku turystycznego. Z przeprowadzonej analizy nie zostały wyciągnięte jednak żadne poważniejsze wnioski ponad sztam-powe określenia, że w gwiazdy należy inwestować, krowy doić, a psów się pozbywać.

4.7. WSKAZUJEMY PROBLEMY NASZEJ JEDNOST-KI

Elementem niezwykle istotnym z punktu widzenia budowy strategii rozwoju jest analiza problemów. **Proble-m to negatywny stan rzeczy, nie-korzystne warunki, które istnieją za-miast wymaganych lub pożądanых.** Problemy dotyczą sytuacji „tu i teraz”, często utożsamiane są więc ze słabymi stronami analizowanej jednostki wy-różnionymi w analizie SWOT. Analiza problemów nie ogranicza się jednak do zidentyfikowania istniejących proble-mów, co niestety często staje się prak-tyką w opracowywanych strategiach.

„Wylistowanie” istniejących proble-mów bez dokładniejszej ich analizy w żaden sposób nie przybliży nas do celu, jaki powinien nam przyświecać przy wykonywaniu analizy problemowej. Podstawowym założeniem takiej anali-zy jest odpowiedź na pytanie, co prze-szkadza nam w osiągnięciu naszych zamiarów? Co powoduje, że znajdujemy się w miejscu A, podczas gdy chcemy być w miejscu B? Przedsta-wiona analiza problemowa gminy Go-

Problemy zidentyfikowane w gminie Gorzyce (frag-ment)

- Brak bazy przetwórczej w rolnictwie,
- Zbyt mała estetyka osiedla w Gorzycach (chodniki, zieleni, place zabaw),
- Brak oferty organizacji czasu wolnego dla dzieci i młodzieży,
- Brak bezpiecznych placów zabaw dla dzieci,
- Brak obiektów sportowych – basen, hala sportowa,
- Słaby rozwój gospodarczy,
- Zbyt mała oferta pracy w różnych zawodach,
- Niedokończona budowa kanalizacji,
- Słaby stan techniczny samochodów pożarniczych,
- Brak oświetlenia ulic, dróg,
- Zły stan dróg gminnych,
- Brak miejsc pracy,
- Droga dojazdowa, kupno gruntów przylegających do zakładu,
- Brudny – zanieczyszczony zbiornik wodny przy ulicy Stawowej ,
- Za ciasne ulice – brak parkingów,
- Brak pracy dla kobiet,
- Niska świadomość ekologiczna mieszkańców,
- Problemy bezpieczeństwa ruchu drogowego na drodze krajowej nr 77
- Dewastacja i niszczenie mienia,
- Brak sieci boisk sportowych,
- Wrzawy - brak chodników, dróg asfaltowych, oświetlenia dróg, kanalizacji, brak zagospodarowania placu po rozbiorce starej szkoły
- Zły stan drogi Gorzyce – Wrzawy (Pączek Gorzycki),
- Brak oświetlenia i chodnika przy drodze Gorzyce – Wrzawy,
- Wandalizm wśród młodzieży,

Źródło: *Strategia Rozwoju Gminy Gorzyce*, s. 33.

rzyce sprowadza się do listy problemów zestawionych w przypadkowy sposób:

- obok problemów o dużym stopniu ogólności pojawiają się problemy bardzo szczegółowe, np. *słaby rozwój gospodarczy vs. słaby stan techniczny samochodów pożarniczych*;
- obok problemów dotyczących całej gminy pojawiają się problemy o ograniczonym zasięgu terytorialnym, np. *brak oświetlenia dróg i ulic vs. brak oświetlenia i chodnika przy drodze Gorzyce-Wrzawy*;
- pewne problemy powtarzają się lub pojawiają w nieco zmodyfikowanej formie, np. *dewastacja i niszczenie mienia i wandalizm wśród młodzieży*;

Jednak podstawową wadą tak przeprowadzonej „analizy problemów” jest brak pokazania zależności pomiędzy poszczególnymi problemami. „Prawdziwa” analiza problemów polega **na zidentyfikowaniu problemów** występujących na danym terenie, a także **uporządkowaniu ich poprzez ustalenie zależności przyczynowo-skutkowych**. Podstawową trudnością przy identyfikacji problemów jest umiejętność odróżnienia skutków problemów od problemu właściwego, symptomów problemów od ich przyczyn. Innym zagadnieniem jest odróżnienie problemów rzeczywistych, czyli występujących tu i teraz, od problemów potencjalnych, stanowiących zagrożenie w przyszłości.

Narzędziem wykorzystywanym przy analizie problemów jest „drzewo problemów”, stanowiące uporządkowany schemat przyczynowo-skutkowy między zdiagnozowanymi problemami i wyróżniające problem kluczowy. Problem kluczowy jest to problem, który stanowi „jądro” sytuacji danej jednostki. O jego występowaniu mogą decydować liczne inne problemy (przyczyny), on sam natomiast może generować nowe trudności (skutki). W *Strategii Rozwoju Gminy Kraśnik* problem kluczowy zdefiniowano został następująco:

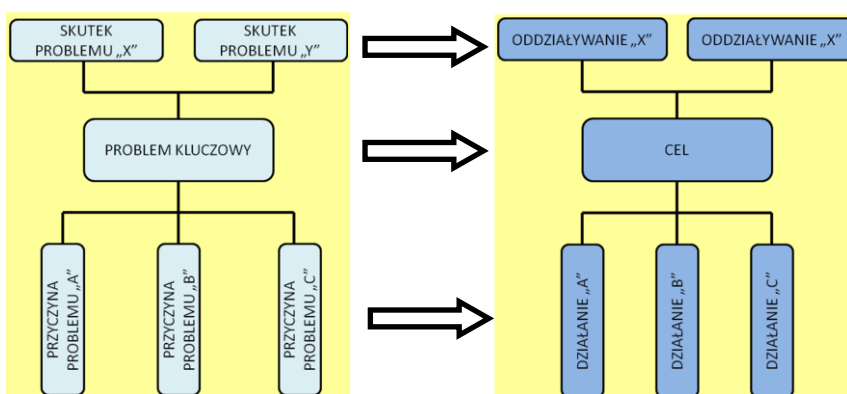
Problem kluczowy to ten, który ma najwięcej przyczyn i skutków (Strategia Rozwoju Gminy Kraśni, s. 43).

Wydaje się jednak, że taka definicja nie oddaje całej istoty zagadnienia. Dlatego warto byłoby rozszerzyć powyższą definicję o kryterium istotności. **Problem kluczowy to problem, który generuje najwięcej**

innych problemów i którego symptomy (czyli skutki) są najbardziej odczuwalne dla większości zainteresowanych podmiotów.

Odpowiedzią na zdefiniowane problemy są cele służące przejściu od stanu wyjściowego do stanu oczekiwanego (rys. 23). Drzewo celów stanowi „pozytywne odbicie” drzewa problemów. Zgodnie z tym podejściem cel to kierunek działania, który chcemy obrać z uwagi na zdiagnozowany problem. Trafne rozpoznanie problemów i ich przyczyn, a także poprawne ich sformułowanie jest warunkiem niezbędnym skutecznego ich rozwiązania.

Rys. 23. Drzewo problemów i drzewo celów



Źródło: opracowanie własne

Drzewo problemów jest narzędziem powszechnie stosowanym przy realizacji projektów i programów przy wykorzystaniu środków z Unii Europejskiej, zdecydowanie rzadziej wykorzystywane jest natomiast do analizy problemów w polskich strategiach rozwoju. Dlatego warto pamiętać o najczęstszych pułapkach, jaki czekają na nas przy opracowywaniu drzewa problemów:

Grzech 1. Niewłaściwe zdefiniowanie problemu. Często błędem przy opracowywaniu drzewa problemów jest określanie problemu, który opisuje niedostępność sytuacji pożądanej, a nie istniejący „tu i teraz” faktyczny problem. Przykładowo, problem określamy jako „brak dostępności komunikacyjnej obszaru”, podczas gdy rzeczywistość mamy na myśli „niską dostępność terytorialną obszaru” czy „brak wy-

„Drzewo problemów” jest narzędziem wpisującym się w metodologię zarządzania projektami i programami realizowanymi z zaangażowaniem środków europejskich (np. Project CYCLE Management - autorska metodologia zarządzania projektami stworzona przez Komisję Europejską).

szkoleń pracowników” zamiast „siła robocza o niewystarczających lub nieodpowiednich umiejętnościach”.

Grzech 2. Niewystarczająco szczegółowe określenie problemu. Problem określony jest niedostatecznie szczegółowo, w związku z czym nie oddaje istoty zagadnienia. Konieczność określenia problemu kluczowego często skłania nas do operowania bardzo ogólnymi i pojemnymi kategoriami, które będą zawierały wszystkie inne zdiagnozowane szczegółowe zagadnienia. W efekcie może to prowadzić do takiego sformułowania, które w swojej ogólności nie oddaje specyfiki analizowanej jednostki i z powodzeniem mogłoby odnosić się do sytuacji innych jednostek. Przykładowo, w kilku strategiach opracowywanych przez jedną firmę problem kluczowy został zdefiniowany jako „niski poziom rozwoju społeczno-gospodarczego jednostki”. Choć z pewnością nie stoi to w sprzeczności z faktyczną sytuacją analizowanych jednostek, to warto się zastanowić, czy tak wysoki poziom ogólności zdefiniowanych problemów pozwala nam na skuteczne im przeciwdziałanie?

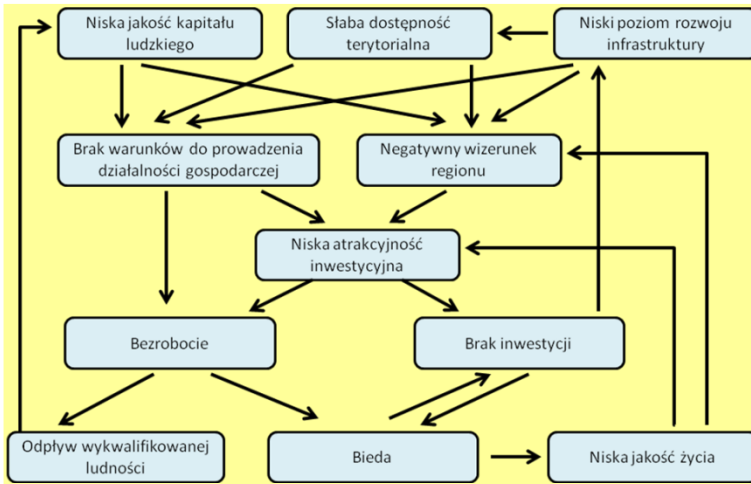
Rys. 24. Problem kluczowy w strategiach rozwoju JST

JST	Problem kluczowy
Gmina Rogoźno	<i>Słaba dynamika i rozwój gminy</i>
Gmina Grudziądz	<i>Ekonomicznie słaba gmina</i>
Gmina Płużnica	<i>Słaby rozwój gospodarczy gminy</i>
Gmina Chełmża	<i>Niezadowolający rozwój społeczno-gospodarczy miasta</i>
Gmina Dębowa Łąka	<i>Niedostateczny rozwój gospodarczo-społeczny gminy</i>
Powiat chełmiński	<i>Niski poziom rozwoju gospodarczego powiatu</i>
Powiat łobeski	<i>Regres gospodarczy powiatu</i>
Powiat grudziądzki	<i>Słaby ekonomicznie powiat</i>

Źródło: opracowanie własne na podstawie strategii rozwoju poszczególnych JST.

Grzech 3. Trudności w przełożeniu skomplikowanej rzeczywistości na drzewo problemów. Z reguły otaczająca nas rzeczywistość „nie daje się z taką łatwością wpasować w schemat drzewa problemów”, a następnie przekształcić w „drzewo celów”. Często mamy do czynienia z sytuacją, kiedy problemy przenikają się, zachodzą na siebie, tworząc błędne koło czy samonapędzającą się maszynę (rys. 25).

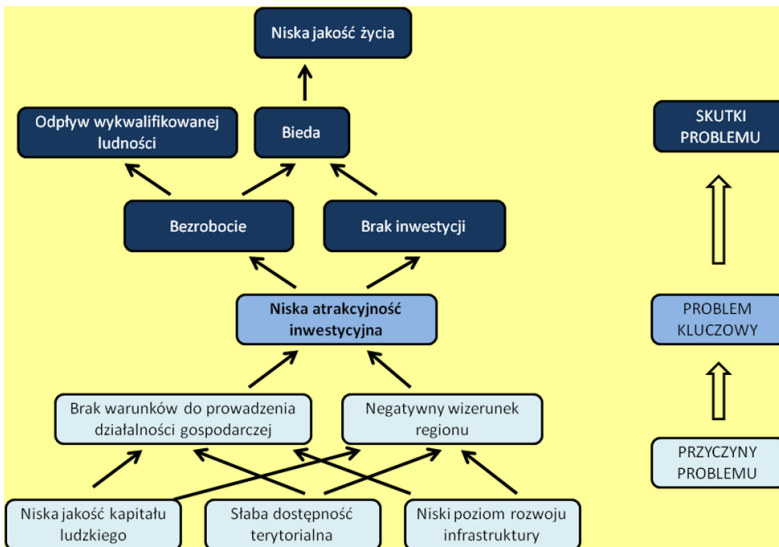
Rys. 25. Błędne koło problemów



Źródło: Dziemianowicz W., Samulowski W. (red.) 2010, *Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej obszaru EGO*, s. 91.

W takim przypadku zależności przyczynowo-skutkowe między zidentyfikowanymi problemami nie pozwalają na jednoznaczne wyróżnienie problemu, jego skutków oraz przyczyn. W przeważającej liczbie przypadków zidentyfikowany problem jest jednocześnie przyczyną oraz skutkiem innego. Jak wtedy poradzić sobie z drzewem problemów?

Rys. 26. Drzewo problemów dla obszaru EGO



Źródło: opracowanie własne na podstawie Dziemianowicz W., Samulowski W. (red.) 2010, *Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej obszaru EGO*, s. 91.

Przede wszystkim musimy pogodzić się z faktem, że drzewo problemów stanowi pewien **schematyczny obraz istniejącej rzeczywistości** i konieczne są pewne **uproszczenia** przy stosowaniu tej metody. Drzewo problemów dla obszaru EGO mogłoby więc mieć formę prezentowaną na rys. 26.

4.8. PREZENTACJA WYNIKÓW – RZETELNIE I CZYTELNIE

Diagnozy przygotowywane na różnych poziomach administracji różnią się, o czym mówiliśmy na wstępie tego rozdziału. Jednak oczekiwania czytelnika, ale przede wszystkim oczekiwania zespołu, który na podstawie diagnozy ma przeprowadzić analizę SWOT, określić cele i działania są dość uniwersalne. Poniżej prezentujemy najważniejsze z nich, o których warto pamiętać.

PRZEJRZYSTA STRUKTURA DOKUMENTU

Każdy z nas chce wziąć do ręki publikację, którą będzie w stanie szybko zrozumieć. Zazwyczaj zaczynamy od spisu treści i to jest pierwszy punkt oceny, który pojawia się również w recenzjach prac magisterskich i licencjackich. Słowem chodzi o to, czy czytelnik jest prowadzony przez autora w sposób logiczny, pozwalający najlepiej zrozumieć prezentowane zagadnienie. W tym miejscu należy przypomnieć, że diagnoza nie musi wcale być umieszczana w strategii właśnie pod takim tytułem.

Diagnoza w postaci opisu sytuacji wewnętrznej i zewnętrznej

CZEŚĆ I- Sytuacja wewnętrzna i zewnętrzna - ANALIZA SWOT	15
3. Analiza sytuacji obecnej miasta Mielec	16
3.1. Dane podstawowe	16
3.2. Gospodarka miasta	17
3.3. Infrastruktura techniczna	31
3.4. Środowisko naturalne	42
3.5. Kapitał społeczny	45
3.6. Warunki socjalno bytowe	58
4. Zarys polityki państwa a Strategia	63
5. Miasto i region	92
6. Analiza SWOT	97

Źródło: Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Miasta Mielec na lata 2007-2015 z prognozą do roku 2020, s. 2.

Warto podkreślić, że im większa, bardziej złożona jednostka i im szerszy zakres analiz, tym bardziej złożona może być struktura dokumentu. Ale zdarzają się również na wyrost rozbudowane struktury dokumentów opracowywane w jednostkach niewielkich.

Wyodrębnianie rozdziałów, podrozdziałów etc. powinno być motywowane chęcią uporządkowania informacji, a nie „poszatkowania” materiału na jak najwięcej punktów. Kuriozalnie wyglądają podrozdziały wypełnione jednym akapitem złożonym z dwóch zdań!

Wyróżniając poszczególne rozdziały powinniśmy zwrócić uwagę, by grupowały wiedzę i informacje na porównywalnym poziomie szczegółowości. *Infrastruktura ciepłownicza czy gazownicza* nie stanowią kategorii o porównywalnym zakresie złożoności, a co za tym idzie treści, co *rozwój gospodarczy*.

Struktura diagnozy a poziom szczegółowości

2.2	ANALIZA STANU OBECNEGO	17
2.2.1	Sytuacja demograficzna i społeczna miasta	17
2.2.2	Bezrobocie	20
2.2.3	Oświata i edukacja	22
2.2.4	Kultura i sport	26
2.2.5	Rozwój turystyczny miasta	33
2.2.6	Opieka zdrowotna	35
2.2.7	Pomoc społeczna	38
2.2.8	Bezpieczeństwo publiczne	42
2.2.9	Środowisko przyrodnicze i jego stan	46
2.2.10	Ochrona środowiska	49
2.2.11	Obrót nieruchomościami i gospodarka mieszkaniowa	54
2.2.12	Rozwój gospodarczy	59
2.2.13	Rolnictwo	64
2.2.14	Infrastruktura wodno-kanalizacyjna	65
2.2.15	Infrastruktura ciepłownicza	71
2.2.16	Infrastruktura gazownicza	71
2.2.17	Infrastruktura drogowa	71
2.2.18	Komunikacja zbiorowa	74
2.2.19	Infrastruktura energetyczna	75
2.2.20	Infrastruktura telekomunikacyjna	75

Źródło: Strategia rozwoju Miasta Racibórz na lata 2006-2015, s. 3.

Spis treści bez zbędnego uszczegółowienia i hasła „diagnoza”

Spis treści

1. WPROWADZENIE – POTRZEBA ZMIAN	5
2. W KIERUNKU NOWEJ POLITYKI REGIONALNEJ	14
3. NAJWAŻNIEJSZE WYZWANIA POLITYKI REGIONALNEJ DO ROKU 2020	19
4. PODSTAWOWE ZASADY POLITYKI REGIONALNEJ	73
5. WIZJA I CEL STRATEGICZNY ROZWOJU REGIONALNEGO	81
5.1. WIZJA ROZWOJU REGIONALNEGO POLSKI DO ROKU 2020	81
5.2. CEL STRATEGICZNY POLITYKI REGIONALNEJ	85
6. CELE POLITYKI REGIONALNEJ DO 2020 ROKU	89
6.1. UKŁAD CEŁOWY POLITYKI REGIONALNEJ DO 2020 ROKU	89
6.2. OPISY CEŁOWY POLITYKI REGIONALNEJ DO 2020 ROKU	94
6.3. CELE KSRR W UKŁADZIE TRZECH WYMIARÓW STRATEGII REGIONY – MIASTA – OBSZARY WIEJSKIE	149
6.4. WSKAZNIKI MONITOROWANIA KSRR 2010-2020	153
7. SYSTEM REALIZACJI KSRR	162
7.1. ZAŁOŻENIA SYSTEMU REALIZACJI POLITYKI REGIONALNEJ	162
7.2. PODMIOTY ZAANGAZOWANE W REALIZACJĘ KSRR	162
7.3. MECHANIZMY KOORDYNACJI HORYZONTALNEJ I WIELOCELEWOWEJ	180
7.4. INSTRUMENTY WSPARCIA STRATEGICZNEGO WYDARU POLITYKI REGIONALNEJ	184
7.5. SYSTEM MONITOROWANIA I EWALUACJI POLITYKI REGIONALNEJ	187
7.6. INSTYTUCJE WDRÓŻENIOWE KSRR	189
8. RAMY FINANSOWE	191
8.1. ŹRÓDŁA FINANSOWANIA	191
8.2. WYSOKOŚĆ ŚRODKÓW	192
8.3. PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA PODZIAŁU ŚRODKÓW FINANSOWYCH NA CELE KSRR	195
SPIS RYSUNKÓW, TABEL, MAP I WYKRESÓW	199

Źródło: Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie, MRR, s. 3.

INFORMACJA O METODYCE DIAGNOZY

W rozdziale metodycznym należy wyjaśnić:

„Raport metodologiczny”, to nie pierwszy i nie ostatni błąd upowszechniany w języku polskim. Zalecamy stosowanie sformułowania „Raport metodyczny”, ale co powiedzą na to ewaluatorzy ...

- dlaczego w ogóle przygotowaliśmy diagnozę. Warto naszkicować tło, którym mogą być uwarunkowania prawne, ale również zmieniające się otoczenie (np. kryzys gospodarczy, zmiana polityki UE, aktualizacja strategii wojewódzkiej);
- czy, a jeżeli tak, to jaką koncepcję teoretyczną zastosowaliśmy w diagnozie;
- dlaczego zdecydowaliśmy się na taki, a nie inny zakres analiz;
- dlaczego zastosowaliśmy określone metody i w przypadku szczególnie skomplikowanych – nieco przybliżymy ich istotę. Tak najczęściej prezentuje się wzory służące obliczeniu wskaźników syntetycznych;
- poinformujemy u wykorzystanych źródeł informacji, w tym podamy liczebność prób, które objęliśmy badaniem;
- prześlemy informację o odbytych spotkaniach, warsztatach etc.

Pamiętajmy, że im lepiej „opowiemy” o naszym podejściu diagnostycznym tym lepiej diagnoza będzie rozumiana, a co za tym idzie, tym mniej pytań i nieuzasadnionej krytyki spotka nas ze strony odbiorców.

Ogólne uwarunkowania rozwoju danej dziedziny są ważne

2. KULTURA A SPOŁECZEŃSTWO U PRUGU XXI WIEKU	6
2.1. PODSTAWOWE POJĘCIA.....	6
2.2. UCZESTNICTWO W KULTURZE.....	8
2.3. KANAŁY KOMUNIKACJI.....	9
2.4. DOSTĘPNOŚĆ EKONOMICZNA KULTURY.....	12
2.5. KULTURA A ROZWÓJ GOSPODARCZY.....	13

Źródło: Narodowa Strategia Rozwoju Kultury na lata 2004-2013, s. 2.

ATRAKCYJNOŚĆ PRZEKAZU

Tekst diagnozy nie powinien być nadmiernie rozbudowany - pisząc krócej automatycznie zastanawiamy się nad tym co piszemy, eliminujemy informacje zbędne, koncentrujemy się na kluczowych sprawach i powiązaniach. Diagnoza nie ma być zapisem wszystkiego co przeanalizowaliśmy, ale zapisem tego co istotne, tego co wynika z procesu ana-

lizej danych. Umiejętność myślenia w wymiarze całościowym, umiejętność wnioskowania jest zatem na tym etapie niezbędna. Powinniśmy unikać zbytniej i nieprzydatnej szczegółowości, ale jednocześnie nie przesadzać z generalizacją – popadanie w skrajności nie służy dobremu przekazowi.

Powinniśmy zadbać, by diagnoza była napisana **prostym językiem**. Specjalistyczne słownictwo, zrozumiałe tylko dla osób będących ekspertami w danej dziedzinie, zakłóci odbiór i zrozumienie diagnozy przeciętnemu jej czytelnikowi. Ma to znaczenie na etapie tworzenia samej diagnozy – próby całościowego oglądu danej jednostki, poszukiwania powiązań, zależności pomiędzy różnymi obszarami badawczymi. Ponadto, wpływa na wykorzystanie diagnozy na etapie wyznaczania celów.

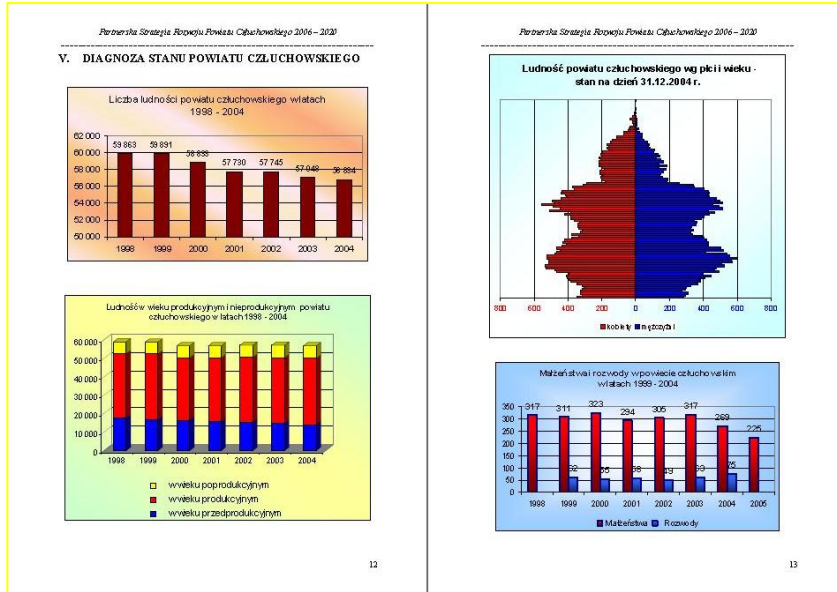
W celu zwiększenia atrakcyjności przekazu, ale przede wszystkim, dla zobrazowania rzeczy ważnych, należy stosować **graficzną prezentację danych** – w postaci wykresów, map, schematów. Formy graficzne pozwalają wychwycić występujące zależności czy prześledzić poszczególne etapy procesu. Prezentacje graficzne stosujemy zatem, gdy chcemy uwypuklić pewne treści. Na etapie tworzenia diagnozy – analizy danych statystycznych – przygotowujemy znacznie więcej wykresów, i zestawień tabelarycznych niż zamieszczamy w ostatecznej wersji opracowania diagnostycznego. Wykonujemy ten nadmiar pracy w celu dokonania wyboru tych zestawień, które najlepiej obrazują problem, który chcemy omówić. Ułatwia to wnioskowanie i selekcję informacji, a zatem ilustracje są przydatne zarówno autorom diagnozy, jak i jej późniejszym czytelnikom.

Należy jednocześnie mieć na uwadze fakt, że opis do prezentacji graficznych nie powinien mieć wyłącznie charakteru wypunktowania co się na danej ilustracji znajduje. O ile to możliwe, **opis powinien stanowić komentarz do ilustracji, zwrócenie uwagi na najważniejsze zagadnienia, próbę interpretacji i wyjaśnienia**.

Prezentujmy graficznie informacje za pomocą :

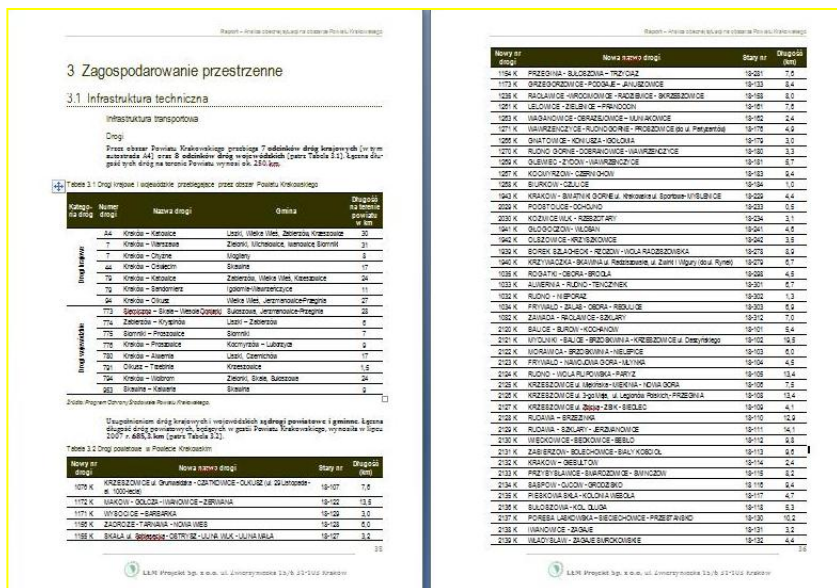
- wykresów,
- tabel,
- map,
- schematów.

Rys. 27. Prezentacje graficzne są ważne, ale nie mogą być bez słowa komentarza



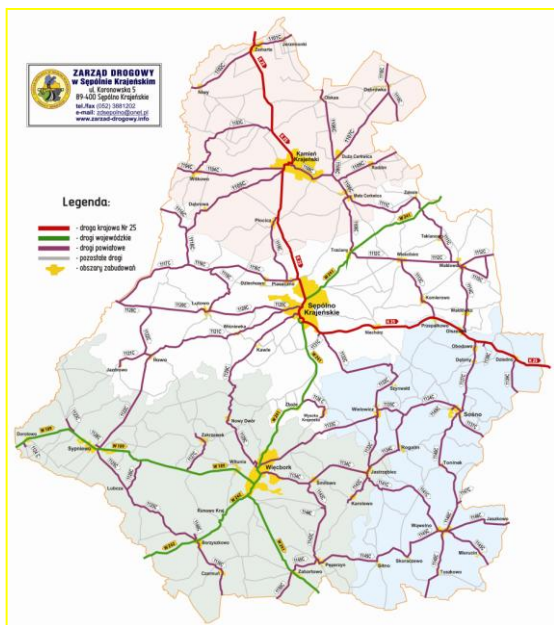
Źródło: Partnerska Strategia Rozwoju Powiatu Człuchowskiego na lata 2006-2020, s. 12-13

Rys. 28. Zbyt liczne tabele nie ułatwiają analiz i wnioskowania



Źródło: Strategia Rozwoju Powiatu Krakowskiego na lata 2008-2013, część I, s. 35-36.

Rys. 29. Powiązania drogowe lepiej pokazywać na mapach



Źródło: Aktualizacja Strategii rozwoju powiatu sępoleńskiego, s. 116.

Mimo wielu możliwości programów komputerowych w zakresie tworzenia grafiki powinniśmy unikać przerostu formy nad treścią. Wykresy, aby były łatwe w interpretacji muszą być skonstruowane według kilku zasad. Do prezentowanego zjawiska musimy dobrać odpowiedni **typ wykresu**. Do najczęściej wykorzystywanych wykresów należą:

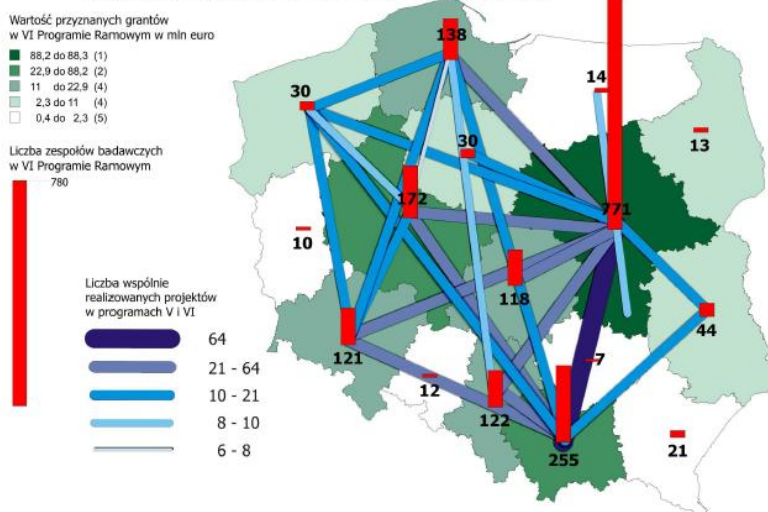
- kolumnowe – prezentują zmiany danych w czasie lub porównywanie elementów;
- słupkowe – służą porównaniu indywidualnych elementów;
- kołowe – prezentują strukturę jakiegoś elementu lub zjawiska;
- liniowe – prezentują trendy na osi czasu,
- radarowe – prezentują relacje między wartościami pochodzącymi z kilku serii danych lub dwie grupy liczb będących jedną serią współrzędnych XY;
- punktowe – pozwalają na porównanie zagregowanych wartości kilku serii danych.

Konstruując wykres zwróć uwagę na:

- typ wykresu
- kolorystykę
- wartości
- skalę
- źródło danych

Rys. 30. Kartogramy prawie doskonałe

Mapa 16. Uczestnictwo polskich zespołów badawczych w VI Programie Ramowym Wspólnoty Europejskiej (liczba zespołów badawczych oraz wartość przyznanych grantów w mln euro)⁵⁴ wg województw



Źródło: Opracowanie własne MRR na podstawie danych Krajowego Punktu Kontaktowego Programów Badawczych UE oraz Potencjalne metropolie, ze szczególnym uwzględnieniem Polski wschodniej, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PÁN (red. Z. Makiela), Warszawa 2009 r.

Źródło: Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie, MRR, s. 41.

Unikajmy:

- form trójwymiarowych,
- wartości setnych, a czasem i dziesiętnych,
- sąsiedowania podobnych barw.

Dbajmy o zachowanie odpowiedniej kolorystyki na wykresach i innych grafikach. Sąsiedowanie ze sobą podobnych kolorów utrudnia percepcję. Uwzględnijmy ponadto, powszechnie przyjęte skojarzenia z barwami. Przykładem tego jest choćby stosowanie koloru niebieskiego dla temperatury ujemnej i czerwonego dla dodatniej, zielonego dla rolnictwa a czarnego dla górnictwa.

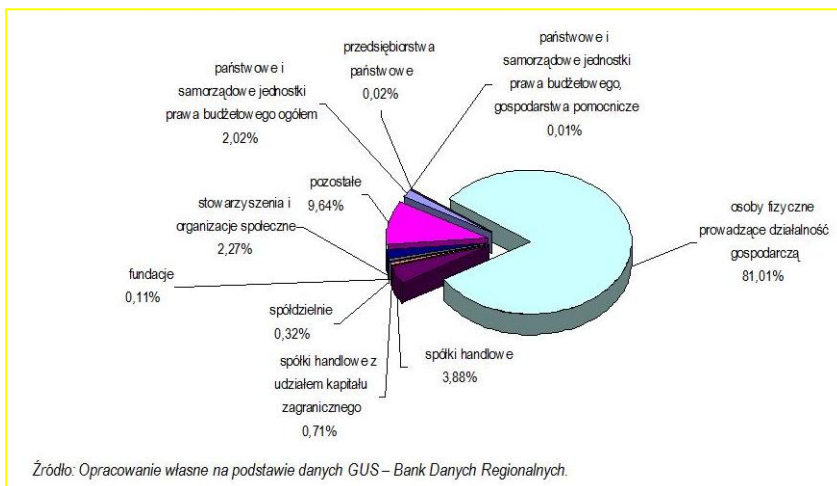
Pamiętajmy, że wykresy mają nam ułatwić odbiór, dzięki ogólności i przejrzystości treści. Podawanie wartości dziesiętnych w etykietach z pewnością w tym nie pomaga. Czy różnica niecałego procenta faktycznie jest aż tak istotna?

Ważnym elementem, o którym nie powinniśmy zapominać, jest podawanie źródeł, z których korzystaliśmy tworząc daną prezentację graficzną. Świadczy to o wiarygodności i rzetelności przedstawionych treści.

Skumulowanie kilku błędów w grafice w ramach jednej ilustracji może doprowadzić do całkowitego braku czytelności (rys. 31). Trójwymiarowa prezentacja często utrudnia percepcję wykresu – ocenę wielko-

ści udziału. Zbyt wiele wyróżnionych kategorii, szczególnie gdy ich udział jest minimalny (np. 0,001%), w znacznym stopniu ogranicza czytelność ilustracji. Dlatego w pewnych przypadkach należy zastanowić się nad agregacją prezentowanych danych. Służyć temu może zmiana wydzielonych kategorii lub stworzenie kategorii „inne”, której zawartość została by omówiona w opisie do wykresu.

Rys. 31. Wykres powinien być czytelny i nie zawierać zbędnych szczegółów



Źródło: ...jedna z wielu strategii.

Prezentując dane w tabelach również wymaga rozważenia. Koniecznym jest krytyczne podejście do zebranych danych, zastanowienie się czy ich zaprezentowanie w zestawieniu tabelarycznym faktycznie wniesie coś istotnego do procesu diagnostycznego. Powinniśmy tak konstruować zestawienie, by było można z łatwością wyciągnąć z nich wnioski. Niezmiernie przydatne jest wykorzystywanie danych o charakterze względnym (dotyczy to całego procesu diagnozowania).

Ostatnią rzeczą nad jaką powinniśmy się zastanowić jest prezentacja diagnozy w strategii. Zamieszczenie opracowania diagnostycznego w dokumencie strategicznym nie jest obowiązkowe. Nie oznacza to jednak, że diagnoza nie została wykonana. Szczególnie w przypadku dużych jednostek terytorialnych, czy szerokiego zakresu problemowego część diagnostyczna może mieć znaczną objętość. Dlatego w takich przypadkach celowym jest zamieszczenie tylko syntetycznej diagnozy lub nawet wyłącznie analizy SWOT w samym dokumencie strategii, a

całego opracowania diagnostycznego w odrębnym tomie bądź w załączniku do Strategii.

Rys. 32. Zbytньо rozbudowane tabele nie ułatwiają wyciągnięcia wniosków

STAN BEZPIECZEŃSTWA W POWIECIE

Tabela nr 24 – Zestawienie przestępstw najbardziej uciążliwych w powiecie w latach 2003-2008

Rodzaj	Postępowania wszczęte							Postępowania stwierdzone						Wykrywalność					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Bójki i pobicia	21	10	16	15	13	7	7	4	8	15	12	4	3	3	6	9	10	---	
Kradzieże	445	375	303	301	228	190	431	372	304	291	222	177	76	77	95	44	58	56	
Kradzieże samochodów	36	25	39	17	34	24	35	27	41	15	38	25	5	9	3	2	8	2	
Włamania	530	270	186	133	107	143	596	287	205	156	135	148	97	54	54	44	48	30	
Rozboje	49	33	50	35	24	27	69	25	47	52	29	48	38	9	20	22	11	34	
Popelnione w m. Kwidzyn	1045	688	555	484	372	391	1105	688	564	514	436	402	214	143	175	119	135	122	
Popelnione w powiecie	1323	947	776	661	547	511	1390	950	804	673	583	527	274	226	249	160	185	174	
Przestępstwa kryminalne	1783	1254	996	983	823	856	1742	1156	1008	885	855	790	614	442	482	353	427	357	
Gospodarcze	180	131	24	24	13	15	449	263	20	35	27	13	433	267	16	27	24	10	
Narkotykowe	11	23	15	21	23	23	30	43	89	58	31	47	28	40	85	50	25	46	
Drogowe	330	256	282	264	238	268	249	231	265	230	217	234	245	231	266	229	216	231	
Popelnione w m. Kwidzyn	2284	1862	1303	1271	1074	1139	2470	1693	1293	1150	1099	1037	1320	970	764	609	667	588	
Popelnione w powiecie	3041	2599	2332	2107	1659	2328	3235	2633	2239	1960	1590	2196	1833	1682	1482	1249	1004	1630	

Stan na dzień 31.12.2008 r./ źródło: wg informacji własnych.

Źródło: Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego powiatu kwidzyńskiego, s. 24.

WNIOSKI I REKOMENDACJE

Każda diagnoza powinna zawierać wnioski i/lub rekomendacje. Zespoły, które będą podejmowały decyzje strategiczne oczywiście mogą sami dochodzić do pewnych wniosków, ale zdanie tych, którzy badali dane zjawiska jest bardzo ważne. Diagnostujący obserwują często daną jednostkę „z zewnątrz” – chłodno, z eksperckim doświadczeniem. Dlatego twarda i nieprzyjemna dla liderów i zespołów strategicznych diagnoza i wnioski są zdecydowanie lepsze dla myślenia strategicznego, niż ułożony i pisany pod publikę tekst, który przede wszystkim ma wywołać zadowolenie u zamawiającego.

Wnioski z diagnozy powinny być syntetyczne. Zdarza się, że wnioski są czystą kopią fragmentów diagnozy – tak nie powinno się robić.

Rekomendacje są konieczne do prowadzenia warsztatów i wykonania analizy SWOT, a także do formułowania celów. Oczywiście nie wszystkie rekomendacje muszą być uwzględniane, ale dlaczego nie wykorzystywać wiedzy innych ludzi w realizowaniu naszej strategii?

SYNTEZA DIAGNOZY

Ponownie wracamy do tematu kopiowania fragmentów tekstu. Wydaje się, że akurat w syntezie jest to dopuszczalne. Istotne jest, by ten powstały w formie wyboru fragmentów tekst, był zredagowany w nowej postaci.

Synteza stanowi wybór najważniejszych części, które zdaniem autorów powinny być przeczytane przez każdego zainteresowanego. Warto podkreślić, że synteza jest najchętniej przeglądana w pierwszej kolejności, zatem jej treść może i powinna zainteresować czytelników do zagłębienia się w szczegóły już we właściwej diagnozie. Wymaga to przemyślenia, na co przede wszystkim chcemy zwrócić uwagę.

4.9. DIAGNOZA A BUDOWANIE KLIMATU WOKÓŁ STRATEGII

Badania ilościowe i jakościowe możemy wykorzystywać w **celu osiągnięcia dobrego klimatu wokół strategii, zarówno procesu jej budowania, jak i wokół samego dokumentu.**

Na szerszą skalę mogą służyć temu badania ilościowe, gdyż są one prowadzone na relatywnie dużych próbach badawczych, obejmujących często setki respondentów. Dzięki ankiecie docieramy zatem do bardzo grona dużej liczby osób, które przy okazji wypełniania ankiety:

- dowiadują się, że prowadzone są jakieś badania dotyczące danej problematyki czy ogólnie terytorium. Zyskują tym samym świadomość, że trwają prace nad strategią;
- czują się ważni dla danego środowiska, terytorium. Zyskują poczucie, że władze publiczne interesują się ich problemami i włączają

ich w proces podejmowania decyzji. Tym samym tworzy się przyjazny klimat wokół samych władz publicznych;

- zaczynają się interesować co wyniknie z przeprowadzonych badań, a co pociąga za sobą zainteresowanie kolejnym etapem tworzenia dokumentu, kształtowania planu strategicznego.

Dzięki badaniom ankietowym możemy dotrzeć zarówno do mieszkańców, organizacji społecznych, przedsiębiorców, jak również urzędników, radnych, sołtysów. Możemy także bardziej szczegółowo określić grupy respondentów, jak młodzież, organizacje nastawione na krzewienie kultury, czy mikroprzedsiębiorstwa. Taki prosty sposób angażowania w proces tworzenia diagnozy, czy szerzej strategii, może być punktem wyjścia do bardziej zaawansowanych form partycypacji.

Badania jakościowe również pozwalają na budowanie odpowiedniego klimatu wokół strategii. Ze względu na to, że są skierowane zazwyczaj do szczególnego grona respondentów – np. liderów różnych środowisk – wydają się mieć równie istotne znaczenie co w przypadku badań ilościowych. Mimo relatywnie małej bezpośredniej grupy uczestników takich badań, przesłanie z nich płynące może być rozpowszechniane przez liderów w ich środowiskach. Jednocześnie należy pamiętać, że osoby, które wzięły udział w badaniu będą w przyszłości bezpośrednio, jak i pośrednio uczestniczyły w procesie wdrażania strategii. Im szybciej przekonamy je do potrzeby stworzenia takiego dokumentu tym lepiej.

Moment ukończenia diagnozy stanowi jednocześnie początek prac nad planem strategicznym. Jest on doskonałą okazją do podsumowania dotychczasowych wyników prac, do ostatecznej weryfikacji wyników wypracowanych wniosków, jak również próby zaangażowania różnych środowisk w dyskusję nad strategią. Prezentacja diagnozy może pełnić zatem różne funkcje:

- **informacyjną** – informuje o najważniejszych wnioskach płynących z diagnozy. Pozwala zwrócić uwagę na nową ocenę zasobów i zachodzących procesów, relacji między nimi, zależności i wpływu otoczenia. Bardzo często będzie wskazywać na elementy, na które na co dzień odbiorcy prezentacji nie zwracają uwagi lub nie zdają sobie sprawy. Wynika to z całościowego, a nie wycinkowego spoj-

rzenia na daną jednostkę terytorialną, lub problem, sektor. Stanowić będzie punkt wyjścia do dyskusji nad celami.

- **weryfikującą** – pozwala zweryfikować uzyskany w toku prac diagnostycznych obraz danej jednostki terytorialnej lub sektora. Ukończona diagnoza charakteryzuje się całościowym ujęciem problematyki, a co za tym idzie ukazaniem wniosków wysnutych na podstawie zebranych na wcześniejszych etapach informacji. O ile źródłami tych informacji mogli być odbiorcy prezentacji ukończonej diagnozy, to nie mieli oni wpływu na to, w jaki sposób zostały wykorzystane, a co więcej zinterpretowane (w przypadku wywiadów pogłębionych to „zagrożenie” jest nieco mniejsze). A zatem, dzięki możliwości zapoznania się z całą diagnozą, będą mogli zweryfikować opisane relacje, powiązania, zależności itp.
- **promocyjną** – promuje samą ideę budowania strategii, koncepcję zarządzania strategicznego. Popularyzacja ta, wykorzystująca wyniki dotychczasowych prac, czyli wyniki diagnozy, może przyjmować trojaki charakter:
 - pozytywny – promowanie z wykorzystaniem pozytywnych dla analizowanego przedmiotu wniosków płynących z diagnozy;
 - obiektywny – promowanie z wykorzystaniem zarówno pozytywnych, jak i negatywnych wniosków;
 - negatywny – promowanie z wykorzystaniem negatywnych wniosków.
- **angażującą** – prezentacja diagnozy jest dobrym momentem, aby zachęcić do uczestnictwa w etapie tworzenia planu strategicznego. Zapoznanie się wnioskami płynącymi z diagnozy może się spotkać z akceptacją odbiorców lub ich negacją. Nie zgadzanie się z wnioskami przez niektórych odbiorców nie musi oznaczać, że diagnoza została źle wykonana (o ile wykonaliśmy ją zgodnie z zasadami). W każdym razie może być bodźcem do uczestniczenia w dalszych etapach budowania strategii. Sprzeczność zdań może motywować do swego rodzaju kontroli. W przypadku zgodności poglądów z wnioskami płynącymi z diagnozy, będziemy mogli zaobserwować podniesienie pewności siebie i poczucia odpowiedzialności uczestnika za dalsze etapy prac nad strategią.

Zarówno jedna i druga grupa odbiorców (nastawiona negatywnie i pozytywnie) jest niezwykle cenna dla dalszych etapów budowania strategii;

- **integrująca** – każde spotkanie służy integracji środowisk, liderów, szczególnie gdy istnieje możliwość wypowiedzenia swoich opinii i dyskusji. Ważnym elementem sprzyjającym integracji jest odpowiedni dobór uczestników, któremu powinna przyświecać zasada podobieństwa lub wspólnego celu.

5. ANALIZA SWOT

Analiza SWOT w powszechnej opinii funkcjonuje jako **analiza sił, słabości oraz szans i zagrożeń** i zaliczana jest do licznego zbioru narzędzi diagnostycznych organizacji i jej otoczenia. K. Obłój podkreśla jednak, że na jej podstawie rozwinęły się metody pozwalające na wyznaczanie w usystematyzowany sposób opcji strategicznego działania (por. Obłój K. 2007). W związku z taką rolą analizy jest ona traktowana nie tylko jako metoda analityczna wewnątrz diagnozy, ale podsumowanie części diagnostycznej, stanowiąc jednocześnie swoisty „**pomost**” między **częścią diagnostyczną a projekcyjną każdej strategii**. Na takie postrzeganie roli analizy SWOT przez osoby tworzące strategię wskazuje między innymi umiejscowienie analizy w dokumentach strategicznych na zakończenie części diagnostycznej lub jako wyodrębnionej części między diagnozą a sformułowaną misją, wizją czy celami strategicznymi jednostki. Przez niektórych autorów SWOT traktowany jest nie jako metoda, ale **procedura** łącząca wiele różnych metod badawczych, która porządkuje ich stosowanie i umożliwia przejrzystą prezentację wyników (por. Strahl D. 2006).

Mimo że analiza SWOT stanowi nieodłączny element opracowywanych strategii, metodologia jej tworzenia przysparza wielu trudności. Rozwiązania stosowane przez różne podmioty różnią się między sobą zarówno w aspekcie zakresu, szczegółowości analizy, jak i metod identyfikacji czynników czy ustalania ich wpływu na rozwój jednostki. Jak zauważa A. Sztando *część z owych dysproporcji ma charakter zamierzony i wynika z konstruktywnego podejścia do złożonej problematyki rozwoju terytorialnego, część zaś jest wynikiem „mechanicznego” przenoszenia dorobku biznesowej analizy strategicznej na grunt mezoekonomii* (Sztando A. 2006, s. 113). Poniżej prezentowane są wybrane pytania, które mają za zadanie przybliżenie odpowiedzi na najczęściej pojawiające się wątpliwości przy tworzeniu analizy SWOT, a także przedstawione przykłady różnych rozwiązań zastosowanych w praktyce planowania strategicznego.

Analiza SWOT to „pomost” między częścią diagnostyczną a projekcyjną każdej strategii.

Silne i mocne strony mają charakter uwarunkowań wewnętrznych i dotyczą organizacji, szanse i zagrożenia to uwarunkowania zewnętrzne odnoszące się do otoczenia.

Pytanie 1: Jak zidentyfikować poszczególne elementy analizy SWOT?

Wydawałoby się, że sam proces tworzenia analizy SWOT nie powinien nastęrczać większych trudności. Istotę analizy oddaje sama jej nazwa, która pochodzi od pierwszych liter analizowanych czynników w języku angielskim: **S (Strengths)** – silne strony, **W (Weaknesses)** – słabe strony, **O (Opportunities)** – szanse, **T (Threats)** – zagrożenia. Analizowane czynniki można podzielić według dwóch kryteriów: miejsca występowania oraz charakteru oddziaływania. Ze względu na miejsce powstania lub/i występowania czynnika wyróżniamy elementy wewnętrzne (czyli w obrębie analizowanej organizacji, jednostki) i zewnętrzne wobec niej (czyli zachodzące w otoczeniu). Natomiast biorąc pod uwagę kryterium charakteru oddziaływania czynniki dzielimy na pozytywne oraz negatywne (rys. 33):

- **Czynniki wewnętrzne pozytywne (*strengths*)** to inaczej silne/mocne strony danej jednostki, czyli atuty. To cechy, które wyróżniają analizowaną gminę czy region od innych jednostek i stanowią swoistą przewagę konkurencyjną. Punktem odniesienia mogą być sąsiednie jednostki lub grupa jednostek o podobnym charakterze (np. inne gminy miejsko-wiejskie, inne gminy turystyczne itd.)
- **Czynniki wewnętrzne negatywne (*weaknesses*)** to inaczej słabe strony danej jednostki będące konsekwencją ograniczeń szeroko rozumianych zasobów.
- **Czynniki zewnętrzne pozytywne (*opportunities*)**, czyli szanse, korzystne tendencje w otoczeniu zewnętrznym danej jednostki, które właściwie wykorzystane mogą stanowić dla niej istotny impuls rozwojowy.
- **Czynniki zewnętrzne negatywne (*threats*)**, czyli zagrożenia, niekorzystne zjawiska zewnętrzne, które mogą być poważną barierą rozwoju dla danej jednostki. Istniejąca zagrożenia wyraźnie osłabiają też silne strony gminy czy regionu, a także mogą poważnie ograniczyć możliwość wykorzystania pojawiających się szans rozwojowych.

Rys. 33. Schemat analizy SWOT

		Charakter oddziaływania czynnika	
		pozytywny	negatywny
Miejsce występowania czynnika	wewnętrzne	S silne strony	W słabe strony
	zewnątrzne	O szanse	T zagrożenia

Źródło: opracowanie własne

Jednak w praktyce planowanie strategicznego spotkać można także inne metody służące zidentyfikowaniu poszczególnych czynników, a w szczególności odróżnieniu mocnych stron od szans oraz słabych stron od zagrożeń. W prezentowanym na rys. 34 podejściu kryterium różniującym te elementy było miejsce powstania/występowania czynnika.

Rys. 34. Analiza SWOT dla miasta Łędziny

Mocne strony miasta	Słabe strony miasta
<ul style="list-style-type: none"> • Dogodne położenie miasta w układzie komunikacyjnym Aglomeracji Górnośląskiej - skrzyżowanie głównej drogi ekspresowej S1 (istniejącej i projektowanej) z autostradą A-4. • Środowiskowe walory zamieszkania – miasto położone jest na obrzeżach obszarów przemysłowych Konurbacji Górnośląskiej, może stanowić atrakcyjne miejsce zamieszkania dla osób ceniących ciszę i spokój. • Niezdegradowane środowisko naturalne w szczególności tereny zalewu nadającego się na zagospodarowania pod kątem wypoczynku i rekreacji dla mieszkańców zarówno miasta, jak i okolic. • Istniejące bogate złoża węgla kamiennego eksploatowane przez KWK Ziemowit zapewniające stabilne miejsca pracy na wiele lat. • Stosunkowo młode społeczeństwo świadome swojej roli w społeczeństwie i pragnące stale doskonalić swoje kwalifikacje jednocześnie kultywując tradycje. 	<ul style="list-style-type: none"> • Zły stan techniczny infrastruktury zarówno drogowej, transportowej, środowiskowej, jak i inwestycyjnej. • Niska przedsiębiorczość mieszkańców i problemy z poszanowaniem przez nich własności publicznej. • Miasto nie posiada miejsc reprezentacyjnych, w szczególności brakuje wykształconego miejsca centralnego, jakim jest rynek. • Brak dalekosiężnej koncepcji rozwoju miasta oraz problemy z przepływem informacji na linii urząd – mieszkańcy. • Miasto posiada zaniedbane i częściowo zdegradowane tereny zielone wymagające uporządkowania i odnowy.
Szanse rozwojowe miasta	Zagrożenia dla rozwoju miasta

<ul style="list-style-type: none"> • Zainteresowanie inwestorów uwarunkowane bliskością Tyskiej Podstrefy KSSE, możliwą współpracą z gminami ościennymi oraz integracją Polski z Unią Europejską i przewidywanym wejściem do strefy euro. • Możliwość wsparcia projektów rozwojowych zewnętrznymi środkami w szczególności funduszami europejskimi i rządowymi. • Planowa budowa trasy szybkiego ruchu S1 przechodzącej przez obrzeża miasta. • Brak wolnych terenów inwestycyjnych w pobliskich Tychach. 	<ul style="list-style-type: none"> • Skuteczniejsze ubieganie się o inwestorów i środki zewnętrzne przez okoliczne gminy. • Opóźnienie zakończenia budowy odcinka trasy S1 przebiegającego przez miasto. • Zmiany w prawie stanowionym na szczeblu krajowym spowodowane zmianami polityki kolejnych rządów. • Spowolnienie gospodarcze skutkujące brakiem zainteresowania terenami inwestycyjnymi i spadkiem koniunktury na surowce energetyczne.
---	---

Źródło: *Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Łędziny do roku 2020.*

Spotykane są także inne podejścia interpretacyjne:

- **Analiza instytucjonalna.** Szanse i zagrożenia to czynniki, na które analizowany obiekt nie ma bezpośredniego wpływu, natomiast silne i słabe strony leżą w obszarze jego oddziaływania. Mogą to być zadania pozostające w zasięgu bezpośrednich kompetencji jednostki, zadania, na które jednostka ma zagwarantowany wpływ pośredni (przykładowo poprzez udział swoich przedstawicieli w programowaniu bądź wyborze projektów) oraz zadania, na które może starać się oddziaływać (przykładowo poprzez kształtowanie opinii publicznej, lobbing czy rzecznictwo interesów). Zgodnie z założeniami tego podejścia bogactwo zasobów naturalnych stanowi szansę dla danej jednostki, natomiast dopiero wydobycie surowców i ich wykorzystanie zaliczane może być do silnych stron. Przykładowo, w analizie SWOT wykonanej zgodnie z tym podejściem w *Planie Rozwoju Lokalnego Gminy Wiązowna* na lata 2007-2013 do szans zaliczono usytuowanie geograficzne gminy oraz włączenie gminy w obszar metropolitalny Warszawy, czynniki, które w podejściu pierwszym uznane zostałyby za szeroko rozumiane atuty czyli silne strony samej gminy.
- **Analiza dynamiczna.** Czynnikiem różnicującym silne strony i szanse oraz słabe strony i zagrożenia jest czas ich występowania. Szanse i zagrożenia dotyczą przyszłości, natomiast mocne

i słabe strony – terażniejszości (Por. Bończak-Kucharczyk 2008, s. 31). Czy jednak przyszłość zdefiniowana w momencie formułowania analizy nie staje się dość szybko terażniejszością, a tym samym wyróżnione szanse – silnymi stronami?

Zupełnie odrębną „metodą” niestety często spotykaną w strategiach rozwoju jest tzw. „model mieszany”, który łączy w sobie elementy każdego z prezentowanych podejść. Przykładowo, w *Strategii Rozwoju Miasta i Gminy Miłakowo* możemy spotkać następujące zapisy:

*Zjawiska ograniczające możliwość rozwoju gminy to **słabe strony**; obszary, w których podejmowane działania są skuteczne, przynoszą zamierzone efekty to **mocne strony** gminy. Są to obszary, na które wpływ ma sama gmina. Natomiast **szanse** to obszary mogące wspierać działania gminy, ale gmina nie ma na nie bezpośredniego wpływu. **Zagrożenia** to zjawiska, które mogą mieć niekorzystny wpływ na gminę i wynikają z warunków zewnętrznych. (Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Miłakowo, s. 4)*

Przedstawiony powyżej opis wskazywałby na podejście instytucjonalne do analizy SWOT, gdzie podstawowym czynnikiem różnicującym szanse i mocne strony gminy oraz słabe strony i zagrożenia jest możliwość bezpośredniego wpływu na nie gminy. Jednocześnie jednak w tabelce stanowiącej opis metodologiczny analizy SWOT podkreślone jest kryterium czasowe („dzisiaj” w odniesieniu do mocnych i słabych stron oraz „jutro” w odniesieniu do szans i zagrożeń) oraz kryterium miejsca występowania/powstania czynnika (uwarunkowania zewnętrzne i uwarunkowania wewnętrzne) (rys. 35).

Rys. 35. Analiza SWOT w *Strategii Rozwoju Miasta i Gminy Miłakowo*

	+	-
„Dzisiaj” Tutaj	Mocne strony /Pozytywne strony obecnej sytuacji/	Słabe strony /Negatywne strony obecnej sytuacji/
„Jutro” Tam	Szanse /Pozytywne możliwości, jakie niesie ze sobą przyszłość oraz możliwości tkwiące w otoczeniu zewnętrznym/	Zagrożenia /Negatywne tendencje, jakie niesie ze sobą przyszłość oraz zagrożenia tkwiące w otoczeniu zewnętrznym/

Źródło: Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Miłakowo s. 47-48

W dalszej części omówimy najczęściej popełniane błędy na podstawie analizę SWOT Miasta i Gminy Miłakowo (rys. 36).

Rys. 36. Analiza SWOT Miasta i Gminy Miłakowo

Mocne strony miasta	Słabe strony miasta
<ul style="list-style-type: none"> • Zasoby przyrodnicze • Tereny pod inwestycje • Obszary wiejskie • Dobre warunki do rozwoju turystyki • Młode społeczeństwo • Dziedzictwo kulturowe • Wolna rolnicza przestrzeń produkcyjna • Aktywny samorząd • Siła robocza • Położenie geograficzne • Nauczanie języków obcych 	<ul style="list-style-type: none"> • Niski poziom wykształcenia mieszkańców • Braki w infrastrukturze technicznej • Wysoki poziom bezrobocia, brak miejsc pracy • Niewystarczająca infrastruktura turystyczna • Zły stan ekonomiczny rodzin • Niska przedsiębiorczość mieszkańców • Brak innowacji w gospodarce • Zły stan dróg
Szanse rozwojowe miasta	Zagrożenia dla rozwoju miasta
<ul style="list-style-type: none"> • Rozwój turystyki • Napływ kapitału zewnętrznego • Rozwój przedsiębiorczości • Ożywienie gospodarcze • Spadek bezrobocia • Rozwój edukacji ekologicznej • Współpraca zagraniczna • Wzrost popytu na zdrową żywność • Napływ wysokowkwalifikowanej kadry • Możliwość uzyskania środków z UE 	<ul style="list-style-type: none"> • Brak zainteresowania i odpływ kapitału inwestycyjnego • Konkurencja sąsiednich samorządów • Zmiany ustrojowe, niestabilny system prawny i podatkowy • Brak ekonomicznych i prawnych podstaw dla rozwoju turystyki • Biurokracja w pozyskiwaniu środków pomocowych • Brak modernizacji dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych • Zbyt małe wsparcie rozwoju rolnictwa i wsi • Postrzeganie Polski Wschodniej jako regionu peryferyjnego UE • Emigracja zarobkowa

Źródło: Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Miłakowo, s. 47-48

Grzech 1. „Brak jednoznacznego rozróżnienia silnych stron od szans oraz słabych stron od zagrożeń”. Wspomniane już powyżej łączenie różnych podejść metodologicznych powoduje chaos i przeczy podstawowemu założeniu analizy SWOT, czyli uporządkowaniu i podsumowaniu diagnozy. Z jednej strony, szanse i zagrożenia dotyczą otoczenia – np. możliwość uzyskania środków z UE, konkurencja sąsiednich samorządów czy zmiany ustrojowe oraz niestabilny system prawny i podatkowy. Z drugiej strony, następujące czynniki: spadek bezrobocia, rozwój przedsiębiorczości czy emigracja zarobkowa dotyczą raczej uwarunkowań wewnętrznych.

Grzech 2. „Ogólne ogólniki, czyli diabeł tkwi w szczegółach”. Używanie bardzo ogólnych sformułowań oraz bardzo „pojemnych” pojęć prowadzić może do niejednoznaczności w odbiorze analizy SWOT. Przykładowo, sformułowania „obszary wiejskie”, „siła robocza” czy „położenie geograficzne” nie mają jednoznacznie pozytywnego wydźwięku. Co oznacza bowiem sformułowanie „siła robocza”? „Wysoko wykwalifikowana kadra w branży nowoczesnych technologii” czy „niska mobilność siły roboczej”, a może „niechęć pracowników niższego szczebla do podnoszenia swoich kwalifikacji”? Choć dla autorów analizy pod tym sformułowaniem kryje się zapewne konkretna przewaga konkurencyjna danej gminy nad innymi, to zastosowanie takiego skrótu myślowego powoduje, że odbiorca niezaangażowany bezpośrednio w tworzenie strategii otrzymuje „pustą informację”.

Grzech 3. „Banalne stwierdzenia, czyli wcale nie jesteśmy wyjątkowi...” Zgodnie z założeniem analizy SWOT mocne strony są to czynniki, które wyróżniają daną jednostkę od innych, stanowiąc swoistą przewagę konkurencyjną. Często jednak wśród zapisów mocnych czy słabych stron danej jednostki odnajdziemy czynniki charakterystyczne dla wielu sąsiednich jednostek. „Zły stan ekonomiczny rodzin”, „niska przedsiębiorczość mieszkańców” czy „dobre warunki do rozwoju turystyki” to zestaw cech, które można przypisać do wielu polskich gmin. Czy to oznacza jednak, że błędem byłoby zawarcie wśród silnych stron gminy górniczej na Górnym Śląsku – zasobów węgla kamiennego, natomiast gminy nadmorskiej – położenia bezpośrednio nad Morzem Bałtyckim? Czynniki te niezaprzeczalnie decydują o rozwoju danej jednostki. Warto jednak byłoby pójść krok dalej i spróbować „odszukać” w tych zasobach pewnej wyjątkowości. Przykładowo, zapisy: „nisko zalegające pokłady wysokokalorycznego węgla kamiennego” czy „położenie w Zatoce Puckiej w obrębie Rezerwatu Beka nad Morzem Bałtyckim” stanowią już pewne uszczegółowienie posiadanych zasobów i sprawiają, że grupa jednostek o podobnych walorach do danej gminy ulega znacznemu zawężeniu. Można spróbować pójść jeszcze krok dalej i bardziej uszczegółowić przedstawione zapisy, pamiętając, że analiza SWOT, która z powodzeniem mogłaby stanowić

analizę dla wielu innych gmin, nie stanowi skutecznego narzędzia planowania strategicznego dla naszej jednostki.

Rys. 37. Porównanie zapisów w analizie SWOT gminy Miłakowo oraz gminy Łędziny

Gmina Miłakowo	Gmina Łędziny
Młode społeczeństwo (silna strona)	Stosunkowo młode społeczeństwo świadome swojej roli w społeczeństwie i pragnące stale doskonalić swoje kwalifikacje jednocześnie kultywując tradycje
Położenie geograficzne (silna strona)	Dogodne położenie miasta w układzie komunikacyjnym Aglomeracji Górnośląskiej - skrzyżowanie głównej drogi ekspresowej S1 (istniejącej i projektowanej) z autostradą A-4
Niska przedsiębiorczość mieszkańców (słaba strona)	Niska przedsiębiorczość mieszkańców i problemy z poszanowaniem przez nich własności publicznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie Strategii Rozwoju Miasta i Gminy Miłakowo, s. 47-48 oraz Strategii Rozwoju Gminy i Miasta Łędziny do 2020 roku.

Podsumowując, jednoznaczne wskazanie jednej z metod jako idealnej i wzorcowej nie jest możliwe, szereg argumentów przemawia jednak za stosowaniem podejścia pierwszego. Przewaga tej metody polega na jednoczesnej analizie wnętrza jednostki, jak i jej otoczenia. Niezależnie od przyjętej szkoły strategicznej otoczenie jest bowiem nieodłącznym elementem funkcjonowania każdej organizacji, w związku z czym wyraźne wyodrębnienie cech otoczenia istotnych z punktu widzenia jej działalności z pewnością jest pomocne w dalszym procesie opracowywania strategii.

Pytanie 2: Czy analizę SWOT należy przeprowadzać w poszczególnych obszarach tematycznych czy powinna ona mieć raczej charakter zbiorczy? Jaka jest pożądana szczegółowość takiej analizy?

Nie ma jednej idealnej recepty na stworzenie poprawnej analizy. W strategiach rozwoju spotykamy zarówno analizy przeprowadzane w ramach poszczególnych obszarów tematycznych (nazywanych także domenami strategicznymi), jak i zbiorcze analizy SWOT. Przykładowo, w strategiach rozwoju polskich województw dominuje podejście sektorowe – analizy SWOT przeprowadzane są w kilku obszarach tematycznych, jedynie w województwie podkarpackim i śląskim mamy do

czynienia z analizą zbiorczą. Stosunkowo często w polskich strategiach rozwoju województw autorzy odwołują się do struktury zastosowanej w Podstawach Wsparcia Wspólnoty, używając podziału na następujące obszary: sytuacja makroekonomiczna, innowacyjność i inne ramowe uwarunkowania; zasoby ludzkie, równość szans i zagadnienia społeczne; infrastruktura, aspekty przestrzenne, środowisko; rozwój obszarów wiejskich, rolnictwo. W województwie lubuskim analiza przeprowadzona została zgodnie ze schematem czterech kapitałów: kapitał materialny, kapitał naturalny, kapitał ludzki oraz kapitał społeczny, w województwie pomorskim zaproponowano natomiast następujący podział: konkurencyjność, spójność i dostępność. W Strategii Miasta Poznania do roku 2030 zaproponowano dość innowacyjny podział na trzy bloki tematyczne: Praca, Odpoczynek i Zamieszkanie, będące jednocześnie promocją marki POZnania. Wskazane przykłady służą pokazaniu, że nie istnieje wzorcowy układ obszarów strategicznych gotowy do zastosowania dla wszystkich jednostek terytorialnych. Ich wybór jest bowiem uwarunkowany specyfiką danej jednostki i powinien zostać dokonany podczas etapu analityczno-diagnostycznego (por. rozdział Co nas naprawdę powinno interesować?).

Niezależnie od przyjętych założeń podejście sektorowe pozwala na dokładniejszą analizę silnych i słabych stron, szans oraz zagrożeń a także ułatwia opracowanie obszernego materiału merytorycznego, rodzi jednak także pewne niebezpieczeństwa. Nadmierne mnożenie dziedzin utrudnia dojście do syntezy, prowadzi do powtórzeń, a czasem wręcz do sprzecznych wniosków. Silne strony w jednym obszarze mogą paradoksalnie zamienić się w słabości z punktu widzenia innego obszaru. Sztandarowym przykładem jest tu występowanie na terenie danej jednostki obszarów chronionych (Park Narodowy, Park Krajozrazowy, Obszar Natura 2000), który jednocześnie może stanowić ważny czynnik atrakcyjności turystycznej danego terenu, jak i element hamujący rozwój lokalnej przedsiębiorczości z uwagi na liczne ostrzeżenia środowiskowe. W związku z tym zapis „występowanie obszaru Natura 2000” może stanowić silną stronę w obszarze „środowisko” oraz słabą stronę w obszarze „gospodarka”. Inny przykład mogą stanowić niektóre ze składowisk odpadów przemysłowych, które mogą być dla gminy jednocześnie silną stroną (zapewniają duże wpływy

budżetowe z tytułu opłaty eksploatacyjnej), jak i słabą stroną (źródło zanieczyszczeń oraz ryzyko katastrofy ekologicznej) (por. Strahl D. 2007, s. 144). Dlatego zaleca się, aby na podstawie analiz poszczególnych obszarów problemowych sporządzić ostatecznie analizę zbiorczą, zawierającą najważniejsze wnioski z analiz cząstkowych, jak miało to miejsce przykładowo w Strategii Województwa Lubelskiego (por. Bończak-Kucharczyk E. 2008, s. 31).

W strategiach polskich województw znajdziemy analizy SWOT obejmujące zarówno blisko 300 elementów (np. dolnośląskie czy lubelskie), jak i zupełnie „skromne” analizy na 60 elementów (warmińsko-mazurskie czy podkarpackie).

Rys. 38. Liczba wskazywanych elementów analiz SWOT w strategiach polskich województw

Województwo	silne strony	słabe strony	szanse	zagrożenia	SUMA
dolnośląskie	90	90	44	50	274
lubelskie	58	75	70	58	261
zachodniopomorskie	46	53	41	31	171
łódzkie	44	61	26	25	156
opolskie	37	49	30	22	138
mazowieckie	50	49	21	17	137
świętokrzyskie	35	50	37	15	137
podlaskie	26	29	36	30	121
pomorskie	29	32	23	24	108
śląskie	32	37	22	17	108
wielkopolskie	32	36	12	11	91
kujawsko-pomorskie	26	25	12	15	78
podkarpackie	20	20	7	13	60
warmińsko-mazurskie	13	21	12	13	59

1) W strategii województwa małopolskiego nie została przeprowadzona analiza SWOT, natomiast w strategii województwa lubuskiego dokonano jedynie wyszczególnienia silnych i słabych stron regionu, w związku z czym oba województwa zostały pominięte w powyższej analizie.

2) W strategii województwa lubelskiego przeprowadzono analizy w podziale na kilka obszarów strategicznych, a następnie dokonano syntetycznej analizy SWOT. W powyższej tabeli uwzględniono wyniki na podstawie zbiorczych analiz SWOT.

3) Województwa podkarpackie i śląskie posiadają zbiorcze analizy SWOT, pozostałe województwa – analizy w podziale na poszczególne obszary strategiczne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie strategii województw polskich

Niezależnie od wielkości (wyrażonej liczebnością elementów) przeprowadzonej analizy wśród wyszczególnionych elementów znajdują się te, które mają kluczowe znaczenie dla danej jednostki, jak i te o

znikomym wpływie. Niestety stosunkowo rzadko przeprowadza się zabieg rozróżnienia wyników analizy SWOT, w związku z czym wszystkie zidentyfikowane cechy mają tę samą rangę. *Taka analiza strategiczna, zamiast podnosić poziom wiedzy adresata wyników, serwuje mu niemal szum informacyjny (...). Trudno się zatem dziwić, że plany strategiczne oparte na sztucznie równouprawnionych wynikach diagnoz koncentrują się w równym stopniu na faktycznie biegunowo różnych, pod względem znaczenia dla rozwoju, własnościach układu terytorialnego* (Sztando A. 2006, s. 138). Aby uniknąć takiej sytuacji wskazana jest ocena czynników pod kątem istotności dla rozwoju jednostki terytorialnej. W tym celu autorzy strategii województwa opolskiego (2005) zdecydowali się na wewnętrzny podział czynników na trzy kategorie: 1) czynniki najważniejsze; 2) istotne dla rozwoju regionu; 3) pozostałe problemy i możliwości rozwojowe regionu. Przeprowadzona w ten sposób bonitacja pozwoliła na wskazanie kluczowych zagadnień warunkujących strategię i kierunki rozwoju województwa opolskiego.

Rys. 39. Silne strony województwa opolskiego dla obszaru „zasoby ludzkie i zagadnienia społeczne”

NAJWAŻNIEJSZE
1) Silne poczucie tożsamości regionalnej oraz tradycje gospodarności,
2) Wzrastające aspiracje edukacyjne mieszkańców województwa,
3) Rozwijające się szkolnictwo wyższe;
ISTOTNE
4) Mobilność przestrzenna ludności,
5) Najniższa w kraju śmiertelność niemowląt;
POZOSTAŁE
6) Otwartość związana z wielokulturowością i bogactwem doświadczeń,
7) Wysoka aktywność lokalnych środowisk kulturalnych, w tym mniejszości narodowych,
8) Dobrze rozwinięta współpraca zagraniczna samorządów.

Źródło: *Strategia Rozwoju Województwa Opolskiego*, s. 13-14.

Podobną metodę zastosowano w *Strategii Rozwoju Miasta Pabianic – Aktualizacja*, gdzie poszczególnych czynnikom przypisano odpowiednie wagi w zależności od oceny ich oddziaływania na rozwój miasta. Zgodnie z przyjętą metodologią obowiązywała następująca skala: 1 – słabe oddziaływanie, 2 – średnie oddziaływanie, 3 – silne oddziaływanie, 4 – bardzo silne oddziaływanie.

Rys. 40. Silne strony miasta Pabianice dla obszaru „rozwój gospodarczy”

Silne strony	Oddziaływanie
Wysoka koncentracja siły roboczej	4
Silna obecność przemysłu farmaceutycznego w mieście	4
Bezpieczeństwo energetyczne: bliskość dostawców mediów (energii elektrycznej, gazu, wody)	4
Wysoki poziom przedsiębiorczości mieszkańców: duża liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarczych	3
Posiadane zaplecze hal produkcyjnych na wynajem	3
Obecność dużych przedsiębiorców, tworzących dużą liczbę miejsc pracy	3
Wysoki stopień zaawansowania prac nad przekształceniem terenów miasta w Specjalną Strefę Ekonomiczną	3
Wysoki stopień wykorzystania miejsc noclegowych, świadczący o dużym popycie na usługi hotelarskie	2
Duży potencjał turystyczny miasta: bogata historia, związki miasta ze Św. Maksymilianem Kolbe	2
Długa tradycja przemysłowa miasta	2
Rosnąca liczba turystów, w tym turystów zagranicznych	2
Długa tradycja przedsiębiorczości w Pabianicach oraz silne przedsiębiorstwa rodzinne	1
Szeroka oferta gastronomiczna, pozwalająca na obsługę ruchu turystycznego	1
suma	34

Źródło: Strategia Rozwoju Miasta Pabianic – Aktualizacja. Analiza strategiczna, 2007, s. 4.

Pytanie 3: Jak wykorzystać analizę SWOT dla planowania strategicznego, czyli co wynika z analizy SWOT?

Silne strony wzmocniamy, słabe strony niwelujemy, szanse wykorzystujemy, a zagrożenia unikamy – tak w skrócie można opisać sztandarowe hasło analizy SWOT. Jak w rzeczywistości przełożyć jednak wyniki analizy SWOT na praktykę planowania strategicznego? Jak wykorzystać wnioski z analizy w etapie formułowania celów strategicznych? Dokonanie syntezy analizowanych czynników z uwzględnieniem ich znaczenia dla rozwoju danej jednostki pozwala określić obecną pozycję jednostki oraz potencjalne strategie rozwoju. W ramach analizy SWOT należy zadać sobie kilka kluczowych pytań prowadzących nas do określenia strategii działania:

- Czy siły pozwolą wykorzystać szanse?
- Czy słabości „zablokują” wykorzystanie szans?
- Czy siły pozwolą na przezwyciężenie zagrożeń?
- Czy słabości wzmocnią negatywny skutek zagrożeń?

Analiza SWOT stanowi przykład typowego podejście „od wewnątrz na zewnątrz”, komplementarnym podejściem jest analiza TOWS „ z zewnątrz do wewnątrz”, w ramach której posługujemy się następującymi pytaniami:

- Czy zagrożenia osłabiają siły?
- Czy szanse spotęgują siły?
- Czy zagrożenia spotęgują słabości?
- Czy szanse pozwolą przewyciężyć słabości? (Penc-Pietrzak I. 2003)

Stosowana często w praktyce zarządzania strategicznego w biznesie analiza TOWS/SWOT łączy oba podejścia do organizacji, a także uwzględnia interakcje między czynnikami wewnętrznymi i zewnętrznymi, stanowiąc tym samym doskonały punkt wyjścia do sformułowania strategii organizacji. Zgodnie z metodologią tworzenia analizy TOWS/SWOT zaproponowanej przez K. Obłója (2007) dla każdego z ośmiu pytań przedstawionych powyżej budujemy odpowiednią macierz, za pomocą której badamy relacje zachodzące odpowiednio między poszczególnymi zagrożeniami i siłami, szansami i siłami, zagrożeniami i słabościami, szansami i słabościami (analiza TOWS); poszczególnymi siłami i szansami, słabościami i szansami, siłami i zagrożeniami, słabościami i zagrożeniami (analiza SWOT). Procedura taka zastosowana została przykładowo w *Strategii Rozwoju Powiatu Raciborskiego na lata 2008-2015*, gdzie interakcje między poszczególnymi czynnikami oceniane były według skali 0-2, gdzie 0 - oznaczało brak zależności, 1 – zależność słabą, natomiast 2 – zależność silną. Poniżej prezentujemy analizę SWOT dla powiatu oraz dwie macierze prezentujące zależności między słabymi stronami i zagrożeniami (analiza SWOT) oraz między zagrożeniami a słabymi stronami (analiza TOWS).

Rys. 41. Analiza SWOT Powiatu Raciborskiego

Silne strony (S)	Słabe strony (W)
<ol style="list-style-type: none"> korzystne położenie geograficzne - blisko granicy z Republiką Czeską i uprzemysłowionych powiatów dobrej jakości gleby umożliwiające rozwój rolnictwa stosunkowo korzystna struktura gospodarstw rolnych pod względem grup obszarowych funkcjonowanie relatywnie dużej liczby instytucji wspierających rozwój rolnictwa wysokie walory przyrodniczo-krajobrazowe funkcjonowanie PK „Cysterskie Kompozycje Krajobrazowe Rud Wielkich” oraz rezerwatu przyrody „Łęcz-czok” atrakcyjne elementy dziedzictwa kulturowego i historycznego obszaru organizowanie dużej liczby imprez o charakterze kulturalnym funkcjonowanie Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Raciborzu funkcjonowanie kilku dużych przedsiębiorstw będących głównymi pracodawcami w powiecie stosunkowo niskie bezrobocie 	<ol style="list-style-type: none"> położenie w strefie dużego zagrożenia powodziowego niezadawalający stan techniczny części dróg na terenie powiatu i niska drożność układu komunikacyjnego słaby rozwój oferty turystycznej i ruchu turystycznego niedostatecznie rozwinięta infrastruktura ochrony środowiska niedostatecznie rozwinięta sieć ścieżek rowerowych słaby stopień skanalizowania powiatu duże zanieczyszczenie wód powierzchniowych, w tym ładunek zanieczyszczeń z Czech stosunkowo duża emisja zanieczyszczeń do powietrza niezadawalający stan zabytków architektury na terenie powiatu niezadawalający stan techniczny infrastruktury sportowej przy szkołach powiatowych niski poziom aspiracji edukacyjnych młodzieży i tradycyjne specjalności kształcenia zawodowego duże rozproszenie osadnictwa na obszarach wiejskich powiatu
Szanse rozwojowe (O)	Zagrożenia rozwojowe (T)
<ol style="list-style-type: none"> sąsiedztwo ośrodków przemysłowych Śląska i aglomeracji Ostrawy (szanse na powiązania rynkowe, pozyskanie kontrahentów oraz jako rynek zbytu żywności) rozwój przemysłu związanego z przetwórstwem zbóż, warzyw i owoców, mleka, mięsa itp. wzrost zamożności społeczeństwa, skutkujący m.in. rosnącym zapotrzebowaniem na usługi turystyczno-rekreacyjne, w tym agroturystyki i turystyki weekendowej wzrost zainteresowania Polską wśród turystów zagranicznych w wyniku wejścia Polski do UE moda na regionalizm, „powrót do tradycji i historii” rosnąca popularność rolnictwa ekologicznego kształtowanie proekologicznych zachowań i działań prywatyzacja majątku państwowego (możliwość przejmowania zabytków przez prywatnych inwestorów) współpraca z partnerami z zagranicy (szczególnie z Niemiec i Czech) promowanie alternatywnych sposobów komunikacji (rowery, publiczny transport zbiorowy, kolej) moda na osiedlanie się na terenie wiejskim ludzi z zewnątrz restrukturyzacja terenów wiejskich uproszczenie procedur pozyskiwania dotacji ze źródeł zewnętrznych (w tym fundusze UE) 	<ol style="list-style-type: none"> starzejące się społeczeństwo (rosnąca liczba osób w wieku poprodukcyjnym) osłabienie wartości rodziny bezrobocie, ubożenie społeczeństwa oraz zjawisko „dziedziczenia biedy” rosnąca apatia i marazm społeczeństwa (m.in. skutek bezrobocia) zagrożenie patologiami i uzależnieniami utrudniony dostęp do nowinek technicznych (np. Internet) na obszarach wiejskich osłabienie poczucia tożsamości lokalnej i regionalnej, zbyt ni kosmopolityzm odpływ młodych i wykształconych osób z terenu powiatu do większych ośrodków miejskich lub za granicę rosnące natężenie ruchu kołowego, w tym tranzytowego ograniczenie możliwości realizacji nowych inwestycji w wyniku rozszerzania terenów prawnie chronionych skomplikowane procedury w pozyskaniu wsparcia ze źródeł zewnętrznych słaba kondycja finansów publicznych

Źródło: Strategia Rozwoju Powiatu Raciborskiego na lata 2008-2015, s. 45.

Rys. 42. Macierz analizy wzajemnego oddziaływania słabych stron obszaru (W) i szans (O) płynących z otoczenia w Strategii Rozwoju Powiatu Raciborskiego na lata 2008-2015. Czy słabości zablokują wykorzystanie szans? (SWOT)

	O1	O2	O3	O4	O5	O6	O7	O8	O9	O10	O11	O12	O13	SUMA
W1	1	1	2	2	1	2	2	1	0	0	2	1	0	15
W2	2	2	2	2	1	1	0	1	1	1	2	2	0	17
W3	1	0	2	2	2	1	1	2	1	1	2	2	0	17
W4	1	1	2	2	1	2	2	0	0	2	2	2	1	18
W5	1	0	2	2	1	1	2	0	1	2	1	1	0	14
W6	0	2	1	1	1	2	2	1	0	0	1	1	0	12
W7	1	2	2	2	1	2	2	0	1	0	1	1	0	15
W8	1	2	2	2	1	2	2	0	1	0	1	1	0	15
W9	1	0	2	2	2	0	1	2	1	0	2	2	0	15
W10	0	0	1	1	0	0	2	1	2	2	2	1	0	12
W11	2	1	1	0	1	1	1	0	1	0	2	2	1	13
W12	1	2	0	0	1	1	1	0	0	2	2	2	0	12
SUMA	12	13	19	18	13	15	18	8	9	10	20	18	2	175

Źródło: Strategia Rozwoju Powiatu Raciborskiego na lata 2008-2015, s. 46.

Rys. 43. Macierz analizy wzajemnego oddziaływania szans (O) płynących z otoczenia i słabych stron obszaru (W) w Strategii Rozwoju Powiatu Raciborskiego na lata 2008-2015. Czy szanse pozwolą przezwyciężyć słabości? (TOWS)

	W1	W2	W3	W4	W5	W6	W7	W8	W9	W10	W11	W12	SUMA
O1	2	1	2	1	1	1	0	0	0	0	1	0	9
O2	1	2	0	2	1	1	1	1	0	0	1	1	11
O3	1	1	2	1	2	1	0	0	1	1	1	0	11
O4	2	1	2	1	2	0	1	1	2	0	1	0	13
O5	1	0	2	1	2	0	0	0	2	0	2	1	11
O6	2	1	1	2	1	1	1	1	0	0	1	1	12
O7	2	1	1	2	1	1	2	2	1	0	1	0	14
O8	1	0	2	1	1	0	0	0	2	0	0	0	7
O9	1	1	2	2	2	0	2	0	1	1	1	0	13
O10	0	2	2	1	2	0	2	2	2	1	0	0	14
O11	2	0	1	1	0	1	0	0	1	1	2	2	11
O12	2	2	2	2	1	1	1	1	2	1	2	1	18
O13	0	2	1	2	1	2	2	2	2	2	0	0	16
SUMA	17	14	20	19	17	9	12	10	16	7	13	6	160

Źródło: Strategia Rozwoju Powiatu Raciborskiego na lata 2008-2015, s. 48.

Kolejnym krokiem przeprowadzanej analizy jest dokonanie zestawienia zbiorczego, w którym zsumowane zostaną oddziaływania poszczególnych czynników w ramach analizy SWOT i TOWS (rys. 44). Kombinacja czynników, dla których w zestawieniu zbiorczym wartość jest największa, wskazuje nam na optymalną strategię dla danej jednostki. W przypadku powiatu raciborskiego analiza TOWS/SWOT wykazała, że wskazana byłaby **strategia konkurencyjna (mini-maxi)**, opierająca się na eliminowaniu słabych stron oraz budowaniu przewagi konkurencyjnej dzięki wykorzystaniu istniejących szans rozwojowych.

Rys. 44. Zestawienie zbiorcze wyników analizy TOWS/SWOT dla Powiatu Raciborskiego

	Szanse (O)	Zagrożenia (T)
Silne strony (S)	149 + 162 = 311	117 + 154 = 271
Słabe strony (W)	175 + 160 = 335	133 + 135 = 268

Źródło: Strategia Rozwoju Powiatu Raciborskiego na lata 2008-2015, s. 48.

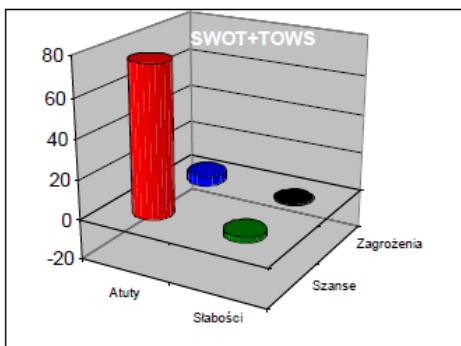
Strategia agresywna (maxi-maxi) polega na maksymalnym wykorzystaniu efektu synergii między silnymi stronami organizacji i szansami występującymi w otoczeniu (Por. Ryc. X: Gorzów Wielkopolski), podczas gdy **strategia konserwatywna (maxi-mini)** zakłada minimalizowanie negatywnego wpływu otoczenia przez maksymalne wykorzystanie potencjału tkwiącego w organizacji (Por. Ryc. X: Powiat Jarociński). **Strategia defensywna (mini-mini)** natomiast to walka o przetrwanie poprzez minimalizowanie wpływu słabości jednostki, jak i zagrożeń ze strony otoczenia (Obłój K. 2007, s. 338-339).

Rys. 45. Macierz normatywnych strategii działania

	Szanse	Zagrożenia
Sily	Strategia agresywna	Strategia konserwatywna
Słabości	Strategia konkurencyjna	Strategia defensywna

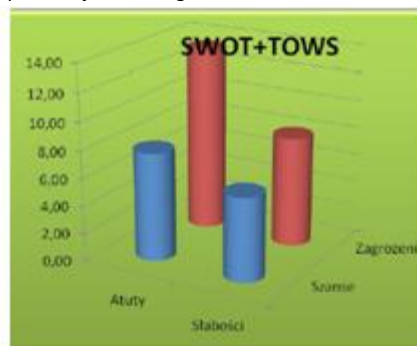
Źródło: Obłój K. 2007, s. 337.

Rys. 47. Silne Analiza TOWS/SWOT dla miasta Gorzów Wielkopolski



Źródło: Strategia Zrównoważonego Rozwoju Miasta Gorzowa Wlkp. na lata 2009-2020, s. 64.

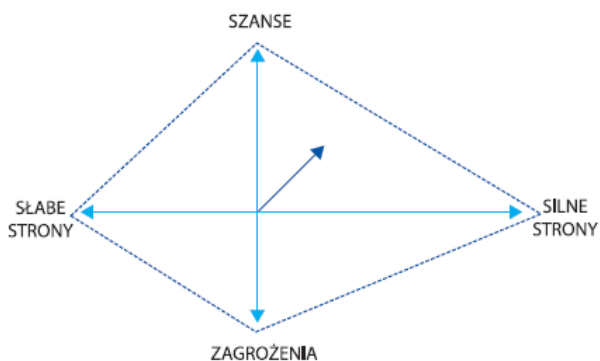
Rys. 46. Analiza TOWS/SWOT dla powiatu jarocińskiego



Źródło: Strategia Rozwoju Powiatu Jarocińskiego na lata 2008-2013, s. 108.

Ciekawe rozwiązanie zastosowali także autorzy *Strategii Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030*, którzy wyniki analizy SWOT przedstawili w układzie współrzędnych. Długość wektorów jest konsekwencją sumy ocen przyznanych poszczególnym czynnikom w oparciu o metodę ekspercką. Wektor wychodzący z początku układu współrzędnych jest natomiast wypadkową silnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń. Jak wynika z przedstawionej ryciny, Poznań jest miastem, w którym silne strony zdecydowanie dominują nad słabymi stronami, a w otoczeniu przeważają szanse nad zagrożeniami. Zgodnie z wizją autorów strategii Poznań powinien koncentrować się na wykorzystywaniu potencjalnych szans w otoczeniu w oparciu o swoje silne strony, a także samego efektu synergii między nimi. Wpisuje się to w założenia **agresywnej strategii działania (maxi-maxi)**.

Rys. 48. Wyniki analizy SWOT dla Poznania



Źródło: Strategia Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030, s. 72

6. WARSZTATY STRATEGICZNE

Spotkania zespołu lub zespołów przygotowujących strategię mogą mieć różny charakter i cel, o czym pisaliśmy na wstępie podręcznika. W tym rozdziale omawiamy warsztaty strategiczne, czyli takie spotkania, które zdominowane są przez dyskusję w celu realizacji poszczególnych etapów przygotowania strategii.

Warsztaty strategiczne są istotnym elementem procesu budowania strategii w następujących momentach:

- gdy planujemy proces budowania strategii, chcemy przedyskutować możliwości pozyskania ekspertów, porozumieć się co do harmonogramu itp.;
- gdy prowadzimy diagnozę – warsztaty strategiczne z wybranymi grupami społecznymi są elementem diagnozy. Mogą być nazywane „panelem ekspertów”, ale chodzi o jedno – wybrana grupa społeczna powinna przedyskutować zagadnienia stawiane przez wykonawców diagnozy;
- gdy potrzebujemy przedyskutowania wyników diagnozy i gdy wykonujemy analizę SWOT;
- gdy przystępujemy do opracowania celów strategii.

Zauważmy, że w związku z naszymi potrzebami, łatwo określić efekty, jakich powinniśmy się spodziewać po odbytych warsztatach:

- wypracowane sugestie dotyczące procesu planowania;
- wypracowane uwagi i wnioski z diagnoz, wyjaśnienie i jakościowe rozszerzenie zebranych informacji diagnostycznych,
- wykonana analiza SWOT;
- określone cele strategiczne.

Oprócz wymienionych wyżej efektów, prawdopodobnie najistotniejsze są jeszcze:

- uspołecznianie procesu strategicznego – warsztaty pozwalają na zebranie w jednym miejscu przedstawicieli różnych środowisk, których udział w procesie budowania strategii jest pożądany;

- zaangażowanie uczestników w proces budowania strategii – często okazuje się, że dobrze prowadzone warsztaty mogą „wciągnąć” nawet tych, którzy do pomysłu prac nad strategią podchodzili na początku dość sceptycznie,
- edukacja uczestników – wynikająca z dzielenia się doświadczeniem między uczestnikami oraz poprzez kontakty z ekspertami;
- integracja środowiska – przejawiająca się lepszą współpracą włądze – otoczenie (np. przedsiębiorcy) i lepszymi relacjami wewnątrz grupy pracującej na warsztatach.

Przygotowanie warsztatów i ich przeprowadzenie wymaga kilku działań organizacyjno-merytorycznych. Poniżej prezentujemy najważniejsze z nich:

1. **Określenie celu spotkania i zaplanowanie adekwatnego do celu programu spotkania** – powinien być bardzo precyzyjny zarówno cel, jak i program. Szczególnie gdy zapraszamy osoby z zewnątrz naszej organizacji, istotne jest, by przede wszystkim one wiedziały jako powinny sobie zaplanować resztę dnia. Program powinien być zachęcający, nie przeładowany, przewidywać przerwy (najlepiej co 1,5 godziny). Program powinien być znany uczestnikom przed spotkaniem, choć nie musi być szczegółowy. Powinniśmy przynajmniej zarysować co będzie motywem przewodnim i jak mniej więcej będzie przebiegało spotkanie;
2. **Wyznaczenie miejsca i terminu spotkania** – istotne jest, by miejsce spełniało kilka warunków:
 - a. było dość łatwo dostępne komunikacyjnie;
 - b. zapewniało wygodę pracy (odpowiednia przestrzeń, wyposażenie sali w tablicę, rzutnik – o ile to potrzebne również umożliwiało rozwieszanie płacht papieru z wypracowanymi treściami);
 - c. umożliwiało integrację grupy (np. wspólna kolacja, ognisko).
 Termin powinien odpowiadać jego uczestnikom a nie organizatorom – należy zwrócić uwagę zarówno na dzień tygodnia, jak i godzinę rozpoczęcia i zakończenia warsztatów. W zależności od grupy docelowej wybierzemy inny czas trwania i dzień tygodnia. W przypadku przedsiębiorców należy wziąć pod uwagę fakt, że osoby te kierują się zazwyczaj zasadą „czas to pieniądz” i nie są

osobami dyspozycyjnymi. W przypadku małych organizacji społecznych należy pamiętać, że często osoby je reprezentujące posiadają jednocześnie inne miejsce pracy, a zatem przeważnie są niedostępne przed godziną 16:00-17:00. Młodzież związana zajęciami szkolnymi również jest dostępna w godzinach popołudniowych. W przypadku wyboru dnia tygodnia z pewnością powinniśmy unikać piątków (ze względu na rozpoczynający się weekend) oraz poniedziałków - zazwyczaj pierwszy dzień pracy po paru dniach wolnych jest bardziej zajęty niż inne. Ponadto, należy unikać terminów bliskich czasowo świętom oraz w trakcie okresu urlopowego.

3. **Wyznaczenie prowadzącego warsztaty** – w przypadku, gdy musimy wypracować pewne ustalenia w wyniku wymiany poglądów i dyskusji warto zaprosić na spotkanie osobę z doświadczeniem w moderowaniu tego typu inicjatyw. Moderator dba przede wszystkim o to, by osiągnięty został cel spotkania. Jednocześnie angażuje się w doprowadzenie do porozumienia między członkami zespołu. Jest to szczególnie istotne, gdy strategia będzie musiała podlegać głosowaniu politycznemu. Konsensus zawarty w trakcie warsztatów między osobami o różnych poglądach ułatwi późniejsze przyjęcie dokumentu. Ponadto moderator powinien zadbać o włączanie do dyskusji i prac warsztatowych wszystkich uczestników spotkania i nie dopuszczać jednocześnie do zdominowania spotkania przez jedną – dwie osoby;
4. **Zaproszenie uczestników warsztatów** – w przypadku, gdy posiadamy spersonalizowaną listę potencjalnych uczestników możemy zaproszenie: wysłać pocztą tradycyjną, wysłać pocztą elektroniczną, przekazać telefonicznie lub wręczyć osobiście. Każdy ze sposobów ma swoje wady i zalety (rys. 49). W praktyce najlepsze efekty przynosi metoda mieszana: wysyłka zaproszenia pocztą tradycyjną lub elektroniczną, a następnie po pewnym czasie telefoniczne przypomnienie. Nie zawsze jednak osiągniemy sukces. Wiele zależy od osób, które zapraszamy. Jeśli środowisko jest wyjątkowo pasywne lub nie rozumie celowości spotkania możemy spotkać się, mimo usilnych prób, z porażką. W przypadku korzystania z poczty elektronicznej, należy pamiętać, że wciąż jest to

środek komunikacji wykorzystywany w ograniczonym zakresie. Musimy zatem pamiętać, by środek komunikacji dostosowywać do typu osoby, do której kierujemy komunikat. ILE OSÓB XXXX Optymalną wielkością grupy jest około 10-15 uczestników

Rys. 49. Wady i zalety sposobów dystrybuowania zaproszeń na warsztaty

rodzaj	zalety	wady
poczta tradycyjna	<ul style="list-style-type: none"> ○ oficjalna formuła ○ materialny zapis zaproszenia 	<ul style="list-style-type: none"> ○ koszty ○ czas dostarczenia ○ często brak informacji zwrotnej
poczta elektroniczna	<ul style="list-style-type: none"> ○ oficjalna formuła ○ szybkość i łatwość wysyłki 	<ul style="list-style-type: none"> ○ wciąż ograniczony zasięg poczty elektronicznej ○ możliwość potraktowania jako spam ○ często brak informacji zwrotnej
telefon	<ul style="list-style-type: none"> ○ bezpośredni kontakt, możliwość przekonania do uczestnictwa podczas interakcji 	<ul style="list-style-type: none"> ○ niezbyt formalna forma zaproszenia ○ brak materialnego zapisu zaproszenia
osobiście	<ul style="list-style-type: none"> ○ bezpośredni kontakt, możliwość przekonania do uczestnictwa podczas interakcji 	<ul style="list-style-type: none"> ○ bardzo czasochłonne ○ brak materialnego zapisu zaproszenia (chyba, że drukowane zaproszenie)

Źródło: opracowanie własne

5. **Przygotowanie materiałów na warsztaty** – należy pamiętać o materiałach technicznych (papier, długopisy, flamastry etc.), ale przede wszystkim istotne są materiały merytoryczne (prezentacje wprowadzające, syntezy diagnoz, wstępne propozycje do omówienia).
6. **Przeprowadzenie warsztatów zgodnie z planem oraz w myśl zasady konsensusu** – jest to istotne ze względu na fakt, iż porozumienie wszystkich uczestników warsztatów będzie potrzebne w późniejszym uspołecznianiu strategii. Bardzo istotne jest w tym miejscu rola moderatora, który powinien dołożyć wszelkich starań, by warsztaty kończyły się merytorycznym porozumieniem;
7. **Przygotowanie sprawozdania z warsztatów** – może być w formie krótkiej notatki, ale warto by po tych spotkaniach pozostał ślad w formie najważniejszych wniosków.

7. PLANUJEMY

7.1. HORYZONT CZASOWY

Pamiętajmy o kilku faktach, które przytaczaliśmy już w części dotyczącej prognozowania przyszłości.

- przyszłość im jest dalsza, tym trudniej ją przewidzieć;
- niektóre strategie podlegają rygorowi czasowemu zapisanemu w ustawach;
- im bardziej odległa przyszłość w procesie planowania, tym więcej elementów może podlegać „przesuwaniu”, gdy nie są realizowane (ale o tym szerzej na pewno w podręczniku na temat wdrażania).

Obecnie aktualizowane są dokumenty strategiczne w horyzoncie czasowym do 2020 r. Z jednej strony wynika to z dostosowania ich do Strategii rozwoju kraju do 2020 r. Ponadto pojawił się dokument strategiczny Europa 2020, który nadaje kierunek myślenia – również w kontekście programowania funduszy strukturalnych na lata 2014-2020.

Wydaje się zatem, że jeszcze przez kilka lat data 2020 będzie horyzontem czasowym dla zdecydowanej większości dokumentów strategicznych opracowywanych przez władze publiczne w Polsce.

7.2. TRUDNE WYBORY STRATEGICZNE

Zanim przejdziemy do celów strategicznych zwróćmy uwagę na kilka dylematów, które towarzyszą liderom, zespołom budującym strategię, ale również dzielą ekspertów. Określenie wyboru ścieżki rozwojowej nie jest proste i – skoro istnieją różnicowania między bogatymi i biednymi – nie da się zastosować jednego uniwersalnego sposobu „na zamożność”. Poniżej przytaczamy jeszcze raz Vanhove’a (2000) i

wskazujemy ilustrację korzyści oraz zagrożeń stojących za każdym z nich:

- **wybór praca dla pracowników – pracownicy dla pracy** – ci, którzy koncentrują swoją uwagę na pozyskiwaniu przedsiębiorców z jednej strony stają do ogólnoświatowej konkurencji o kapitał prywatny, z drugiej zaś zdają się na utrwalanie (lub bardzo powolną zmianę) struktury rynku pracy. Koncentracja uwagi na pracownikach (zakładamy, że chodzi o pracowników o wysokich kwalifikacjach) kieruje nas w stronę systemu edukacji i szkolnictwa oraz jakości życia. Jednak niektórzy dostrzegają wady tego zjawiska polegające na tym, że nie wszystkie gminy i regiony mają wysokiej jakości uczelnie wyższe, a w wielu wypadkach bardzo słabo wygląda kształcenie na poziomie obowiązkowym, zatem proces poprawy sytuacji będzie długotrwały i... niestety mało spektakularny, kiedy następować będzie migracja do regionów jeszcze lepszych pod względem jakości i poziomu życia;
- **wybór geograficzne rozproszenie – geograficzna koncentracja** – marzeniem wielu jest takie stosowanie instrumentów rozwojowych, by wszyscy byli zadowoleni. Jednak tak nie jest. Nawet, jeżeli będziemy wspierać wszystkich w takim samym stopniu. Jeżeli skoncentrujemy się na wyrównywaniu różnic i tak będą działały siły rynkowe, które niemal zawsze są silniejsze od interwencji publicznej. Gdy skoncentrujemy swoją uwagę w wybranych miejscach, nasza decyzja będzie rodziła jeszcze większe napięcia, choć zawsze było tak, że o rozwoju większych lub mniejszych jednostek zawsze decydowały „motory”, którymi były zazwyczaj duże ośrodki miejskie;
- **wybór sektory tradycyjne – sektory nowe** – z jednej strony naturalny wydaje się trend do budowania swojej siły konkurencyjnej w oparciu o tradycję (swego rodzaju kultura przemysłowa jest doceniana przez wielu przedsiębiorców poszukujących odpowiedniej kadry pracowniczej). Jednak co robić, gdy nasze tradycje tkwią w sektorach schyłkowych. Z drugiej strony próby budowania od początku silnych nowoczesnych i nowych sektorów jest kosztowne i zajmuje dużo czasu. Dywersyfikacja gospodarki jest procesem, nie da się jej zrealizować z dnia na dzień. Kolejnym problemem jest

wskazanie sektorów, branż, na których będziemy opierali swój rozwój – jest to w wielu przypadkach trudne do osiągnięcia, głównie z powodu obaw polityków przed preferowaniem nielicznych;

- **wyбір czynniki zewnętrzne – czynniki wewnętrzne** – jeżeli postraktujemy inwestycje firm zagranicznych jako czynnik zewnętrzny, lub wielkość naszej sprzedaży eksportowej, to wydawać by się mogło, że takie podejście prawie nie ma wad. A jednak duże uzależnienie od rynków zewnętrznych nie jest rozwiązaniem idealnym. Ponadto sama obecność firm zagranicznych nie jest tak istotna, jak siła decyzyjna, którą dysponuje zlokalizowana u nas filia korporacji. To od tego zależeć będzie lokalne i regionalne zakorzenienie się firmy. Dlatego tak wiele plusów odnajdujemy w budowaniu potencjału endogenego. Przy czym warto pamiętać, że coraz więcej firm krajowych („naszych”, „rodzimych”) osiąga już odpowiedni potencjał i... przenosi swoją działalność poza granice Polski;
- **wyбір duże firmy – sektor MSP** – wydaje się, że najlepsza jest mieszanka i popadanie w każdą z tych opcji budzi sporo zagrożeń. Tym bardziej, że w stawiane za wzór okręgi przemysłowe tworzone są właśnie przez kooperację dużych i małych firm.

7.3. FORMUŁOWANIE CELÓW

Pamiętajmy – cele są dla nas, nie dla recenzentów, nie dla wyższych i niższych szczebli administracji, cele są wyłącznie dla **naszej organizacji**.

Formułowanie celów zacznijmy od rozpatrzenia wątpliwości związanych z wyborami strategicznymi i powrotu do wyników analizy SWOT. Te dwa elementy: analiza SWOT i nasze wybory strategiczne w kontekście nakreślonej wcześniej wizji rozwojowej stanowią punkt wyjścia do formułowania celów organizacji (rys. 50).

Niestety zdarza się, że zespoły budujące strategię „zapominają” o diagnozach, analizie SWOT, a nawet o barwnie sformułowanej wizji,

gdy zaczyna się walka o zabezpieczenie interesów swojej grupy w postaci konkretnych zapisów w strategii.

Rys. 50. Relacje między analizą SWOT a celami

Elementy analizy SWOT	Możliwe cele
Mocne strony	
Duża liczba inwestorów zagranicznych	Rozwój powiązań kooperacyjnych na terenie gminy
Nowoczesna oczyszczalnia ścieków i przygotowane tereny inwestycyjne	Przyciągnięcie kapitału zewnętrznego
Słabe strony	
Brak środków na rozwój przedsiębiorstw	Obniżanie kosztów działalności przedsiębiorców
Słabość oferty lokalnych instytucji otoczenia biznesu skierowanej do przedsiębiorców	Wzrost znaczenia lokalnych instytucji otoczenia biznesu we wspieraniu przedsiębiorczości
Szanse	
Rozwój kooperacji transgranicznej	Wzrost znaczenia współpracy gospodarczej w kontaktach z zagranicą
Wzrost popytu zewnętrznego na lokalne produkty	Wzrost aktywności promocyjnej gminy i przedsiębiorstw
Zagrożenia	
Wzrost obciążeń przedsiębiorców	Lobbying polityczny
Silna konkurencja z krajów UE	Wzrost konkurencyjności lokalnych firm

Źródło: Dziemianowicz, Kierzkowski, Knapik 2003.

Podręczniki planowania strategicznego proponują np. taki podział celów (Griffin 2004):

- cele strategiczne – ustalone na najwyższym szczeblu, dla najwyższego kierownictwa organizacji;
- cele taktyczne – ustalone na średnim szczeblu, dla menedżerów średniego szczebla organizacji;
- cele operacyjne – ustalone na niższym szczeblu dla menedżerów niższego szczebla organizacji.

Wydaje się, że ten podział jest dość mało adaptowalny dla administracji, choć należy przyznać, że stoi za nim logika działania sprawnej firmy – cele odnoszą się do coraz niższych szczebli i na tych szczeblach ich osiągnięcie jest monitorowane, egzekwowane i nagradzane.

Jednak praktyka strategii administracji publicznej jest nieco inna. Trudno bowiem wyobrazić sobie, że określony departament w urzędzie marszałkowskim będzie rozliczany z osiągnięcia konkretnego celu.

Zdecydowana większość dokumentów strategicznych administracji publicznej stosuje następujący podział celów:

- cel główny;
- cele strategiczne;
- cele operacyjne;
- działania;
- projekty.

Często zadawane pytanie dotyczące celów w strategii dotyczy ich liczby. Nie ma jednej zasady. Można spotkać się z argumentem, iż zbyt wiele celów powoduje rozproszenie działań, a zespoły realizujące strategię pamiętają tylko o swoim celu, za który są odpowiedzialne, o innych zapominają. Z drugiej strony dziwne byłoby podejście do opracowywania celów, które wynikałoby z oceny pamięci realizatorów strategii.

Kolejny problem dotyczy relacji między celami a takimi pojęciami, jak priorytet, obszar strategiczny. Niestety „priorytet” wprowadzono do ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w art. 10, gdzie mowa jest o długookresowej strategii rozwoju kraju. Na szczęście „priorytety” już nie pojawiają się, gdy mowa jest o pozostałych strategiach. Ktoś kiedyś zadał bardzo słusznie pytanie w jaki sposób logicznie można zdefiniować więcej niż jeden priorytet? Dlatego lepiej posługiwać się pojęciem „obszar strategiczny” lub wprowadzonym we wspomnianej ustawie pojęciem „kierunki rozwoju”. Chodzi w tym przypadku o grupę celów, które są zbliżone do siebie tematycznie. Takie obszary oczywiście mają sens, gdy zawierają w sobie więcej niż jeden cel.

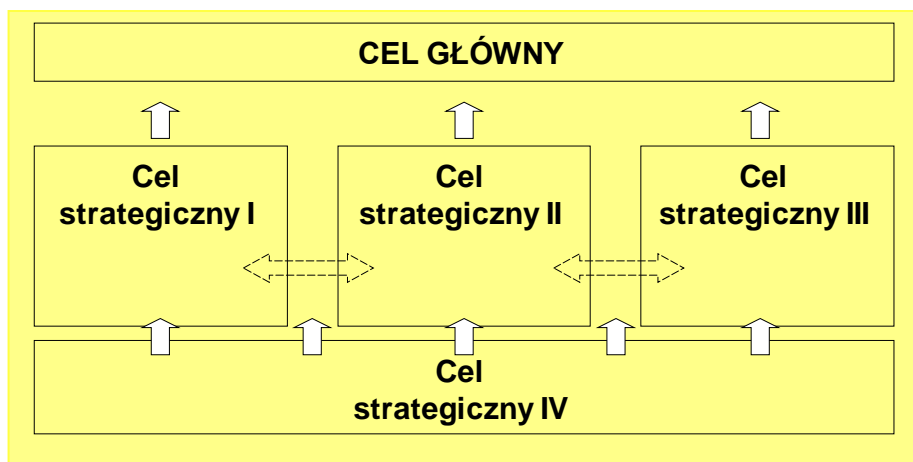
7.4. RELACJE MIĘDZY CELAMI

Każdy zespół opracowujący strategię stara się pokazać ideę realizacji celów. Wówczas pojawiają się trudności z przekazem graficznym tej idei. Często spotykanym rozwiązaniem jest układ hierarchiczny, przy czym na każdym poziomie wszystkie cele są sobie równe (rys. 51).

Niektóre strategie zawierają określenie „cel horyzontalny”. Można go rozumieć, jako cel, którego realizacja, będzie wymagała lub będzie

przyczyniała się do realizacji większej liczby celów na tym samym poziomie (np. celów strategicznych). Na rysunku 51 takim celem jest cel IV, zaś na 52 – obszar 7.

Rys. 51. Układ celów horyzontalnych i wertykalnych oraz relacje między nimi



Źródło: Regionalna Strategia Innowacji dla Mazowsza.

W praktyce przygotowywania dokumentów strategicznych obserwujemy starania w celu sztucznego rozdzielania celów. Jest to zabieg,

Rys. 52. Relacje między celami w Strategii Małopolska 2020

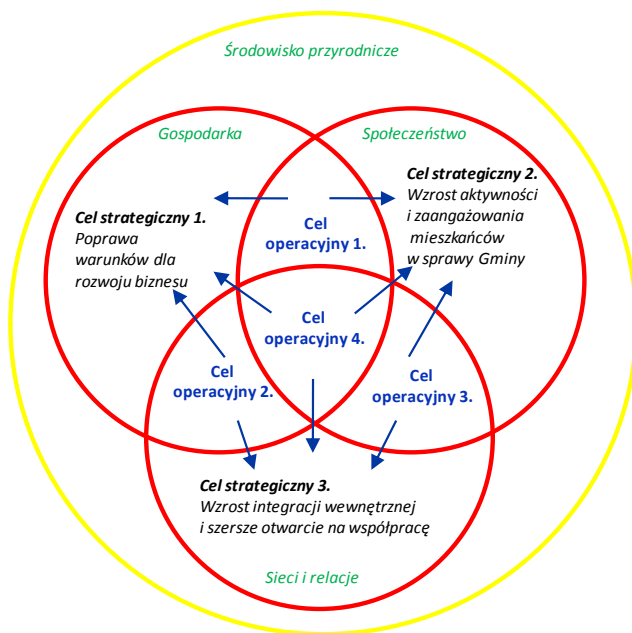


który budzi sporo wątpliwości, tym bardziej, że łatwo wykazać, że zawsze cele są w większym lub mniejszym stopniu ze sobą powiązane. Nawet, gdy wprowadzimy taki rozdział, wystarczy, że zastanowimy się nad projektami, które będą służyły realizacji poszczególnych celów i okaże się, że są one wieloaspektowe. Przykładowo, infrastruktura techniczna rzadko służy

tylko przedsiębiorcom lub tylko mieszkańcom. Projekty szkoleniowe mają zawsze wymiar społeczny i gospodarczy. Przykłady można mno-

żyć. Zatem słuszne wydaje się wskazywanie wspólnych działań, wspólnych części celów, ponieważ nie tylko odzwierciedla to rzeczywistość, ale przede wszystkim „uczy” myślenia w szerszym kontekście (rys. 53).

Rys. 53. Układ celów powiązanych ze sobą



Źródło: Założenia strategii rozwoju Gminy Dywity.

Na koniec omówmy problem relacji między celami w różnych strategiach (rys. 54). Logika postępowania powinna być taka, że z każdym dokumentem niższego szczebla „schodzimy” o jeden poziom w poszukiwaniu odpowiednich celów w strategii.

„Ogólny dobrobyt w kraju” będzie może być celem głównym strategii krajowej, jednak województwa będą uwzględniały interes każdego z nich. Zatem ich cel główny będzie raczej odnosił się do celów strategicznych kraju. Czasem cel główny regionu będzie łączył zapisy kilku celów strategicznych na poziomie krajowym. Analogicznie będzie w przypadku relacji między strategiami wojewódzkimi a strategiami lokalnymi.

Rys. 54. Relacje między celami różnych dokumentów

Strategia rozwoju kraju		
Cel I rzędu (główny)	Strategia rozwoju województwa	
Cele II rzędu (strategiczne)	Cel I rzędu (główny)	Strategia rozwoju powiatu/gminy*
Cele III rzędu (operacyjne)	Cele II rzędu (strategiczne)	Cel I rzędu (główny)
Programy/działania/projekty	Cele III rzędu (operacyjne)	Cele II rzędu (strategiczne)
	Programy/działania/projekty	Cele III rzędu (operacyjne)
		Programy/działania/projekty

Źródło: na podstawie Dziemianowicz, Kierzkowski, Knopik 2003.

7.5. CECHY CELÓW – CZYLI WSTĘP DO MONITORINGU

Dyskusja o celach może mieć wymiar nawet polityczny. To określone grupy społeczne, a nawet pojedyncze osoby, chcą czasem mieć wpływ na konkretny zapis, by czuć bezpieczeństwo w realizacji swoich własnych interesów. Jest to szkodliwe, gdy dzieje się poza procesem budowy strategii, gdy debatuje się nad jej ostatecznym kształtem – np. na posiedzeniu sejmiku województwa.

Wymiar polityczny celów przejawia się również, gdy podejmowana jest próba doprecyzowania zapisów określonych celów. Zauważmy jak trudno jest zidentyfikować i wyraźnie wymienić trzy, cztery kluczowe dla rozwoju regionu branże, na które stawiamy w strategii. Takie wskazanie byłoby równoznaczne z pojawieniem się wielu niezadowolonych, reprezentantów tych, którzy do tych kluczowych branż nie należą. Podobny problem spotykamy, gdy chcemy określić miejsca realizacji celów.

Oprócz wymiaru politycznego, cele powinny charakteryzować się pewnymi cechami, które pozwolą w przyszłości oceniać stopień ich realizacji. Pomocny w określaniu celów jest zestaw ocen nazywany od angielskich słów wyrazem SMART. Zatem cele powinny być:

- precyzyjne (*specific*);
- mierzalne (*measurable*);
- akceptowane (*accepted*);
- realistyczne (*realistic*) i

- określone w czasie (*time-dependent*).

Zastosowanie tego kryterium do oceny celów przydaje się, gdy chcemy – a na pewno powinniśmy – opracowywać zasady i realizować monitoring strategii. Zatem cele powinny mieć określone wskaźniki, za pomocą których będziemy starali się odpowiedzieć na pytanie, czy strategia jest realizowana i w jakim stopniu.

8. ZANIM PRZECZYTAMY PODRĘCZNIKI O WDRAŻANIU STRATEGII, MONITORINGU I EWALUACJI

Do tej pory zajmowaliśmy się prezentacją zagadnień, które są istotne wyłącznie w procesie planowania. Jak pamiętamy z początku niniejszej publikacji, proces ten jest częścią szerszego zagadnienia, które może być ilustrowane w postaci koła.

Dlatego wyraźne rozdzielenie tematyczne na cztery części:

- planowanie strategiczne;
- wdrażanie strategii;
- monitoring i
- ewaluacja

ma uzasadnienie, jednak w którymś miejscu musimy stosować odniesienia do kolejnych podręczników.

Dlatego w niniejszym poradniku wskazujemy zagadnienia dotyczące „wstępu do monitoringu”. Powinniśmy o monitoringu pamiętać myśląc o naszych celach, ale również monitoring powinien być stałym elementem zarządzania strategicznego w administracji publicznej.

Nieco inaczej można podejść do zagadnienia ewaluacji. Zgodnie z podziałem według kryterium momentu przeprowadzania badania wyróżniamy następujące rodzaje ewaluacji:

- **ewaluacja ex-ante** przeprowadzana jest w fazie wstępnej, gdy dokonywana jest analiza przyjętych rozwiązań pod kątem potencjalnej zdolności osiągnięcia efektów i poprawności konstrukcji wszystkich elementów projektów,
- **ewaluacja on-going** ma miejsce w trakcie realizacji, zwłaszcza w przypadku przedsięwzięć złożonych, o długim okresie wdrożenia, gdy możliwe i celowe są korekty,
- **ewaluacja ex-post**, po zakończeniu wdrożenia (Górniak 2007).

Obecnie obowiązek przeprowadzenia ewaluacji ex-ante, oprócz prawodawstwa unijnego reguluje *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 6 grudnia 2006 roku*². Zauważmy, że proces planowania strategicznego, który jest głównym zagadnieniem niniejszego poradnika, może być przepleciony wszystkimi trzema typami ewaluacji. Może tak się stać, gdy:

- podejmujemy decyzję o opracowaniu „nowej” strategii, wykonujemy odpowiednie diagnozy, przeprowadzamy proces planowania strategicznego;
- po dwóch latach podejmujemy się oceny naszej „starej strategii”. Z ewaluacji ex-post mogą wynikać na tyle istotne wnioski, że są one podstawą do weryfikacji naszego obecnego planu strategicznego;
- gdy dochodzimy do połowy okresu planowania lub w wyniku np. kryzysu finansowego staramy się ocenić dotychczasową realizację strategii poprzez ewaluację on-going, ponownie możemy stanąć przed koniecznością przeprowadzenia procesu planowania strategicznego;
- za każdym razem, gdy kończymy proces planowania – warto ocenić nową strategię i przeprowadzić ewaluację ex-ante, choć wymogi jej stosowania nie dotyczą dokumentów regionalnych i lokalnych.

Dlaczego warto przeprowadzić taką analizę dokumentów strategicznych? Co powinno nas przekonać do przeprowadzenia tego procesu mimo braku wymogu prawnego?

Poniżej przedstawiamy trzy powody, które przyświecały autorom oceny ex-ante Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007-2013 przy dokonywaniu ewaluacji:

- chęć sprawdzenia, czy cele przygotowywanej strategii „odpowiadają potrzebom mieszkańców Małopolski i czy są spójne zarówno w wymiarze wewnętrznym odnoszącym się do wewnętrznej logiki Strategii, jak i w zewnętrznym, tj. z dokumentami krajowymi i Wspólnotowymi”;

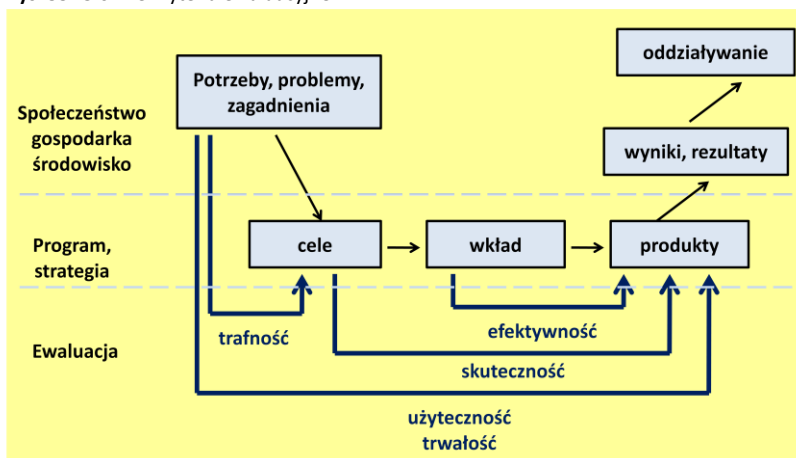
² Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2006 r., Nr 227, poz. 1658 z późn. zm.)

- chęć budowania dobrych relacji z ewaluatorami zewnętrznymi, ze względu na rozwojowy trend polegający na poddawaniu rzetelnej ocenie coraz większej liczby działań realizowanych w regionach;
- chęć stworzenia dokumentu o wysokiej jakości.

Ewaluacja ex-ante powinna (Olejniczak XXXX) w procesie programowania służyć ocenie istniejącego projektu strategii pod kątem trafności z punktu widzenia potrzeb danej jednostki i jej mieszkańców (czy danego sektora), jak również z punktu widzenia spójności wewnętrznej w ramach zaplanowanych celów. Podejmowane działania **mają za zadanie podniesienie jakości dokumentów** oraz stanowią podstawę do przygotowania ostatecznych ich wersji.

Dla ewaluacji ex-ante, czyli przeprowadzanej w fazie wstępnej, najważniejszymi zagadnieniami są trafność (strategii w stosunku do zidentyfikowanych potrzeb), skuteczność (szansa osiągnięcia zamierzonych celów) oraz użyteczność (oszacowanie spodziewanego oddziaływania w stosunku do potrzeb) (Komisja Europejska 2005).

Rys. 55. Główne kryteria ewaluacyjne



Źródło: Komisja Europejska 2006 (nieznacznie zmodyfikowane).

W jaki sposób, jakimi metodami ewaluator ma uzyskać odpowiedź na postawione pytania? *O formie i metodach przeprowadzenia ewaluacji ex-ante należy zdecydować w każdym przypadku z osobna biorąc pod uwagę kontekst polityczny, ramy czasowe i zakres informacji potrzebnych decydentom.* (Focus on results: Strenghtening evaluatuin of Co-mission activities, Komunikat dla Komisji (2000) 1051- 26/07/2000 za:

Ocena ex-ante projektu Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007-2013

Metoda oceny: Analiza spójności wewnętrznej przeprowadzona została w formie tabeli, gdzie stopniowi spójności celów przyporządkowano odpowiednie wartości literowe (A – wysoka spójność, B- średnia spójność, C – relatywnie mała spójność).

Wniosek 1: Analiza dokumentu Strategii wykazała merytoryczną spójność celów – zarówno wertykalną, jak i horyzontalną.

Wniosek 2: Analiza ekspertyz mających charakter diagnoz sektorowych wskazuje, że **jedynie 5 z 39 celów bezpośrednich** nie wynika jednoznacznie z zapisów ekspertyz.

Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie 2005). Dla uwiarygodnienia zbierania danych i obserwacji stosuje się **zabieg metodologiczny w postaci triangulacji**, czyli konfrontowania obserwacji dokonywanych przez różnych badaczy, uzyskiwanych przy użyciu różnych narzędzi ba-

dawczych, z różnych źródeł danych. Ewaluacja ex-ante opiera się głównie na stosowaniu narzędzi prospektywnych, tzn. wybiegających w przyszłość. Zatem w naszym przypadku istotna jest dobra współpraca z ewaluatorami, którzy dokonują analizy naszego dokumentu pod kątem:

- **spójności wewnętrznej** – dokonuje się oceny spójności pomiędzy wyznaczonymi celami poszczególnych rządów (np. celami strategicznymi, pośrednimi i bezpośrednimi) oraz oceny spójności diagnoz z wyznaczonymi celami (w jakim stopniu cele odpowiadają zdiagnozowanym problemom);
- **spójności zewnętrznej** – analizuje się zgodność zapisów dokumentu z politykami wyższego rzędu, np. politykami wspólnotowymi oraz politykami krajowymi;
- **oceny celów i wskaźników realizacji** – analizuje się czy cele zdefiniowane zostały w sposób umożliwiający ich kwantyfikację i jakiego rodzaju wskaźniki mają opisywać poziom osiągnięcia celów.

Zewnętrzne spojrzenie na naszą strategię zawsze może uzmysłowić wykonawcy, że warto zwrócić uwagę na niektóre zagadnienia, dopracować pewne obszary.

Jednocześnie należy pamiętać również o tym, że **im lepiej przeprowadzimy proces budowania planu strategicznego, tym mniej wniosków z ewaluacji ex-ante będzie burzyło zaplanowane przez nas dzieło.**

9. MIĘDZY KONSULTACJAMI A PROMOCJĄ DOKUMENTU

Konsultacjami społecznymi będziemy nazywali włączanie do dyskusji nad projektem strategii szerszych grup społecznych. Obowiązek konsultacji dotyczy strategii krajowych, w tym strategii rozwoju regionalnego.

Ustawowo są określone terminy przewidziane na konsultacje oraz konieczność ustosunkowania się do nich. Zatem konsultacje muszą się odbyć, jednak w ich wyniku nie muszą być wprowadzane zmiany do projektu strategii.

Brak reakcji zespołu budującego strategię może przyczynić się do budowania złego klimatu wokół jej realizacji, dlatego warto, by wszystkie uwagi do strategii były rozpatrywane z dużą powagą. Odrzucenie uwag i propozycji społecznych powinno być zawsze poparte silnymi argumentami merytorycznymi.

Niestety w trakcie konsultacji wiele pomysłów, uwag i sugestii wynika z dwóch powodów:

- niezrozumienia idei strategii zawartej w konkretnym dokumencie oraz faktu, że przygotowaliśmy go z bardzo dużym zaangażowaniem przedstawicieli różnych grup społecznych;
- chęci wprowadzenia do strategii zapisów „wygodnych” dla konkretnych grup społecznych.

Wskazane tu doświadczenia nie powinny być traktowane jako podważanie idei konsultacji. Jest to raczej argument za tym, by w prace nad budowaniem strategii zawsze włączać możliwie szerokie spektrum instytucji oraz budować dokumenty możliwie przejrzyste i zrozumiałe.

Istotność konsultacji społecznych dostrzegana jest również na poziomie regionalnym i lokalnym, gdzie dokumenty strategiczne również podlegają dyskusji w szerszych grupach społecznych.

Dokument strategiczny będzie tym lepiej zrozumiały, im

W Ustawie o zasadach planowania rozwoju z 6 grudnia 2006 roku stwierdzono, że dokumenty, na podstawie których prowadzona jest polityka rozwoju na poziomie krajowym i regionalnym podlegają konsultacjom społecznym. Konsultacje powinny zostać przeprowadzone z jednostkami samorządu terytorialnego, partnerami społecznymi i gospodarczymi oraz Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Informacje o konsultacjach społecznych powinny być umieszczone w dzienniku urzędowym oraz na stronach internetowych. 35 dni powinno zostać udostępnione osobom i organizacjom zainteresowanym na składanie uwag, natomiast po kolejnych 30 dniach powinno zostać udostępnione opinii publicznej sprawozdanie z konsultacji.

- mniej będzie w nim zwrotów obcojęzycznych i terminów fachowych;
- mniej będzie w nim zdań wielokrotnie złożonych i przymiotników;
- lepiej zaplanujemy takie formy graficzne, jak akapity czy wytłuszczenia;
- mniej będzie w nim kolokwializmów i emocjonalnego stylu wypowiedzi.

Dla ułatwienia identyfikacji społeczeństwa z zapisami strategii warto zadbać o **ide-**

ologiczną warstwę dokumentu. Najważniejsze przesłanie zawarte jest oczywiście w wizji i celach strategii, ale pomocne może być również ustalenie **zasad jej realizacji.**

Przy ustalaniu zasad można, na przykład kierować się zasadami polityki regionalnej przyjętymi przez Wspólnotę Europejską, szczególnie że wkomponowane są one w polskie dokumenty strategiczne szczebla krajowego. Ten katalog zasad można implementować w całości, ale użyteczniejszym jest rozważenie, na które jego elementy położony może być nacisk w danej strategii i które mogą być wykorzystane dla promocji postawy zaprezentowanej przez administrację w dokumentach strategicznych. To rozwiązanie jest użyteczne na szczeblu krajowym, regionalnym i w dużych miastach, na szczeblu lokalnym warto odnieść się do lokalnych tradycji, do specyficznych wartości wpływających z historii miejsca.

Najmniej skomplikowanym narzędziem wyjaśnienia idei przyświecających autorom strategii jest napisanie dobrego **wstępu** do dokumentu. Rzecz wydaje się błaha, ma jednak znaczenie w kontekście nawiązywania relacji z odbiorcami dokumentu. Wstęp powinien być napisany przez lidera. We wstępie powinny znaleźć się, wytłumaczone przystępnym językiem powody podjęcia prac nad strategią, kontekst ich przeprowadzenia i cel jaki przyświecał autorom. Dobrze, by były one przedstawione w sposób, który umożliwia czytelnikom identyfikowa-

Zasady polityki regionalnej WE implementowane do Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, zwanych Narodową Strategią Spójności: . dodatkowość, komplementarność i spójność z innymi politykami wspólnotowymi, koncentracja, koordynacja, ocena, partnerstwo, poprawa rządzenia, programowanie, równość szans, społeczeństwo obywatelskie, subsydiarność, trwałość i zrównoważony rozwój.

nie się z podanymi celami i powodami. Powinny one odnosić się bezpośrednio do uwarunkowań lokalnych, regionalnych, krajowych, czy uwarunkowań sektora.

Inny charakter mają działania promujące dokument. Promocja strategii powinna mieć kilka istotnych celów:

- dotarcie z wyraźnym przekazem do mieszkańców i przedsiębiorców dotyczącym wizji i celów regionu, gminy, w których mieszkają i prowadzą swoje interesy;
- wzrost zainteresowania strategią, a co za tym idzie wzrost możliwości udziału różnych partnerów w jej realizacji;
- zmiana negatywnych stereotypów lub wzmocnienie pozytywnych ocen władzy publicznej, poprzez promocję jej fachowego zarządzania strategicznego.

Elementy Wprowadzenia do Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2006 - 2020:

1. Rola i zadania Strategii;
2. Stopień szczegółowości Strategii i zakres jej działania;
3. Podstawowe zasady opracowania Strategii;
4. Struktura dokumentu oraz jego związek ze Strategią z 2000 roku;
5. Główne kierunki zmian w zaktualizowanej Strategii;
6. Tryb prac nad Strategią oraz przeprowadzony proces konsultacji społecznych.

Warto zatem przygotować skrót strategii, który będzie materiałem promocyjnym. W tym celu warto zastanowić się nad współpracą ze specjalistami w zakresie marketingu terytorialnego, którzy pomogą nie tylko opracować odpowiedni tekst, ale również dopracują i dostosują odpowiednie formy przekazu.

10. LITERATURA

1. **Babbie E., 2004**, *Badania społeczne w praktyce*, PWN, Warszawa.
2. **Bończak-Kucharczyk E. 2008**, *Strategie rozwoju regionu i miast. Metodologia i wskazówki praktyczne*, Minigo.
3. **Bończak-Kucharczyk E., Cousins L., Herbst K., Steward M., 1996**, *Lokalne strategie rozwoju gospodarczego. Poradnik dla gmin i liderów lokalnych*, Brytyjski Fundusz Współpracy Know-How, Warszawa.
4. **Dziemianowicz W., Kierzkowski T., Knopik R., 2003**, *Jak przygotować lokalny program rozwoju. Poradnik dla gmin*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
5. **Dziemianowicz W., Samulowski W. (red.) 2010**, *Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej obszaru EGO*, Geoprofit, Warszawa.
6. **Gordon G., 1998**, *Tytuł*
7. **Górniak J., 2007**, *Ewaluacja cyklu polityk publicznych*, w: Mazur S. (red.) 2007, *Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna*, red. Stanisław Mazur, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.
8. **Komisja Europejska 2005**, *2007-2013 Nowy okres programowania. Projekt dokumentu roboczego dot. ewaluacji ex-ante*.
9. **Komisja Europejska 2006**, *Nowy okres programowania 2007-2013. Przewodnik po metodach ewaluacji: wskaźniki monitoringu i ewaluacji. Dokument roboczy nr 2*.
10. **Korporowicz L., 2007**, *Metodologia badań ewaluacyjnych* w: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2007, *Ewaluacja ex ante – podsumowanie doświadczeń administracji polskiej*, Warszawa.
11. **Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie 2005**, *Ocena ex-ante projektu Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007-2013. Raport*, Kraków.
12. **Obłój K., 2007**, *Strategia organizacji*, PWE, Warszawa.
13. **Olejniczak K., xxxx**, *Proces przeprowadzenia ewaluacji ex-ante i ongoing w ramach narodowego planu rozwoju z uwzględnieniem etapów prac: planowanie, projektowanie i realizacja ewaluacji – wkład do procedur operacyjnych ewaluacji w Polsce, ekspertyza dla Ministerstwa Gospodarki*.
14. **Penc-Pietrzak I., 2003**, *Analiza strategiczna w zarządzaniu firmą. Koncepcje i zastosowanie*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa
15. **Porter M.E., 2006**, *Przewaga konkurencyjna. Osiąganie i utrzymanie lepszych wyników*, Wydawnictwo HELION, Gliwice.
16. **Robert M. (2006)**, *Nowe myślenie strategiczne. Czyste i proste*, MT Biznes Sp. z o.o., Warszawa.

17. **Strahl D. (red.) 2006**, *Metody oceny rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2006.
18. **Sutherland J., Canwell D. (2007)**, *Klucz do zarządzania strategicznego. Najważniejsze teorie, pojęcia, postaci*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
19. **Szlachta J., Zaleski J., 2010**, *Przesłanki i założenia aktualizacji Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej*, Sejm RP, Warszawa.
20. **Sztando A., 2006**, **Analiza strategiczna jednostek samorządu terytorialnego**, w: Strahl D. (red.) 2006, *Metody oceny rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław.
21. **Vanhove N., 2000**, *Regional Policy: A European Approach*, Ashgate.

Strategie i inne dokumenty

1. *Aktualizacja Strategii rozwoju powiatu sępoleńskiego. Diagnoza stanu rozwoju Powiatu*
2. *Diagnoza uwarunkowań rozwoju gminy Dywity*
3. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
4. *Narodowa Strategia Rozwoju Kultury na lata 2004-2013*
5. *Partnerska Strategia Rozwoju Powiatu Człuchowskiego na lata 2006-2020*
6. *Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Wiązowna na lata 2007-2013, Wiązowna 2006.*
7. *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, 2009.
8. *Sektorowa strategia rozwoju turystyki na obszarach wiejskich w gminach: Kluczbork, Byczyna, Wołczyn i Lasowice Wielkie*, Warszawa 2006.
9. *Strategia Miasta Poznania do roku 2030*, Poznań 2010.
10. *Strategia Rozwoju Ciechocinka na lata 2001-2007*, 2001.
11. *Strategia rozwoju edukacji na lata 2007-2013*
12. *Strategia Rozwoju Gminy Dębowa Łąka na lata 2009-2020*, Dębowa Łąka 2009.
13. *Strategia Rozwoju Gminy Gorzyce*, Gorzyce 2007.
14. *Strategia Rozwoju Gminy Grudziądz*, Grudziądz 2003.
15. *Strategia rozwoju gminy Konopnica z wieloletnim planem inwestycyjnym na lata 2007-2015*
16. *Strategia Rozwoju Gminy Kraśnik*, 2000.
17. *Strategia Rozwoju Gminy Miasto Chełmża na lata 2007-2016*, Chełmża 2003.
18. *Strategia Rozwoju Gminy Mosina na lata 2003-2013*, Mosina 2002.
19. *Strategia rozwoju gminy Pacanów*
20. *Strategia Rozwoju Gminy Płużnica*, Płużnica 2003.
21. *Strategia Rozwoju Gminy Rogoźno na lata 2005-2015*, Rogoźno 2005.
22. *Strategia Rozwoju Gminy Skoczów*, 2002.
23. *Strategia Rozwoju Gminy Słubice na lata 2007-2013*
24. *Strategia rozwoju gminy Słupsk w latach 2007-2015*
25. *Strategia Rozwoju Gospodarczego Ziemi Cieszyńskiej*, 2000.

26. *Strategia Rozwoju Krakowa, Kraków 2005.*
27. *Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Łędziny do roku 2020, Łędziny 2008.*
28. *Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Miłakowo, dokument określający kierunki rozwoju miasta i gminy Miłakowo w latach 2008-2018, Miłakowo 2008.*
29. *Strategia Rozwoju Miasta Pabianic – Aktualizacja. Analiza strategiczna, Pabianice 2007.*
30. *Strategia rozwoju Miasta Racibórz na lata 2006-2015*
31. *Strategia Rozwoju Miasta Radomia na lata 2008-2020, Warszawa 2008.*
32. *Strategia Rozwoju Mławy do roku 2015 (aktualizacja), Mława 2007.*
33. *Strategia rozwoju nauki w Polsce do 2013 roku oraz perspektywiczna prognoza do roku 2020*
34. *Strategia Rozwoju Powiatu Chełmińskiego, Chełmno 2003.*
35. *Strategia Rozwoju Powiatu Dzierżoniowskiego na lata 2007-2013*
36. *Strategia Rozwoju Powiatu Grudziądzkiego, Grudziądz 2003.*
37. *Strategia rozwoju powiatu jarocińskiego na lata 2002-2011*
38. *Strategia Rozwoju Powiatu Jarocińskiego na lata 2008-2013, 2009.*
39. *Strategia Rozwoju Powiatu Krakowskiego na lata 2008-2013. Część I. Raport z analizy obecnej sytuacji na obszarze Powiatu Krakowskiego*
40. *Strategia Rozwoju Powiatu Łobeskiego, Łobez 2004.*
41. *Strategia Rozwoju Powiatu Pleszewskiego na lata 2007-2015*
42. *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Miasta Mielec na lata 2007-2015 z prognozą do roku 2020*
43. *Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Miasta Stargardu Szczecińskiego, Stargard Szczeciński 2000.*
44. *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego powiatu kwidzyńskiego*
45. *Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Województwa Warmińsko-Mazurskiego do roku 2020.*
46. *Strategia Rozwoju Turystycznego Powiatu Nyskiego, 2009.*
47. *Strategia Rozwoju Turystyki w Gminie Borne Sulinowo na lata 2009-2015, Borne Sulinowo 2009.*
48. *Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku, Wrocław 2005.*
49. *Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2006-2020, 2005.*
50. *Strategia Rozwoju Województwa Lubuskiego. Aktualizacja z horyzontem czasowym do 2020 roku, Zielona Góra 2005.*
51. *Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007-2013. „Małopolska 2015”, 2006.*
52. *Strategia Rozwoju Województwa Opolskiego, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego 2005.*
53. *Strategia zrównoważonego rozwoju Gminy Chrzypsko Wielkie*
54. *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Miasta Gorzowa Wlkp. na lata 2009-2020, 2009.*
55. *Strategii Rozwoju Powiatu Raciborskiego na lata 2008-2015, Racibórz 2008.*
56. *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Warszawy do 2020 roku*

11. SŁOWNIK POJĘĆ – WSTĘPNY

Analiza dynamiczna – rodzaj → analizy statystycznej, polegającej na analizie zmiany, jaka zachodzi między poszczególnymi momentami na osi czasu. Pozwala na uchwycenie intensywności bądź zakresu zmiany analizowanego zjawiska. Odpowiada na pytanie jak się zmienia?

Analiza PEST/PESTER – metoda analizy → otoczenia dalszego organizacji wywodząca się z nauk o zarządzaniu, opierająca się na segmentacji otoczenia na czynniki polityczne, ekonomiczne, społeczne i technologiczne. Analiza wzbogacona o kolejne dwa wymiary – ekologiczny i regulacyjny – określana jest analizą PESTER.

Analiza portfelowa – zbiór narzędzi służących do oceny sytuacji konkurencyjnej organizacji w różnych segmentach rynku. Wykorzystywana początkowo przede wszystkim w analizie finansowej, znajduje coraz szersze zastosowanie w planowaniu strategicznym, zarówno sektora przedsiębiorstw, jak i jednostek samorządu terytorialnego.

Analiza problemów – analiza służąca zidentyfikowaniu problemów oraz ich uporządkowaniu poprzez ustalenie między nimi zależności przyczynowo-skutkowych. Jednym z narzędzi analizy problemów jest → drzewo problemów.

Analiza statyczna – rodzaj → analizy statystycznej, polegającej na analizie zmiennych dla jednego momentu na osi czasu. Odpowiada na pytanie jak wygląda sytuacja w danej chwili?

Analiza statystyczna – badanie i interpretacja zebranych danych statystycznych, mające na celu wykrycie zachodzących prawidłowości i związków, a także sformułowanie na ich podstawie wniosków. Obejmuje analizę natężenia, struktury, dynamiki i współzależności.

Analiza strategiczna – zbiór metod i narzędzi służących analizie organizacji oraz jej otoczenia, pozwalających na ocenę pozycji strategicznej badanej organizacji oraz wybór optymalnej strategii jej działania. Analiza strategiczna łączy metody ilościowe i jakościowe zaczerpnięte z

nauk ekonomicznych, statystycznych, psychologicznych, organizacji i zarządzania, marketingu czy ekonometrii.

Analiza SWOT – podstawowa metoda → analizy strategicznej, służąca badaniu otoczenia organizacji oraz jej wnętrza. Nazwa jej pochodzi od pierwszych liter analizowanych czynników w języku angielskim: S (Strengths) silne strony, W (Weaknesses) słabe strony, O (Opportunities) szanse, T (Threats) zagrożenia.

Analiza TOWS/SWOT – metoda analizy łącząca dwa podejścia: „od wewnątrz na zewnątrz” (→ analiza SWOT) oraz „od zewnątrz do wewnątrz” (analiza TOWS). Polega na zbadaniu relacji zachodzących między poszczególnymi elementami: siłami, słabościami, szansami i zagrożeniami. Kombinacja czynników, dla których w zestawieniu zbiorczym wartość jest największa, wskazuje optymalną strategię dla danej jednostki. Na podstawie analizy TOWS/SWOT można wyróżnić cztery typy strategii: strategię agresywną, strategię defensywną, strategię konkurencyjną i strategię konserwatywną.

Badanie ilościowe – w badaniu tym dane mają charakter liczbowy, co związane jest z wykorzystaniem w pomiarze wystandaryzowanych narzędzi i technik badawczych. Prowadzone jest na reprezentatywnej próbie badawczej, dzięki czemu możliwe jest wnioskowanie o całej badanej populacji. Pozwala odpowiedzieć na pytanie ile?

Badanie jakościowe – prowadzone na niewielkiej i niereprezentatywnej próbie badawczej. Ma na celu zebranie pogłębionych informacji, pozwalających poznać i zrozumieć różnego rodzaju zjawiska. Nie pozwala wnioskować o całej badanej populacji. Może być wykorzystywane w celu lepszego przygotowania badania ilościowego, a także jako uzupełnienie badań ilościowych.

Beneficjent - osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, realizująca projekty finansowane z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych na podstawie decyzji lub umowy o dofinansowanie projektu (art. 5, *Ustawa o zasadach...*).

Dane pierwotne – informacje zbierane przez badacza bezpośrednio ze źródeł, specjalnie na potrzeby realizowanego badania.

Dane wtórne – informacje już istniejące, zebrane na potrzeby realizacji innych celów, często pochodzące od innych autorów.

Desk research – metoda badawcza polegająca na analizie → danych wtórnych.

Drzewo problemów – narzędzie wykorzystywane do → analizy problemów, stanowiące uporządkowany schemat przyczynowo-skutkowy między zdiagnozowanymi problemami i wyróżniające problem kluczowy. Uzupełnieniem drzewa problemów jest drzewo celów.

Instytucja pośrednicząca - organ administracji publicznej lub inna jednostkę sektora finansów publicznych, której została powierzona, w drodze porozumienia zawartego z instytucją zarządzającą, część zadań związanych z realizacją programu operacyjnego (art. 5, *Ustawa o zasadach...*).

Instytucja wdrażająca (instytucja pośrednicząca II stopnia) – podmiot publiczny lub prywatny, któremu na podstawie porozumienia lub umowy została powierzona, w ramach programu operacyjnego, realizacja zadań odnoszących się bezpośrednio do beneficjentów (art. 5, *Ustawa o zasadach...*).

Instytucja zarządzająca - właściwy minister, minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego lub, w przypadku regionalnego programu operacyjnego, zarząd województwa, odpowiedzialny za przygotowanie i realizację programu operacyjnego (art. 5, *Ustawa o zasadach...*);

Macierz BCG – metoda → analizy portfelowej, która pozwala na ustalenie pozycji organizacji z punktu widzenia dwóch czynników: relatywnego udziału organizacji w rynku oraz tempa wzrostu rynku. Macierz BCG umożliwia wyróżnienie czterech kategorii produktów: „znaków zapytania”, „dojnych krów”, „gwiazd” i „psów”, czyli czterech potencjalnych pozycji danej organizacji na rynku.

Model pięciu sił Portera – metoda → analizy strategicznej stosowana do analizy → otoczenia bliższego, polegająca na ocenie kluczowych pięciu czynników kształtujących otoczenie: siły oddziaływania dostawców, siły oddziaływania klientów, natężenia walki konkurencyjnej

wewnątrz sektora oraz groźby pojawienia się nowych producentów i substytutów.

Otoczenie bliższe – ta część → otoczenia organizacji, która podlega jej wpływom, a także wywiera na nią silny wpływ.

Otoczenie dalsze – ta część → otoczenia organizacji, której zmiany mają wpływ na działanie organizacji, ale na którą organizacja nie wpływa.

Otoczenie organizacji – wszystko, co znajduje się na zewnątrz organizacji. Zgodnie z klasycznym podziałem wyróżniamy → otoczenie bliższe i → otoczenie dalsze.

Partycypacja społeczna – uczestnictwo obywateli w zarządzaniu sprawami publicznymi społeczności, do której należą.

Podejście problemowe – podejście horyzontalne, przyjmujące za punkt wyjścia do analizy występujące problemy, uwzględniające powiązania i charakter relacji pomiędzy elementami lub aktorami mającymi wpływ na analizowane zjawisko.

Podejście sektorowe – podejście przyjmujące za punkt wyjścia do analizy konkretne działy gospodarki lub inne dziedziny życia.

Polityka rozwoju – zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju oraz spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej, w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej (art. 2, *Ustawa o zasadach...*).

Uspołecznianie strategii – proces angażowania członków społeczności w tworzenie strategii poprzez różne formy: od zbierania informacji potrzebnych do zdiagnozowania sytuacji danej jednostki terytorialnej/ sektora przez wspólne wyznaczanie celów po wdrażanie strategii.

12. INDEKS – WSTĘPNY (PRZYKŁAD)

A

analiza otoczenia, 66
analiza PEST/PESTER, 72

B

badana ilościowe, 59
badania jakościowe, 64

C

cele strategiczne, 7

E

ewaluacja, 7
ex-ante, 8
ex-post, 8
on-going, 8

M

macierz BCG, 75
metoda ekspercka, 31
model pięciu sił Portera, 73

O

otoczenie organizacji, 7, 11

P

polityka rozwoju, 13
prezentacja diagnozy w strategii, 89

S

studium przypadku, 65
szkoły strategiczne
szkoła planistyczna, 9, 10
szkoła pozycyjna, 11
szkoła prostych reguł, 10, 11
szkoła zasobów i kompetencji, 10,
11

W

warianty realizacji strategii, 7
wstęp, 132

Z

Zasady polityki regionalnej, 132