Planowanie strategiczne

Poradnik dla pracowników administracji publicznej

Wojciech Dziemianowicz
Katarzyna Szmigiel-Rawska
Paulina Nowicka
Anna Dąbrowska

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
Warszawa 2012

Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej

Autorzy:
Wojciech Dziemianowicz
Katarzyna Szmigiel-Rawska
Paulina Nowicka
Anna Dąbrowska

Redakcja:
Joanna Gaweł
Katarzyna Iwaniuk
Beata Jarmuszewska

Opracowanie graficzne i skład:
Łukasz Popko

Wydawca:
Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej
ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa
Tel. (+48 22) 461 39 07
Fax (+48 22) 461 32 63
e-mail: sekretariatdks@mrr.gov.pl
www.mrr.gov.pl
www.funduszeeuropejskie.gov.pl

ISBN: 978-83-7610-325-9

Egzemplarz bezpłatny

Spis treści

Wykaz skrótów **6**

Wprowadzenie. Określenie elementów zarządzania strategicznego **9**
1. Elementy zarządzania strategicznego 9
2. Planowanie 16
3. Finansowanie 17
4. Monitoring 20
5. Wdrażanie 21
6. Ewaluacja 22
7. Horyzont czasowy strategii 25

Zadanie 1. Wyznaczenie zespołu zajmującego się strategią **27**
1.1. Problem: Ocena zasobów 27
1.2. Problem: Podmiot opracowujący strategię 32
1.3. Problem: Podział ról 36
1.4. Problem: Sposób sformalizowania prac zespołu 39

Zadanie 2. Zaplanowanie prac nad „projektem strategia" **45**
2.1. Problem: Harmonogram 45
2.2. Problem: Oszacowanie kosztów 48

Zadanie 3. Określenie wizji i misji **51**
3.1. Problem: Czy strategia powinna mieć zapisaną wizję? 51
3.2. Problem: Czy strategia powinna mieć sformułowaną misję? 54
3.3. Problem: Jak sformułować wizję? 55
3.4. Problem: Jak sformułować misję dokumentu? 57

Zadanie 4. Diagnoza strategiczna **61**
4.1. Problem: Zakres tematyczny diagnozy 63
4.2. Problem: Zakres czasowy diagnozy 72
4.3. Problem: Zakres przestrzenny diagnozy 77
4.4. Problem: Wybór źródeł informacji 81
4.5. Problem: Wybór metod 93
4.5.1. Analiza wskaźnikowa 93
4.5.2. Analiza PEST i PESTER 97
4.5.3. Analiza sił konkurencyjności 99
4.5.4. Analizy portfelowe i ich zastosowanie przestrzenne 100

Zadanie 5. Przejście od diagnozy do celów strategicznych **103**
5.1. Problem: Analiza SWOT 104
5.2. Problem: Drzewo problemów 121
5.3. Problem: Wybór metody 127

Zadanie 6. Wyznaczenie celów strategicznych **131**
6.1. Problem: Wybory strategiczne 131
6.2. Problem: Sformułowanie celów 136
6.3. Problem: Sformułowanie działań 140
6.4. Problem: Relacje między celami 141
6.5. Problem: Spójność celów 143

Zadanie przekrojowe 1. Uspołecznienie strategii **145**
7.1. Problem: Określenie zakresu uspołeczniania 148
7.1.1. Etap 1. Organizacja prac nad strategią 150
7.1.2. Etap 2. Wizja i misja 151
7.1.3. Etap 3. Diagnoza strategiczna 151
7.1.4. Etap 4. Analiza programowa 152
7.1.5. Etap 5. Plan strategiczny 153
7.2. Problem: Określenie grup docelowych procesu uspołeczniania strategii 155
7.3. Problem: Jakie zastosować metody? 159
7.4. Problem: Jak poradzić sobie z rezultatami? 161

Zadanie przekrojowe 2. Organizacja warsztatów **163**
8.1. Problem: Kiedy warto organizować warsztaty? 163
8.2. Problem: Identyfikacja uczestników i sposób przekonania ich do wzięcia udziału w warsztatach 164
8.3. Problem: Program warsztatów i sposób ich prowadzenia 168
8.4. Problem: Miejsce i czas realizacji 169
8.5. Problem: Wykorzystanie wyników 170

Zadanie przekrojowe 3. Prezentacja wyników naszych prac **171**
9.1. Problem: Struktura dokumentu 171
9.2. Problem: Wybór metod prezentacji danych 174
9.3. Problem: Jak uniknąć nadmiaru szczegółów, a przekazać to, o co nam chodzi? .. 180

Bibliografia **181**

Słownik kluczowych pojęć **187**

O autorach **191**

Wykaz skrótów

EOG	Europejski Obszar Gospodarczy (ang. *European Economic Area*)
GUS	Główny Urząd Statystyczny
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia1997 r. (Dz.U. Nr 79, poz. 483 ze zm. i ze sprost.)
KSRR	*Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*
MRR	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
m.st.	miasto stołeczne
NSRO	Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia
PKB	Produkt Krajowy Brutto
RM	Rada Ministrów
RP	Rzeczpospolita Polska
UE	Unia Europejska

W celu ułatwienia korzystania z niniejszego opracowania wprowadzono wiele oznaczeń graficznych dla poszczególnych rodzajów informacji wartych wyodrębnienia, tj.:

- informacji szczególnie ważnych oraz powszechnych błędów:

ZAPAMIĘTAJ! **UWAGA PUŁAPKA!**

- przykładów i dobrych praktyk:

PRZYKŁAD! **DOBRA PRAKTYKA!**

- poleceń:

ZASTANÓW SIĘ... **WYKONAJ!**

…

Wprowadzenie
Określenie elementów zarządzania strategicznego

1. Elementy zarządzania strategicznego

Początek XXI w. przyniósł rozkwit zarządzania strategicznego na wszystkich szczeblach administracji. Przejawia się on przede wszystkim powstawaniem różnego rodzaju dokumentów planistycznych. Niezależnie od oceny tych dokumentów, można stwierdzić trzy fakty:

- **opracowane dokumenty różnią się między sobą**, co należy traktować nie jako wadę, lecz wręcz **wielką zaletę**. Strategia ma prowadzić organizację do osiągania przewagi nad innymi. Trudno byłoby sobie wyobrazić sytuację, w której wszyscy przygotowują identyczne dokumenty, zmieniając nieco treść w zależności od cech organizacji. Informacje zawarte w tym poradniku mają pomóc w tworzeniu systemów planowania poszczególnych urzędów – celem nie jest jedna, taka sama dla wszystkich metodologia, ale prezentacja katalogu wad i zalet różnego rodzaju rozwiązań. Chcemy podzielić się wiedzą na temat doświadczeń polskiej administracji rządowej i samorządowej, wynikających z dotychczas tworzonych dokumentów strategicznych. Ostateczną decyzję, jaki model planowania strategicznego przyjąć, pozostawiamy jednak administracji poszczególnych urzędów;

- coraz więcej uwagi poświęca się **nie tylko dokumentowi, lecz procesowi jego tworzenia**, co również należy zaliczyć do rozwoju pozytywnych skutków zainteresowania planowaniem strategicznym. Wydaje się, że dokumenty opracowywane przy szerokim współudziale różnych grup społecznych zaczynają odzwierciedlać rzeczywiste potrzeby i aspiracje szerszych grup niż tylko grona 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 ta starała się myśleć o przyszłości.

System zarządzania czy planowania strategicznego na szczeblu krajowym różni się od tego opracowywanego na szczeblu lokalnym. Istnieje jednak wiele metod uniwersalnych, które mogą być stosowane na wszystkich poziomach, np. te, które dotyczą motywowania uczestników procesu planowania, analiza SWOT czy warsztaty strategiczne. Różnić się będzie zapewne ich zakres, ale nie funkcja czy cele. Ponadto nasze doświadczenia wskazują na to, że można znaleźć wyjątkowe przykłady myślenia strategicznego na poziomie lokalnym i zupełny brak zrozumienia dla tego zjawiska na szczeblach regionalnym czy krajowym oraz sytuację odwrotną.

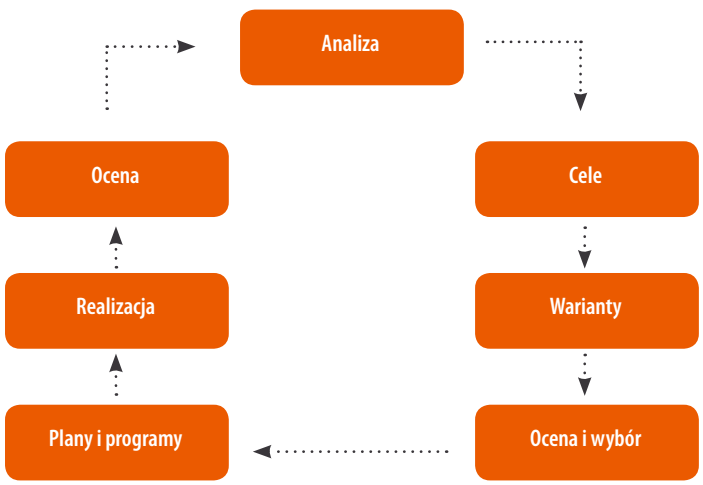
ZAPAMIĘTAJ!

Strategia to sposób myślenia...

Celem niniejszego poradnika jest **zachęcenie do myślenia strategicznego** oraz próba **systematyzacji wiedzy**, która już od wielu lat gromadzona jest w licznych miejscach. Jednocześnie zachęcamy do krytycznej analizy przekazanych w poradniku 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 strategie powinny opierać się na **odrębnościach, unikalnych przewagach, osobliwym sposobie postrzegania otoczenia**.

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 (rysunek 1).

Rysunek 1. Proces budowania i realizacji strategii



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

Opracowanie i realizacja strategii są procesami ciągłymi – w trakcie realizacji strategii następuje zazwyczaj rozpoczęcie prac nad jej aktualizacją. Na samym początku musi jednak 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 krytyczna ocena zmian w otoczeniu danej organizacji (np. kryzys gospodarczy);
- **wewnętrzne przeświadczenie** władz, lidera lub innych osób i grup społecznych, że warto zastanowić się nad wizją rozwoju, warto pomyśleć, czy można ją zrealizować i w jaki sposób to uczynić – ten powód 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. Prace nad strategią oraz – następnie – system jej wdrażania mogą być planowane podobnie do tego, jak organizuje się prace nad każdym innym projektem. 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.

Wyznaczenie celów pozwala przejść do kolejnego etapu, który polega na przemyśleniu różnych **wariantów** dochodzenia do tych celów. Z tych wariantów warto wybrać jeden, który uznany zostanie za najbardziej pożądany. Do niego należy opracować szczegółowe **programy** i zaplanować odpowiednie **środki**, które muszą być przeznaczone na realizację celów.

Realizacja strategii musi być **monitorowana** i poddawana **ewaluacji**. Bez tych dwóch elementów trudno bowiem odpowiedzieć na pytania o stopień realizacji strategii lub efektywność podejmowanych kroków.

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

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 osiągane w zakładanym stopniu,
- ścieżki rozwoju biegną swoją, a nie planowaną drogą.

Jednak mimo tak nietrafionych strategii, wciąż liczne firmy i inne organizacje planują strategicznie.

ZAPAMIĘTAJ!

K. Obłój (2007) w jednym z najlepszych podręczników 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.

Sięgając do podręczników dotyczących teorii organizacji oraz teorii zarządzania, możemy sformułować następujący wniosek dotyczący strategii: **organizacje planują swoje działania, by osiągnąć zakładane cele**. Tak ogólne stwierdzenie pozwala sformułować wiele pytań. Poniżej prezentujemy wybrane z nich, 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 skłaniamy się do odpowiedzi „tak". Przykładowo **szkoła planistyczna** wręcz podkreśla fakt, że ludzie lubią wiedzieć, co mają robić, kiedy i dlaczego. Tego typu pytania powinna stawiać sobie administracja w każdym dniu swojej pracy. Dokument strategiczny może być zatem bardzo przydatny, przede wszystkim wówczas, 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 dokumentom zalegającym na półkach w urzędach, raz spisanym i zapomnianym. Taki los czeka najczęściej te strategie, 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 „załączniki" 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 określenia „budowanie strategii" lub „tworzenie strategii". „Budowanie" i „tworzenie" to procesy, które wymagają zaangażowania członków organizacji. 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 ta zakłada formalne powołanie zespołu do spraw strategii. Również **szkoła zasobów i kompetencji** wyraźnie podkreśla znaczenie menadżerów, którzy tworzą wizje 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 błędna i niesprawiedliwa** jest krytyka ekspertów zewnętrznych (nieuczestniczących w procesie budowy strategii), wynikająca 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. gminami) można wręcz przewrotnie założyć, że im mniej czytelna jest powszechnie udostępniana strategia, tym lepiej dla danej jednostki. Konkurencja przecież wciąż obserwuje nasze działania, porównuje się do nas, naśladuje dobre rozwiązania. W przypadku administracji wymiar konkurencji ma oczywiście 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 podobne, świetnie zredagowane, spójne wewnętrznie i logiczne w całej rozciągłości. To, co będzie je różnicowało, to to, co wydarzyło się w trakcie budowania strategii. Różne będą **interakcje** między ludźmi, różne **doświadczenia**, w końcu również odmienna **nauka** i dodatkowa **wiedza**, jaką współtwórcy strategii osiągną w trakcie procesu budowania. Jedna ze szkół strategicznych – **prostych reguł** – proponuje właśnie zasadę „eksperymentuj i ucz się", która powinna charakteryzować nowoczesne organizacje. W procesie budowania strategii mogą pojawić się również: **zaufanie**, budowanie **jedności grupowej** oraz kształtowanie **umiejętności pracy zespołowej**. W dokumencie strategii tego typu wartości czytelnik nie znajdzie, nawet jeśli jest ekspertem.

Pytanie 4. Co przeszkadza organizacjom osiągać zakładane cele?

Przeszkód jest wiele. Mogą to być np. zbyt optymistyczne założenia, niewłaściwa realizacja strategii czy też inne błędy. Jest jednak jeszcze jeden ważny czynnik, który ogranicza organizacje w działaniu – jest nim **otoczenie organizacji**. Wszystkie szkoły strategiczne uwzględniają otoczenie organizacji, ponieważ jest ono 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 w następujących podejściach:

- **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 poziomach rządowym, wojewódzkim, powiatowym czy gminnym, służy odpowiedzi na pytanie: w jakim stopniu dostosowujemy się do wymagań otoczenia? Bardziej konkretne pytania brzmią (Dziemianowicz, 2008):

- 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, konkurencja skłania zaś do dodatkowych wysiłków.

Pytanie 5. Co strategia zmienia w naszym wizerunku?

Opracowany system zarządzania jednostką terytorialną lub sektorem gospodarki może być również wykorzystywany jako element naszej wiarygodności, przewidywalności i profesjonalizmu. Warunkiem jest umiejętne wykorzystywanie wypracowanego sposobu postępowania w promocji wewnętrznej i zewnętrznej.

Bardzo rzadko uświadamianym efektem opracowania systemu zarządzania strategicznego jest jego wpływ na potencjał współpracy terytorialnej: po pierwsze określenie celów, do których dążymy, uwiarygodnia naszą politykę w oczach potencjalnych partnerów, a po drugie ułożona polityka rozwoju pozwala na wypracowanie wspólnych pól interesów i łączenie wysiłków na rzecz skutecznej realizacji zadań.

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

Utożsamianie gminy lub województwa z firmą 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. wskutek kryzysu finansowego). Czy tego typu zmiany są możliwe w administracji? W jakimś stopniu tak. Administracja może konkurować cenowo (np. koszty pracy w różnych krajach, wysokości stawek podatkowych w gminach), jak również wprowadzać elementy różnicowania produktów. 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, 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 **radykalna, nieprzemyślana i upolityczniona zmiana może przynieść więcej szkód niż pożytku.**

Nie każda zmiana strategii wynika jednak ze zmiany władzy i nie każda zmiana musi być bardzo radykalna, jak te, które charakteryzują działania przedsiębiorstw. Jednym z ważnych narzędzi zmian strategii jest system monitorowania i ewaluacji. W wyniku badań ewaluacyjnych, wykonywanych między innymi na podstawie informacji płynących z systemu monitoringu, dokonuje się zmian w dotychczas przyjętej strategii. Te zmiany często nazywane są aktualizacją strategii. Nie są one błędem i nie muszą być dowodem na brak ciągłości polityki, o ile pozyskane informacje i zmiany w otoczeniu organizacji je usprawiedliwiają.

Są jeszcze dwa zasadnicze czynniki wpływające na aktualizację strategii – zakończenie wcześniejszego okresu planowania, które wymusza ocenę tego, co udało się osiągnąć, i podjęcie nowych planów oraz zasadnicza zmiana w dokumentach wyższego szczebla administracji. Niektóre dokumenty planistyczne, zgodnie z ustawą z 6 grudnia 2006 r. zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 84 poz. 712 z poźn. zm.), muszą być zgodne z dokumentami ogólnokrajowymi.

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 osiąganie celów,
- pozwala zaplanować kolejne kroki do osiągnięcia celów,
- sprzyja budowaniu pozytywnych relacji w danej jednostce,
- sprzyja rzetelnej ocenie konkurencyjnej,
- pozwala zareagować na zmieniające się uwarunkowania zewnętrzne.

Poza wyżej wymienionymi czynnikami 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 jednak warto odnotować tę specyficzną sytuację, gdy „wewnętrzne" przekonanie lidera i całego zespołu o potrzebie planowania strategicznego silnie wspierane jest obowiązkiem ustawowym.

Poradnik ten zbudowany jest zgodnie z filozofią, że **zarządzanie strategiczne stanowi wyzwanie dla nowoczesnej administracji**. Na zarządzanie strategiczne składają się następujące elementy: planowanie, finansowanie, monitoring, wdrażanie i ewaluacja.

2. Planowanie

Są dwa sposoby planowania. Podstawą pierwszego jest opisanie teraźniejszości, obecnych zasobów oraz okoliczności i na tej podstawie określenie wizji przyszłości. Drugi sposób oparty jest o wyobrażenie przyszłości takiej, jakiej byśmy sobie życzyli, a następnie próbie takiego ułożenia teraźniejszości, które prowadzi nas do urzeczywistnienia wizji. Wielu specjalistów – i zapewne jest to podejście pragmatyczne – uważa, że w polskiej rzeczywistości administracyjnej skuteczne jest jedynie pierwsze podejście. My jednak będziemy przekonywać do stosowania drugiego modelu, dlatego że tylko ten model można nazwać strategicznym i tylko takie podejście może prowadzić do zmian, które rzeczywiście będą stanowiły różnicę. Wyobrażenie przyszłości i zderzenie jej z teraźniejszością pozwala zauważyć braki i błędy teraźniejszości, które oddalają nas od spełnienia funkcji, dla której istnieje administracja – zaspokojenia teraźniejszych i przyszłych potrzeb mieszkańców.

Kluczowe w procesie planowania jest uświadomienie sobie znaczenia ćwiczenia, jakim jest **próba wyobrażenia sobie przyszłości**. Najpierw takiej przyszłości, jakiej chcemy, a nawet – o jakiej marzymy. W trakcie planowania i w celu ułożenia sprawnego zarządzania strategicznego trzeba będzie również spróbować wyobrazić sobie scenariusze negatywne.

Występuje tu oczywiście pewien element prawdopodobieństwa. Planujący doskonale zdają sobie z niego sprawę. To odróżnia planowanie od wróżenia – planiści wiedzą, że mogą wystąpić różne scenariusze, ale podejmują wysiłek wybrania i opisania tego – ich zdaniem – najbardziej prawdopodobnego (wariant pierwszy) lub tego najbardziej korzystnego (wariant drugi).

Wyobrażenie przyszłości pozwala na ustanowienie kontroli nad rozwojem organizacji. Pozwala też zrozumieć, do czego organizacja dąży i umożliwia zdefiniować jej cele. Jest wyjątkowo przydatnym narzędziem w czasach gospodarki niepewności, społeczeństwa ryzyka i globalnego kryzysu zaufania, ściśle powiązanych z globalizacją, która dotyczy każdej, nawet najmniejszej i położonej najdalej od centrów rozwoju jednostki terytorialnej.

Ostatnim argumentem wyjaśniającym znaczenie planowania jest fakt, że sposób, w jaki postrzegamy przyszłość, determinuje naszą teraźniejszość (Mączyńska, 2010). Innymi słowy, jeżeli potrafimy oswoić przyszłość, teraźniejszość wydaje się mieć więcej porządku i sensu.

W tym poradniku przedstawiamy metody oswajania przyszłości od lat testowane w polskiej administracji.

3. Finansowanie

Finansowanie jest chyba najbardziej kontrowersyjnym i uzależnionym od czynników zewnętrznych elementem zarządzania strategicznego w administracji.

Jest kontrowersyjnym, dlatego że administracji zawsze brakuje pieniędzy. Nie ma chyba przedstawiciela administracji, który w swojej karierze zawodowej odmówiłby dodatkowej dotacji czy subwencji. Stąd finansowanie jest najczęściej przywoływanym powodem niepodejmowania działań w administracji. Jest to powód w największej liczbie przypadków uprawniony. Jest jednak pewna liczba jednostek administracyjnych, które dysponując podobnymi zasobami finansowymi czy rzeczowymi do innych jednostek, osiągają dużo lepsze rezultaty – stają się tymi dobrymi przykładami, z których warto korzystać. Jednym z celów tego poradnika jest mnożenie takich przykładów w polskiej administracji – wbrew powszechnej opinii – o braku środków finansowych.

Finansowanie jest elementem kontrowersyjnym i uzależnionym od czynników zewnętrznych, również ze względu na obecną dostępność zewnętrznych środków finansowych. Nie będziemy zagłębiać się w temat efektów wykorzystywania finansowania zewnętrznego, chcemy jednak podkreślić, że:

- **najczęstszym źródłem finansowania procesu przygotowania strategii (finansowania „projektu strategia") są własne środki budżetowe** – nie mówimy tutaj o dokumentach tworzonych na potrzeby wdrażania funduszy unijnych,
- dobrze napisana **strategia zawiera plan finansowy**.

Tabela 1. Szacunkowy podział środków przewidzianych do wydatkowania w ramach NSRO między poszczególne cele horyzontalne

Cele strategiczne NSRO		Waga
Cel 1	Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa	4%
Cel 2	Poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej	10%
Cel 3	Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej, mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski	42%
Cel 4	Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług	22%
Cel 5	Wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej	22%
Cel 6	Wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich	
Łącznie		100%

Źródło: Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013.

Zagadnienie zakresu planu finansowego umieszczonego w strategii jest ściśle powiązane z zaplanowanym systemem wdrażania – szczegółowe harmonogramy finansowe tworzone są zazwyczaj na poziomie planów wdrażania, programów operacyjnych czy projektów. Niemniej jednak dobrze jest, gdy w strategii znajduje się, przynajmniej szacunkowe (np. procentowe), określenie wysokości środków zaplanowanych na poszczególne cele oraz określenie tempa wzrostu lub spadku wysokości środków na nie wydawanych przez cały okres realizacji strategii. Plan taki, podobnie jak plany tworzone przy okazji wydatkowania środków unijnych, powinien uwzględniać zarówno wydatki administracji, jak i wydatki partnerów społecznych.

W tym kontekście należy również odpowiedzieć na pytanie, czym dla nas jest realizacja strategii: czy koncentrujemy się na działaniach administracji przygotowującej dokument, czy zaliczamy do niej również działania podejmowane przez partnerów społecznych lub inne organizacje? Jak szeroki jest – naszym zdaniem – wpływ wywierany przez administrację – i jaka jest rzeczywista funkcja administracji – czy zamyka się tylko w pełnionych przez nią usługach, czy traktujemy ją szeroko, jako moderatora działań innych organizacji?

Nie ma w tym zakresie jednej utartej ścieżki postępowania. Obydwa rozwiązania mają swoje wady i zalety. Uznanie wąskiego zakresu planowania pozwala lepiej oszacować efekty naszych działań, pozwala na stworzenie bardziej precyzyjnego planu. Niesie ono jednak zagrożenie zamykania się administracji, zagrożenie niewykorzystania potencjału organizacji zewnętrznych.

Wydaje się, że obecnie, gdy tematem przewodnim zarządzania publicznego jest przechodzenie w stronę *governance* (mówiąc bardzo ogólnie – zarządzania publicznego opartego na sieciach publicznych i publiczno-prywatnych) – ważną funkcją, jaką do spełnienia ma administracja, jest mobilizowanie swoich zewnętrznych partnerów do działania na rzecz realizacji celów publicznych. Ponadto ważna jest praca mobilizacyjna również prywatnych zasobów na rzecz realizacji celów publicznych. Zatem warto zastanowić się nad możliwie otwartym sposobem zarządzania publicznego. Zaplanowana w strategii chęć wykorzystania zasobów finansowych różnych aktorów może być pierwszym krokiem do podjęcia działań na rzecz mobilizacji i współpracy.

Warto również pamiętać o skali i trudności zadania, jakim jest mobilizacjia zasobów. Pewnym narzędziem ułatwiającym to przedsięwzięcie może być oszacowanie ryzyka związanego z postawą potencjalnych partnerów.

Zagadnienie planu finansowego w strategiach ma jednak drugą stronę – nie należy oczekiwać, że plan zamieszczony w dokumencie poziomu strategicznego będzie bardzo szczegółowy. Spełnienie tego oczekiwania rodzi dwie pułapki:

- konieczność częstej zmiany dokumentu strategicznego – szczegółowy plan finansowy w dokumencie strategicznym jest bardzo trudny, czasem wręcz niemożliwy do właściwego oszacowania, co często prowadzi później do konieczności wprowadzania poprawek do dokumentu dla jego urealnienia,
- wysokie koszty analiz finansowych, których celem jest oszacowanie zarówno wydatków samorządu, jak również jego partnerów społecznych (na szczeblu regionalnym dotyczy to przede wszystkim wydatków samorządów lokalnych) w najbliższych kilkunastu lub kilkudziesięciu latach, które to analizy są w naszym przekonaniu obarczone ryzykiem istotnego błędu.

Tak jak napisaliśmy, plan finansowy powinien szacunkowo określać wagę środków wydawanych na poszczególne cele oraz wskazywać, czy z biegiem lat wydatki te będą malały czy rosły, ewentualnie wskazywać na potencjalne źródła finansowania. Dużo bardziej szczegółowe zapisy finansowe powinny znaleźć się w dokumentach wdrożeniowych.

Plan finansowy jest też częścią systemu monitorowania, a potem narzędziem ewaluacji systemu zarządzania strategicznego. Jako element strategii często podlega on, podobnie jak cała strategia, uchwaleniu przez organ uchwałodawczy, co sprzyja efektywnej realizacji celów.

Finansowanie w zarządzaniu strategicznym jest uzależnione od czynników zewnętrznych, także ze względu na system finansowania administracji publicznej, który również mocno powiązany jest z systemem prawnym.

4. Monitoring

W naturalny sposób monitoring kojarzy nam się z obserwowaniem zjawisk, czyli w pierwszym odruchu powinniśmy go zakwalifikować jako aktywność, podejmowaną, gdy rozpoczniemy już wdrażanie strategii. Jest to częsty sposób myślenia, prowadzący czasem nawet do uniemożliwienia efektywnego nadzorowania stopnia realizacji celów. Przygotowanie narzędzi monitorowania powinno być podejmowane równolegle z procesem wyznaczania celów, czyli powinno zacząć się wtedy, gdy zaczynamy prace nad strategią. Łatwo wyobrazić sobie bowiem sytuację, w której uświadomienie sobie uwarunkowań wynikających z konieczności monitorowania celów i działań prowadzi do redefinicji celów.

Monitorowanie oparte jest o system wskaźników, które wybieramy lub tworzymy w odniesieniu do postawionych celów, a następnie określamy wartości tych wskaźników – obecną i zakładaną, czy inaczej mówiąc – docelową. Wskaźniki mogą pochodzić ze statystyki publicznej, a mogą również opierać się na danych zbieranych przez urząd. Aby możliwe było ustalenie, jakiego rodzaju wskaźniki będziemy monitorować, należy odpowiedzieć na pytanie o zakres wpływu ustalanej strategii: czy strategia dotyczy zmian organizacji i jej najbliższego otoczenia, czy zmian społeczno-gospodarczych całej jednostki terytorialnej lub sektora. Dotychczas najczęściej w praktyce administracji mieliśmy do czynienia z sytuacją, w której wskaźniki wybrane do mierzenia poziomu realizacji celów pochodzą ze statystki publicznej, czyli dotyczą działań wszystkich aktorów zlokalizowanych w danej jednostce terytorialnej lub sektorze, natomiast strategia skupia się na działaniach administracji – nie zakłada szerokiego partnerstwa z innymi rodzajami organizacji. Luka między planem a jego wskaźnikami jest wtedy tak duża, że trudno oczekiwać bezpośredniego przełożenia działań administracji na zmiany wskaźników społeczno-gospodarczych. Nawet jeżeli te zmiany następują, związek między zmianami a działaniami administracji często budzi wątpliwości.

Istnieją dwa rozwiązania takiej sytuacji:

1) skonstruowanie takiego planu, który bierze pod uwagę zarówno działania administracji, jak i organizacji społecznych oraz biznesowych,
2) stworzenie wskaźników monitorujących bezpośrednio efekty działań administracji.

W pierwsze rozwiązanie należy wpisać narzędzia budowania współpracy. Z góry trzeba zaplanować metody mobilizacji partnerów społecznych oraz sposób monitorowania ich działań. Należy dbać o równowagę między założonymi celami a mobilizowanymi zasobami organizacyjnymi.

Rozwiązanie drugie obarczone jest koniecznością własnego zbierania i inwentaryzowania danych. Należy stworzyć system wskaźników, a następnie dbać o jego trwałość, stabilność i dopasowanie do przedmiotu zarządzania strategicznego.

Zakres oraz koszty zadania, jakim jest monitorowanie, różnią się w zależności od wielkości jednostki terytorialnej, dla której tworzony jest plan strategiczny. W naszym przekonaniu nie

należy popadać w przesadę (wskaźnikowanie każdego najdrobniejszego zachowania urzędnika lub partnera społecznego), z drugiej strony nawet najbardziej szczegółowe wskaźniki nie są pozbawione sensu, jeżeli z góry ustalimy ich funkcję, podmiot zbierający i analizujący dane – jeżeli będziemy potrafili odpowiedzieć na pytanie: do czego dany wskaźnik jest nam potrzebny? Nie zgadzamy się jednak z opinią, że monitorowanie jest ważniejsze na szczeblu krajowym czy regionalnym, a w małych gminach można je pominąć. System zarządzania strategicznego nie może sprawnie funkcjonować, jeżeli jego procesy nie są monitorowane – bez względu na wielkość jednostki. Różnica dotyczy jedynie szczegółowości wskaźników i możliwości korzystania ze statystyki publicznej.

Proces monitorowania jest więc ściśle powiązany z planowaniem, ale stanowi również szerokie odrębne zagadnienie, które wymaga dokładnego opisu i wyjaśnienia. Istotnym źródłem informacji na temat sposobów monitorowania strategii i tworzenia wskaźników są źródła Komisji Europejskiej. Ważnym źródłem wartości wskaźników oraz punktem odniesienia powinien natomiast w najbliższym czasie stać się system obserwatoriów terytorialnych.

5. Wdrażanie

Temu zagadnieniu poświęcony jest odrębny poradnik. Z naszego punktu widzenia (planowania) najważniejsza jest informacja o ciągłości tych dwóch aktywności – planowania i wdrażania. Często strategie oceniane są przez pryzmat skuteczności ich wdrażania.

Powodem krytyki strategii nierzadko jest ich poziom ogólności. Strategia, szczególnie strategia rozwoju społeczno-gospodarczego, jest jednak ogólna z założenia – jako plan strategiczny powinna być zakrojona na co najmniej kilkanaście lat i odnosić się do całości procesów rozwojowych organizacji, jednostki terytorialnej czy sektora. Dlatego kluczowym jej dopełnieniem są dokumenty związane z wdrażaniem – plany wykonawcze, programy operacyjne, listy projektów itd. Ich wysoka jakość tworzy wraz ze strategią najważniejszą część systemu zarządzania strategicznego.

Są różne sposoby łączenia strategii i dokumentów związanych z wdrażaniem. **Na poziomie planowania strategicznego powiązanie tych dokumentów powinno być określone i opisane – czy będą to niezależne dokumenty, czy staną się one częścią planu strategicznego, kiedy powstaną i których części planu strategicznego będą dotyczyły.** Akceptowane są różne rozwiązania, najważniejsze jest zauważenie potrzeby określenia tego zagadnienia w planie strategicznym i zaplanowanie tworzenia dokumentów wdrażania.

6. Ewaluacja

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 projektu,
- **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 z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. Nr 227, poz. 1658 z późn. zm.). 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 2 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:

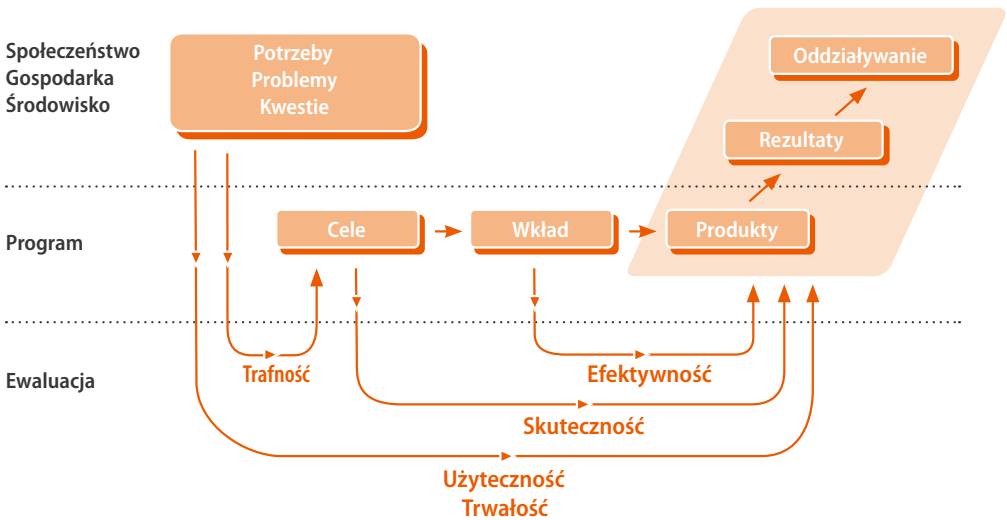
- chęć sprawdzenia, czy cele przygotowywanej strategii „odpowiadają potrzebom mieszkańców Małopolski i czy są spójne zarówno w wymiarze wewnętrznym odnoszącym się do wewnętrznej logiki Strategii, jak i w zewnętrznym, tj. z dokumentami krajowymi i Wspólnotowymi",

- 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, 2005) 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 – rysunek 2).

Rysunek 2. 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*). W celu uwiarygodnienia zbierania danych i obserwacji stosuje się **zabieg metodologiczny w postaci triangulacji**, czyli konfrontowania

obserwacji dokonywanych przez różnych badaczy, uzyskiwanych przy użyciu różnych narzędzi badawczych, 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 między wyznaczonymi celami poszczególnych rzędów (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 osiągania celów.

PRZYKŁAD!

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

Metoda oceny: analiza spójności wewnętrznej przeprowadzona została w formie tabeli, w której 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.

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

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

7. Horyzont czasowy strategii

Pamiętajmy o kilku faktach:

- im dalsza jest przyszłość, 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 w podręczniku nt. 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 rok 2020 będzie horyzontem czasowym dla zdecydowanej większości dokumentów strategicznych, opracowywanych przez władze publiczne w Polsce, choć już w 2011 r. były samorządy, które podejmowały planowanie w perspektywie do 2030 r.

…

Zadanie 1.
Wyznaczenie zespołu zajmującego się strategią

Każda z zaproszonych do współpracy przy strategii osób jest inna, większość „nie ma czasu", a dla dużej części zadanie, do którego wykonania została poproszona, jest nowe. Dlatego aby proces opracowywania strategii przebiegał bez problemów, a jego efekt był zgodny z oczekiwaniami, niezbędne jest określenie i opisanie modelu współpracy. Model taki powinien zawierać dokładny opis ról, funkcji, narzędzi i zadań. Powinien być znany wszystkim osobom współpracującym, dlatego należy go szczegółowo, ale jasno opisać.

Dla każdej jednostki terytorialnej lub każdego sektora model ten może się różnić. W tym rozdziale zawarliśmy wskazówki, które powinny być pomocne przy jego przygotowaniu.

1.1. Problem: Ocena zasobów

Ocena zasobów, czyli zastanowienie się nad tym, jaką rolę w planowaniu strategicznym w danej jednostce terytorialnej (sektorze) mogą pełnić poszczególni aktorzy, jest pierwszym krokiem, jaki należy wykonać w całym procesie. Działanie to ma wymiar praktyczny i polityczny – każdy pominięty, a istotny dla danego obszaru aktor (indywidualny lub organizacyjny) może stać się niechętny zaplanowanym celom rozwojowym, jeżeli będzie miał poczucie, że nie miał on wpływu na proces podejmowania decyzji. Może to doprowadzić do nieprzychylnej postawy wobec ustalonej strategii. Jest to też strata ważnej szansy na włączenie różnych osób do naszego działania, czyli – w konsekwencji – na przekonanie ich do angażowania się w realizację zaplanowanej polityki.

Ocena zasobów powinna dotyczyć zasobów ludzkich, znajdujących się w urzędzie, ale również i poza nim. 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 (tabela 2).

„**Budowniczy**" to osoby i organizacje bezpośrednio zaangażowane w tworzenie strategii. W tym miejscu przypomnieć sobie trzeba, że strategia to nie tylko dokument, ale sposób myślenia. Ta perspektywa lepiej oddaje zadanie, jakie stoi przed „budowniczymi". Ta grupa odpowiedzialna jest za zainicjowanie „projektu strategia", sprawne jego przeprowadzenie oraz za pozytywne oczekiwane jego efekty. Jest to więc przede wszystkim lider – premier lub wójt oraz „jego ludzie", a także różnego rodzaju eksperci.

Z tej grupy wywodzi się najczęściej zespół redagujący ostateczny kształt dokumentu *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego*…, czyli zespół redakcyjny.

Tabela 2. 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	Prezes RM, Marszałek Sejmu, Prezydent RP, burmistrz, wójt, może nim być również osoba, która jest nieformalnym przywódcą	+++	++	+
Drużyna lidera	pracownicy administracji, zaangażowani zwolennicy	+++	+++	++
Kierownik projektu	„minister właściwy", wicemarszałek, zastępca Prezydenta RP, 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, niezaproszeni do grup strategicznych	+/-	+	+++
Pozostali	mieszkańcy, których strategia regionu, powiatu, gminy niewiele obchodzi	-	-	++

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

Źródło: Opracowanie własne.

Specyficzny charakter ma udział w tej grupie kierownika projektu. Decyzja o tym, kto będzie kierownikiem projektu, w samorządach przekłada się na decyzję o tym, czy wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, marszałek będą osobiście zaangażowani w proces opracowywania strategii. Jest to o tyle istotne, że proces ten często zorganizowany jest w sposób przypominający organizacyjnie projekt – podzielony jest na etapy oraz na obszary tematyczne. Oznacza to, że w jego trakcie podejmowanych jest bardzo dużo cząstkowych decyzji. Zaangażowanie w nie osoby piastującej wysokie stanowisko nadaje całemu procesowi prestiżu, ułatwia gromadzenie wokół niego ludzi oraz aktywizowanie ważnych partnerów. Z drugiej strony może powodować paraliż decyzyjny ze względu na brak czasu, uniemożliwiający odpowiednie zaangażowanie w odbywające się spotkania, konferencje, badania.

Decyzja ta należy do samego lidera. W pewnym sensie uzależniona jest ona od wielkości jednostki terytorialnej – w małych gminach łatwiej o bezpośrednie zaangażowanie przywódców politycznych.

Jeżeli lider nie zdecyduje się na bezpośredni udział w strukturach powołanych na rzecz opracowywania strategii, powinien on udzielić osobom odpowiedzialnym za ten proces wyraźnego poparcia. Zapewni to legitymację działań w oczach aktorów biorących w nim udział.

W przypadku gdy lider pozostaje nieco z boku, osobą kierującą całym procesem z ramienia urzędu powinien zostać ktoś 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 innych aktywnych uczestników.

Inną możliwością jest, że za działania operacyjne w projekcie odpowiada osoba z zewnątrz – ktoś zatrudniony specjalnie w tym celu. Wtedy jednak powodzenie całego przedsięwzięcia zależy od współpracy między osobą odpowiedzialną za przygotowywanie strategii z ramienia urzędu a kierownikiem, będącym osobą z zewnątrz urzędu, czy nawet z zewnątrz społeczności lokalnej, regionalnej lub krajowej.

„Projekt strategia" to projekt wyjątkowy, który od samego początku powinien być uspołeczniony w takim stopniu, w jakim tylko to jest możliwe. Stąd w procesie budowania strategii powinni uczestniczyć przedstawiciele ważnych grup mieszkańców, nazywanych grupami strategicznymi.

Druga grupa aktorów biorących udział w strategii to **realizatorzy**. W tej grupie szczególna rola przypisana jest drużynie lidera. To od sprawności tego zespołu będzie zależało, czy plan zostanie zrealizowany, a w administracji – przede wszystkim – czy podejmowane codziennie działania będą się tego planu trzymały.

Powszechnie znane są teorie mówiące o tym, jak trudne są zmiany ustalonych biurokratycznych procedur, jak często o tym, co się dzieją, decydują przyzwyczajenie i rutyna, a nie plan, wizja czy strategia. Nie ma sensu w tym przypadku utyskiwanie na „tych urzędników", lepiej zdać sobie sprawę z tego, że wszyscy postępujemy podobnie, a następnie przedsięwziąć kroki, które pomagają wprowadzić do działania to, co nowego ustaliliśmy.

W „projekcie strategia" rzadko biorą udział przeciwnicy polityczni lidera. Właściwie można by powiedzieć, że nigdy się tak nie dzieje. To zależy jednak od definicji przeciwnika politycznego. Z naszych doświadczeń wynika, że w środowiskach lokalnych udaje się do prac zaangażować również osoby z „innych list wyborczych".

Oczywiście są tacy przeciwnicy polityczni, których żadnym sposobem nie da się przekonać do wzięcia udziału w pracach „rządzącej koalicji". Trudno – trzeba z tego zrezygnować, jeżeli istnieje groźba zablokowania prac czy niedotrzymywania terminów zaplanowanych w harmonogramie.

Ostatnią grupę stanowią **beneficjenci**. Najwięcej na strategii korzystają oczywiście te grupy mieszkańców, które w sposób najbardziej aktywny włączyły się w przygotowywanie planu. Nie ma co dopatrywać się w tej prawidłowości spiskowej teorii dziejów – skoro strategia była przygotowywana w sposób uspołeczniony, na podstawie wiedzy i doświadczenia poszczególnych aktorów, to jest ona najlepiej dopracowana w tych elementach, w których udało się zdobyć jak najwięcej, jak najbardziej wartościowych informacji. O równowagę planu dbać powinien lider i jego drużyna na etapie układania harmonogramu prac nad strategią i włączania w nie poszczególnych, najważniejszych dla terytorium lub dziedziny, grup społecznych. Wiemy jednak, że czasami ciężko jest zachęcić mieszkańców do zadbania o własne interesy grupowe.

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.

DOBRA PRAKTYKA!

Dla zwiększenia harmonijności celów w strategii warto jest szczególnie zadbać o udział w pracach zespołu przedstawicieli przedsiębiorców. To środowisko, które szczególnie trudno nakłonić do aktywności na rzecz tego typu działań. Wynika to z odmiennej filozofii działania przedsiębiorców, dla których „czas to pieniądz". Trzeba więc ich wyjątkowo umiejętnie przekonać do tego, że czas, który poświęcają na współpracę z administracją, nie jest czasem straconym. Kluczowe jest tutaj uzgodnienie wspólnych interesów – co przedsiębiorcy mogą zrobić dla administracji, a co administracja dla przedsiębiorców.

W całym procesie ważne jest informowanie o efektach podejmowanych działań i duża sprawność organizacyjna. Dobrze jest włożyć nieco wysiłku w zaprezentowanie tej grupie, czego może spodziewać się po realizacji 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 w zestawie grup społecznych zainteresowanych procesem planowania strategicznego. Przykładem mogą być przeciwnicy polityczni lidera. Zauważmy, że są w Polsce gminy, w których realnej opozycji nie ma, ale są również takie, w których opozycja skutecznie potrafi blokować działania władz lokalnych.

ZASTANÓW SIĘ...

W jaki sposób będzie zorganizowane przekazywanie informacji w zespole? Czy wykorzystywany będzie do tego Internet, telefon, poczta czy np. komunikator internetowy? Czy będzie do tego zadania oddelegowana konkretna osoba?

Na ocenę zasobów powinna składać się również ocena cech osobowościowych poszczególnych przyszłych uczestników procesu, a także ocena ich dyspozycyjności. Zaproszenie osób zatrudnionych w urzędzie może być odebrane nie tylko jako zaszczyt, ale również jako kara – wyznaczenie dodatkowych zadań za tę samą płacę. Tak myślący pracownik będzie prawdopodobnie mało użytecznym członkiem zespołu pracującego nad strategią.

ZAPAMIĘTAJ!

Elementem oceny zasobów jest przeprowadzenie rzetelnej weryfikacji osób zatrudnionych w urzędzie oraz pełniących funkcje polityczne w samorządzie lub rządzie pod kątem grup opisanych powyżej. Należy zastanowić się, kto konkretnie może realizować które zadanie. Oprócz wspomnianych powyżej cech osobowościowych oraz dyspozycyjności, ważne są również następujące zagadnienia:

- jakie jest przygotowanie kompetencyjne poszczególnych osób – jakie mają wykształcenie, jakie mają doświadczenie w planowaniu?,
- jakie jest doświadczenie poszczególnych osób – od jak dawna są „powiązani" z administracją oraz od jak dawna są „powiązani" z daną jednostką terytorialną?,
- jakie grupy społeczeństwa dane osoby reprezentują – np. jaki zawód wykonują (poza tym, że są np. radnymi), jakie sporty uprawiają, jakie mają pasje, w jakich organizacjach są zrzeszeni, czy mają dzieci, ile mają lat, jakiej są płci, w której części obszaru mieszkają, czy w zespole znajduje się przedstawiciel grupy etnicznej (jeżeli taka silna grupa występuje na obszarze jednostki)?

Są to elementy, pod kątem których należy zróżnicować zespół tak, aby wiedza, doświadczenie, kompetencje i reprezentatywność były w nim jak najszersze. Te elementy mogą się różnić w zależności od tego, jakiego rodzaju strategię przygotowujemy – sektorową czy ogólną, ale sposób myślenia jest zawsze ten sam.

„Budowniczy" strategii powinni zawsze brać pod uwagę zasady właściwego motywowania aktorów zaangażowanych w prace nad strategią. Pomóc w tym zadaniu mogą takie elementy, jak:

- ułożenie harmonogramu prac, poinformowanie o jego zapisach wszystkich zainteresowanych oraz trzymanie się tego planu,
- ustalenie sposobu obiegu informacji na temat podejmowanych działań,
- ustalenie zadań dla poszczególnych aktorów, poinformowanie ich o tym oraz przestrzeganie tych ustaleń,
- określenie sposobu podejmowania decyzji na temat wdrażanych procedur, który byłby na tyle demokratyczny, by nie blokował prac, a jednocześnie dawał poszczególnym aktorom poczucie wpływu na sytuację,
- podsumowywanie i informowanie wszystkich o efektach kolejnych prac.

1.2. Problem: Podmiot opracowujący strategię

Wymienieni w poprzednim podrozdziale aktorzy pełnią różnorodne funkcje w procesie planowania strategicznego. Poniżej prezentujemy, kto dokładnie kryje się pod każdą kategorią (tabela 3).

Lider – najlepiej, by łączył w sobie atrybuty rzeczywistego przywódcy, czyli obok legitymacji społecznej, którą otrzymał z wyboru demokratycznego, umiał mobilizować ludzi swoimi cechami osobowościowymi. Prawdziwy przywódca potrafi skutecznie nie tylko zmobilizować wokół siebie najlepsze zasoby ludzkie, ale również dobrze nimi zarządzać w celu realizacji określonej wizji. Nieraz 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, najczęściej na skutek tego, że lider nie miał odpowiednich cech osobowościowych, by otoczyć się ludźmi najlepszymi z możliwych.

PRZYKŁAD!

Ze strategii dolnośląskiej: *Niniejszy dokument (...) powstał (...) na podstawie założeń aktualizacji poprzedniej strategii, dyskusji prowadzonej przez powołany w tym celu Komitet Sterujący, zamówionych ekspertyz, 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 do członków zespołu.*

Tabela 3. 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	+	++	+++	+++	++	++	++
Eksperci	-	+	+++	++	++	+	+
Członkowie grup strategicznych	+	++	+++	+++	+++	+	+
Przeciwnicy lidera	- -	- -	+/- -	+/- -	+/- -	-	-
Inni zaangażowani	-	-	+	+	+	-	-
Pozostali	-	-	+	-	-	-	-

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

Źródło: Opracowanie własne.

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 (z wyjątkiem, gdy mamy do czynienia z koniecznym koalicjantem).

UWAGA PUŁAPKA!

Źle postępujący lider:

- traktuje wizję jako literacki banał,
- 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.

Dobry lider pamięta, że:

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

Kierownik „projektu strategia" – jak już zaznaczaliśmy, proces budowania strategii można przyrównać do projektu. Proces ten ma zazwyczaj określony budżet, cel, uczestniczą w nim ludzie, opracowuje się z reguły harmonogram. Tego typu działania powinny mieć osobę, która kieruje całym procesem. Jeżeli sam lider nie podejmuje się tego działania (zob. 1.1), kierownik w bieżącym działaniu projektu zastępuje lidera. 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 początkowo wszystko przebiega bez zarzutów, później zaczynają się 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.

ZASTANÓW SIĘ...

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?

Ekspert wiodący – w zakresie zatrudniania ekspertów 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, pod warunkiem, że ekspert w ogóle jest zaangażowany.

Eksperci – tę grupę definiujemy jako osoby zaangażowane do prac nad strategią z racji szczególnej wiedzy, jaką posiadają. Zazwyczaj eksperci uczestniczą w opracowywaniu diagnozy. W diagnozach zawierają rekomendacje, które następnie wykorzystywane są do opracowania celów i programów działania. Dobór ekspertów odbywa się przez pryzmat obszarów, które chcemy zdiagnozować (zob. Szlachta, Zaleski, 2010).

W tym miejscu warto wskazać pewien istotny dylemat – jak wiele z zadań procesu planowania strategicznego można przekazać ekspertom. Część strategii przygotowywana jest za pomocą tzw. **metody eksperckiej**. Za „projekt strategia" odpowiedzialne są wówczas osoby lub organizacja z zewnątrz urzędu, którym wykonanie takiego projektu zostaje przez administrację zlecone. Eksperci, teoretycznie, powinni dysponować wiedzą z zakresu opracowywania dokumentów strategicznych, a w toku prac nad diagnozą powinni jak najwnikliwiej zapoznać się z uwarunkowaniami lokalnymi, regionalnymi lub krajowymi.

Metoda ekspercka w czystej formie przy opracowywaniu dokumentów strategicznych administracji rzadko się 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.

DOBRA PRAKTYKA!

W szczególności dla gmin wiejskich i małych miast.

Zatrudnienie ekspertów do wykonania całego projektu również jest rozwiązaniem akceptowalnym, jednak urzędnicy powinni w takim przypadku koordynować prace w taki sposób, aby eksperci:

- włączali w proces zbierania danych i formułowania efektów swojej pracy pracowników urzędu i przedstawicieli środowisk lokalnych,
- poprosili przedstawicieli środowisk lokalnych i urzędników o weryfikację uzyskanych wniosków,
- przeprowadzili rzeczywiste zbieranie danych i opinii w terenie,
- zaangażowali się w proces uspołeczniania strategii.

Zapewnia to dostosowanie zapisów strategii do uwarunkowań danej jednostki terytorialnej, a tym samym ochroni zamawiających usługę przed wielokrotnym stosowaniem tych samych zapisów w różnych planach, co niestety zdarza się na polskim rynku usług doradczych.

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 dyskutowanie i określenie celów oraz programów działania. Jednak aby to nastąpiło, grupa strategiczna musi bardzo dobrze poznać wyniki diagnoz.

Dobór odpowiednich osób do grup strategicznych jest jednym z kluczowych momentów planowania strategicznego. W skład tych grup wchodzą: lider i jego drużyna, ekspert wiodący i pozostali eksperci, ale również ci, których zapraszamy do współpracy i którzy chcą poświęcać 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, aby grupy pracowały, a nie były destabilizowane.

Przeciwnicy lidera – są to zarówno osoby, które na co dzień stanowią opozycję polityczną (w pracach ministerstwa czy rady w samorządzie), jak i ludzie, którzy przegrali ostatnie wybory, byli na drugim, trzecim miejscu i nie pełnią żadnej funkcji we władzach politycznych czy administracyjnych). Szczególny rodzaj opozycji politycznej może stanowić były lider, który przegrał bądź z różnych przyczyn nie startował w ostatnich wyborach lub z innych powodów przestał pełnić swoją funkcję. Może cieszyć się on znacznym poparciem wśród mieszkańców, co wspomaga uspołecznianie podejmowanych decyzji, jak również dużym doświadczeniem w zarządzaniu daną jednostką terytorialną, co pomaga podejmować merytorycznie słuszne decyzje.

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? Lobbing 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.

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 niejedne 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 inni.

1.3. Problem: Podział ról

Poniżej prezentujemy możliwe zaangażowanie wymienionych grup w procesie budowania strategii (nawiązując również do tabeli 3).

Lider – 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, wysłuchiwać również opinii swojego otoczenia, jednak nie zmienia to faktu, że główny ciężar spoczywa na nim;
2) **dobiera najlepszą drużynę do realizacji wizji** – najlepiej, gdy lider decyduje o wszystkim sam, jednak trudniejsza sytuacja występuje, gdy lider musi liczyć się z opiniami np. koalicjanta politycznego;
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 wątłe bez komentarza lidera. Lider powinien pełnić funkcję „dobrego ducha" procesu diagnostycznego. Tam, gdzie to możliwe, powinien on ułatwiać pracę swoim pracownikom, a w momentach koniecznych wspierać wiedzą i autorytetem;
5) **mocno angażuje się w procesy wytyczania celów oraz określania programów do realizacji celów**. W końcu te dwa etapy zarządzania strategicznego służą bezpośrednio realizacji wizji, za którą odpowiedzialny jest lider. Jednak w wytyczaniu celów i programów lider powinien współpracować z innym członkami procesu, osiągając efekt synergii różnych doświadczeń i punktów widzenia;
6) **decyduje się „poddać" strategię stałemu monitoringowi i ewaluacji**. Wydaje nam się, że zapomniane dokumenty strategiczne widoczne 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 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 zarządzania na etapie **celów, programów i monitorowania strategii**.

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, że jest on najczęściej również członkiem drużyny lidera.

Ekspert wiodący pełni kilka bardzo ważnych funkcji:

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. 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 strategia**;
5) **pełni kluczową rolę przy ustalaniu założeń ewaluacji** – już na tym etapie można określić kluczowe czynniki, które będą decydowały o powodzeniu planu; ekspert wiodący, jako osoba „obejmująca" całość projektu, już w trakcie opracowywania planu powinien, przy współpracy innych uczestników zespołu, wyznaczyć „kamienie milowe" strategii;
6) **jest merytoryczną „twarzą" strategii** – rozpowszechnione jest przekonanie, że ekspertem wiodącym powinna być osoba ogólnie uznana za autorytet. Oczywiście nie może być to polityk (opozycja nie uznaje autorytetów „po drugiej 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.

ZAPAMIĘTAJ!

Ekspert wiodący powinien wsłuchać się w oczekiwania organizacji, podzielić się swoim doświadczeniem, wesprzeć merytorycznie organizację w wytyczaniu własnej ścieżki rozwoju, czuwać, by proces przygotowania strategii nie był obarczony błędami.

Eksperci – dobra praca eksperta, czyli wartościowa ekspertyza, będzie charakteryzowała się szczegółowym odniesieniem do specyfiki danej jednostki terytorialnej w kontekście szerszych procesów rozwojowych (np. europejskich, globalnych). Zatrudnienie ekspertów może skutkować kilkoma ważnymi funkcjami dla całego procesu opracowywania diagnozy i strategii. Często zatrudnienie ekspertów jest konieczne do wykonania diagnozy (chociażby w celu przeprowadzenia szkolenia urzędników), gdy urzędnicy nie dysponują wiedzą niezbędną do przeprowadzenia tego działania.

Członkowie grup strategicznych – zadaniem tych grup jest przede wszystkim dyskutowanie i określenie celów oraz programów działania. Członkowie grup strategicznych pełnią również ważną funkcję na etapie diagnozy jako źródła informacji.

Przeciwnicy lidera – łatwo wyobrazić sobie negatywny wpływ przeciwników lidera na proces planowania strategicznego. Postarajmy się zastanowić nad tym, czy można wskazać jakieś pozytywne strony funkcjonowania blisko procesu planowania przeciwników lidera. Takich pozytywów jest co najmniej kilka:

- **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;
- **zaproszenie do współpracy przeciwników wprowadza pluralizm, który będzie potrzebny w trakcie głosownia dokumentu** – trudno jest szczerze negować coś, nad czym się pracowało – oczywiście tylko wówczas, gdy udział przeciwników (opozycji) nie jest wyłącznie fasadowy;
- **wspólne rozmowy w trakcie warsztatów strategicznych pozwalają przenosić konflikty z trudnych pól wartości i relacji na pole interesu** – ten stan może być osiągnięty właśnie wskutek rozmów i wspólnego zrozumienia swoich stanowisk;
- **zaproszenie do współpracy przeciwników pozwala żywić nadzieję na większą stabilność strategii** w kolejnych kadencjach – poczucie wpływu na podjęte decyzje może zmniejszać chęć do zmiany zapisów planu po potencjalnej zmianie opcji politycznej sprawującej władzę.

Inni zaangażowani – pozytywne oddziaływanie tej grupy społecznej widoczne jest szczególnie wyraźnie wtedy, 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 skorzy do rozmów z badaczami), ale również są 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 o określonych problemach z różnych punktów widzenia. Gdy ich aktywność przybiera formę nacisku 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.

DOBRA PRAKTYKA!

Z naszego doświadczenia wynika, że istnieje pewna grupa ważnych aktorów polskich środowisk lokalnych, którą dobrze jest wziąć pod uwagę w procesie planowania strategicznego. Poza wójtem i burmistrzem najczęściej są to:

- przewodniczący rady,
- przedstawiciel (-e) grupy w radzie, która popiera wójta lub burmistrza,
- przedstawiciel (-e) grupy, która jest mu (jej) przeciwna, jeżeli taka osoba (-y) w radzie się znajduje (w obydwu przypadkach użyteczne jest zwrócenie się do 1–3 osób),
- kierownik wydziału zajmującego się w urzędzie procesami rozwojowymi (rozwoju gospodarczego, inwestycji, gospodarki komunalnej, promocji),
- urzędnik (-cy) zajmujący się na co dzień gospodarką nieruchomościami, kontaktami z przedsiębiorcami, oświatą, kulturą, infrastrukturą, opieką społeczną i ochroną środowiska,
- przedstawiciele lokalnych elit (często jest to: dyrektor szkoły lub ośrodka zdrowia, dyrektor banku, kierownik urzędu skarbowego, osoba kierująca przedsiębiorstwem zajmującym się wodociągami i/lub kanalizacją, proboszcz lub biskup, sołtys, znaczący przedsiębiorca lub przedsiębiorca reprezentujący znaczącą dla danego miejsca branżę, osoba kierująca samorządem gospodarczym lub spółdzielnią), w tym przedstawiciele ważnych organizacji społecznych (w zależności od gminy może to być: dyrektor orkiestry, dyrektor teatru, osoba zajmująca się świetlicą, dyrektor muzeum lub skansenu i in.).

Dobrze jest również włączyć w proces planowania młodzież – czy to poprzez udział tej grupy w warsztacie strategicznym, czy poprzez zaplanowanie ankiety z uczniami.
Dobrze jest zwrócić się o opinię czy informacje do osób zaangażowanych w działania organizacji, których obszar działania jest większy, ale w pewnym zakresie pokrywa się z obszarem działania gminy, np. parku narodowego lub krajobrazowego, starostwa powiatowego, euroregionu, nadleśnictwa itp.
Wreszcie użyteczne jest – jeżeli to możliwe – włączenie do tego procesu konkurentów politycznych – byłego wójta lub burmistrza, lub tych, którzy zajęli w ostatnich wyborach kolejne miejsca.

1.4. Problem: Sposób sformalizowania prac zespołu

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 momentu przyjęcia dokumentu** lub nawet dłużej.

Zespół wyznaczony do prac nad strategią, w zależności od rodzaju opracowywanego planu, może składać się z kilku,

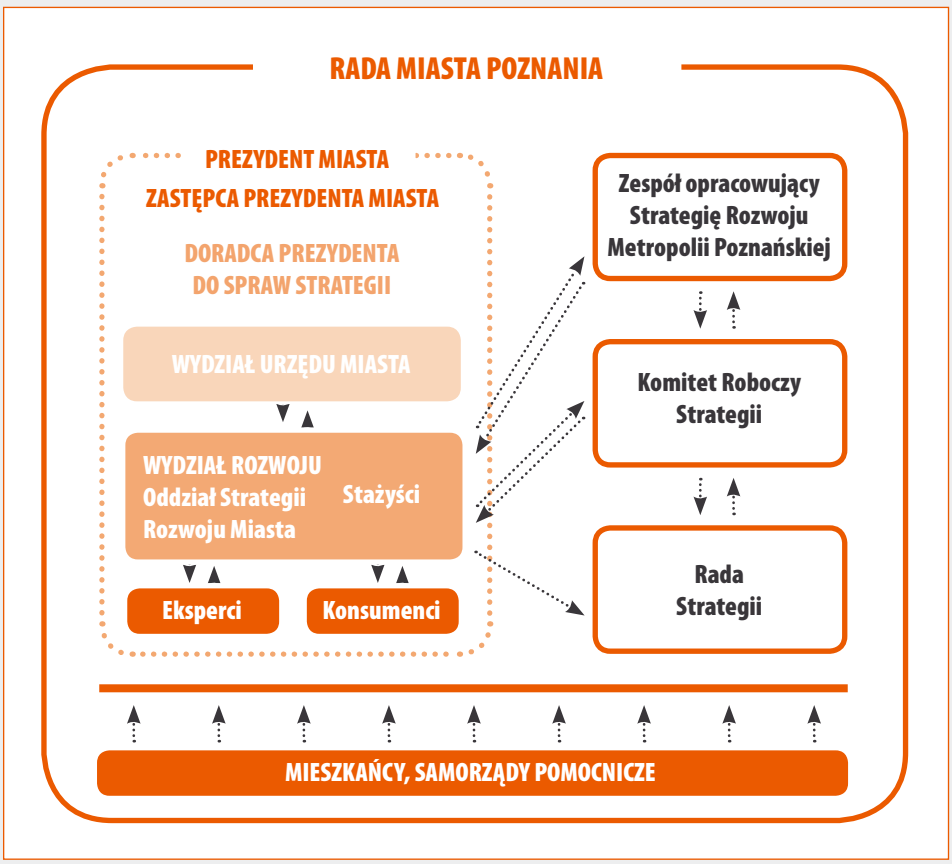
PRZYKŁAD!

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

kilkunastu, a nawet kilkudziesięciu osób. Wszystkie te osoby nie będą prawdopodobnie w takim samym stopniu zaangażowane w prace. Niektóre będą aktywne tylko w wybranych tematach, a inne tylko przez pewien okres.

PRZYKŁAD!

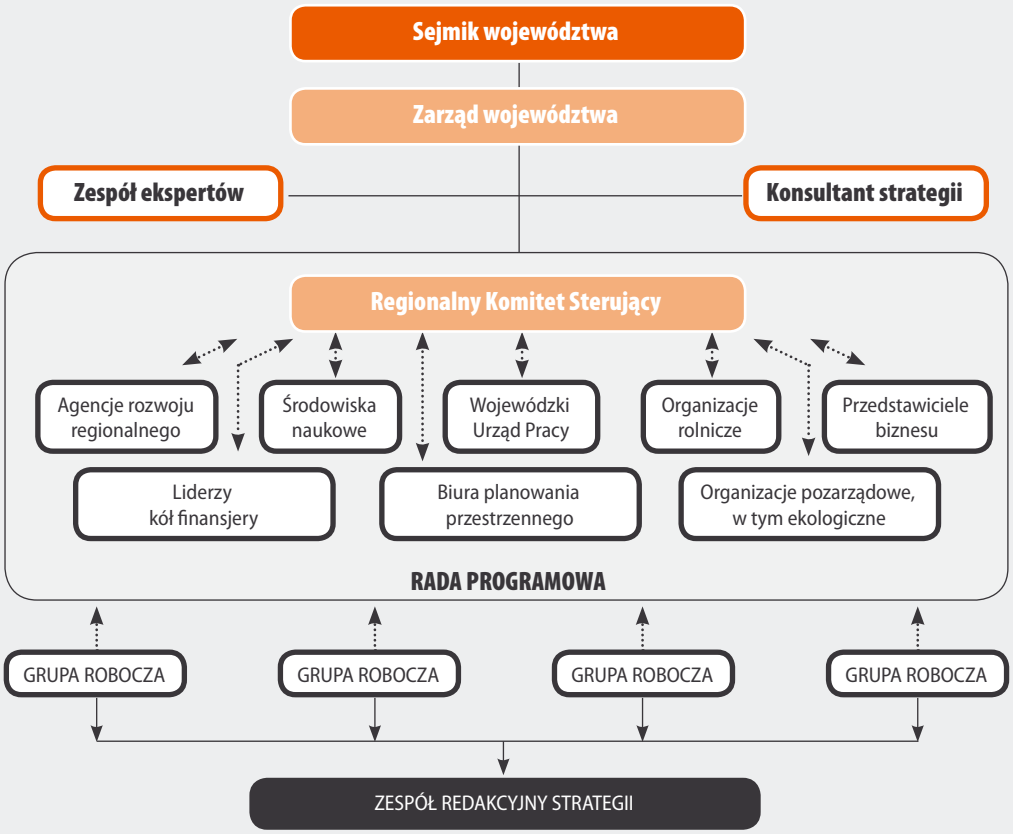
Rysunek 3. Struktura organizacyjna – *Strategia rozwoju Miasta do roku 2030*



Źródło: Strategia Miasta Poznania do roku 2030.

Im więcej osób, tym więcej uwagi należy poświęcić strukturze organizacyjnej prac. Po pierwsze należy zaplanować, w jaki sposób w pracach uczestniczyć będą pracownicy urzędu, a po drugie zaplanować strukturę organizacyjną ciała, w skład którego wejdą zarówno urzędnicy, jak i aktorzy z zewnątrz. Po trzecie należy sobie odpowiedzieć na pytanie, czy zespół ten będzie użyteczny również do wdrażania, monitoringu i ewaluacji strategii.

Rysunek 4. Struktura organizacyjna powołana w województwie warmińsko-mazurskim



PRZYKŁAD!

Źródło: Strategia Rozwoju Województwa Warmińsko-Mazurskiego do roku 2020.

Istnieją różne przykłady struktur operujących na rzecz planowania strategicznego w ramach urzędu.

Obserwacja dotychczasowych działań administracji publicznej prowadzi do wniosku, że szczególnie na poziomie województw i dużych miast powoływane są **departamenty** czy też **wydziały do spraw strategii** (lub mające w ramach swoich zadań prowadzenie wszystkich działań związanych z przygotowaniem i ewentualnie 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.

Innym rozwiązaniem jest powołanie zespołu zadaniowego, wyznaczonego na potrzeby opracowania strategii. Zespół (pozostańmy przy tym określeniu) powinien składać się z przedstawicieli różnych komórek organizacyjnych urzędu, którzy podlegają na czas opracowywania dokumentu kierownikowi „projektu strategia".

Jest to rozwiązanie użyteczne ze względu na łączenie różnych zasobów informacyjnych urzędu oraz spłaszczanie jego struktury organizacyjnej. Niesie za sobą również element uspołeczniania podejmowanych działań w ramach samego urzędu. Wymaga ono jednak dużej sprawności zarządczej, która umożliwia uniknięcie możliwej niechętnej postawy urzędników wyznaczonych do tego zadania. Postawa ta może wynikać z nałożenia na urzędników dodatkowych zadań, z konieczności podjęcia nowych, nieznanych działań czy obawy przed nadmiarem obowiązków. W przypadku tego rozwiązania istotny jest więc sposób motywacji urzędników zaangażowanych do grupy roboczej.

Wyznaczanie specjalnej struktury organizacyjnej w ramach urzędu konieczne jest oczywiście w dużych gminach, regionach czy ministerstwach. W małych gminach w ramach urzędu często wystarczy wyznaczenie osoby koordynującej prace, szczególnie jeżeli w proces zaangażowani są eksperci z zewnątrz.

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

Na szczeblu regionalnym czy krajowym ta struktura może być niezwykle rozbudowana. Opisywany tu przykład dotyczący szczebla regionalnego powinien być traktowany jako model, mogący podlegać różnym modyfikacjom w zależności od regionu i rodzaju strategii (ogólna, promocji, turystyczna itp.). Głównym aktorem tej struktury jest komitet sterujący (rysunek 4), w skład którego wchodzą zarówno urzędnicy urzędu marszałkowskiego i politycy samorządu regionalnego, jak i przedstawiciele organizacji zewnętrznych – samorządów lokalnych, biznesu, organizacji społecznych czy agencji regionalnych. Komitet sterujący spotyka się w celu opiniowania kolejnych etapów prac nad diagnozą, a nastęnie – strategią. Poszerzony skład komitetu sterującego to rada programowa – jej zadaniem jest wyznaczanie kierunków działania całej struktury, ale pełni ona również bardzo ważną rolę uspołeczniającą. Rada to ciało, które dystrybuuje informacje o diagnozie i strategii wprost do różnych aktorów regionalnych.

PRZYKŁAD!

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, m.in. 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 Clark, 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 przeprowadzana cyklicznie ankieta *Życie w Poznaniu* z mieszkańcami miasta.

Opracowano na podstawie Strategii Rozwoju Miasta do roku 2030 oraz oficjalnego portalu internetowego miasta 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 uwzględnia wszystkie uwagi.

Całość moderowana jest przez konsultanta strategii – osobę lub organizację, która ma wiedzę z zakresu tworzenia tego rodzaju dokumentów, ale również uczestniczy w bieżących pracach grup roboczych, komitetu sterującego i rady programowej. Moderuje on cały proces, wyznacza etapy, steruje pracami, ma wiedzę merytoryczną, ale także organizacyjną, która usprawnia proces opracowywania diagnozy i strategii. Konsultant powinien ponadto, w miarę możliwości, łagodzić konflikty między aktorami regionalnymi oraz powołanymi strukturami.

Wiedzą z zakresu opracowywania dokumentów strategicznych powinni odznaczać się również członkowie zespołu ekspertów (rysunek 4). Mogą być to eksperci zagraniczni, ale niekoniecznie. Rolę eksperta może też pełnić wybrana organizacja. Eksperci nie uczestniczą w pracach na bieżąco, ale wypowiadają swoje zdanie nt. poszczególnych etapów prac i powstałych w ich wyniku produktów wtedy, gdy są o to poproszeni. Często zajmują się oni przygotowywaniem pisemnych opinii dotyczących wybranej dziedziny życia społeczno-gospodarczego regionu lub jego otoczenia.

Jak pisaliśmy powyżej, eksperci i konsultant strategii pełnią również, w pewnym zakresie, funkcję polityczną. Uwiarygodniają wyniki prowadzonych działań w oczach polityków. Pełnią tę rolę oczywiście jedynie wtedy, jeżeli dobrani zostaną na podstawie zgody politycznej oraz jeżeli odznaczają się odpowiednią wiedzą, a co za tym idzie – odpowiednim autorytetem.

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 znacznie odbiegała od tej opisanej dla szczebla regionalnego. W mniejszych gminach czy powiatach natomiast czasami powoływana jest mniej skomplikowana struktura organizacyjna, a prace odbywają się we współpracy między urzędnikami a przedstawicielami środowiska lokalnego na podstawie spotkań czy też warsztatów organizowanych *ad hoc*.

W tym przypadku dużo zależy od udziału w procesie organizacji zewnętrznej w stosunku do układu lokalnego. Często jeżeli taka organizacja uczestniczy w tych 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, 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.

…

Zadanie 2.
Zaplanowanie prac nad „projektem strategia"

2.1. Problem: Harmonogram

Przystępując do projektu, jakim jest opracowanie strategii, musimy rozplanować cały proces w czasie. Pozwoli to nam na zidentyfikowanie, a następnie na przygotowanie poszczególnych etapów prac, sekwencji zadań, a tym samym mobilizację w odpowiednim czasie zasobów ludzkich, rzeczowych oraz finansowych. Wiedza o tym, kiedy poszczególne etapy prac muszą być rozpoczęte i zakończone, pozwoli na sprawne przeprowadzenie procedur zamówień publicznych czy wypełnienie obowiązków związanych z konsultacjami społecznymi.

Zbyt ogólny harmonogram nie pozwala na odpowiednie monitorowanie procesu tworzenia strategii

PRZYKŁAD!

Tabela 4. Harmonogram, zasady i tryb opracowania *Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007–2013*

Lp.	Działanie	Termin	Odpowiedzialny
1.	Powołanie zespołów roboczych	styczeń 2004	zarząd województwa
2.	Realizacja *Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2000–2006* w połowie okresu programowania – informacja	sierpień 2004	zarząd województwa
3.	Powołanie i rozpoczęcie prac przez zespoły partnerskie	listopad 2004	zarząd województwa
4.	Prace nad projektem dokumentu strategii: • opracowanie diagnoz, • wytyczne do drzewa celów strategii, • uspołecznienie, • przygotowanie projektu dokumentu	do sierpnia 2005	zarząd województwa
5.	Przyjęcie *Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007–2013*	do października 2005	sejmik województwa
6.	Promocja strategii	do października 2005	zarząd województwa

Źródło: Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr XXII/310/04 Sejmiku Województwa Małopolskiego z 26 lipca 2004 r.

Czas pracy nad strategią będzie zależał od złożoności przedmiotu strategii, jednostki terytorialnej, dla której jest wykonywana, oraz zasobów, jakimi dysponujemy na starcie. Niemniej jednak czas przeznaczony na prace nad strategią nie powinien być dłuższy niż rok. Przeciągający się proces opracowywania strategii może działać demobilizująco zarówno na członków zespołu zajmującego się projektem, jak i obserwatorów zewnętrznych, potencjalnie uczestniczących w konsultacjach społecznych na kolejnych etapach procesu.

PRZYKŁAD!

Tabela 5. Szczegółowy harmonogram wykonany w formie wykresu Gantta

Wyszczególnienie	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
RAPORT METODYCZNY										
Przegląd literatury i narzędzi badawczych										
Wstępna wersja raportu metodycznego										
Konsultacje										
Wersja końcowa raportu metodycznego										
GROMADZENIE INFORMACJI										
Pozyskiwanie danych statystycznych										
Analiza gminna, powiatowa, wojewódzka										
Ankieta do radnych										
Wywiady z sołtysami										
Analiza stron internetowych										
Dokumenty strategiczne na poziomie lokalnym										
Studia przypadków										
Utworzenie bazy informacyjnej										
ANALIZY										
Analizy dotyczące tematów R_1 (w tym panel ekspertów)										
Analizy dotyczące tematów R_2 (w tym panel ekspertów)										
Analizy dotyczące tematów R_3 (w tym panel ekspertów)										
RAPORTY										
Wstępna wersja R_1										
Konsultacje										
Wersja końcowa R_1										
Wstępna wersja R_2										
Konsultacje										
Wersja końcowa R_2										
Wstępna wersja R_3										
Konsultacje										
Wersja końcowa R_3										
Opracowanie raportu syntetycznego										
PROMOCJA										
Publikacja artykułu *Badanie społecznych, politycznych i ekonomicznych czynników rozwoju – przykład Mazowsza*										
Publikacja artykułu *Społeczne, polityczne i ekonomiczne czynniki rozwoju Mazowsza*										

Źródło: Społeczne, polityczne i ekonomiczne stymulanty i destymulanty rozwoju. Raport metodyczny, Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Polska Akademia Nauk, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, Warszawa, s. 135.

Plan realizacji projektu nie może być ani zbyt optymistyczny, ani zbyt pesymistyczny. Nieodłącznym aspektem realizacji projektu jest ryzyko i niepewność. Dlatego harmonogram powinien zakładać możliwość wystąpienia problemów podczas realizacji poszczególnych etapów projektu. Po identyfikacji czynników, które mogą zagrozić nakreślonemu planowi realizacji, oraz po oszacowaniu prawdopodobieństwa ich wystąpienia, należy zapewnić pewien margines czasu na ewentualne opóźnienia. Wskazanie najwcześniejszych i najpóźniejszych dopuszczalnych momentów rozpoczęcia i zakończenia poszczególnych zadań powinno to ułatwić. Ponadto należy zidentyfikować te zadania, które mogą być realizowane równolegle, skracając tym samym czas realizacji całego projektu.

W harmonogramie poza etapami powinniśmy rozpisać również poszczególne działania, a także wskazać osoby za nie odpowiedzialne. Pozwoli to na monitorowanie przebiegu całego procesu opracowywania strategii, co ułatwi koordynację pracy nad projektem, w tym m.in. wychwycenie wszelkich opóźnień czy zagrożonych terminów. Jest to bardzo przydatne w przypadku rozbudowanych projektów. Możemy w tym celu posługiwać się specjalistycznym oprogramowaniem komputerowym bądź też prostymi arkuszami kalkulacyjnymi, pozwalającymi na stworzenie wykresu Gantta.

Pierwszym etapem, jaki powinniśmy uwzględnić, jest **skompletowanie zespołu** pracującego nad strategią, o czym była mowa w rozdziale poprzednim. Jeśli decydujemy się na powierzenie całego procesu lub jego części zewnętrznym podmiotom, jest to również czas na przygotowanie i przeprowadzenie procedur zmierzających do wyłonienia wykonawców.

W dalszej kolejności przystępujemy do **etapu diagnozy**. W zależności od dostępnych zasobów informacyjnych i przyjętych metod badawczych, czas potrzebny na realizację tej sekwencji zadań będzie bardzo zróżnicowany. Z pewnością będzie to jednak najdłuższy etap w całym procesie.

Następny krok będzie stanowiło przejście od diagnozy do wyznaczenia celów, czego wyrazem będzie np. wykonanie **analizy SWOT**. W ramach kolejnego etapu – polegającego na **wyznaczaniu celów** – przyjęte ramy czasowe powinny uwzględnić zarówno czas na wypracowanie hierarchii celów, jak i ich uszczegółowienia oraz uzasadnienia.

Równolegle do tych etapów będzie przebiegać proces **uspołecznienia** strategii, który powinien zakończyć się dopiero po uchwaleniu całego dokumentu. Intensywność działań w poszczególnych momentach realizacji projektu będzie bardzo zróżnicowana i zależeć będzie od przyjętego przez nas podejścia. Długotrwałe mogą okazać się konsultacje z przedstawicielami władz odpowiedzialnych za uchwalenie strategii. Ponadto organizując jakiekolwiek konsultacje musimy w harmonogramie uwzględnić czas na analizę płynących z nich wniosków i ewentualne ich uwzględnienie w dokumencie.

Nie możemy również zapomnieć o zapewnieniu czasu na opracowanie założeń **wdrażania i monitoringu** strategii. O ile to możliwe, elementy te powinny być integralną częścią całego dokumentu.

Po zrealizowaniu wszystkich tych etapów, powinniśmy wykonać jeszcze ostatnie prace redakcyjne oraz dopracować szatę graficzną. Tak przygotowany dokument możemy **przedłożyć organom uchwałodawczym**. Poza cyklem posiedzeń rady gminy czy sejmiku województwa, należy w tym przypadku uwzględnić możliwość wystąpienia losowych czynników, które spowodują przesunięcie obrad nad strategią na kolejne posiedzenie.

Uchwalenie strategii nie powinno być jednak ostatnim punktem w harmonogramie. Kolejny etap stanowi bowiem **promocja** strategii. Pierwsze działanie powinniśmy wykonać w tym zakresie zaraz po uchwaleniu dokumentu, a kolejne – cyklicznie co rok, wykorzystując wyniki monitoringu wdrażania strategii.

2.2. Problem: Oszacowanie kosztów

Jak każdy projekt, również opracowanie strategii wymaga poniesienia kosztów. Ich wielkość będzie zależała od zakresu prac, jakie zdecydowaliśmy się podjąć w celu opracowania dokumentu. W wielu przypadkach będą one ograniczone odgórnie wcześniejszymi założeniami finansowymi.

ZAPAMIĘTAJ!

Szacować koszty projektu możemy poprzez:

- wykorzystanie informacji o rzeczywistych kosztach w poprzednich, podobnych projektach,
- identyfikację kosztów poszczególnych działań na jak najbardziej szczegółowym poziomie, a następnie ich zsumowanie.

Pierwszym krokiem jest rozpisanie całego projektu na **kluczowe elementy**, które powinny być powiązane z harmonogramem. Gdy już wiemy, co chcemy zrobić, możemy przystąpić do kolejnego kroku – **analizy zasobów**, jakimi dysponujemy. Czy jesteśmy w stanie własnymi zasobami kadrowymi zrealizować założenia projektu? Czy (a jeśli tak, to w jakim zakresie) potrzebujemy wsparcia zewnętrznego? Poza tym musimy zidentyfikować nasze zasoby informacyjne: jakie dane posiadamy, jakie możemy pozyskać nieodpłatnie, a za jakie będziemy musieli zapłacić?

Największe koszty przeważnie generuje etap **diagnozy**. To tu najczęściej korzystamy z pomocy ekspertów zewnętrznych. Koszty **analiz** będą zależały nie tylko od ich zakresu. Wpływ będą miały zasoby informacyjne, jakie będziemy w stanie przekazać wykonawcy. Braki danych będą musiały być uzupełnione przez **zakup danych** statystycznych lub **przeprowadzenie badań**. Poza tym cena odzwierciedla najczęściej jakość produktu, jaki nabywamy. Bardzo często administracja publiczna przy wyborze ofert kieruje się jedynie ceną. Nie zapewnia to jakości wykonania powierzonego zadania. Powinniśmy pamiętać, że to, jak będzie opracowana diagnoza, jakie wnioski będą płynęły z przeprowadzonych analiz, wpłynie na kształt celów zapisanych w strategii. Błędne założenia mogą spowodować obranie błędnych kierunków rozwoju.

Kolejne koszty ponosimy wraz z przystąpieniem do wytyczania kierunków rozwoju, **określania celów**, działań. Koszty, jakie tu będziemy musieli ponieść, będą zależały oczywiście od tego, kto będzie realizacyjnie za to odpowiedzialny. Najczęściej będą one związane z organizacją warsztatów strategicznych i pracą eksperta czy ekspertów zewnętrznych.

Powinniśmy uwzględnić w kosztorysie, jeśli nie dysponujemy własnymi odpowiednimi zasobami ludzkimi, środki na opracowanie założeń wdrażania i monitoringu strategii.

Etapem, na którego realizację będziemy potrzebowali środków finansowych, są także konsultacje społeczne i w ogóle proces **uspołecznienia strategii**. Organizacja spotkań, przeprowadzanie badań ankietowych, dystrybucja folderów i ulotek, emisja ogłoszeń, artykułów w prasie czy programów w telewizji lub radio wymaga konkretnych pieniędzy. Przemyślane zaplanowanie całego procesu uspołecznienia strategii, w tym jej promocji, pozwoli na efektywne wykorzystanie środków.

…

Zadanie 3.
Określenie wizji i misji

3.1. Problem: Czy strategia powinna mieć zapisaną wizję?

Odpowiedź na postawione powyżej pytanie może być tylko jedna – tak. Uzasadnienie tkwi w definicji wizji. Opierając się na doświadczeniach różnych zespołów strategicznych, możemy sięgnąć do analogii biznesowych i definicję wizji formułować w niżej opisany sposób.

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

Bardzo ważne jest to, że wizja pełni kilka funkcji, do których zaliczamy:

- **zobrazowanie stanu docelowego** – można powiedzieć, że wizja stanowi cel całkowicie nadrzędny nad wszystkimi, zawierający w sobie pozostałe cele sformułowane w strategii,
- **informowanie o aspiracjach osób formułujących wizję** (najczęściej lidera) – dlatego warto dobrze przemyśleć swoją wizję,
- **jednoczenie wokół idei** – powoduje, że ludzie się z nią utożsamiają.

W tym miejscu musimy wspomnieć, że istnieją w literaturze opracowania podważające sens formułowania wizji (Kłosowski, Warda, 2001). Autorzy przytaczają trzy argumenty za swoim stanowiskiem, które można w skrócie ująć następująco:

- przyszłość jest trudna (czy wręcz niemożliwa) do przewidzenia, zatem i zwizualizowania,
- wizualizacja skupia się na naszych aspiracjach, nie uwzględniając np. procesów od nas niezależnych,
- wizje zamiast motywować – przerażają i obezwładniają.

Jesteśmy pewni, że formułowane tu obawy można zawsze ominąć, stosując jednak rzetelne podejście w procesie budowania strategii. Sposoby „radzenia sobie" z wizją podamy niżej. Na obecnym etapie jedno jest pewne – określając wizję, stoimy przed bardzo ważnym zadaniem. Kształt, sposób sformułowania wizji będzie wpływał na cały proces planowania strategicznego, a ponadto może budzić kontrowersje nie tylko wśród społeczności danej jednostki, ale również wśród ekspertów.

UWAGA PUŁAPKA!

Banalne opracowanie wizji i misji w dokumencie strategicznym traktowane jest jako jeden z poważniejszych błędów, popełnianych w procesie planowania strategicznego.

Zakładając sformułowanie wizji w dokumencie strategicznym, stajemy czasem przed problemem – kiedy opracować wizję: na początku procesu czy po wykonaniu rzetelnych diagnoz? Zwolennicy jednego i drugiego podejścia mają co najmniej kilka argumentów na rzecz swojego stanowiska (tabela 6). Przychylamy się do jednej z zasad skutecznego działania, sformułowanej przez Covey'a (2003), która brzmi: „zaczynaj z wizją końca". Zasada ta dotyczy nie tylko liderów, przywódców, ale wydaje się być dobrą wskazówką do wszelkiego naszego działania. Chyba w istocie zawsze tak działamy. Wykonując proste czynności – wydawałoby się automatycznie – wiemy, jakie będą ich skutki (mamy wizję tych skutków w głowie – gdyby wizja była tragiczna, nie podjęlibyśmy działania, wiedząc, że naczynie wypełnione jest wrzątkiem – nie włożymy do niego ręki). W przypadku wizji w strategii mechanizm jest ten sam, lecz wydaje nam się, że proces jest zdecydowanie bardziej złożony, ponieważ zależy od bardzo wielu czynników. To jednak nie powinno ograniczać liderów w odpowiedzeniu na pytanie, jak powinna wyglądać organizacja w przyszłości.

Tabela 6. Kiedy sformułować wizję?

Wizja na początku procesu planowania strategicznego	Komentarz
1) *De facto* zawsze zaczynamy pracę w jakimś celu, który w jakimś stopniu wizualizujemy w naszych głowach.	Czy MRR przygotowywało krajową strategię rozwoju regionalnego, ponieważ musiało, czy też chciało stworzyć dokument, który zapewni skuteczne wykorzystywanie potencjałów wszystkich regionów?
2) W odważnym myśleniu o przyszłości nie powinniśmy myśleć o ograniczeniach.	Ograniczenia – jeśli je zdefiniujemy – postaramy się pokonać dzięki realizacji różnych celów, a te opracowujemy dopiero po diagnozach.
3) Nawet bardzo odważna wizja lidera na początku procesu budowania strategii mobilizuje i ukierunkowuje prace zespołu.	Czy zarząd województwa przystępuje do prac nad aktualizacją strategii z wizualizacją przyszłości szerszą niż chęć „dopasowania się" do zapisów KSRR? Na pewno tak, ponieważ bez diagnoz wie, że trzeba będzie podjąć wyzwania związane z innowacjami, konkurencyjnością itp. Zarząd to wie przed przystąpieniem do diagnoz, a tym bardziej przed ich wynikami. Dlaczego zatem nie powiedzieć już na starcie, dobitnie, jaką wizję województwa ma zarząd?
4) Rozpoczęcie procesu budowania strategii jest efektem chęci zrealizowania czegoś, osiągnięcia jakiegoś dalekosiężnego celu, a opisanie go stanowi właśnie wizję.	Niestety często boimy się uzewnętrznić nasze marzenia i aspiracje – głównie z obawy przed ośmieszeniem się i atakami politycznymi. Niestety, często wolimy najpierw dokładnie zdiagnozować nasze problemy, przedstawić listę niemożności i dopiero wówczas zaproponować ostrożny zapis przyszłości.
Wizja po diagnozach	**Komentarz**
1) Najpierw musimy dokonać rzetelnej diagnozy, by móc powiedzieć, czego brakuje naszej jednostce.	Zakładamy, że zarząd województwa, prezydent czy burmistrz to ludzie, którzy zupełnie nie znają środowiska, którym zarządzają.
2) Wizja powinna być opracowana, gdy określone są wszystkie cele i programy – wizualizuje planowany stan docelowy.	Argument brzmi fałszywie, tym bardziej że zwolennicy tego podejścia sugerują, iż na przyszłość danej organizacji wpływa mnóstwo czynników zewnętrznych, gdy mówią o tym, by wizji nie formułować. A czy na te cele również nie wpływają czynniki zewnętrzne?
3) Wizja po diagnozie nie jest fantastyką, lecz odpowiedzią na bardzo konkretne problemy.	Nie dajmy się oszukać – nawet najlepsza diagnoza nie zmieni faktu, że przyszłość jest w „ciągłym ruchu", a ponadto zdefiniowanie licznych problemów skutkuje tym, że nasza wizja stara się odnieść do każdego z nich i w efekcie uzyskujemy fantastyczny esej.
4) Wielu ekspertów nie jest w stanie formułować wizji danej jednostki bez jej bardzo dogłębnego zbadania.	I bardzo dobrze, ponieważ to nie jest zadanie ekspertów, nawet najlepszych. Oni mogą co najwyżej wesprzeć lidera w sposobie sformułowania zrozumiałego przekazu.

Źródło: Argumenty zebrane na podstawie doświadczeń własnych oraz: W. Kłosowski, J. Warda, 2001; G. Gorzelak, B. Jałowiecki, 2000; M. Robert, 2006.

3.2. Problem: Czy strategia powinna mieć sformułowaną misję?

O ile w przypadku wizji nie mamy żadnych wątpliwości, o tyle formułowanie misji w dokumencie strategicznym uważamy za mocno dyskusyjne – ale głównie ze względu na pojawiające się w tym zakresie błędy. Dzieje się tak dlatego, ponieważ w praktyce spotykamy:

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

W najogólniejszym ujęciu misja to: **sens istnienia, cel do spełnienia (ale nie osiągnięcia), powód, dla którego coś istnieje**.

Można zatem oczekiwać, że misja organizacji będzie określała 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 RP.

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 – przyp. red.] 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. J. Sutherland i D. Canwell (2007, s. 123) w taki sposób definiują misję: „opisuje ona w bardzo prosty i zwięzły sposób biznesową wizję organizacji. Powinna zawierać podstawowe wartości i główny cel jej istnienia. Z reguły dotyczy przyszłości, a szczególnie sposobu realizacji wizji".

Oryginalność sformułowania misji będzie zatem polegała na tym, że oczywiste dla administracji kwestie opowiemy w sposób możliwie oryginalny literacko. **Nie oznacza to, że nie warto teoretycznie 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 w rozporządzeniach, uwypuklane przez obecne kierownictwo, można oczekiwać samych pozytywów.

Ponadto niektórzy autorzy (np. Kłosowski, Warda, 2001) wyraźnie zalecają opracowanie misji gminy, skierowanej do wewnętrznych odbiorców, jak i odbiorców zewnętrznych. Autorzy wychodzą z założenia, że (s. 267): „deklaracja misji gminy nie może spełniać takiej roli, jak deklaracja misji organizacji prywatnej: nie może deklarować generalnego celu gminy". Argumentują oni słusznie, że na zewnętrz trudno znaleźć adresatów zainteresowanych zapisami ustawowymi, zaś wewnątrz środowiska ustawowe zapisy

identyczne dla wszystkich gmin nie sprzyjają budowaniu lokalnej tożsamości. Jednak trudno zgodzić się z zaleceniami stosowania dwóch misji (wewnętrznej i zewnętrznej), co zresztą nie jest przyjęte na szerszą skalę (a w przypadku strategii wojewódzkich nie było wcale stosowane). Celem deklaracji misji „na zewnątrz" miałoby być wskazanie przewag komparatywnych jednostki, zaś misja „wewnętrzna" miałaby wskazywać główne kierunki i priorytety w działaniach. Wydaje się, że przywoływane w omawianej pozycji przykłady raczej mają charakter sloganów promocyjnych, co tylko utwierdza nas w przekonaniu, że nie powinniśmy w dokumencie strategicznym podejmować tematu misji organizacji.

Inaczej jest z misją dokumentu. Przygotowanie strategii może zapoczątkować proces, który ma nas dokądś doprowadzić. Misją mapy jest pomoc w odnajdywaniu różnych miejsc. Misją mapy może być zapewnienie bezpieczeństwa. Zatem i strategii możemy nadać pewien głębszy sens. Dokument ten, a przede wszystkim jego przygotowanie, służyć ma ludziom, którzy zechcą do niego zajrzeć. To my określamy sens tego dokumentu. Warto to zapisać, by strategii zalegających na półkach urzędów było jak najmniej.

3.3. Problem: Jak sformułować wizję?

Możemy wskazać kilka kroków, które pomogą nam w formułowaniu wizji. Oto one:

- wyobraź sobie, jak powinna wyglądać twoja gmina czy województwo za 10 lat; postaraj się w żaden sposób nie ograniczać w wyobrażeniach (i tak będziesz to robił podświadomie), ale nadaj swojemu wyobrażeniu możliwie wyrazisty obraz;
- zapisz, jakiego rodzaju podmioty (ludzie, instytucje, organizacje) występują w twoim wyobrażeniu;
- zapisz, jakiego rodzaju relacje występują w twoim wyobrażeniu;
- teraz do każdego z podmiotów dopisz jego cechy, które powinien mieć, jeśli twoja wizja się zmaterializuje;
- do każdego z procesów dopisz po kilka synonimów, postaraj się też uszczegółowić procesy;
- zacznij „bawić się" wypisanymi wyrazami, zwrotami w celu ich uporządkowania. Staraj się za każdym razem pamiętać, że zdania, które powstają na skutek tej zabawy, mają ważne zadanie:
  - muszą być łatwe do zrozumienia,
  - powinny ułożyć się w „nieodpartą" całość,
  - powinny być pozytywne, w końcu wizja ma jednoczyć,
  - powinny oddawać sens twojej początkowej wizji;
- postaraj się sformułować jedno lub więcej zdań, które będą oddawać sens twojej wizji.

W tym miejscu można zakończyć etap dawania rad. Wyniki pracy zależą nie tylko od twojej inwencji, początkowego wyobrażenia, ale również od tego, w jaki sposób i w jakim zakresie zaangażujesz do współpracy przy tworzeniu wizji swoich współpracowników.

Poniżej podajemy kilka przykładów wizji, które krótko charakteryzujemy.

PRZYKŁAD!

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 s. tekstu.

PRZYKŁAD!

Wizja w *Strategii Rozwoju Miasta Świętochłowice*:

„Świętochłowice chcą być miastem:

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

PRZYKŁAD!

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".

3.4. Problem: Jak sformułować misję dokumentu?

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 się z mieszaniem misji organizacji i misji dokumentu. Nie dziwi, że znaczna część strategii pisanych na wszystkich poziomach administracji **nie posiada 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*.

Jeżeli już przystępujemy **do sformułowania misji dokumentu**, odpowiedzmy na następujące pytania:

- **dlaczego przystępujemy do przygotowania dokumentu?** Wprawdzie odpowiedź wydaje się bardzo oczywista, jednak nie zawsze musi być taka sama w różnych jednostkach administracji. Przykładowe odpowiedzi brzmią: warto planować strategicznie; planując przyszłość, czujemy się bezpieczniej, pewniej; przy tak wielu problemach warto uporządkować swoje działania; dokument, który przygotowujemy, ma wesprzeć proces zarządzania strategicznego w naszym regionie itd.;
- **kto będzie głównym odbiorcą dokumentu strategicznego?** Zauważmy, że nie wszystkie dokumenty mają tych samych użytkowników. Wystarczy porównać ze sobą strategię rozwoju gminy i strategię rozwoju województwa. Tę drugą czytają na poziomie lokalnym głównie politycy, ludzie aktywnie zajmujący się procesami rozwojowymi. Strategia gminy ma charakter lokalny i będzie bliska społeczności danej jednostki. Jeszcze większe różnice występują przy strategiach sektorowych lub tematycznych;
- **jakie jest miejsce naszego dokumentu w systemie dokumentów strategicznych?** Strategii w obecnych czasach mamy bardzo dużo (niektórzy twierdzą, że zbyt dużo). Strategię rozwoju województwa możemy tworzyć m.in. w kontekście strategii krajowych. Strategia innowacyjności może być traktowana jako uszczegółowienie tych samych dążeń samorządu regionalnego, zapisanych w strategii ogólnej, ale w zakresie innowacji. Podobną analogię możemy wskazać w przypadku strategii rozwoju transportu miejskiego – jest ona uszczegółowieniem działań miasta zapisanych w strategii ogólnej.

Odpowiedź na te trzy pytania przybliży nas do sformułowania, które oczywiście może być zbliżone do tych, które zapisały sobie inne samorządy. Gdzie zatem szukać wyjątkowości i czy musi ona być? Sformułowanie misji dokumentu – realizowane na warsztatach strategicznych – może być tworem pobudzającym do myślenia, działania. Dobrze zapisana misja dokumentu odpowie każdemu czytelnikowi na pytanie, po co strategia jest i przekona go, że administracja realizuje coś ważnego.

Dlatego warto unikać w misji różnego rodzaju definicji, sformułowań wyjętych niczym z podręcznika. Nie edukujmy czytelników, napiszmy im prosto, dlaczego przygotowaliśmy tę strategię. W takich podręcznikowych misjach jest mało lokalności (zob. przykład z Międzylesia).

PRZYKŁAD!

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 rolą wyrażającą odrębność organizacji, buduje jej image. Rolą misji jest określenie generalnego kierunku działania, uzasadnienie przyjęcia określonych celów strategicznych, nadanie kierunku funkcjonowania poszczególnym uczestnikom społeczności".

Formułując misję, wykorzystajmy szansę pokazania szerszego kontekstu naszych działań. Przykład z województwa warmińsko-mazurskiego wydaje się na pierwszy rzut oka bardzo poprawny. Wyraźnie określono zadanie, jakie stoi przed strategią innowacyjności. Ale pamiętajmy, że jednym z naszych problemów jest to, że tak mało podmiotów jest zaangażowanych w sferę innowacji i innowacyjności. Szczególnie wyraźnie widać to na przykładzie wielu samorządów lokalnych, które twierdzą, że innowacyjnością zajmują się województwa. Można zatem – w kontekście omawianego przykładu – zadać co najmniej dwa pytania uzupełniające:

- czy sama strategia ma inspirować i koordynować?,
- czy innowacyjna specjalizacja regionu jest zjawiskiem samym w sobie czy częścią szerszej rzeczywistości?

PRZYKŁAD!

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".

Biorąc pod uwagę te pytania, można by zaproponować następujący zapis misji strategii, uwzględniający punkt widzenia przytoczony w omawianym przykładzie: **„Misją Regionalnej Strategii Innowacyjności jest wsparcie działań samorządu województwa i samorządów lokalnych w realizacji strategii rozwoju społeczno-gospodarczego, poprzez inspirowanie i koordynowanie działań w kierunku mobilizacji kapitału społecznego, rozwoju innowacyjnego potencjału gospodarczego i naukowo-badawczego. Regionalna Strategia Innowacyjności powinna przyczynić się do wykreowania gospodarczej specjalizacji regionalnej o dużym udziale innowacji".**

Powyższa propozycja zwraca uwagę na następujące kwestie:

- wyraźne wskazanie, że głównym realizatorem strategii jest samorząd terytorialny,
- strategia ma dwie funkcje: koordynującą i inspirującą,
- kluczowe zagadnienia to kapitał społeczny, potencjał gospodarczy, potencjał naukowo-badawczy, specjalizacja regionalna.

W tym miejscu warto odnieść się do ciekawego zapisu misji strategii pomorskiej. W pierwszej kolejności zwraca uwagę fakt stosowania wyjaśnienia, czym jest misja. Można z tą definicją nie zgodzić się, ale bardzo interesujące są elementy rozszerzenia podstawowej definicji misji. Autorzy zaproponowali:

- zasady działania w realizacji wizji,
- kolejność działań,
- określenie niebezpieczeństw.

PRZYKŁAD!

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".

Misja w *Strategii Rozwoju Gminy Walim na lata 2000–2006*:

„W kroku trzecim Komitet Sterujący zdefiniował misję jako precyzyjną konkretną odpowiedź na wizję strategiczną:
- zapewniającą 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".

…

Zadanie 4.
Diagnoza strategiczna

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**. Istnieje co najmniej kilka argumentów, które powinny przekonać osoby wątpiące w zasadność tworzenia diagnozy do jej rzetelnego przeprowadzenia:

- po pierwsze rzetelna diagnoza strategiczna jest **warunkiem użyteczności** opracowywanych na jej podstawie **celów rozwojowych**, a w efekcie – stanowi podstawę rozwoju jednostki;
- po drugie **niektórych z nas obligują zapisy** ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, z których wynika, że diagnoza powinna być elementem każdego dokumentu-strategii, obok celów rozwoju, wskaźników realizacji czy ram finansowych. Jeżeli coś musimy wykonać, warto robić to rzetelnie;
- po trzecie **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. W niektórych przypadkach np. administracji rządowej lub samorządu regionalnego, diagnozy są bardzo obszernymi dokumentami. Dlatego w strategii umieszczana jest często **synteza diagnozy**;
- po czwarte z rzetelnej diagnozy **naprawdę możemy dowiedzieć się wielu ciekawych i ważnych informacji** – nawet jeśli uważamy się za specjalistów w danej dziedzinie. Lider, 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 wiele nowego – nie wniesie do ich wiedzy. Jednak **bardzo ważną funkcją diagnozy jest wyselekcjonowanie informacji potrzebnych w procesie planowania**. Ponadto nieraz byliśmy świadkami interesujących dyskusji nad interpretacją różnych wyników, z których uczestnicy warsztatów wychodzili z przekonaniem o zdobyciu nowych informacji;

- po piąte 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 Lokalnych i inne statystyki GUS;
- wreszcie po szóste rzetelna diagnoza **ułatwi nam dalsze prace**. Jeśli więc nie przekonują nas inne merytoryczne argumenty, warto chociażby pomyśleć o „własnym komforcie". Według W. Kłosowskiego i J. Wardy (2001), autorów poradnika dotyczącego opracowywania strategii rozwoju skierowanego do samorządowców, trudności napotkane na dalszych etapach pracy nad strategią świadczą na ogół o niesolidnym przygotowaniu diagnozy.

Ważne jest, aby przed przystąpieniem do sporządzania diagnozy dokładnie zaplanować swoją pracę. Określenie zakresu tematycznego, przestrzennego i czasowego diagnozy jeszcze przed przystąpieniem do zbierania danych pozwoli nam nie tylko lepiej zorganizować działania, ale także zaoszczędzić niepotrzebnej pracy, czasu oraz pieniędzy. Dlatego najpierw musimy sobie odpowiedzieć na kilka kluczowych pytań:

- **co?**, czyli jakie dziedziny objąć analizą? (zob. 4.1),
- **kiedy?**, czyli jak daleko sięgać w przeszłość i jak daleko wybiegać w przyszłość? a może ograniczyć analizy jedynie do teraźniejszości? (zob. 4.2),
- **gdzie?**, czyli czy objąć analizą jedynie naszą jednostkę, czy też warto spojrzeć także na jej otoczenie? (zob. 4.3),
- **skąd?**, czyli z jakich źródeł informacji skorzystać? czy będziemy opierać swoje analizy na danych zastanych, czy przeprowadzimy specjalne badania? (zob. 4.4),
- **jak?**, czyli jakich metod użyć do sporządzenia diagnozy? (zob. 4.5),
- **jak długo?**, czyli ile czasu potrzebujemy na opracowanie diagnozy?,
- **za ile?**, czyli ile środków finansowych jest nam potrzebnych?

Trudno jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, ile czasu będzie nam potrzebne na sporządzenie diagnozy, ponieważ wpływa na to wiele elementów, m.in. są to:

- **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 – pod koniec roku przedsiębiorcy mają mniej czasu na udział w badaniach, a w czasie wakacyjnym trudniej jest spotkać przedstawicieli organizacji pozarządowych w małych miastach).

Jeszcze trudniej odpowiedzieć na pytanie, ile sporządzenie diagnozy powinno kosztować. Lista czynników, od których zależy cena diagnozy jest zdecydowanie dłuższa niż w przypadku potrzebnego czasu. Z uwagi na fakt, że opracowanie diagnozy (i całej strategii) najczęściej finansowane jest z budżetu jednostki administracyjnej, decyzja ta jest przede wszystkim decyzją polityczną. Od niej zależy poziom finansowania działań, a tym samym ich zakres, szczegółowość analiz, liczba zaangażowanych partnerów, wnikliwość konsultacji społecznych.

Zagadnienie czasu oraz pieniędzy podejmowane już było w rozdziale dotyczącym harmonogramu oraz oszacowania kosztów całej strategii (zob. 2.1 i 2.2). Wiemy więc, że w praktyce najczęściej okazuje się, że dwa zadane powyżej pytania są czysto teoretyczne, ponieważ stykamy się z twardą rzeczywistością, gdzie zarówno czas, jak i pieniądze są silnie ograniczone. Zamiast pytań: ile czasu oraz pieniędzy potrzebujmy?, musimy raczej odpowiedzieć sobie na pytanie: jak w warunkach ograniczonego czasu i pieniędzy sporządzić **rzetelną** diagnozę? I wracamy do pierwszych pięciu pytań (co?, kiedy?, gdzie?, skąd? i jak?), na które odpowiemy poniżej.

ZAPAMIĘTAJ!

Dobre zaplanowanie prac nad diagnozą i odpowiedź na podstawowe pytania (co?, kiedy?, gdzie?, skąd? i jak?) przed przystąpieniem do zbierania danych pozwoli nam zaoszczędzić zarówno czas, pieniądze, jak i potrzebny wysiłek.

4.1. Problem: Zakres tematyczny diagnozy

Naturalną pokusą jest dążenie do zebrania możliwie wielu informacji z możliwie szerokiego zakresu, przy użyciu możliwie wielu dostępnych źródeł.

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 istniejącego stanu. 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 przede wszystkim uniknąć chaosu i natłoku informacji.

PRZYKŁAD!

„Strategię poprzedzał żmudny proces zbierania danych liczbowych opisujących wszystkie dziedziny życia mieszkańców i wszystkie obszary, które są zadaniami własnymi lub zleconymi samorządu gminy".

Źródło: Strategia Rozwoju Gminy Mosina na lata 2003–2013, s. 6.

Odpowiedź na powyższe pytanie nie jest jednoznaczna i może być różna w zależności od wielkości i znaczenia analizowanej jednostki lub sektora czy branży, jej specyfiki, a także od przyjętej metody (tabela 7). Podstawą wyboru analizowanych dziedzin są: **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 dla turystyki, na zasobach przyrodniczych czy uwarunkowaniach 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. **Punktem wyjścia do procesu zbierania danych powinna być wymiana informacji między osobami, które o danej jednostce terytorialnej czy sektorze gospodarki wiedzą najwięcej**, często przy udziale ekspertów, którzy dostarczają wiedzy o ogólnych trendach zewnętrznych. Pozwala ona na wstępne wyselekcjonowanie dziedzin, które powinny stanowić przedmiot analizy.

Tabela 7. Przykładowe różnice w zakresie tematycznym diagnoz sporządzanych 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 zróżnicowań międzyregionalnych	***	**	*	*

* – możliwe wystąpienie zagadnienia w diagnozie,
** – częste występowanie zagadnienia w diagnozie,
*** – bardzo częste występowanie zagadnienia w diagnozie.

Źródło: Opracowanie własne.

Oprócz specyficznych uwarunkowań danej jednostki, elementem różnicującym zakres tematyczny diagnozy różnych jednostek jest ich wielkość lub szczebel administracji oraz znaczenie jednostki. Inne elementy będą miały kluczowe znaczenie dla małej gminy wiejskiej, inne natomiast okażą się kluczowe w diagnozie na poziomie kraju (tabela 7). Przykładowo na poziomie kraju z pewnością 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 poziome 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.

PRZYKŁAD!

Tabela 8. Przykłady dziedzin analizowanych w diagnozach strategii 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 teleinformacyjna, 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 polskich województw.

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 istotna. Mogą się w nich bowiem kryć ważne ograniczenia lub szanse, które należy wziąć pod uwagę przy konstruowaniu strategii.

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 postaci),
5) struktura i organizacja społeczna (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),
7) poziom satysfakcji (obywateli, zatrudnionych, podmiotów gospodarujących na naszym terenie, przebywających).

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

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 ciągle trwającej dyskusji na temat ich przyszłości) czy poziom życia (będący wyrazem coraz większej wagi przywiązywanej do jakości życia obok twardych czynników społeczno-gospodarczych).

PRZYKŁAD!

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

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. Często dużo ważniejszy od rzetelności 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 N. Vanhove (2000):

- **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". Zdecydowanie większą rolę odgrywa fakt, czy dużo czasu potrzebujemy na dotarcie do centrów rozwojowych Europy. Ponadto istotne jest, czy nasz kraj, region, gmina mają 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 osób z wyższym wykształceniem. Coraz częściej przedsiębiorcy zwracają uwagę na takie zagadnienia, jak: dyscyplina pracy, zaangażowanie, zaufanie itp. Istotny jest również ogólny duch przedsiębiorczości;

- **warunki edukacyjne i szkoleniowe** – skoro jakość siły roboczej stanowi jeden z ważniejszych czynników lokalizacji, konieczne jest zdiagnozowanie warunków organizacyjno-infrastrukturalnych do budowania tego potencjału;

- **jakość życia** – powinna być możliwie szeroko rozpoznana, choć syntetycznym wskaźnikiem są migracje ludności. Ponadto warto zwrócić uwagę na fakt, że zbyt duże nagromadzenie ludności w jednym miejscu może świadczyć o jego atrakcyjności osiedleńczej, ale z drugiej strony 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 (tj. 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 posiadają 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 gładkiego asfaltu czy szczelnej kanalizacji jest ważne, ale zazwyczaj jest tak, że to infrastruktura „podąża" za ludźmi.

Ponadto ważna jest analiza naszego potencjału w kontekście relacji z otoczeniem. Jak szerokie otoczenie powinno nas interesować – zastanowimy się jeszcze w rozdziale dotyczącym zakresu przestrzennego diagnozy (zob. 4.3), ale warto przy tej okazji nakreślić zakres tematyczny tych analiz:

- **rozwój ekonomiczny sąsiadów** – to nasi sąsiedzi stają z nami najczęściej do konkurencji, dlatego 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 konkurowania 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 do innych miejsc. 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.

Przede wszystkim należy jednak pamiętać, że **rzeczywistość jest dużo bardziej skomplikowana i nie daje się tak łatwo „zaszufladkować"** do wyszczególnionych przez nas wcześniej dziedzin. Autorzy *Wyspy szans – jak budować strategie rozwoju lokalnego* przestrzegają, aby

nie zastanawiać się np. czy oczyszczalnia ścieków należy do kategorii „ekologia", „gospodarka", „ład przestrzenny" czy „zagadnienia inwestycyjne". W zamian za to należy opisać wielokrotnie w różnych rozdziałach raportu odmienne znaczenie gminnej oczyszczalni z różnych punktów widzenia – w aspekcie jej znaczenia dla środowiska, jakości miejsca zamieszkania, gospodarki, ładu przestrzennego i finansów gminy (Kłosowski, Warda, 2001). Ta wskazówka powinna przyświecać nam przy opracowywaniu diagnozy.

ZAPAMIĘTAJ!

Nie traktujmy wyróżnionych kategorii tematycznych bardzo sztywno. To nie „odrębne szufladki", do których rozkładamy poszczególne elementy lokalnej rzeczywistości, ale punkty widzenia, z jakich kolejno patrzymy na rzeczywistość.

Ciekawym przykładem diagnozy sporządzonej według takiej koncepcji jest diagnoza podolsztyńskiej gminy Dywity, gdzie autorzy starali się odpowiedzieć na pytanie, w jakim zakresie gmina jest konkurencyjna, a gdzie są jej największe słabości. Taka analiza została przeprowadzona z czterech różnych perspektyw (tabela 9):

- **konkurencji o mieszkańców** (ze względu na intensywny proces suburbanizacji),
- **konkurencji o inwestorów** (ze względu na lokowanie firm w sąsiedztwie dużego ośrodka miejskiego – dostępność działek i tańsze koszty funkcjonowania),
- **konkurencji o turystów** (głównie mieszkańców Olsztyna, wykorzystujących przyległe do miasta tereny w celach rekreacyjnych i wypoczynkowych),
- **konkurencji o fundusze publiczne** (które są przedmiotem zainteresowania prawdopodobnie wszystkich gmin w Polsce – zob. *Strategia Rozwoju Gminy Dywity do 2020 r.*, s. 4–5).

Tabela 9. Wymiary konkurencji jednostek terytorialnych

Filary rozwoju	Konkurencja o:			
	mieszkańców	inwestorów	turystów	fundusze publiczne
Zatrudnienie	***	***	*	**
Baza rozwoju	***	**	**	**
Zalety lokalizacji	***	***	*	**
Zasoby wiedzy	***	**	*	**

*** – znaczenie duże i wielowymiarowe,
** – znaczenie duże w określonych aspektach,
* – znaczenie pozytywne, ale w ograniczonym wymiarze

Źródło: W. Dziemianowicz, 2008.

Inną kwestią, z którą z pewnością przyjdzie nam się zmierzyć przy okazji opracowywania diagnozy, jest stopień szczegółowości analiz. Tu ponownie pokutuje przekonanie, że im bardziej szczegółowe będą analizy, tym lepiej. Nie pochwalamy powierzchowności analiz, natomiast zbytnia drobiazgowość i wnikliwość w pewnych zagadnieniach tylko „zaciemnia" nam obraz rzeczywistości. Istnieje wiele przykładów opracowań diagnostycznych, które wydają się zbyt mocno zagłębiać w różne obszary. Zawsze warto **zadać pytanie o sens takiego działania, na ile analizowane przez nas informacje faktycznie mogą przyczynić się do lepszego poznania naszej jednostki i zbudowania planu strategicznego**, np. można zastanowić się:

- czy omawianie historii służy wyciągnięciu wniosków na dziś, czy też ma zaprezentować umiejętności literackie twórcy diagnozy lub też być swego rodzaju monografią historyczną?;

PRZYKŁAD!

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 obecnego, liczył bowiem 1035 km^2 (obecnie 712 km^2). 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 zostal okrojony terytorialnie. Część terenów z miasta 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 km^2. Zmniejszyła się, co zrozumiałe, liczba mieszkańców. O ile w 1846 roku Ziemię Pleszewską zamieszkiwało 52 123 mieszkańców, to w 1910 roku jedynie 37 362. Z danych statystycznych z początków XX w. wynika, że w 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.

- czy faktycznie dla zdiagnozowania sytuacji w powiecie informacje o „tłustych, plastycznych i bezwapiennych pstrych iłach" są niezbędne?

PRZYKŁAD!

Czy i co powinniśmy wiedzieć o mioceńskiej fazie rzeczno-jeziornej?

„Terytorium powiatu jarocińskiego leży w obrębie monokliny przesudeckiej. Na utworach piętra podlaramijskiego natrafia się skały czerwonego spągowca, sprzyjające akumulacji gazu ziemnego. Trzeciorzęd, to za wyjątkiem krótkotrwałej transgresji morza oligoceńskiego, obszar lądowy z intensywnymi procesami wietrzenia, erozji i denudacji i dopiero w neogenie, po początkowej mioceńskiej fazie rzeczno-jeziornej, w wyniku obniżenia terenu, powstało zajmujące całą Wielkopolskę jezioro plioceńskie. Czwartorzęd zaznacza się na terenie powiatu zarówno utworami plejstocenu, jak i holocenu".

Źródło: Strategia Rozwoju Powiatu Jarocińskiego na lata 2002–2011, s. 12.

Oczywiście treści geologiczne i historyczne mogą pełnić ważną rolę w diagnozie, ale pod warunkiem, że wnoszą istotną wartość 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 dokonujmy selekcji wydarzeń. **PRZYKŁAD!**

„W 1918 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 1989 roku oraz perturbacje związane z przedsiębiorstwem doprowadziły ją do upadku, co niekorzystnie odbijało się na kondycji miasta. Sytuację zmienił rok 1995, w którym powstala 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 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. Sama inwentaryzacja bez dodatkowego **komentarza**, dotyczącego np. możliwości wykorzystania tych zasobów, jest niewystarczająca. Fakt istnienia w danej jednostce terytorialnej 257 organizacji pozarządowych nie niesie za sobą żadnych informacji (zob. ramka poniżej). Najważniejsze kwestie nie zostały bowiem poruszone:

- **jaki jest potencjał tych podmiotów?**, jaki jest zakres ich działalności oraz skala oddziaływania? jaka jest ich aktywność?,
- **czy zaspokajają potrzeby mieszkańców?**,
- **jak prezentuje się nasz potencjał** w zakresie organizacji pozarządowych **na tle innych podobnych jednostek?**, czy „257 organizacji pozarządowych w powiecie" to powód do dumy, przeciętne osiągnięcie czy raczej niechlubny wyjątek wśród innych powiatów? (zob. 4.3).

Dopiero taka analiza staje się wartościowa w kontekście oceny silnych i słabych stron naszej jednostki, stanowiąc punkt wyjścia do dalszych analiz.

Podanie liczby organizacji społecznych stanowi tylko część diagnozy **PRZYKŁAD!**

ORGANIZACJE POZARZĄDOWE

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

- stowarzyszenia zarejestrowane w KRS – 183,
- stowarzyszenia kultury fizycznej nieprowadzące działalności gospodarczej – 33,
- uczniowskie kluby sportowe – 26,
- stowarzyszenia zwykłe – 5,
- fundacje – 10.

Ponadto na terenie powiatu kwidzyńskiego działają 34 ochotnicze straże pożarne".

Źródło: Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Powiatu Kwidzyńskiego, s. 8.

ZAPAMIĘTAJ!

Diagnoza to nie inwentaryzacja stanu istniejącego czy „fotografia przeszłości". Zawsze należy zadać sobie pytanie, czy dana informacja wniesie „nową jakość" do naszej analizy, czy przybliży nas do poznania silnych i słabych stron naszej jednostki lub szans i zagrożeń w otoczeniu.

4.2. Problem: Zakres czasowy diagnozy

Jeśli określimy już zakres tematyczny diagnozy, powinniśmy zastanowić się, w jakiej perspektywie czasowej przedstawiać analizowane zjawiska. Diagnoza w kontekście czasu może być podzielona na część statyczną i część dynamiczną. Zamiast odpowiadać sobie na pytanie, która z nich jest bardziej wartościowa, lepiej zastanowić się – do przedstawienia których zjawisk warto wykorzystać analizę statyczną, gdzie natomiast bardziej przydatna okaże się analiza dynamiczna.

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

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

- **problem najświeższych możliwych danych statystycznych** – należy pogodzić się z faktem, że niektóre dane statystyczne pojawiają się najczęściej z rocznym opóźnieniem (czasem nawet większym). W związku z tym przygotowując diagnozę w pierwszym półroczu, bardzo często bazujemy na danych nie z poprzedniego roku, ale sprzed 2 lat. Posługując się danymi starszymi, musimy sobie zadać pytanie, czy czas, jaki minął, nie wpłynął znacznie na zmianę ich wartości. Przykładem źródła danych, które do niedawna przysparzało jeszcze wielu takich dylematów, był *Narodowy Spis Powszechny Ludności*, który został ostatnio przeprowadzony w 2002 r. Obecnie jednak dostępne są już wyniki *Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań* z 2011 r. Dane typu ludność, według narodowości, czy język, jakim respondenci posługują się w domu, odznaczają się bardzo dużą stałością, w przeciwieństwie do struktury wykształcenia czy ruchów migracyjnych;
- **problem porównywalności danych aktualnych** – najbardziej aktualne dane znajdują się zazwyczaj w urzędzie, który dokonuje diagnozy. Najlepszym przykładem 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 mało przydatne, jeżeli nie możemy ich odnieść do tak samo świeżych danych z innych np. miast i gmin (zob. 4.4).

Diagnoza dynamiczna – to analiza polegająca na obserwacji zjawisk w przyjętym przedziale czasowym (zebrane dane z kilku lat tworzą **szereg czasowy**). Spojrzenie na zjawiska, fakty z perspektywy czasu pozwala nam uchwycić pewne tendencje i stanowi podstawę 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:

- określić kierunek zmiany,
- określić dynamikę zmiany,
- określić „punkty przełomowe",
- wyznaczyć trend zmian w przyszłości.

PRZYKŁAD!

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".

Stosując analizę dynamiczną, powinniśmy postawić sobie następujące pytania:

- jak daleko sięgać w przeszłość i jak daleko wybiegać w przyszłość?,
- które zjawiska warto analizować w perspektywie historycznej, a dla których zjawisk warto przeprowadzać prognozy?

Z reguły przyjmuje się, że do wyznaczenia trendów potrzebujemy danych 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. Problem ze zmianą granic jednostek podstawowych dotyczy także danych zbieranych na bazie nomenklatury NUTS (*Nomenclature of Units for Territorial Statistics*) – NUTS 1, NUTS 2, NUTS 3 – gdyż granice tych jednostek ulegały korektom, a w 2003 r. dość istotnym zmianom uległa cała hierarchia tych jednostek. Korekty dotyczyły m.in. przemianowania dawnych – NUTS 4 i NUTS 5 na jednostki tzw. lokalne – LAU 1 i LAU 2. Brak porównywalności wyników może wiązać się także ze zmieniającą się metodologią zbierania danych.

Różny sposób zbierania danych, a w efekcie ich niekompatybilność z aktualnymi danymi czy ewentualne zmiany granic jednostek to czynniki, które 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.

W ostatnim okresie obserwujemy duży wzrost zainteresowania prognozami w pracach nad dokumentami strategicznymi.

PRZYKŁAD!

Prognozy podnoszą wartość diagnozy.

Tabela 10. Ludność miasta Mielca w wieku produkcyjnym i nieprodukcyjnym w latach 2005–2020

Rok	Ogółem	Wiek					
		przedprodukcyjnym		produkcyjny		poprodukcyjny	
		liczba osób	%	liczba osób	%	liczba osób	%
2005	61 200	14 958	21,5	43 000	66,0	8100	15,5
2010	66 300	14 151	23,1	39 110	63,7	8074	13,2
2015	67 900	13 526	22,1	39 506	64,4	8256	13,5
2020	69 400	14 000	20,2	41 500	59,8	13900	20,0

Źródło: Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Miasta Mielec na lata 2007–2015 z prognozą do roku 2020.

Należy jednak pamiętać, że opieranie wniosków diagnostycznych czy wizji rozwojowej o wyniki prognozy statystycznej może być bardzo ryzykowne, ponieważ **każda prognoza statystyczna** – nawet najlepsza – **obarczona jest błędem statystycznym**. Prognozy są najbardziej trafne, gdy wykonywane są dla zjawisk, które nie podlegają dużym, niecyklicznym wahaniom, np. prognoza liczby ludności, prognoza długości życia. Prognozuje się również zjawiska czysto gospodarcze, jednak w dobie załamania wskaźników w wyniku kryzysu, którego żadne prognozy nie przewidywały, widzimy, jak ryzykowne może być podporządkowanie się w całości wynikom prognozy.

ZASTANÓW SIĘ...

Zastanów się, jak wykorzystać analizę statyczną i dynamiczną do prezentacji zjawisk w Twojej jednostce.

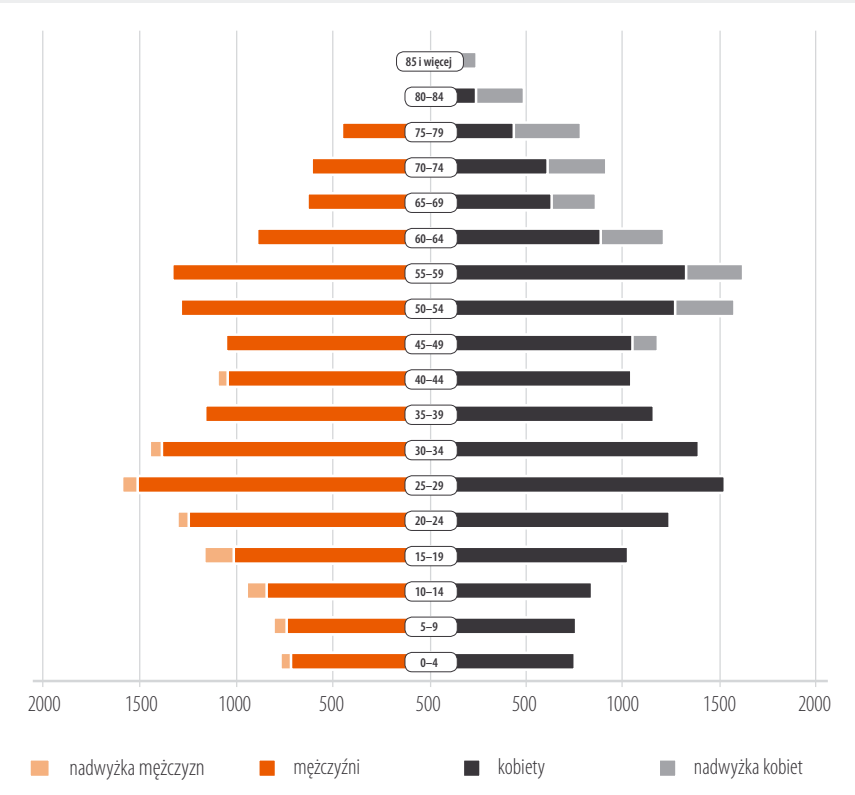
WYKONAJ!

Na podstawie poniżej zaprezentowanych przykładów odpowiedz na pytanie: jakie informacje uzyskujemy dzięki analizie statycznej oraz analizie dynamicznej zjawisk demograficznych w gminie Kraśnik? Jakie są główne różnice między analizą dynamiczną a analizą statyczną?

Przedstawione poniżej przykłady prezentują różne aspekty zjawisk demograficznych w gminie Kraśnik.

PRZYKŁAD!

Wykres 1. Piramida wieku ludności Kraśnika w 2009 r.



Źródło: Strategia Rozwoju Miasta Kraśnik na lata 2011–2020, s. 18.

Tabela 11. Udział ekonomicznych grup ludności w 2009 r.

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
w wieku przedprodukcyjnym	7918	7513	7251	6983	6660	6496	6312	6102
	22%	21%	20%	19%	19%	18%	18%	17%
w wieku produkcyjnym	23 012	23 193	23 251	23 283	23 219	23 032	22 950	22 782
	63%	64%	64%	64%	65%	64%	64%	64%
w wieku poprodukcyjnym	5533	5621	5754	5904	6034	6203	6380	6546
	15%	15%	16%	16%	17%	17%	18%	18%

Źródło: Strategia Rozwoju Miasta Kraśnik na lata 2011–2020, s. 19.

Piramida wieku ludności Kraśnika

Typ piramidy wieku ludności Kraśnika można określić jako zastojowy, czyli taki, w którym liczba ludności nie zmienia się istotnie. Na wykresie można zaobserwować dwa wyraźne „wcięcia" – dla grup ludności między 35. a 50. rokiem życia oraz dla najmłodszych grup wiekowych mieszkańców Kraśnika. Są one odbiciem niżów demograficznych, odpowiednio: lat sześćdziesiątych XX w. oraz przełomu ostatniej dekady XX w. i pierwszej XXI w. Z kolei szersze partie piramidy obrazują wyże demograficzne lat pięćdziesiątych oraz przełomu lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX w. Ponadto piramida wieku wskazuje na przewagę płci: mężczyzn dla młodszych grup wiekowych (związana z większą liczbą urodzeń chłopców) oraz kobiet dla starszych grup wiekowych (związana z dłuższą średnią długością życia kobiet) (*Strategia rozwoju miasta Kraśnik na lata 2011–2020, s. 17–18*).

Udział ekonomicznych grup ludności

Udział grupy ludności w wieku produkcyjnym kształtuje się w Kraśniku na stałym poziomie (ok. 63–65%). Zmiana proporcji następuje jednak w przypadku dwóch pozostałych grup, co jest **oznaką powolnego starzenia się społeczeństwa** (*Strategia rozwoju miasta Kraśnik na lata 2011–2020*, s. 19).

Podsumowując, analizy statyczna i dynamiczna dostarczają nam różnego rodzaju informacji. W analizie statycznej najistotniejsza jest struktura wieku ludności, analiza dynamiczna pozwala nam natomiast na zaobserwowanie stopniowego zmniejszania się udziału osób w wieku przedprodukcyjnym i zwiększaniu osób w wieku poprodukcyjnym, co świadczy o starzeniu się społeczeństwa. Każda z tych grup pozwala nam na uchwycenie innego wymiaru tej samej rzeczywistości. To cel, jaki stawiamy sobie badając dane zjawiska, determinuje użytą przez nas metodę analizy.

ZAPAMIĘTAJ!

Przyszłość jest wynikiem teraźniejszości, a ta z kolei uwarunkowana jest przeszłością. Dlatego w diagnozie nie należy poprzestać jedynie na opisie stanu teraźniejszego. Należy sięgnąć do przeszłości, aby pokazać tendencję zmian oraz dokonać prognoz przyszłości. Aby pokazać stan istniejący, korzystamy z analizy statycznej, natomiast analiza dynamiczna jest przydatna przy pokazywaniu zmian następujących.

4.3. Problem: Zakres przestrzenny diagnozy

Czy naszą analizą obejmujemy jedynie wybraną jednostkę? Przykładowo: czy przygotowując strategię rozwoju dla gminy w obszarze naszego zainteresowania, powinniśmy ująć także inne gminy z powiatu, a może także gminy 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? I jak mamy rozumieć pojęcie „sąsiedztwo"? Te i wiele innych pytań możemy sobie zadać przy określaniu zakresu przestrzennego diagnozy.

PRZYKŁAD!

***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 niebędących 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. Miedzy 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".

Jedno jest pewne: nie funkcjonujemy w próżni, dlatego oprócz naszej jednostki interesuje nas także otoczenie, przy czym otoczenie możemy rozumieć dwojako. Po pierwsze dosłownie – jako bezpośrednie fizyczne sąsiedztwo analizowanej jednostki – w zależności od poziomu analizowanej jednostki – okoliczne gminy, powiaty, województwa czy kraje, mające na nią bezpośredni lub pośredni wpływ. Po drugie przez pryzmat sieci różnych elementów – partnerów, konkurentów, wzorów do naśladowania.

Otoczenie, rozumiane w jeden z powyżej wspominanych sposobów, jest dla nas istotne nie tylko z punktu widzenia wpływu wywieranego na naszą jednostkę (zob. 4.5 i 5.1), ale także jako punkt odniesienia, tło dla obserwowanych u nas zjawisk. Bez tego tła trudno będzie odpowiedzieć na następujące pytania: czy PKB na mieszkańca, wynoszące w Polsce 30 873 zł, świadczy o wysokim poziomie rozwoju kraju, czy przeciętna długość życia kobiet urodzonych w 2009 r., przewidywana na 80 lat, stanowi „dobry wynik"?

Dlatego w analizach poszczególnych jednostek coraz częściej stosuje się metodę porównania z innymi. Interesuje nas odpowiedź na pytanie: jak wyglądamy na tle innych? I tu pojawia się kluczowa kwestia – jakie tło przyjąć. Należy zdać sobie sprawę, że w zależności od

tego wyboru, diametralnie różnie kształtować się może pozycja naszej jednostki. Przy wykorzystaniu wyników analiz dynamicznych najczęściej stosuje się następujące wartości, do których odnosimy sytuację danej jednostki:

- **średnie dla jednostek statystycznych, w których zlokalizowana jest analizowana jednostka:** UE, Polska, odpowiednie województwo, odpowiedni podregion, odpowiedni powiat,
- **średnie dla wybranych (wyselekcjonowanych) według konkretnych kryteriów punktów odniesienia.**

Dobór jednostek do porównań powinien być dokładnie przemyślany pod kątem potrzeb diagnostycznych. Można wskazać kilka kryteriów, jakimi możemy posługiwać się przy wyborze punktów odniesienia:

- **podobieństwo** – wybieramy jednostki podobne do nas pod pewnymi kluczowymi względami. Może to być np. wielkość jednostki mierzona za pomocą kryterium liczby ludności, zamożność mierzona dochodami własnymi, określona struktura gospodarcza lub duże znaczenie turystyki dla rozwoju danej jednostki. Może to być również specyficzne położenie danej jednostki (bliskość wielkich aglomeracji, basen Morza Bałtyckiego, tereny górskie). Celem takich poszukiwań nie jest znalezienie identycznych jednostek, ale porównywalnych punktów odniesienia (dla wskaźników statystycznych możemy przyjąć różnicę 10–15%). Wśród kryteriów wyboru powinien znaleźć się oczywiście również status administracyjny jednostki. Najczęściej przy wyborze kierujemy się jednocześnie kilkoma kryteriami, które pozwalają możliwie dokładnie sprecyzować grupę jednostek podobnych (zob. ramka poniżej);

PRZYKŁAD!

Zmienne wykorzystywane do wyboru jednostek porównawczych na zasadzie kryterium podobieństwa:

„Podczas selekcji gmin o podobnym charakterze uwzględniono następujące kryteria:
- lokalizacja w bezpośrednim sąsiedztwie miast rzędu wielkości Olsztyna (110–250 tys. mieszkańców),
- 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 prawnych (PIT) nie wyższe niż 300 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca".

Źródło: Strategia Rozwoju Gminy Dywity do 2020 r., s. 6.

- **wzorzec** – wybieramy do porównań jednostki będące liderami w określonym zakresie. Takie podejście ma znamiona analizy benchmarkingowej. Pozwala na stwierdzenie, jaki dystans dzieli nas od najlepszych i często wprowadza „wartościowy wstrząs" w myśleniu o naszym państwie, województwie, powiecie czy gminie, stanowiąc podstawę do doskonalenia;
- **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.

Częstym niedopatrzeniem przy dokonywaniu porównań jest brak opisu kryteriów wyboru jednostek porównawczych. Bez znajomości tych kryteriów niemożliwa jest interpretacja otrzymanych wyników.

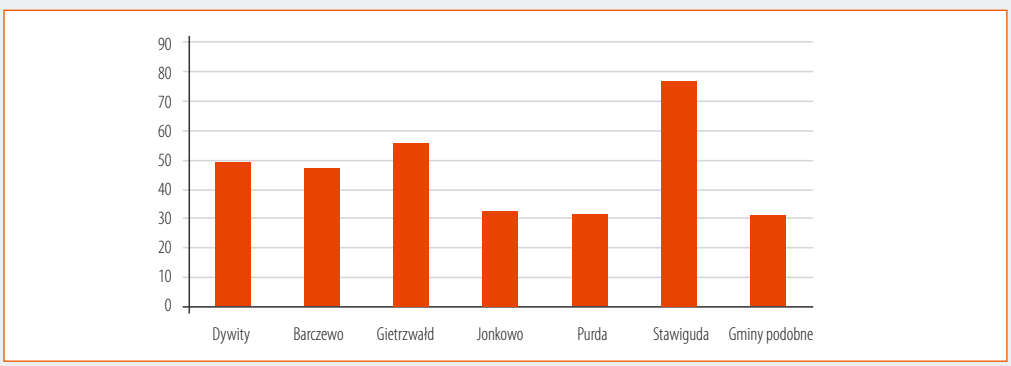
O ile bowiem „usprawiedliwiona" będzie słaba pozycja jednostki na tle liderów w danej dziedzinie, o tyle słaby wynik wśród sąsiadów będzie stanowił już powód do niepokoju.

ZASTANÓW SIĘ...

Na podstawie zamieszczonego poniżej wykresu porównaj, jakie wnioski można sformułować dzięki porównaniu gminy Dywity z jednostkami sąsiednimi (Barczewo, Gietrzwałd, Jonkowo, Purda, Stawiguda,) a jakie zestawiając Dywity z gminami podobnymi (zob. kryteria z przykładu ze strony poprzedniej).

PRZYKŁAD!

Wykres 2. Odsetek ludności korzystającej z kanalizacji



Źródło: Strategia Rozwoju Gminy Dywity do 2020 r., s. 20.

Na podstawie tego przykładu możemy stwierdzić, że Dywity nie należą do liderów gmin powiatu olsztyńskiego w zakresie udziału osób korzystających z kanalizacji, natomiast na tle gmin podobnych, wyłonionych na podstawie wcześniej wyodrębnionych kryteriów, ich pozycja jest zdecydowanie silna (prawie dwukrotnie większa wartość). Ponownie potwierdza się stwierdzenie, że w zależności od przyjętego tła porównania różnie kształtować się może pozycja naszej jednostki (wykres 2).

ZAPAMIĘTAJ!

Jak porównywać się z innymi?

1. Wybierz zagadnienia, które mają być przedmiotem porównania danej jednostki z innymi.
2. Określ kryteria, na podstawie których wyłonisz „tło" porównania (średnie dla jednostek wyższego rzędu, punkty odniesienia według kryterium podobieństwa, wzorca, sąsiedztwa).
3. Wybierz jednostki spełniające przyjęte kryteria porównawcze.
4. Dokonaj analizy pozycji danej jednostki na tle innych. Zinterpretuj otrzymane wyniki.
5. Zamieść opis kryteriów wyboru jednostek porównawczych.

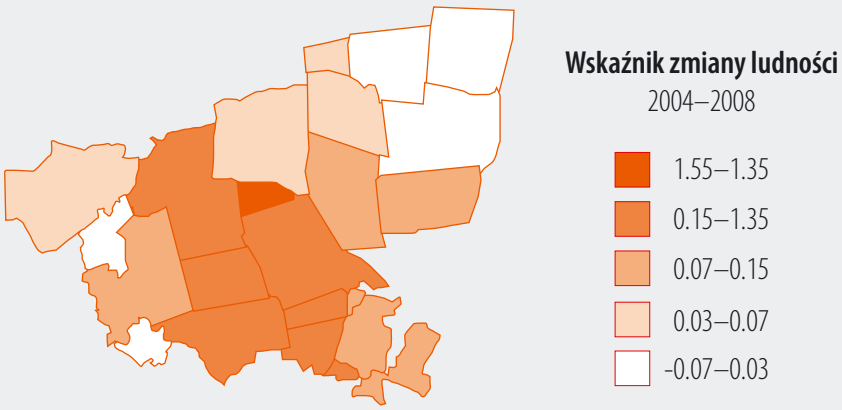
Innym zagadnieniem, o którym powinniśmy pamiętać przy opracowaniu diagnozy, jest uwzględnienie zróżnicowania przestrzennego prezentowanych zjawisk wewnątrz analizowanej jednostki. Bezrobocie rejestrowane w kraju na poziomie 12% nie oznacza, że w każdej jednostce terytorialnej jest ono na takim poziomie – dla województwa mazowieckiego może np. wynosić 9%, a dla warmińsko-mazurskiego – 20%. Różnice dostrzegane będą także między obszarami miejskimi i wiejskimi, Polską wschodnią a zachodnią itd. Traktowanie jednakowo całego analizowanego obszaru jest błędem. Zasada ogólna jest bardzo prosta: im większa i bardziej złożona analizowana jednostka terytorialna, tym większe zróżnicowanie, a co za tym idzie – bardziej niezbędne są analizy przestrzenne.

Zróżnicowanie zachodzących zjawisk i występujących zasobów możemy zaobserwować już na poziomie gminy. 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 (rysunek 5). 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 społecznej czy technicznej. Bardzo często zdarza się bowiem, że za szybkim wzrostem liczby ludności nie nadąża wzrost dostępności infrastruktury. Jednocześnie możemy zidentyfikować tereny, gdzie liczba ludności się zmniejsza, co powinno wymuszać zupełnie inny typ interwencji.

Analizy zróżnicowania przestrzennego pewnych zjawisk wewnątrz danej jednostki mają przyczynić się do lepszego poznania jej specyfiki. Tymczasem często okazują się „pretekstem" do szczegółowego opisu analizowanych podjednostek. Przykładowo często spotykanym błędem w strategiach powiatowych jest opisywanie każdej z należących do powiatu gmin oddzielnie. W ten sposób otrzymujemy opisy kilku niezależnych gmin, zamiast spójnego opisu całej jednostki wraz ze wskazaniem jej zróżnicowań przestrzennych, co w kolejnych etapach tworzenia strategii – np. przy wyznaczaniu celów strategicznych – znacznie utrudnia nam całościowe spojrzenie na sytuację jednostki.

Rysunek 5. Wskaźnik zmiany liczby ludności w poszczególnych częściach Gminy Dywity

PRZYKŁAD!



Źródło: Strategia Rozwoju Gminy Dywity do 2020 r., s. 18.

4.4. Problem: Wybór źródeł informacji

Obecny zalew informacji sprawia, 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.

ZAPAMIĘTAJ!

Każda informacja, którą będziemy chcieli wykorzystać w procesie tworzenia strategii, powinna spełniać trzy kryteria: rzetelności, istotności oraz aktualności.

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 za pomocą różnych metod, konkretnie na potrzeby danej strategii.

Myśląc o danych, najczęściej przywołujemy **dane statystyczne**. 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 GUS (http://www.stat.gov.pl) w formie Banku Danych Lokalnych. Dane statystyczne pozyskać można także ze strony Eurostatu lub też organizacji międzynarodowych (np. agend ONZ). Skarbnicą informacji są dane pochodzące ze spisów powszechnych, przeprowadzanych przez GUS, w szczególności w zagadnieniach dotyczących ludności – liczby ludności, jej terytorialnego rozmieszczenia, struktury demograficzno-społecznej i zawodowej, a także społeczno-ekonomicznej charakterystyki gospodarstw domowych i rodzin oraz ich zasobów i warunków mieszkaniowych na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego kraju: ogólnokrajowym, regionalnym i lokalnym. Ostatni taki spis przeprowadzony był w 2002 roku, w związku z czym zebrane dane straciły już swoją aktualność. Obecnie dysponujemy już danymi z przeprowadzonego w 2011 r. *Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań*, wcześniej trzeba było bazować na spisie powszechnym z 2002 r. Oprócz spisu ludności istotną rolę w procesie zbierania informacji do diagnozy strategicznej odgrywają powszechne spisy rolne oraz inne rejestry administracyjne (np. ewidencja działalności gospodarczej, Krajowy Rejestr Sądowy, ewidencja gruntów i budynków, ewidencja gospodarstw rolnych). Rola rejestrów i ewidencji publicznych jest kluczowa, gdyż „z mocy prawa posiadają rękojmię wiary publicznej w tym sensie, że mogą stanowić legalną i wiarygodną podstawę informacyjną do decyzji lub podejmowania działań ekonomicznych, społecznych i administracyjnych" (Oleński, 2006, s. 539).

Informacje dotyczące konkretnych zagadnień tematycznych dostępne są w odpowiednich urzędach odpowiedzialnych za nadzór danego obszaru. Informacji w zakresie rynku pracy i bezrobocia należy szukać w zasobach urzędów pracy (wojewódzkich oraz powiatowych), natomiast informacji z zakresu ochrony środowiska – w Inspektoracie Ochrony Środowiska (głównym oraz wojewódzkim). Dane dotyczące bezpieczeństwa są w posiadaniu Komendy Policji (głównej oraz powiatowej), zaś dotyczące rolnictwa – w Agencji Nieruchomości Rolnych oraz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Kuratorium Oświaty jest natomiast w posiadaniu licznych danych dotyczących sytuacji szkolnictwa.

PRZYKŁAD!

PRZYKŁAD!

Instytucje, 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 Cieplnej 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.

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 na poziomie danej jednostki mogą być statystyki, na bieżąco prowadzone przez urzędy działające na jej terenie. Taka sytuacja może jednak rodzić problemy. W *Strategii Rozwoju Mławy do roku 2015* wykorzystywano zarówno dane GUS, jak i Wydziału Spraw Obywatelskich Urzędu Miasta w Mławie. **W efekcie konieczne okazało się uporanie z pewną rozbieżnością danych dotyczących liczby mieszkańców.** W tym przypadku wybrano dane własne. W takich przypadkach wyboru należy dokonywać zgodnie z własną wiedzą nt. rzetelności obu źródeł, a podjętej decyzji należy się trzymać konsekwentnie w całym opracowaniu.

PRZYKŁAD!

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

1. P. Gieorgica, G. Gorzelak, *Gmina, przedsiębiorczość, promocja*, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Warszawa 1992,
2. G. Gieraszewska, M. Romanowska, *Analiza strategiczna*, PWE, Warszawa 2002,
3. W.M. Grudzewski, I. K. Hejduk, *Przewodnik do wykładów zarządzania strategicznego*, Wydawnictwo Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2002,
4. A. Sznajder, *Sztuka promocji czyli jak najlepiej zaprezentować siebie i swoja firmę*, Warszawa 1993,
5. Fundacja Wspomagania Wsi 2007, *Metoda e-Vita poradnik dla samorządowców*, Warszawa 2007,
6. B. Grouard, F. Meston, *Kierowanie zmianami*, Warszawa 1997.

Źródło: Strategia Rozwoju Mławy do roku 2015.

Dane wtórne to nie tylko dane statystyczne. Niezmierzoną kopalnią danych zarówno o charakterze liczbowym, jak i opisowym są **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, np. w *Strategii Rozwoju Mławy do roku 2015* wykorzystano kilka opracowań związanych głównie z zarządzaniem strategicznym i metodologią analizy strategicznej (zob. powyższy przykład). Wśród tej grupy źródeł informacji na szczególną uwagę zasługują opracowania zawierające wyniki badań prowadzonych wcześniej na terenie danej jednostki lub obejmujących swoim zakresem przestrzennym większy obszar. Niestety dość często spotykaną praktyką w opracowywanych strategiach jest metoda odwołania się do naukowych autorytetów jedynie dla zwiększenia powagi i wartości sporządzanego 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 metodologii badań społecznych. Pamiętajmy jednak, aby w pierwszej kolejności dokładnie stwierdzić, jakimi danymi wtórnymi dysponujemy, żeby dobrze zaplanować proces pozyskiwania danych pierwotnych. Pozwoli to nam na oszczędność nie tylko czasu i pieniędzy, ale także naszej pracy i zaangażowania wielu innych osób.

W tworzeniu diagnozy możemy wykorzystywać informacje pochodzące ze źródeł wtórnych (zastanych) lub pierwotnych (wywołanych). Danymi wtórnymi są informacje zebrane wcześniej do innych celów (np. dane statystyczne, raporty branżowe). Dane pierwotne są natomiast pozyskiwane bezpośrednio ze źródeł, np. od mieszkańców. Metody badawcze służące pozyskaniu danych pierwotnych 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.

PRZYKŁAD!

Źródła danych pierwotnych z *Sektorowej strategii rozwoju turystyki na terenach wiejskich w gminach: Kluczbork, Byczyna, Wołczyn 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, Wołczyn i Lasowice.

Wśród badań ilościowych stosowanych podczas procesu tworzenia diagnozy danej jednostki najbardziej powszechne są ankiety, które pozwalają na standaryzowany 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 (tabela 12), z których każda cechuje się odrębną specyfiką, ma swoje wady i zalety Przykładowo gdy interesują nas opinie osób w średnim wieku, możemy zastosować technikę ankiety szkolnej. 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 pożytkowaniu 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.

Tabela 12. Techniki realizacji badań ilościowych

Technika badawcza	Opis	Wady	Zalety
Wywiad bezpośredni	• wywiad przeprowadzany bezpośrednio przez ankietera z respondentem, przy wykorzystaniu zestandaryzowanego kwestionariusza	• efekt ankietera	• kontrola reprezentatywności próby, • możliwość wyjaśnienia pytań
Wywiad telefoniczny (CATI)	• wywiad przeprowadzany w trakcie rozmowy telefonicznej, wspomagany komputerowo	• efekt ankietera	• kontrola reprezentatywności próby, • możliwość wyjaśnienia pytań, • oszczędność czasu i kosztów związanych z drukiem ankiet oraz przenoszenia danych do baz
Wywiad komputerowy (CAPI)	• ankieter zamiast wydrukowanej ankiety wyposażony jest w przenośny komputer, z którego odczytuje pytania, a następnie wprowadza odpowiedzi	• efekt ankietera, • koszty	• kontrola reprezentatywności, • możliwość wyjaśnienia pytań, • możliwość kontroli logicznej odpowiedzi (dzięki oprogramowaniu), • oszczędność czasu i kosztów związanych z drukiem ankiet oraz przenoszenia danych do baz

Technika badawcza	Opis	Wady	Zalety
Ankieta pocztowa	• ankiety są rozsyłane do respondentów drogą pocztową, a 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	• 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	• 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 zaś osoby przebywające w tym miejscu, najczęściej uczestniczące w jakimś wydarzeniu	• ograniczone grono respondentów	• bardzo duży odsetek zwrotów, • bardzo niski koszt jednostkowy
Ankieta szkolna	• ankieta rozprowadzane poprzez szkoły do rodziców dzieci do nich uczęszczających	• brak kontroli reprezentatywności próby, • brak pewności, kto odpowiedział na pytania	• eliminuje efekt ankietera, • bardzo niski koszt jednostkowy
Ankieta elektroniczna (CAWI)	• ankieta przesyłana respondentowi pocztą elektroniczną lub zamieszczana na stronach internetowych	• ograniczone grono respondentów ze względu na dostępność i korzystanie z Internetu, • brak pewności, kto odpowiedział na pytania	• szybkość uzyskiwania wyników, • eliminuje efekt ankietera, • relatywnie niskie koszty, • miejsce przebywania nie ma znaczenia

Źródło: Opracowanie własne na podstawie http://www.pentor.pl.

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

PRZYKŁAD!

„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 przedstawili skrótowe 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, 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 została rozdystrybuowana przez urząd gminy, trafiła do niemal 100 reprezentantów najważniejszych środowisk społecznych i gospodarczych z gminy. Na podstawie otrzymanych odpowiedzi przygotowano ranking występujących problemów.

PRZYKŁAD!

Tabela 13. Wykorzystanie ankiety do rangowania problemów – wyniki

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 przeciwpowodziowe, 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**	**OGÓŁEM**	**2410**	**100,0%**

Źródło: Strategia Rozwoju Gminy Pacanów, s. 60.

Zastosowanie wyłącznie pytań otwartych pozwala jedynie na identyfikację obszarów wymagających dalszych badań. W związku z tym przydatne wydają się także badania pozwalające na uzyskanie bardziej szczegółowych informacji. Przykładem mogą być konsultacje społeczne zorganizowane w gminie Słubice. Polegały one na przeprowadzeniu dwustronicowej ankiety, zawierającej pytania dotyczące oceny warunków życia w gminie, a także umożliwiającej wskazanie najważniejszych sfer życia dla rozwoju gminy. Ankieta została wypełniona przez ponad 400 mieszkańców gminy.

PRZYKŁAD!

Tabela 14. Ocena dostępności i jakości usług przez mieszkańców (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	12	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 – ankieter czy respondent, **konstruując formularz**, należy 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. W przypadku każdego pytania musimy mieć świadomość, czego dzięki niemu się dowiemy i czy ta wiedza jest nam niezbędna;
- **zakres odpowiedzi** – w przypadku pytań zamkniętych z kafeterią odpowiedzi ich zakres 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;
- **sposób formułowania pytań** – pytania muszą być sformułowane w sposób jasny, zrozumiały dla każdego i jednoznacznie interpretowane. Ważną w tym przypadku kwestią jest to, by pytania miały charakter rozłączny. Ponadto powinno się unikać stosowania podwójnych przeczeń, które nastręczają wielu problemów;
- **konstrukcję metryczki** – metryczka to podstawowe cechy respondenta – osoby fizycznej, firmy, instytucji. Pozwoli to na przeprowadzenie bardziej szczegółowych analiz, m.in. na wykonanie analiz krzyżowych.

Badania jakościowe są prowadzone na znacznie mniejszą skalę. Mają na celu zebranie pogłębionych informacji (tabela 15). Zebrane wyniki nie służą analizom statystycznym. 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.

Tabela 15. Techniki badań jakościowych

Technika badawcza	Opis	Wady	Zalety
Wywiad swobodny	rozmowa przeprowadzana przez badacza z respondentem, bez wcześniej skonstruowanego scenariusza, wyłącznie 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	• konieczność skoordynowania spotkań kilku osób	• 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	• konieczność pozyskania 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	• czasochłonny	• ułatwia zrozumienie zachowań badanych w prawdziwym otoczeniu, naturalnych sytuacjach i codziennych zdarzeniach

Źródło: Opracowanie własne na podstawie http://www.pentor.pl.

Bardzo użyteczne w procesie przygotowania diagnozy jest opracowanie tzw. **studiów przypadków**. Jest to procedura badawcza badań jakościowych, w ramach której pojedynczy przypadek podlega bardzo wnikliwemu badaniu. Przypadkiem mogą być: gmina (w diagnozie kraju lub województwa), 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 przy badaniu poziomu rozwoju gospodarczego: gminy małe i duże, miejskie i wiejskie, bogate i biedne, dostępne i niedostępne komunikacyjnie,
- w gminie przy badaniu wykorzystania środków unijnych przez przedsiębiorców: przedsiębiorstwa 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.

ZAPAMIĘTAJ!

Jak zbierać informacje do diagnozy?

1. Przypomnij, jaki założono zakres tematyczny, przestrzenny oraz czasowy diagnozy dla danej jednostki.
2. Dokonaj dokładnego przeglądu już posiadanych informacji - zacznij od zasobów własnych, następnie przejdź do danych wtórnych powszechnie dostępnych.
3. Uporządkuj posiadane dane i dokonaj ich selekcji pod kątem istotności, rzetelności i aktualności.
4. Określ, jakich informacji brakuje Ci do przeprowadzenia diagnozy, zgodnie z przyjętym wcześniej schematem postępowania, odnośnie do zakresu tematycznego, przestrzennego oraz czasowego.
5. Jeśli to konieczne, zaplanuj i przeprowadź dodatkowe badania (metoda, zakres tematyczny).
6. Zbierz wszystkie dane (zarówno dane pierwotne, jak i dane wtórne) i dokonaj ich analizy.

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. Jako przykład przedstawiamy schemat wykorzystany w *Strategii Rozwoju Krakowa*.

PRZYKŁAD!

Rysunek 6. Proces gromadzenia i analizy danych o mieście w *Strategii Rozwoju Krakowa*

Źródło: Strategia Rozwoju Krakowa, s. 7.

4.5. Problem: Wybór metod

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

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 funkcjonują 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 wpływania 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** (K. Obłój, 2007, s. 208).

4.5.1. 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. Czasami 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 3 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 analiz.

» *„Wymyślamy" wskaźniki*

Celowo piszemy, że wymyślamy wskaźniki, ponieważ ta część analizy charakteryzuje 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 wyniknie. **Może w przeliczeniu na mieszkańca jesteśmy „słabi", ale jak przeliczymy coś na km^2 lub na jednego zatrudnionego, efekt będzie całkiem inny.**

Podawanie zmiennych w postaci wartości bezwzględnych bardzo często nie przynosi oczekiwanego rezultatu – nie pozwala na 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 km^2,
- populacji ludzkiej – np. liczba aptek przypadających na 1000 mieszkańców czy 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. Ich łączna interpretacja pozwoli na wnioskowanie w szerszym wymiarze – uzyskujemy w ten sposób efekt synergii.

ZAPAMIĘTAJ!

Wnioskowanie jest łatwiejsze, gdy analizujemy kilka wskaźników.

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 się jednak okazać, że te miejsca są w znikomym stopniu wykorzystywane, co pokaże drugi ze wskaźników. 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, wiedzielibyśmy mniej więcej, jaki jest ruch turystyczny w danej jednostce, ale bez porównania do potencjału bazy noclegowej nie moglibyśmy wywnioskować, jak funkcjonuje dana jednostka terytorialne w tym zakresie.

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 mierzenia którego wykorzystuje się następujące zmienne: oczekiwana długość życia, ogólny wskaźnik skolaryzacji brutto dla wszystkich poziomów nauczania, wskaźnik umiejętności czytania ze zrozumieniem i pisania, 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 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 – 0), 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 ostatnio stosowanego wskaźnika jest iloraz lokalizacji, wyrażany wzorem:

$$LQ = \frac{x\ sektor/xog.jedn}{Xsektor/Xog.}$$

gdzie: *LQ* – iloraz lokalizacji, *x sektor* – 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 ze wstępnych elementów analizy klastrów.

W przypadku gdy dysponujemy różnymi miarami przy wybranych wskaźnikach, konieczne jest dokonanie standaryzacji zmiennych (likwidujemy km, osoby, km^2 itp.). Standaryzacja pozwala później zastosować te wskaźniki do jednego wzoru.

Standaryzacji możemy dokonać stosując np. 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:

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

gdzie: x_i – kolejne wartości danej zmiennej w próbie, $\bar{x}$ – średnia arytmetyczna z próby, $\overline{x^2}$ – średnia arytmetyczna kwadratów wartości z próby, n – 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:

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

gdzie: *ODL* – odległość od wzorca, x– wartość zmiennej zestandaryzowanej w jednostce j, x_{max}– wartość maksymalna zmiennej zestandaryzowanej, 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 2000 a 2005 r. Zauważmy, że dynamika zjawiska może być diametralnie różna w zależności od naszego wyboru.

4.5.2. Analiza PEST i PESTER

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 ona 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 (tabela 16).

PRZYKŁAD!

Tabela 16. Zagadnienia poruszane w poszczególnych wymiarach otoczenia w analizie PESTER

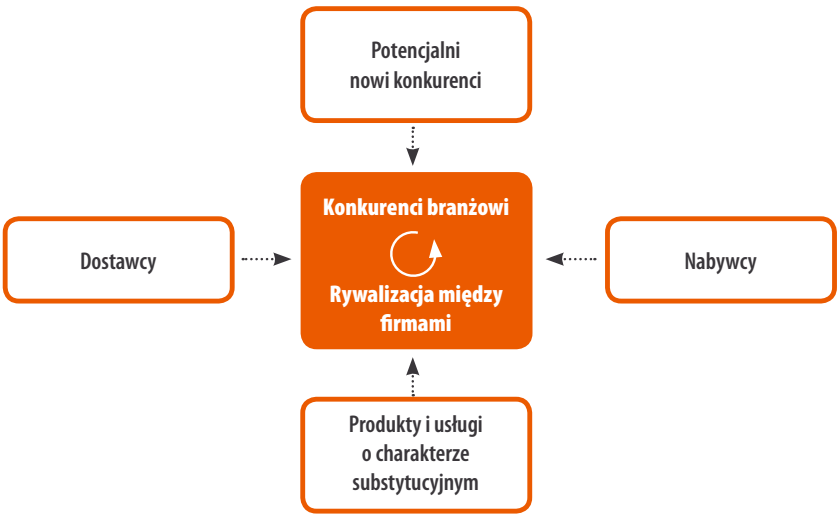
Wymiar otoczenia	Poruszane zagadnienia
Polityczny	• stabilność władz, • stosunki z zagranicą, • polityka podatkowa, • wydatki na cele publiczne, • specjalne programy regionalne, krajowe i europejskie
ekonomiczny	• dochody, • zatrudnienie, • zaufanie, stabilność, • ceny ropy naftowej
społeczny	• mody 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.

4.5.3. Analiza sił konkurencyjności

Najbardziej klasycznym modelem analizy otoczenia bliższego organizacji jest model pięciu sił M.E. Portera (rysunek 7). 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 (M.E. Porter, 2006).

Rysunek 7. Pięć sił konkurencji według M.E. Portera



Źródło: M.E. Porter, 2006, s. 31.

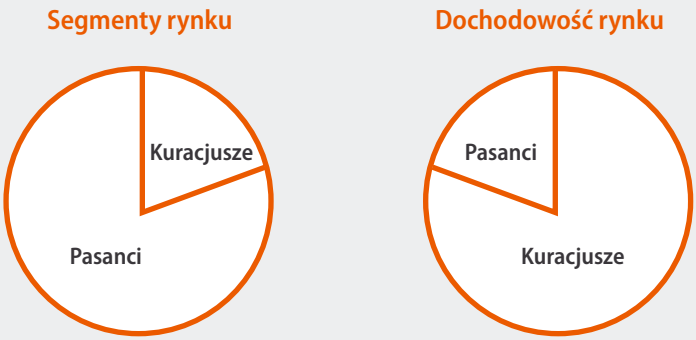
Jednostki przestrzenne, w szczególności jednostki władzy publicznej, nie charakteryzują się tak wysoką elastycznością działalności jak przedsiębiorstwa. Niemniej jednak wartościowym jest zastosowanie modelu pięciu sił Portera dla analizy przynajmniej najważniejszych gałęzi działalności gospodarczej prowadzonej w jednostce. Analiza taka może wskazać, przed jakimi wyzwaniami stoją podmioty gospodarcze działające w analizowanej przestrzeni, które stanowią o sile danej jednostki.

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 strategii. 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.

PRZYKŁAD!

Rysunek 8. Rynek usług uzdrowiskowych w Ciechocinku



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

4.5.4. Analizy portfelowe i ich 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 rokują większych nadziei. Służą do tego wszelkiego rodzaju tzw. **analizy portfelowe**, wśród których największą popularnością cieszy się **macierz BCG** (tabela 17). W tej metodzie na układzie współrzędnych, wyznaczanym przez udział w rynku oraz tempo jego wzrostu, umieszcza 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.

Tabela 17. Macierz BCG

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

Źródło: K. Obłój, 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 znacznych inwestycji, należy więc utrzymywać udział w rynku,
- **gwiazdy** także generują wysokie zyski, wymagają jednak dużych nakładów inwestycyjnych – udział w rynku należy jednak utrzymywać, gdyż z czasem stają się one 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.

PRZYKŁAD!

Tabela 18. Macierz BCG dla Stargardu Szczecińskiego

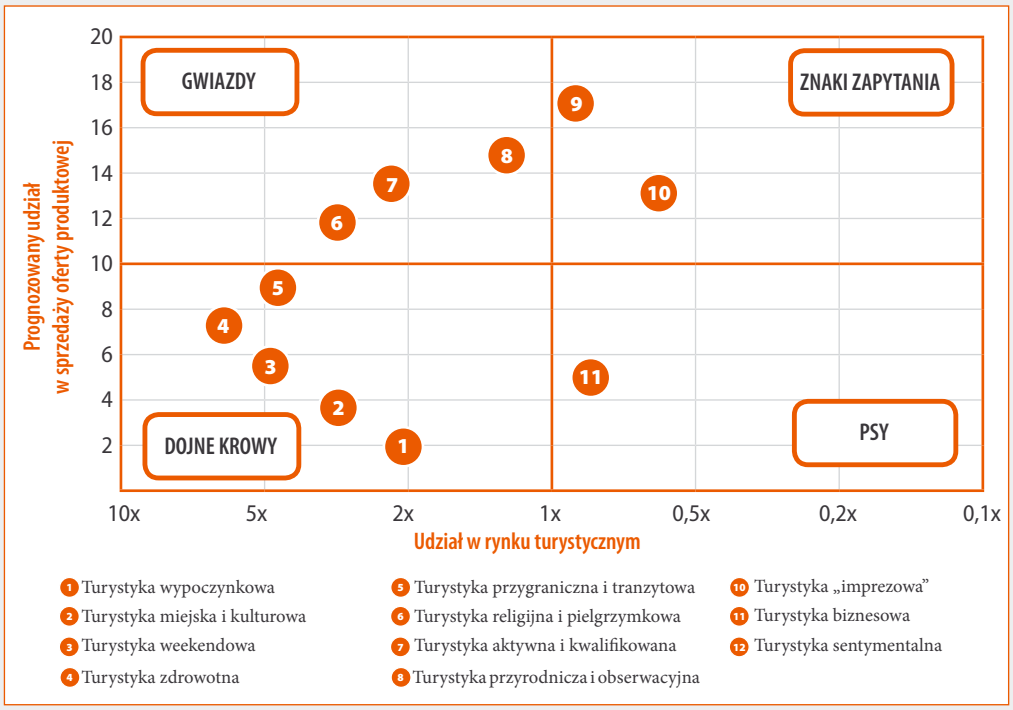
GWIAZDY	branża tkanin i odzieży, branża poligraficzna, branża ochrony zdrowia	**DOJNE KROWY**	branża przetwórstwa spożywczego, branża mleczarska
ZNAKI ZAPYTANIA	Zakłady Naprawcze Taboru Kolejowego	**PSY**	Zakład Przemysłu Dziewiarskiego LUXPOL

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Miasta Stargardu Szczecińskiego, 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.

PRZYKŁAD!

Rysunek 9. Macierz BCG branży turystycznej w powiecie nyskim



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

Macierz BCG została także zastosowana w *Strategii Rozwoju Turystycznego Powiatu Nyskiego*. Kategoryzacji w macierzy poddane zostały segmenty rynku turystycznego. Z przeprowadzonej analizy nie zostały wyciągnięte jednak żadne poważniejsze wnioski niż sztampowe określenia, że w „gwiazdy należy inwestować, krowy doić, a psów się pozbywać."

Zadanie 5.
Przejście od diagnozy do celów strategicznych

Etap diagnozy mamy już za sobą. Jednak nawet najlepsza, najbardziej rzetelna diagnoza nie jest w procesie planowania strategicznego celem samym w sobie. Stanowi ona podstawę do dalszych prac, które w efekcie mają zaowocować sformułowaniem celów strategicznych. Analizując dokumenty strategiczne różnych jednostek czy organizacji, zauważymy, że najczęściej etap diagnozy kończy się analizą SWOT. Następny zaś rozdział dotyczy już konkretnych celów strategicznych, jakie obieramy na drodze rozwoju. Część projekcyjna strategii poprzedzona jest stwierdzeniem: „diagnoza stanu obecnego posłużyła do sformułowania celów oraz programów". Wydawałoby się więc, że przejście od części diagnostycznej do projekcyjnej strategii jest płynne i niemal automatyczne. Tymczasem jest to jedno z trudniejszych zadań, jakie czeka nas na drodze do stworzenia strategii rozwoju.

Aby sprawnie i – co najważniejsze – z sukcesem przejść ten etap, proponujemy postępowanie według następujących kroków:

Krok 1. Zbieramy i porządkujemy dotychczasowe informacje

Czego udało nam się dowiedzieć na etapie diagnozy o naszej jednostce oraz jej otoczeniu? Krótkie podsumowanie lub synteza diagnozy pozwoli nam na uporządkowanie zebranych informacji.

Krok 2. Selekcjonujemy i wartościujemy zebrane informacje

Które z informacji zebranych na etapie diagnozy mogą mieć zasadnicze znaczenie dla rozwoju naszej jednostki? Tu warto zwrócić uwagę zarówno na elementy pozytywne, które mogą stanowić oś rozwoju jednostki, jak i elementy negatywne, które mogą ten rozwój skutecznie zahamować.

Krok 3. Przy wykorzystaniu analizy SWOT (i analizy TOWS/SWOT) oraz (lub) drzewa problemów (i celów) przechodzimy do wyborów strategicznych

Dokonujemy szczegółowej analizy podsumowującej sytuację naszej jednostki. Spośród różnych metod sugerujemy wybór między dwiema najbardziej rozpowszechnionymi: analizą SWOT oraz drzewem problemów, które poniżej omówimy. Czym różnią się te metody od innych stosowanych na etapie diagnozy naszej jednostki opisanych w poprzednim rozdziale? Poniższe metody możemy zaliczyć do metod bardziej zaawansowanych, pozwalających na wyznaczanie w usystematyzowany sposób opcji strategicznego działania. Są one traktowane jako swoisty **„pomost" między częścią diagnostyczną a projekcyjną każdej strategii**. Przykładowo analiza SWOT traktowana jest przez niektórych autorów nie jako metoda, ale **procedura**, łącząca wiele różnych metod badawczych, która porządkuje ich stosowanie i umożliwia przejrzystą prezentację wyników (zob. D. Strahl, 2006).

5.1. Problem: Analiza SWOT

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" (A. Sztando, 2006, s. 113). Spróbujmy więc wspólnie przejść przez kolejne etapy tworzenia analizy SWOT.

Krok 1. Identyfikujemy poszczególne elementy analizy SWOT – silne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia

Istotę analizy SWOT 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 i (lub) 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 (tabela 19):

- **czynniki wewnętrzne pozytywne** (***strengths***) to inaczej silne lub 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. Istniejące zagrożenia wyraźnie osłabiają też silne strony gminy czy regionu, a także mogą poważnie ograniczyć możliwość wykorzystania pojawiających się szans rozwojowych.

DOBRA PRAKTYKA!

Aby zwiększyć czytelność i ułatwić dalszą analizę zestawienia silnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń zdecydowanie lepiej wykonać ją w tabeli (2x2) niż w formie osobnych list zidentyfikowanych elementów.

Tabela 19. Schemat analizy SWOT

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

Źródło: Opracowanie własne.

ZAPAMIĘTAJ!

Silne strony (**S**) oraz słabe strony (**W**) to czynniki wewnętrzne występujące w obrębie analizowanej jednostki, natomiast szanse (**O**) i zagrożenia (**T**) związane są z uwarunkowaniami zewnętrznymi zachodzącymi w otoczeniu.

Dobrym przykładem analizy SWOT, wykonanej zgodnie z przyjętym rozróżnieniem poszczególnych elementów, jest analiza wykonana dla miasta Lędziny. W prezentowanym w tabeli 20 podejściu kryterium różnicującym te elementy było miejsce powstania czy występowania czynnika.

PRZYKŁAD!

Tabela 20. Analiza SWOT dla miasta Lędziny

Mocne strony miasta	Słabe strony miasta
• Dogodne położenie miasta w układzie komunikacyjnym Aglomeracji Górnośląskiej - skrzyżowanie głównej drogi ekspresowej S1 (istniejącej i projektowanej) z autostradą A4. • 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 nadające się na zagospodarowanie 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.	• 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**
• Zainteresowanie inwestorów uwarunkowane bliskością Tyskiej Podstrefy KSSE, możliwą współpracą z gminami ościennymi oraz integracją Polski z UE 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.	• 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 Lędziny do roku 2020.*

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.

ZASTANÓW SIĘ...

Spróbuj odpowiedzieć na pytania, stosując zaprezentowany powyżej sposób podziału elementów analizy SWOT:

- czy dogodne położenie komunikacyjne należy traktować jako silną stronę obszaru czy raczej jego szansę?,
- czy możliwość stworzenia specjalnej strefy ekonomicznej powinniśmy zaliczyć do silnych stron naszego obszaru czy do jego szans?,
- czy współpraca zagraniczna z innymi samorządami to silna strona czy szansa?,
- czy pozytywny wizerunek naszej jednostki wśród inwestorów zagranicznych to silna strona czy szansa, uwarunkowanie wewnętrzne, czy raczej zewnętrzne?

Jednak w praktyce planowania strategicznego spotkać można także inne sposoby identyfikacji poszczególnych czynników, a w szczególności odróżnienia mocnych stron od szans oraz słabych stron od zagrożeń. Spotykane są np. takie 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 (np. poprzez udział swoich przedstawicieli w programowaniu bądź wyborze projektów), oraz zadania, na które może starać się oddziaływać (np. 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 – teraźniejszości (zob. E. Bończak-Kucharczyk, 2008, s. 31). Czy jednak przyszłość zdefiniowana w momencie formułowania analizy nie staje się dość szybko teraźniejszością, 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 następujący zapis: „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).

PRZYKŁAD!

Tabela 21. 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.

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 przez gminy. Jednocześnie jednak w tabelce, stanowiącej opis metodologiczny analizy SWOT, podkreślone są kryterium czasowe („dzisiaj" w odniesieniu do mocnych i słabych stron oraz „jutro" w odniesieniu do szans i zagrożeń) oraz kryterium miejsca występowania lub powstania czynnika (uwarunkowania zewnętrzne i uwarunkowania wewnętrzne – zob. tabela 21).

ZASTANÓW SIĘ...

Dokonaj oceny przedstawionej poniżej analizy SWOT Miasta i Gminy Miłakowo (tabela 22), zwracając szczególną uwagę na następujące aspekty:

- czy poszczególne elementy analizy SWOT zostały prawidłowo wyróżnione? (pytanie o metodologię, a nie o zawartość merytoryczną),
- czy zaprezentowana analiza SWOT daje nam klarowny obraz omawianej jednostki?

Tabela 22. Analiza SWOT Miasta i Gminy Miłakowo

Mocne strony miasta	Słabe strony miasta
• 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	• 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**
• rozwój turystyki, • napływ kapitału zewnętrznego, • rozwój przedsiębiorczości, • ożywienie gospodarcze, • spadek bezrobocia, • rozwój edukacji ekologicznej, • współpraca zagraniczna, • wzrost popytu na zdrową żywność, • napływ wysoko wykwalifikowanej kadry, • możliwość uzyskania środków z UE	• 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.

Skoncentrujmy się w pierwszej kolejności na próbie określenia kryterium, według którego wyróżnione zostały silne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia. Przedstawione elementy są dość ogólne, mimo wszystko można zaryzykować stwierdzenie, że mocne i słabe strony Miłakowa to czynniki wewnętrzne (dotyczące samej gminy): zasoby przyrodnicze, tereny pod inwestycje, obszary wiejskie, dobre warunki do rozwoju turystyki, młode społeczeństwo, siła robocza, położenie geograficzne, niski poziom wykształcenia mieszkańców, braki w infrastrukturze technicznej czy zły stan ekonomiczny rodzin. Sytuacja już nie jest tak jednoznaczna przy analizie szans i zagrożeń. 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 mogą stanowić uwarunkowania wewnętrzne (choć ponownie – przy takim poziomie ogólności formułowanych stwierdzeń nie ma podstaw do jednoznacznej weryfikacji, czy spadek bezrobocia jest tendencją ogólnokrajową – a więc stanowi szansę dla naszej jednostki, czy odzwierciedla jedynie sytuację w naszej jednostce i wtedy należałoby zakwalifikować je jako silną stronę). Brak jednoznacznego rozróżnienia silnych stron od szans oraz słabych stron od zagrożeń powoduje chaos i przeczy podstawowemu założeniu analizy SWOT, czyli uporządkowaniu i podsumowaniu diagnozy. Tak przeprowadzona analiza SWOT nie przybliża nas do wyborów strategicznych naszej jednostki.

Ponadto dość dużą wadą tej analizy jest używanie sformułowań bardzo ogólnych oraz bardzo „pojemnych", co prowadzi 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".

Ostatnim elementem, na który należy zwrócić uwagę, jest to, na ile obraz naszej jednostki stworzony w analizie SWOT odzwierciedla jej „wyjątkowość" wobec innych jednostek (mamy na myśli zarówno elementy pozytywne, jak i negatywne, charakterystyczne dla tej jednostki). 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 dla 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.

WYKONAJ!

Uwzględniając powyższe uwagi, dokonaj „poprawy" analizy SWOT gminy i miasta Miłakowo. Pamiętaj o trzech głównych sformułowanych zarzutach:

- brak jednoznacznego rozróżnienia silnych stron od szans oraz słabych stron od zagrożeń,
- ogólne ogólniki, czyli „diabeł tkwi w szczegółach",
- banalne stwierdzenia, czyli wcale nie jesteśmy wyjątkowi.

Tabela 23. Poprawiona analiza SWOT – wybrane przykłady (na podstawie analizy SWOT gminy i miasta Miłakowo)

Mocne strony miasta	Słabe strony miasta
• wysoka wartość rolniczej przestrzeni produkcyjnej, • bogate dziedzictwo kulturowe z licznymi zabytkami, • wysoki udział w społeczeństwie ludności w wieku produkcyjnym i przedprodukcyjnym, • …	• niski poziom wykształcenia mieszkańców, • emigracja zarobkowa, • niska dostępność komunikacyjna powiązana ze złym stanem infrastruktury drogowej, • …
Szanse rozwojowe miasta	**Zagrożenia dla rozwoju miasta**
• unijne środki pomocowe przeznaczone na modernizację rolnictwa, • szkolenia zawodowe dla osób pragnących podnieść kwalifikacje, • rozwój rynku zbytu dla rolnictwa ekologicznego, • ...	• niestabilny i skomplikowany system prawny i podatkowy, • biurokracja przy pozyskiwaniu środków unijnych, • brak zainteresowania kapitału inwestycyjnego gminą, • …

Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy SWOT gminy i miasta Miłakowo.

Przykładowe zmiany:

- emigracja zarobkowa: zagrożenia ›› słabe strony. Jest to element, który związany jest z uwarunkowaniami wewnętrznymi gminy;
- szanse: możliwość uzyskania środków unijnych ›› unijne środki pomocowe przeznaczone na modernizację rolnictwa. Uszczegółowienie bardzo pojemnej kategorii środków unijnych, wskazujące na możliwy przyszły kierunek rozwoju gminy;

- zagrożenia: brak zainteresowania i odpływ kapitału inwestycyjnego ›› brak zainteresowania kapitału inwestycyjnego gminą. Zawężenie punktu tak, aby opisywał tylko element zewnętrzny w stosunku do gminy;
- mocne strony: zasoby przyrodnicze + wolna przestrzeń rolnicza + obszary wiejskie ›› wysoka wartość rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Uszczegółowienie pojęć o wysokim stopniu ogólności.

Krok 2. Określamy poziom szczegółowości analizy SWOT

Musimy odpowiedzieć sobie na pytanie, czy analizę SWOT przeprowadzamy w poszczególnych obszarach tematycznych, czy raczej decydujemy się na zbiorczą analizę SWOT? Jaka jest pożądana szczegółowość takiej 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: materialnym, naturalnym, ludzkim oraz społecznym. 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. Przykłady te wskazują, 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 (zob. 4.1).

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 czasami 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 Krajobrazowy, Obszar *Natura 2000*), które jednocześnie może stanowić ważny czynnik atrakcyjności turystycznej danego terenu, jak i element hamujący rozwój lokalnej przedsiębiorczości z uwagi na liczne obostrzenia 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 – zob. D. Strahl 2007, s. 144). Dlatego zaleca się, aby na podstawie analiz poszczególnych obszarów problemowych sporządzić analizę zbiorczą, zawierającą najważniejsze wnioski z analiz cząstkowych (zob. E. Bończak-Kucharczyk 2008, s. 31).

DOBRA PRAKTYKA!

W przypadku dużych i charakteryzujących się dużą złożonością tematyczną jednostek warto wykonać najpierw szczegółowe analizy SWOT w ramach poszczególnych obszarów tematycznych, np. gospodarka, społeczeństwo, środowisko. Analizy takie mogą być przeprowadzane w grupach odpowiedzialnych za opracowanie poszczególnych tematów. Należy jednak wykonać na końcu zbiorczą analizę SWOT, zawierającą najważniejsze wnioski z analiz cząstkowych oraz jednoznacznie przyporządkować wyróżnione elementy do silnych stron, słabych stron, szans oraz zagrożeń.

Krok 3. Wartościujemy poszczególne elementy analizy SWOT

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 – tabela 24).

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" (A. Sztando, 2006, s. 138).

Tabela 24. 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.

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 (tabela 25).

Umożliwiło to wskazanie kluczowych zagadnień warunkujących strategię i kierunki rozwoju województwa opolskiego.

Tabela 25. 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.

PRZYKŁAD!

Podobną metodę zastosowano w *Strategii Rozwoju Miasta Pabianic – Aktualizacja,* gdzie poszczególnym czynnikom przypisano odpowiednie wagi w zależności od oceny ich oddziaływania na rozwój miasta (tabela 26). Zgodnie z przyjętą metodologią obowiązywała następująca skala: **1** – słabe oddziaływanie, **2** – średnie oddziaływanie, **3** – silne oddziaływanie, **4** – bardzo silne oddziaływanie.

Tabela 26. 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, s. 4.

PRZYKŁAD!

WYKONAJ!

Zidentyfikuj silne strony swojej jednostki, a następnie oceń je pod kątem istotności dla Twojej jednostki. Wykorzystaj jeden z podanych powyżej sposobów.

Krok 4. Przechodzimy do wyborów strategicznych, czyli o analizie TOWS/SWOT

„Silne strony wzmacniamy, słabe strony niwelujemy, szanse wykorzystujemy, a zagrożeń 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 na 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 podejścia „od wewnątrz na zewnątrz". Komplementarnym podejściem jest analiza TOWS „z zewnątrz do wewnątrz", w ramach której posługujemy się następującymi pytaniami:

- czy zagrożenia osłabią siły?,
- czy szanse spotęgują siły?,
- czy zagrożenia spotęgują słabości?,
- czy szanse pozwolą przezwyciężyć słabości? (I. Penc-Pietrzak, 2003)

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. Obłoja (2007) dla każdego z 8 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), a także relacje między poszczególnymi siłami i szansami, słabościami i szansami, siłami i zagrożeniami, słabościami i zagrożeniami (analiza SWOT).

Procedura taka zastosowana została np. 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. Prezentujemy analizę SWOT (tabela 27) dla powiatu oraz dwie (z ośmiu) macierze prezentujące zależności między słabymi stronami i zagrożeniami (analiza SWOT – tabela 28) oraz między zagrożeniami a słabymi stronami (analiza TOWS – tabela 29).

PRZYKŁAD!

Tabela 27. Analiza SWOT powiatu raciborskiego

Silne strony (S)	Słabe strony (W)
• 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 „Łężczok", • 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	• położenie w strefie dużego zagrożenia powodziowego, • niezadowalający 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 • niezadowalający stan zabytków architektury na terenie powiatu, • niezadowalający 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)**
• 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 z 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)	• 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. wskutek bezrobocia), • zagrożenie patologiami i uzależnieniami, • utrudniony dostęp do nowinek technicznych (np. Internetu) na obszarach wiejskich, • osłabienie poczucia tożsamości lokalnej i regionalnej, zbytni 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.

PRZYKŁAD!

Tabela 28. 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.

Tabela 29. 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 (tabela 30). 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.

Tabela 30. Zestawienie zbiorcze wyników analizy TOWS/SWOT dla powiatu raciborskiego

PRZYKŁAD!

	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 (zob. wykres 3), podczas gdy **strategia konserwatywna (*maxi-mini*)** zakłada minimalizowanie negatywnego wpływu otoczenia przez maksymalne wykorzystanie potencjału tkwiącego w organizacji (zob. wykres 4). **Strategia defensywna (mini-mini)** natomiast to walka o przetrwanie poprzez minimalizowanie wpływu słabości jednostki, jak i zagrożeń ze strony otoczenia (K. Obłój, 2007, s. 338–339).

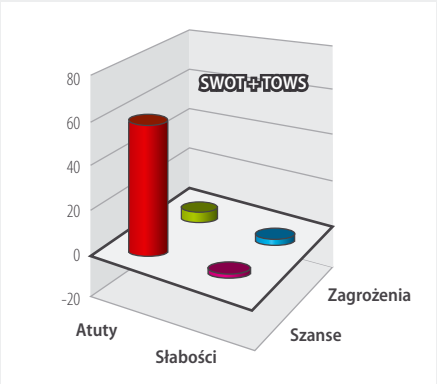
Tabela 31. Macierz normatywnych strategii działania

	Szanse	Zagrożenia
Siły	strategia agresywna	strategia konserwatywna
Słabości	strategia konkurencyjna	strategia defensywna

Źródło: K. Obłój, 2007, s. 337.

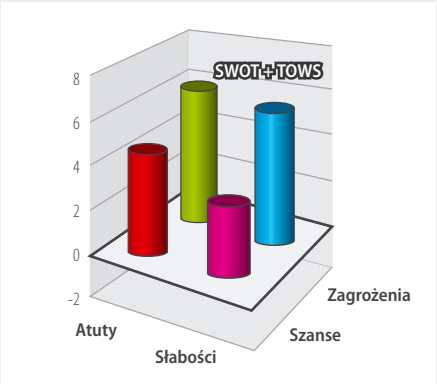
PRZYKŁAD!

Wykres 3. Analiza TOWS/SWOT dla miasta Gorzów Wielkopolski



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

Wykres 4. Analiza TOWS/SWOT dla Powiatu Jarocińskiego

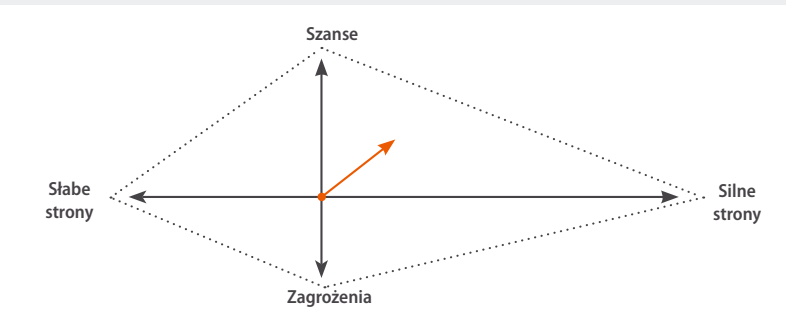


Źródło: Strategia Rozwoju Powiatu Jarocińskiego na lata 2008–2013, s. 108.

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 (rysunek 10), Poznań jest miastem, w którym silne strony zdecydowanie dominują nad słabym 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*)**.

PRZYKŁAD!

Rysunek 10. Wyniki analizy SWOT dla Poznania



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

5.2. Problem: Drzewo problemów

Drzewo problemów jest narzędziem powszechnie stosowanym przy realizacji projektów i programów przy wykorzystaniu środków z UE. Zdecydowanie rzadziej jest ono natomiast stosowane do analizy problemów w polskich strategiach rozwoju.

Krok 1. Identyfikujemy problemy naszej jednostki i wyróżniamy problem kluczowy

Elementem niezwykle istotnym z punktu widzenia budowy strategii rozwoju jest analiza problemów. **Problem to negatywny stan rzeczy, niekorzystne warunki, które istnieją zamiast wymaganych lub pożądanych**. Problemy dotyczą sytuacji „tu i teraz", często utożsamiane są więc ze słabymi stronami analizowanej jednostki wyróżnionymi w analizie SWOT.

„Wylistowanie" istniejących problemów bez dokładniejszej ich analizy w żaden sposób nie przybliża nas jednak do celu, jaki powinien nam przyświecać przy wykonywaniu analizy problemowej. Podstawowym założeniem takiej analizy jest odpowiedź na pytanie: co przeszkadza nam w osiągnięciu naszych zamiarów? Co powoduje, że znajdujemy się w miejscu A, podczas gdy chcemy być w miejscu B? Przedstawiona analiza problemowa gminy Gorzyce 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*,

Problemy zidentyfikowane w gminie Gorzyce (fragment)

PRZYKŁAD!

- brak bazy przetwórczej w rolnictwie,
- zbyt mała estetyka osiedla w Gorzycach (chodniki, zieleń),
- 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 ul. Stawowej,
- za ciasne ulice – brak parkingów,
- brak pracy dla kobiet,
- niska świadomość ekologiczna mieszkańców,
- problem bezpieczeństwa ruchu drogowego na drodze Nr 77,
- dewastacja i niszczenie mienia,
- brak sieci boisk sportowych,
- wrzawy – brak chodników, dróg asfaltowych, oświetlenia dróg, kanalizacji, brak zagospodarowania placu po rozbiórce starej szkoły,
- zły stan drogi Gorzyce–Wrzawy (Pączek Gorzycki),
- brak oświetlenia i chodnika przy drodze Gorzyce–Wrzawy,
- wandalizm wśród modzieży

Źródło: Strategia Rozwoju Gminy Gorzyce, s. 33.

- pewne problemy powtarzają się lub pojawiają w nieco zmodyfikowanej formie, np. dewastacja i niszczenie mienia i wandalizm wśród młodzieży,
- brak jasnego rozróżnienia między problemami najistotniejszymi a tymi o mniejszym znaczeniu dla gminy.

Zastosowanie do analizy problemowej drzewa problemów „zmusi" nas do stworzenia uporządkowanego schematu przyczynowo-skutkowego między zdiagnozowanymi problemami i wyróżnienia problemu kluczowego. 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 zdefiniowany został następująco: „Problem kluczowy to ten, który ma najwięcej przyczyn i skutków" (*Strategia Rozwoju Gminy Kraśnik*, 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 skutki są najbardziej odczuwalne dla większości zainteresowanych podmiotów.**

ZAPAMIĘTAJ!

Problem kluczowy to problem, który generuje najwięcej innych problemów i którego skutki są najbardziej odczuwalne dla większości zainteresowanych podmiotów. Należy jednak pamiętać, że nie wyznaczamy go w wyniku „matematycznych wyliczeń" liczby generowanych dodatkowych problemów, ale przede wszystkim w procesie burzliwej dyskusji.

Wyróżnienie problemu kluczowego nie jest prostym zadaniem. Po pierwsze należy zidentyfikować możliwie wszystkie problemy gminy. Rozwiązaniem często stosowanym jest wstępne określanie problemów w poszczególnych obszarach tematycznych. Tu jednak czyha na nas pewna pułapka. Silne koncentrowanie się na konkretnych dziedzinach, np. gospodarce, społeczeństwie czy środowisku, może spowodować, że nie dostrzeżemy pewnych ważnych przekrojowych problemów.

DOBRA PRAKTYKA!

Jeżeli identyfikujemy problemy jednostki w poszczególnych obszarach tematycznych (np. gospodarka, społeczeństwo, środowisko), zwróćmy szczególną uwagę na to, aby nie pominąć ważnych problemów przekrojowych.

Po drugie spośród zidentyfikowanych problemów wybieramy problem kluczowy. Często zdarza się, że określamy problem niedostatecznie szczegółowo, w związku z czym nie oddaje on istoty zagadnienia. Istnieje naturalna pokusa operowania bardzo ogólnymi i pojemnymi kategoriami, które będą w stanie zawrzeć 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 opracowanych 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.

PRZYKŁAD!

Tabela 32. Problem kluczowy w strategiach rozwoju jednostek samorządu terytorialnego

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

Źródło: Opracowanie własne na podstawie strategii rozwoju poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

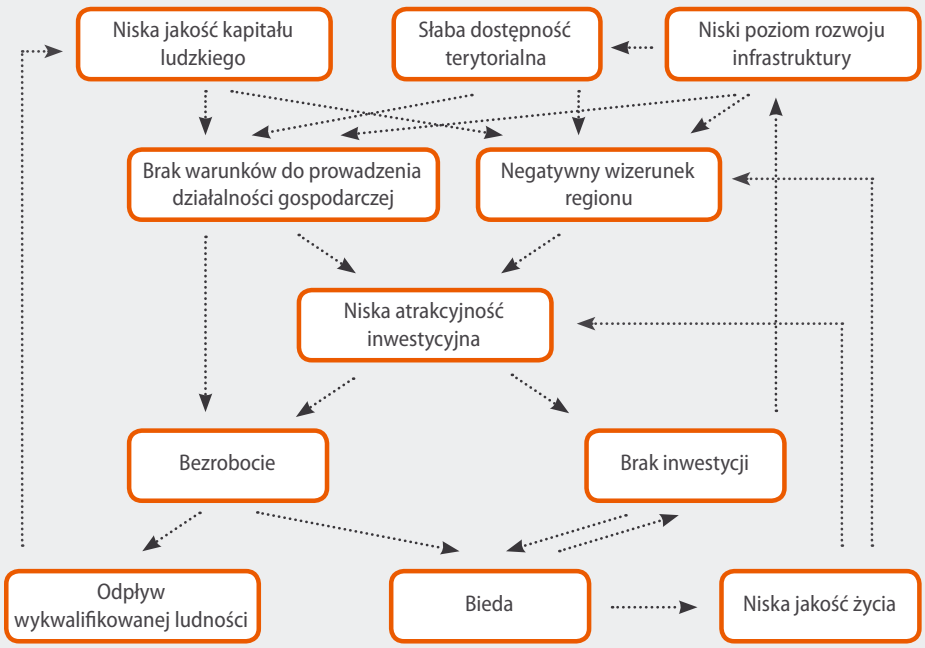
Krok 2. Szukamy przyczyn naszych problemów oraz ich skutków. Próbujemy stworzyć ciąg przyczynowo-skutkowy, wyjaśniający zależności między poszczególnymi zjawiskami

Prawdziwa analiza problemów polega **na zidentyfikowaniu problemów** występujących na danym terenie, a także **uporządkowaniu** ich **poprzez ustalenie zależności przyczynowo-skutkowych**. Podstawową trudnością przy ich identyfikacji 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.

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 machinę (rysunek 11).

PRZYKŁAD!

Rysunek 11. Błędne koło problemów

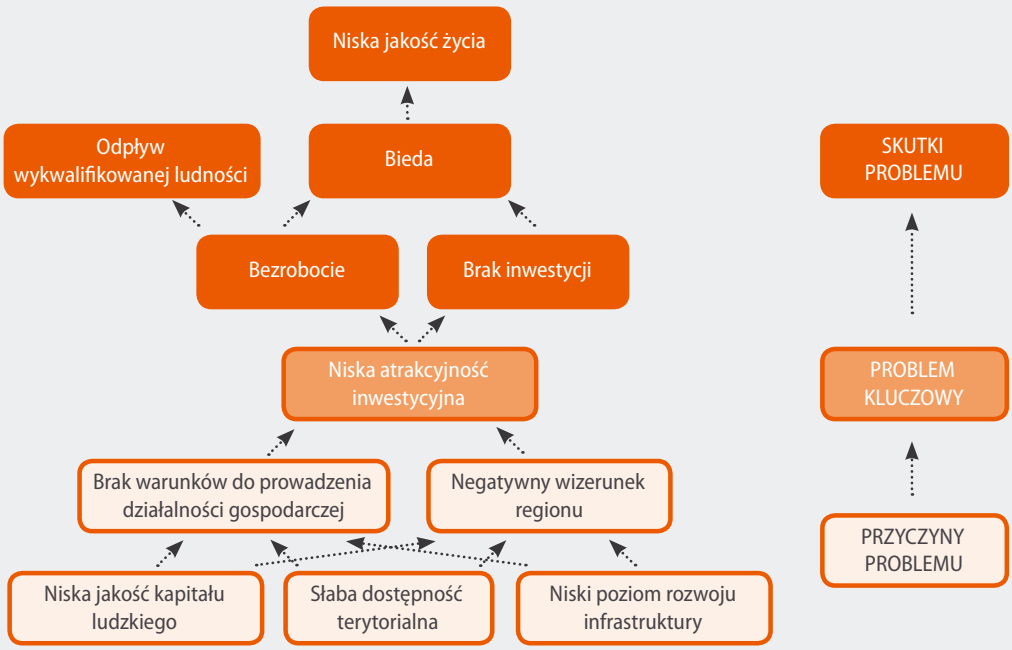


Źródło: W. Dziemianowicz, W. Samulowski. (red.), 2010, s. 91.

W tej sytuacji 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?

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 rysunku 12.

Rysunek 12. Drzewo problemów dla obszaru EGO



Źródło: Opracowanie własne na podstawie W. Dziemianowicz, W. Samulowski (red.), 2010, s. 91.

PRZYKŁAD!

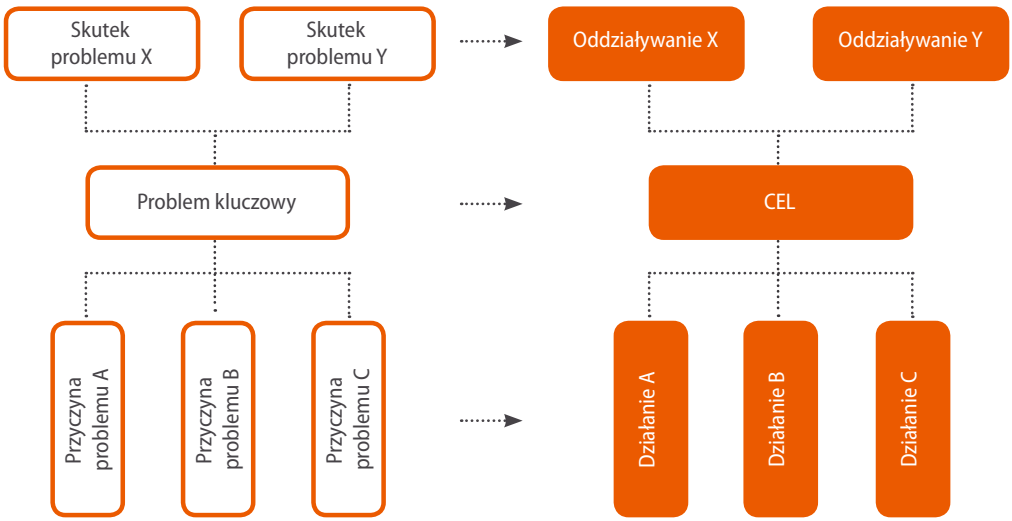
DOBRA PRAKTYKA!

Należy pogodzić się z faktem, że drzewo problemów stanowi pewien schematyczny obraz istniejącej rzeczywistości i konieczne są pewne uproszczenia przy stosowaniu tej metody.

Krok 3. Przechodzimy do wyborów strategicznych, czyli o drzewie celów

Odpowiedzią na zdefiniowane problemy są cele służące przejściu od stanu wyjściowego do stanu oczekiwanego (rysunek 13).

Rysunek 13. Drzewo problemów i drzewo celów



Źródło: Opracowanie własne.

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 (więcej o tym w zadaniu 6).

ZAPAMIĘTAJ!

Jak stworzyć drzewo problemów:

1) zbierz i uporządkuj informacje zebrane podczas diagnozy. Zapoznaj się z nimi dokładnie;
2) zidentyfikuj możliwie wszystkie problemy Twojej jednostki;
3) wybierz problem kluczowy dla Twojej jednostki. Pamiętaj, że problem kluczowy to taki problem, który generuje najwięcej (i najbardziej dotkliwych) problemów i składają się na niego złożone przyczyny;
4) zidentyfikuj przyczyny oraz skutki wybranego problemu kluczowego. Postaraj się stworzyć cały ciąg przyczynowo-skukowy, który będzie wyjaśniał obecną sytuację w Twojej jednostce;
5) spójrz jeszcze raz na drzewo problemów i zweryfikuj jego poprawność i kompletność. Pamiętaj, że kompletność nie oznacza ujęcia wszystkich możliwych elementów w jednostce.

5.3. Problem: Wybór metody

Którą z zaprezentowanych metod powinniśmy zastosować do analizy naszej jednostki? Żeby odpowiedzieć sobie na tak postawione pytanie, przede wszystkim powinniśmy mieć przekonanie, że metody te możemy traktować zamiennie. Czy dostarczają nam podobnych informacji? Zbliżonych rezultatów? Spróbujmy się nad tym zastanowić na poniższym przykładzie.

ZASTANÓW SIĘ...

1. Jakie informacje niesie za sobą analiza SWOT, jakie natomiast drzewo problemów?
2. Czy możemy te metody traktować zamiennie?
3. Której metody użyć do analizy naszej jednostki?

Spróbuj odpowiedzieć na te pytania po przeanalizowaniu zamieszczonych poniżej: analizy SWOT, drzewa problemów oraz charakterystyki analizowanej fikcyjnej gminy.

Tabela 33. Opis gminy A

Cecha	Opis
Typ gminy	Gmina miejska, stolica powiatu.
Obszar	20,51 km^2
Sytuacja demograficzna	Około 55 tys. mieszkańców, duża gęstość zaludnienia (2681 osób/km^2), stosunkowo duży udział imigrantów (głównie ekonomicznych). Słaba integracja imigrantów, którzy przybyli na teren regionu jeszcze w fazie intensywnego rozwoju przemysłu ciężkiego. Duże zróżnicowanie statusu społecznego, poziomu edukacji oraz sytuacji życiowej mieszkańców. Liczba mieszkańców w latach dziewięćdziesiątych XX w. gwałtownie zaczęła spadać – odpływ ludności (głównie młodej) w związku z restrukturyzacją przemysłu. Obecnie procesy gwałtownego odpływu ludności zahamowane, ale utrzymuje się nadal niekorzystna struktura demograficzna – niski udział ludności w wieku przedprodukcyjnym i produkcyjnym, niski wskaźnik przyrostu naturalnego.
Położenie	Gmina położona przy granicy kraju i UE. Teren nizinny, w dolinie jednej z większych rzek w kraju.
Niektóre cechy geograficzne	Znaczne zanieczyszczenie środowiska w części przemysłowej. W bezpośrednim pobliżu gminy liczne kompleksy leśne, malownicza dolina rzeki, dwa parki krajobrazowe, potencjał rekreacyjno-turystyczno (niewykorzystany). Od kilku lat zmniejszające się zanieczyszczenie środowiska. Gleby na większości terenów dobre, jednak zanieczyszczenie środowiska utrudnia rozwój rolnictwa.

Cecha	Opis
Sytuacja ekonomiczna	W gminie znajdował się okręg przemysłowy, oparty na wydobyciu węgla kamiennego i hutnictwie żelaza (ponadto przemysł maszynowy, chemiczny). Cały region, do którego należy gmina, od końca lat osiemdziesiątych XX w. przechodzi restrukturyzację, zamknięto większość kopalń oraz szkodliwych dla środowiska zakładów. Zapoczątkowany proces zmiany profilu produkcji, coraz prężniej rozwijający się przemysł elektromaszynowy, elektroniczny, precyzyjny, farmaceutyczny oraz poligraficzny. Nadal wysokie bezrobocie. Brak wolnych terenów inwestycyjnych, natomiast istnieją liczne obszary poprzemysłowe pod inwestycje, po przeprowadzeniu procesu jego rekultywacji.
Główne powiązania komunikacyjne	Dobrze rozwinięta sieć kolejowa (spadek po okresie industrializacji), wymagająca jednak znaczących inwestycji. Połączenie drogą ekspresową ze stolicą kraju. Liczne inwestycje drogowe – autostrada od granicy do stolicy województwa w końcowej fazie budowy. Brak lotniska w promieniu 100 km.
Infrastruktura komunalna	Drogi lokalne o dużej gęstości, jednak w bardzo słabym stanie technicznym. Praktycznie wszyscy mieszkańcy miasta korzystają z podłączenia do sieci wodociągowej, jednak rozbudowa sieci kanalizacji (obejmującej obecnie ok. 30% mieszkańców) planowana jest dopiero w najbliższej przyszłości.
Wizerunek gminy	Gmina nie cieszy się zbyt dobrym wizerunkiem – funkcjonująca w regionie przemysłowym, silnie zanieczyszczonym i zdegradowanym, mimo pozytywnych zmian w ostatnich latach. W rzeczywistości duży potencjał turystyczny, zapoczątkowany proces przekształcania dawnych terenów przemysłowych na centra kultury, rozwój „turystyki przemysłowej" (dawne obiekty przemysłowe adaptowane na centra handlowe, wystawowe czy artystyczne, nowe formy mieszkaniowe w starych osiedlach robotniczych). Nieskuteczne działania na rzecz zmiany wizerunku gminy, brak właściwego marketingu.
Niektóre charakterystyczne zjawiska	Wyższa uczelnia techniczna, centrum transferu technologii, a w konurbacji kilka prywatnych szkół wyższych. Żywe dyskusje nad utworzeniem specjalnej strefy ekonomicznej.
Władze lokalne	Duża aktywność władz lokalnych, konsekwentna polityka przyciągania inwestorów oraz wspieranie zmian strukturalnych na terenie gminy. Prezydent miasta z opcji politycznej będącej w opozycji do władz na szczeblu wojewódzkim i krajowym, urzędujący czwartą kadencję. Duża aktywność w ubieganiu się o fundusze z UE. Wkłady własne spowodowały jednak gwałtowny wzrost zadłużenia samorządu w ostatnich latach.
Sytuacja na szczeblu krajowym	Stabilność władz na poziomie krajowym, jednak brak znaczących działań reformatorskich. Kraj stopniowo pogrąża się w stagnacji, która ma bezpośredni wpływ na ogólną sytuację gospodarczą. Wysokie zbiurokratyzowanie procedur i represywność działań organów państwowych.
Sytuacja na szczeblu wojewódzkim	Jedno z wielu miast średniej wielkości konurbacji zagłębia przemysłowego powstałego w XIX w. Stolica województwa oddalona o ok. 50 km. Województwo duże o wysokim potencjale rozwojowym, jednak nie potrafi rozwiązać problemów restrukturyzującego się zagłębia przemysłowego. Władze wojewódzkie skonfliktowane z prezydentem miasta.

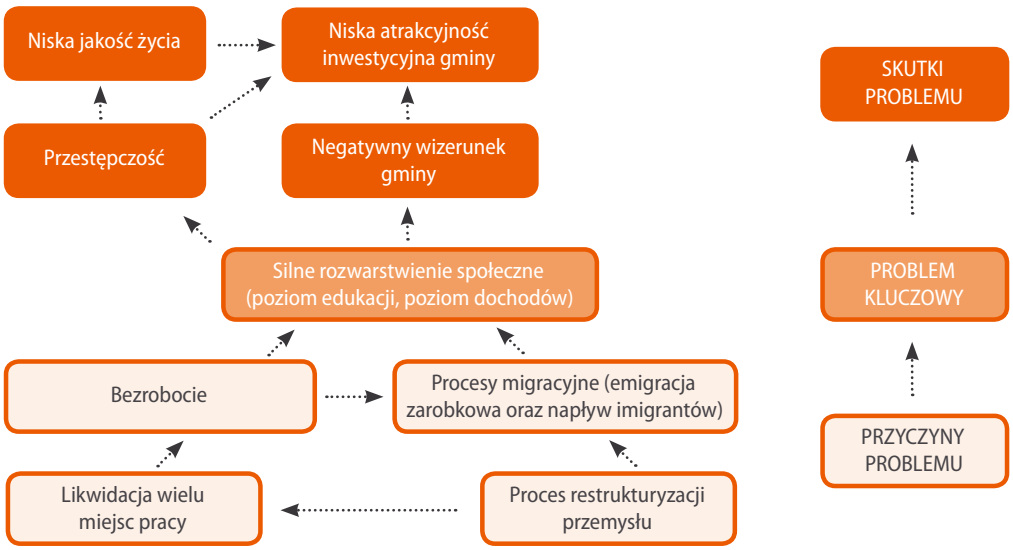
Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 34. Analiza SWOT dla gminy A

Silne strony	Słabe strony
• potencjał turystyczny, ze szczególnym uwzględnieniem „turystyki przemysłowej”, • przygraniczne położenie z dobrymi połączeniami drogowymi z centrum kraju, • stabilne i aktywne władze lokalne, • uznany ośrodek szkolnictwa wyższego, • nowoczesny przemysł powstały w procesie restrukturyzacji	• brak lotniska w najbliższej okolicy, • niekorzystna struktura demograficzna z wysokim udziałem ludności w wieku poprodukcyjnym, • rozwarstwienie społeczne, • emigracja rdzennych mieszkańców o wyższych kwalifikacjach, • trudności w asymilacji przybywających imigrantów, • brak terenów inwestycyjnych niewymagających działań rekultywacyjnych, • zły stan infrastruktury gminnej w zakresie dróg lokalnych i sieci kanalizacyjnej, • nieskuteczny marketing gminy
Szanse	**Zagrożenia**
• dostępność środków unijnych, • możliwość utworzenia specjalnej strefy ekonomicznej zachęcającej nowych inwestorów, • rozbudowa sieci drogowej wysokiej klasy (drogi ekspresowe i autostrady), • rozwój innowacyjnych gałęzi przemysłu, • zainteresowanie inwestorów terenami po starych zakładach przemysłowych	• negatywne nastawienie władz wyższego szczebla do władz miasta, • zmiana uwarunkowań prawnych w zakresie dozwolonego poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, • zapaść systemu transportu kolejowego, • utrwalone negatywne postrzeganie gminy, • niekorzystne uwarunkowania prawno-fiskalne dla prowadzenia działalności gospodarczej, • napływ imigrantów

Źródło: Opracowanie własne.

Rysunek 14. Drzewo problemów dla gminy A



Źródło: Opracowanie własne.

Zaprezentowane przykłady pokazują nam, że zakres informacji niesiony przez analizę SWOT oraz drzewo problemów zdecydowanie się od siebie różnią. O ile w analizie SWOT szczególna uwaga skoncentrowana jest na miejscu pochodzenia czynników kluczowych dla rozwoju gminy – samej gminie lub jej otoczeniu, o tyle w drzewie problemów istotny jest przede wszystkim ciąg przyczynowo-skutkowy wyjaśniający zaistniałą w gminie sytuację. Zauważmy, że problem kluczowy wyróżniony w drzewie problemów to jedna ze słabych stron zidentyfikowanych w analizie SWOT.

W obowiązujących strategiach rozwoju zdecydowanie częściej spotykamy się z analizą SWOT (zazwyczaj autorzy poprzestają na samej analizie SWOT, bez rozwinięcia analizy TOWS/SWOT), dużo rzadziej stosowane jest drzewo problemów. Analiza SWOT jest narzędziem znacznie bardziej rozpowszechnionym, o długiej tradycji w zarządzaniu strategicznym w sferze biznesu, a także o rosnącym znaczeniu w sektorze administracji publicznej. Poczucie znajomości tej metody (jak przekonaliśmy się, często bardzo zwodnicze) zachęca nas do korzystania z niej. Drzewo problemów i celów jest natomiast narzędziem stosunkowo młodym, wywodzącym się z metodologii zarządzania projektami i programami realizowanymi z zaangażowaniem środków europejskich (np. *Project CYCLE Management* – autorska metodologia zarządzania projektami stworzona przez Komisję Europejską) i nie znalazło jeszcze szerokiej rzeszy zwolenników.

DOBRA PRAKTYKA!

Dobrym rozwiązaniem będzie przeprowadzenie analizy SWOT dla danej jednostki, a w następnej kolejności – wykonanie także drzewa problemów. Nie traktujmy tych metod zamiennie, ale komplementarnie. Pamiętajmy, że jakość przeprowadzanych na tym etapie analiz przełoży się na jakość i trafność wyznaczanych celów strategicznych, stanowiących podstawę skutecznego działania na rzecz rozwoju jednostki, dlatego warto poświęcić im więcej czasu i uwagi.

Zadanie 6.
Wyznaczenie celów strategicznych

6.1. Problem: Wybory strategiczne

Zanim przejdziemy do określania 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 zróżnicowania między bogatymi i biednymi – nie da się zastosować jednego uniwersalnego „sposobu na rozwój". Dlatego konieczne jest uwzględnienie w myśleniu strategicznym naszej jednostki, tzw. megatrendów, czyli procesów zachodzących nie tylko w krajowym czy europejskim, ale również w światowym otoczeniu.

Możemy dziś wskazać jednak kilka kluczowych tematów, haseł, które pojawiają się nader często w dyskusji o rozwoju krajów, regionów, gmin, ich konkurencyjności itp. Warto w tym miejscu posłużyć się dokumentem *Europa 2020*, który przez jeszcze jakiś czas będzie służył administracji wszystkich szczebli jako punkt odniesienia. Najlepiej widać to w zapisie poszczególnych celów:

- innowacje,
- edukacja,
- społeczeństwo cyfrowe,
- klimat, energia i mobilność,
- konkurencyjność,
- zatrudnienie i umiejętności,
- walka z ubóstwem.

Wydaje się, że powyższy zestaw bardzo dobrze odzwierciedla natężenie debaty na różnych poziomach organizacyjnych i w różnych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych. Oczywiście nie każda jednostka organizacyjna musi czuć się w pełni „dotknięta" wymienionymi zjawiskami, ale z pewnością zmiany zachodzące w tych obszarach musiały być uwzględniane podczas analizy SWOT. **Teraz proponujemy ponowne przyjrzenie się ich potencjalnemu wpływowi na jednostkę organizacyjną, ale nie w kontekście uwarunkowań, lecz obszarów, w których jednostka będzie budowała swoją siłę.**

Dziś wiemy, że nie każdy poziom administracji z jednakowym zainteresowaniem podejmuje temat **innowacji**. Do tej pory przygotowujemy regionalne strategie innowacji, które na poziomie lokalnym wzbudzają zainteresowanie najwyżej większych ośrodków miejskich. A przecież innowacje powstają w konkretnych miejscach, w gminach i w przedsiębiorstwach, dlaczego zatem nie interesują się nimi zarówno przeciętni przedsiębiorcy, jak i w władze małych gmin?

Zagadnienie **edukacji również** jest mocno podzielone między poszczególne poziomy administracji, ale czy z punktu widzenia władz pojedynczych gmin nie jest istotne, gdzie i w jakiej jakości szkołach i uczelniach zdobywają swoje wykształcenie mieszkańcy gminy w trakcie całego swojego życia?

W powyższy sposób można rozpatrzyć każdy z elementów wymienionych w Strategii *Europa 2020*. Zostawiamy to do przećwiczenia w każdej z organizacji, ponieważ odniesienia do tego dokumentu są już w zasadzie koniecznością (zob. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*). Proponujemy jednocześnie zastanowienie się, czy nasza organizacja nie ma innych, kluczowych dla niej tematów, które przewijają się przez wiele lat i wciąż wydają się być aktualne.

WYKONAJ!

Przeprowadź dyskusję (w zespole strategicznym) nad wymienionymi w Strategii *Europa 2020* zagadnieniami oraz innymi, dodanymi przez zespół, w celu odpowiedzi na pytanie: w którym obszarze problemowym Twoja organizacja będzie mogła najsprawniej, najlepiej wykorzystać zdiagnozowane zasoby?

Celowo wskazaliśmy listę haseł, które stanowią bardzo szerokie obszary problemowe, w końcu podejmowane na poziomie wszystkich krajów UE. Przechodząc do wyborów strategicznych, musimy o tamtych zagadnieniach pamiętać, muszą one stanowić swego rodzaju filtr, który będziemy stosować do poszczególnych celów.

Drugim krokiem pozwalającym rozwiązać problem wyborów strategicznych jest **nasza ocena korzyści i zagrożeń, wynikających z zastosowania określonych wyborów w kluczowych dla rozwoju kwestiach**. Listę takich problemów strategicznych proponuje Vanhove (2000). Poniżej wskazujemy ilustrację korzyści oraz zagrożeń stojących za każdym z nich, ale to od danej jednostki organizacyjnej zależy, w czym będzie dopatrywała się więcej korzyści, a w czym więcej zagrożeń.

» *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. Proces poprawy sytuacji będzie zatem długotrwały i… niestety mało spektakularny, kiedy następować będzie migracja do regionów 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 (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.

» *Wybór: czynniki zewnętrzne – czynniki wewnętrzne*

Jeżeli potraktujemy 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 endogennego. Warto przy tym pamiętać, że coraz więcej firm krajowych („naszych", „rodzimych") osiąga już odpowiedni potencjał i… przenosi swoją działalność poza granice Polski.

» *Wybór: duże firmy – sektor MSP*

Wydaje się, że najlepsza jest mieszanka i popadanie w każdą z tych opcji budzi sporo zagrożeń, tym bardziej, że stawiane za wzór okręgi przemysłowe tworzone są właśnie w wyniku kooperacji dużych i małych firm.

DOBRA PRAKTYKA!

Dyskusja nad wyborami strategicznymi powinna przebiegać na warsztatach. Jej charakter powinien prowadzić do budowy scenariuszy rozwoju sytuacji, gdy zastosowane zostaną poszczególne rozwiązania.

Poniżej przedstawiamy kilka uwag na temat budowania scenariuszy:

- nie da się przewidzieć wszystkich możliwych sytuacji, które zajdą w przyszłości – szczególnie tych w otoczeniu organizacji,
- każde nasze działanie powoduje konsekwencje, które da się dość precyzyjnie opisać,
- scenariusze mogą dotyczyć bardzo szerokich zagadnień zachodzących w otoczeniu, ale mogą również odzwierciedlać koncentrację twórców strategii na wybranych obszarach, których dotyczy strategia,
- bardzo dobrym punktem wyjścia do opracowywania scenariuszy są wyniki analizy SWOT – analizujemy, które elementy są ze sobą bardzo silnie powiązane i w jaki sposób zmiana jednego elementu wpłynie na inne,
- scenariusze poddawane ostatecznemu wyborowi powinny być ograniczone do 3–4 najważniejszych,
- same scenariusze powinny być efektem dyskusji eksperckiej z zespołem przygotowującym strategię, wybór ostateczny scenariuszy powinien być domeną lidera i jego najbliższego otoczenia,
- scenariusze nie powinny podlegać głosowaniu i szerokiej ocenie społecznej.

Na zakończenie chcemy zwrócić uwagę na zagadnienie relacji między scenariuszami a wizją rozwojową. Zazwyczaj wizja wybiega daleko w przód, przedstawia wyidealizowany obraz. Scenariusze są różne, ale często zdarza się, że – ze względu na ostrożność – zespoły wybierające właściwy scenariusz optują za scenariuszem „środkowym". Wydaje się, że stoi to w licznych przypadkach w sprzeczności z wizją lidera. Dlatego w wyborze scenariuszy, oprócz ekspertów i zespołu strategicznego, powinien brać udział lider, a cały zespół powinien mieć na uwadze **wcześniej sformułowaną wizję**.

Tabela 35. Etapy przygotowania scenariusza na przykładzie zagadnień gospodarczych

Kroki budowania scenariusza	Uwagi
Wybór istotnych elementów z analizy SWOT: (S) silnie rozwinięty sektor X, (S) wysokie kwalifikacje w sektorze X (głównie tradycje), (W) niska ogólna przedsiębiorczość mieszkańców, (W) niewykorzystany potencjał szkoły zawodowej, (W) brak wolnych terenów inwestycyjnych, (O) wzrost atrakcyjności inwestycyjnej Polski, (T) przenoszenie kapitału poza granice kraju	Te elementy uznaliśmy za najważniejsze z analizy SWOT i razem je rozpatrujemy w scenariuszu gospodarczym.
Megatrendy (np. z *Europa 2020*): • zatrudnienie i umiejętności, • innowacje, • konkurencyjność	Te trzy elementy włączamy do dyskusji o sferze gospodarczej naszej jednostki.
Rozważamy różnorodne wybory strategiczne	
Wybór 1. Pracownicy dla pracy	Takiego wyboru dokonaliśmy, ponieważ: • nie dysponujemy wolnymi terenami inwestycyjnymi, • szkoła zawodowa ma niewykorzystany potencjał, • inwestycje w kapitał ludzki mogą przyczynić się do wzrostu innowacyjności i przedsiębiorczości.
Wybór 2. Sektor tradycyjny	Takiego wyboru dokonaliśmy, ponieważ: • sektor tradycyjny to wciąż siła naszej jednostki, • jest on powiązany słabo z jednostkami edukacyjnymi, ale właśnie to chcielibyśmy usprawnić.
Wybór 3. Sektor MSP	Takiego wyboru dokonaliśmy, ponieważ: • chcemy zwiększyć przedsiębiorczość wśród mieszkańców, • chcemy możliwie zakorzenić duże firmy w regionie czy gminie (wspieramy rozwój kooperantów), • chcemy zwiększyć atrakcyjność obszaru poprzez zdynamizowanie gospodarki.
Scenariusz optymistyczny – łączymy w jedną zależność nasze wybory: kapitał ludzki + sektor tradycyjny + MSP = wzrost jakości siły roboczej + wzrost kooperacji biznes – edukacja (nauka) + większe zakorzenienie dużych firm w regionie + wzrost małych firm kooperantów + wzrost ogólnej przedsiębiorczości + wzrost dochodów + wzrost możliwości inwestycji jednostki w inne obszary.	W tym scenariuszu wszystko się udaje, a na dodatek powstają liczne pozytywne efekty mnożnikowe (np. położenie nacisku na edukację daje pozytywne efekty nie tylko w naszej tradycyjnej specjalności, ale podnosi również ogólny poziom jakości siły roboczej i przedsiębiorczości).
Scenariusz pesymistyczny – Przy bardzo silnej konkurencji innych państw można założyć, że mimo naszych różnych działań część dużych inwestorów przeniesie się do innych krajów, a przynajmniej część swojej produkcji. Zatem scenariusz może wyglądać następująco: kapitał ludzki – sektor tradycyjny + MSP = emigracja siły roboczej + wzrost bezrobocia + spadek wpływów podatkowych + konieczność zmiany profilu szkoleń + konieczność zwiększenia działań na rzecz MSP.	W tym scenariuszu zwracamy sami sobie uwagę, że ważne są wciąż dla nas dwie kwestie – wsparcie sektora MSP i otoczenia biznesu. Można powiedzieć, że zakładając dobrą realizację scenariusza optymistycznego, w jakimś stopniu zabezpieczamy się jednocześnie przed konsekwencjami scenariusza negatywnego.
Wybór scenariusza, który będzie realizowany – scenariusz optymistyczny.	Oznacza to, że cele w strategii – w zakresie realizacji scenariusza gospodarczego pozytywnego – powinny odnosić się do kluczowych zagadnień wzmacniających elementy wskazane w scenariuszu. Ponownie powinniśmy skorzystać z elementów analizy SWOT, ale o tym w dalszej części poradnika.

Źródło: Opracowanie własne.

PRZYKŁAD!

Scenariusze rozwoju gminy Kolbudy Górne

(. . .) Na podstawie diagnozy potencjału rozwojowego Gminy Kolbudy Górne opracowano cztery scenariusze, oznaczone kolorami.

Scenariusz **szary** oznacza kontynuację obecnych trendów, tzn. politykę bez wyraźnych priorytetów rozwojowych, sprzyjającą zarówno inwestorom i powstawaniu nowych podmiotów gospodarczych, jak i nowym mieszkańcom oraz rozwojowi funkcji rekreacyjnych. Gmina koncentruje działania na polepszaniu niezbędnej dla nich infrastruktury (telekomunikacja, drogi, sieć wodociągowo-kanalizacyjna). Brakuje natomiast koordynacji w sferze przestrzennej i społecznej. W efekcie za kilka lat Gmina Kolbudy Górne może utracić swoją atrakcyjność dla inwestorów, rekreantów i obecnych oraz nowych mieszkańców.

Scenariusz **pomarańczowy** oznacza priorytet dla funkcji mieszkaniowych. Kolbudy stawiają na przyciąganie migrantów z Trójmiasta, a także „przechwytywanie" przybywających do aglomeracji Gdańska–Gdyni z innych regionów. Celowo tworzy się atrakcyjne warunki zamieszkania, wypoczynku i obsługi dla różnych grup społecznych.

Scenariusz **błękitny** oznacza priorytet dla gospodarki – produkcji, handlu i usług. Od scenariusza szarego różni się większą aktywnością w stosunku do inwestorów oraz bardziej stanowczą polityką przestrzenną. Preferowani są inwestorzy o większym potencjale i możliwościach udziału w programach rozwojowych gminy, w tym zwłaszcza infrastrukturalnych.

W toku dyskusji społecznej żaden z możliwych scenariuszy rozwoju nie zyskał aprobaty. Stanowczo odrzucono scenariusz **szary**, wskazując na konieczność energicznego zapobiegania takiemu rozwojowi sytuacji. Najczęściej uczestnicy spotkań wypowiadali się za połączeniem scenariusza **błękitnego** z **zielonym**, przy dopuszczeniu pewnych elementów scenariusza pomarańczowego. Wskazywano także na konieczność częściowego zachowania rolniczego charakteru Gminy.

Preferowany scenariusz można zatem nazwać **tęczowym**. Tęcza symbolizuje nie tylko różnorodność gospodarczą i wielobarwność kulturową Gminy Kolbudy Górne, lecz także jej pomostowy charakter - między Miastem a Wsią, między Pojezierzem a Pobrzeżem, między Lasami a Polami, miedzy Morzem a Lądem (...)".

Źródło: http://www.kadluby.gd.pl.

6.2. Problem: Sformułowanie celów

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 konkretne miejsca realizacji celów (czyli *de facto* określić miejsca realizacji konkretnych projektów, tj. alokację środków).

Podręczniki planowania strategicznego proponują np. taki podział celów (R.W. 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 osiąganie jest monitorowane, egzekwowane i nagradzane.

Jednak praktyka administracji publicznej jest nieco inna. Trudno bowiem wyobrazić sobie, że określony departament w urzędzie marszałkowskim będzie rozliczany z osiągania konkretnego celu, gdy wpływ na realizację celu w strategii mają liczne podmioty, nie tylko urząd marszałkowski.

Zdecydowana większość dokumentów strategicznych administracji publicznej stosuje następujący podział:

- **cel główny** – czasem utożsamiany z wizją, a nawet misją, czasem traktowany jako odrębny poziom celów,
- **cele strategiczne** – są bezpośrednio związane z celem głównym,
- **cele operacyjne** – każdy z tych celów wiąże się bezpośrednio z celem strategicznym, czasem więcej niż z jednym,
- **działania** – są to uszczegółowienia celów operacyjnych, ale ważne jest, że są to raczej grupy projektów, a nie konkretne projekty i zadania – dlatego działania możemy zaliczyć jeszcze do poziomu planowania strategicznego,
- **projekty** – są elementem wdrożenia strategii, choć należy zauważyć, że niektóre zespoły decydują się wprowadzić ten element również do dokumentu strategii (w formie „proponowanych projektów", „kluczowych projektów"), w takim jednak przypadku zazwyczaj zawarte są tu hasła, nie szczegółowe dane na temat projektów.

Często zadawane pytanie o cele 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. Z drugiej strony dziwne byłoby podejście do opracowywania celów, które warunkowane byłoby oceną możliwości zapamiętywania konkretnych zapisów.

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 nie pojawiają się już, 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.

Formułowanie celów powinno przebiegać w następujących krokach:

Krok 1. Wybór właściwego scenariusza rozwoju

Omówiliśmy to już powyżej. W tym miejscu warto podkreślić, że scenariusze mogą być opracowane odrębnie dla różnych obszarów strategicznych, tak jak podaliśmy w przykładzie – dla gospodarki, sfery społecznej i ekologicznej. Nawet jeśli chcemy zająć się jednym scenariuszem (np. gospodarczym), wówczas również możemy formułować cele dla innych obszarów strategicznych (np. w zakresie jakości siły roboczej).

Krok 2. Wybór elementów analizy SWOT najsilniej związanych z danym scenariuszem

Zauważmy, że elementy analizy SWOT były już przydatne przy wyborze zagadnień, dla których chcieliśmy opracować scenariusze. Wówczas korzystaliśmy z analizy SWOT dla uchwycenia całego spektrum problemów. Teraz analizujemy wyniki analizy SWOT pod kątem odpowiedzi na pytania:

- na czym będziemy bazować w realizacji scenariusza?,
- co chcemy wzmacniać?,
- co i w jaki sposób wykorzystamy?,
- czemu będziemy zapobiegać?

Krok 3. Pierwsze sformułowania celów odnoszące się do zapisów analizy SWOT

W tym miejscu dopuszczamy pojawianie się licznych pomysłów, propozycji, ponieważ krok ten realizowany jest zazwyczaj w trakcie warsztatów. Istotne jest, by dyskusja i propozycje związane były z wynikami analizy SWOT (tabela 36).

Tabela 36. Relacje między analizą SWOT a celami

Elementy analizy SWOT	Możliwe cele
Mocne strony	
• duża liczba inwestorów zagranicznych, • nowoczesna oczyszczalnia ścieków i przygotowane tereny inwestycyjne	• rozwój powiązań kooperacyjnych na terenie gminy, • przyciągnięcie kapitału zewnętrznego
Słabe strony	
• brak środków na rozwój przedsiębiorstw, • słabość oferty lokalnych instytucji otoczenia biznesu skierowanej do przedsiębiorców	• obniżanie kosztów działalności przedsiębiorców, • wzrost znaczenia lokalnych instytucji otoczenia biznesu we wspieraniu przedsiębiorczości
Szanse	
• rozwój kooperacji transgranicznej, • wzrost popytu zewnętrznego na lokalne produkty	• wzrost znaczenia współpracy gospodarczej w kontaktach z zagranicą, • wzrost aktywności promocyjnej gminy i przedsiębiorstw
Zagrożenia	
• wzrost obciążeń przedsiębiorców, • silna konkurencja z krajów UE	• lobbing polityczny, • wzrost konkurencyjności lokalnych firm

Źródło: W. Dziemianowicz, T. Kierzkowski, R. Knopik, 2003.

Krok 4. Układanie propozycji celów

Zadanie to polega na grupowaniu celów i stopniowym syntetyzowaniu pierwotnych zapisów. Warto zastosować następujące kryteria:

- **sprzeczności** – jeżeli dwa cele wydają się sprzeczne, zastanówmy się, który z nich wybrać. Dyskusja może doprowadzić nas do wniosku, iż mimo pierwszego wrażenia, te dwa cele da się pogodzić, ale pod pewnymi warunkami (dokładnie tak jest w przypadku różnego rozumienia polityki konkurencji i polityki spójności). Zatem kryterium sprzeczności nie służy prostej eliminacji zapisów propozycji, tylko do pogłębienia idei, które stoją za poszczególnymi zapisami;
- **podobieństwa** – oczywiście cele podobnie brzmiące znajdą się w jednej grupie. W wielu przypadkach pozwoli to nam łatwo zredukować liczbę propozycji i szybko uzyskać odpowiedni zapis. Jednak czasem z pozoru podobne zapisy oznaczają inne działania. Zatem konieczna jest dyskusja nad koniecznością rozdzielenia tych działań na dwa cele lub umieszczenia tych różnych działań pod jednym hasłem. Przykładem takich zapisów jest rozwój infrastruktury. Dla jednych będą to drogi, dla innych infrastruktura energetyczna. Zatem możliwe jest zapisanie dwóch celów: rozwój infrastruktury drogowej oraz rozwój infrastruktury energetycznej lub zapisanie jednego celu: rozwój infrastruktury technicznej (a w nim będą mieściły się działania z zakresu drogownictwa, energetyki itp.);
- **synergii** – zastanówmy się, czy któreś z proponowanych celów nie wspierają się wzajemnie, co może skutkować czymś, co *de facto* będzie nowym celem (oczekujemy efektu synergii). Przykładowo wśród propozycji znalazły się zapisy celów: podnoszenie jakości siły roboczej, rozwój strefy gospodarczej, poprawa relacji biznes – administracja. Te trzy cele, jeżeli będą realizowane, powinny przyczynić się do wzrostu konkurencyjności danej jednostki. Zatem w toku dyskusji możemy dojść do przekonania, że to konkurencyjność jest czymś nadrzędnym, a co za tym idzie – propozycje wcześniejsze muszą mieć rangę niższą w hierarchii celów lub przejść do obszaru proponowanych działań.

Krok 5. Zastosowanie filtru SMART

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** (ang. *specific*) – oznacza to, że wyraźnie powinniśmy wskazywać, o co nam chodzi, gdy formułujemy konkretny zapis. Przykładem celu nieprecyzyjnego jest sformułowanie „rozwój społeczno-gospodarczy". Zdecydowanie bardziej precyzyjny jest: „wzrost gospodarczy";
- **mierzalne** (ang. *measurable*) – czyli takie, do których możemy przypisać konkretne miary. W przypadku rozwoju możemy mówić wprawdzie o miarach, ale nie określa ten cel kierunku. Jeżeli mówimy o wzroście lub zwiększeniu efektywności, produktywności *etc.* – znacznie łatwiej pokazać, jakiego rodzaju wskaźniki będą nam opisywały dany cel;

- **akceptowane** (ang. *accepted*) – ważne kryterium, szczególnie gdy bierzemy pod uwagę konieczność realizacji strategii przez wiele podmiotów. Trudno jest wyobrazić sobie sytuację, w której mimo niezgadzania się z danym kierunkiem, jakaś instytucja efektywnie realizuje konkretny cel;
- **realistyczne** (ang. *realistic*) – zauważmy, że cele – za chwilę będzie o tym mowa – powinny być osadzone w czasie. Zatem zakładanie, że coś osiągniemy (stosując do tego określone wskaźniki), gdy nie jest to realne, narazi nas na ataki przeciwników, a ponadto wcale nie wpłynie mobilizująco na realizatorów strategii. Jednak konieczne jest w tym miejscu zwrócenie uwagi na relacje między „wizjonerskim" obrazem przyszłości zapisanym w wizji a celami do zrealizowania. W obu przypadkach ważnym punktem jest wyjaśnienie danego zapisu – coś, co na pierwszy rzut oka może wydawać się nierealnym marzeniem, po wyjaśnieniu staje się „tylko" odważnym i wymagającym celem;
- **określone w czasie** (ang. *time-dependent*) – m.in. dlatego byśmy mogli sukcesywnie oceniać postępy w osiąganiu celu. Jeżeli nie określimy, do kiedy cel powinien być osiągnięty, może następować przesuwanie go na dalsze terminy, ale przede wszystkim brak jego realizacji może skutkować brakiem synergii.

Zastosowanie filtru SMART 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.

ZAPAMIĘTAJ!

Cele nie są dla recenzentów i wyższych lub niższych szczebli administracji, cele są wyłącznie dla Twojej organizacji.

6.3. Problem: Sformułowanie działań

Działania traktujemy jako uszczegółowienia celów, ale nie są nimi konkretne projekty. Działania pozwalają jednak wskazać na tematy, zagadnienia, którymi będziemy zajmować się w przypadku realizacji danego celu operacyjnego. Istotne jest, by zdefiniowane działania dawały możliwość twórczego podejścia do konkretnych projektów.

Działania wyróżniamy w zasadzie w taki sam sposób, jak wykonywaliśmy kroki 4 i 5 w wypadku celów. Zauważmy, że nie musimy realizować kroków 1–3, ponieważ działania przypisujemy konkretnym już celom operacyjnym.

6.4. Problem: Relacje między celami

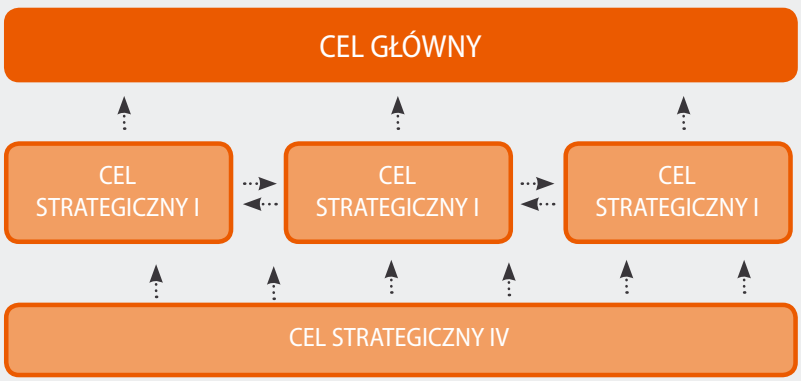
Każdy zespół opracowujący strategię stara się pokazać ideę realizacji celów. Wówczas pojawiają się trudności z przekazem graficznym tej idei. Często spotykanym rozwiązaniem jest układ hierarchiczny, przy czym na każdym poziomie wszystkie cele są sobie równe (rysunek 15).

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 15 takim celem jest cel IV, zaś na rysunku 16 – obszar 7.

W praktyce przygotowywania dokumentów strategicznych obserwujemy starania sztucznego rozdzielenia celów. Jest to zabieg, 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 mnożyć. Zatem słuszne wydaje się wskazywanie wspólnych działań, wspólnych części celów, ponieważ nie tylko odzwierciedla to rzeczywistość, ale przede wszystkim „uczy" myślenia w szerszym kontekście (rysunek 17).

Rysunek 15. Układ celów horyzontalnych i wertykalnych oraz relacje między nimi

PRZYKŁAD!



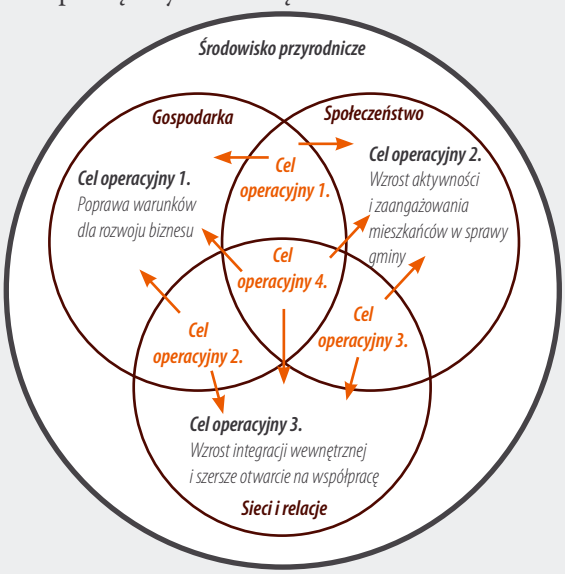
Źródło: Regionalna Strategia Innowacji dla Mazowsza.

PRZYKŁAD!

Rysunek 16. Relacje między celami w *Strategii Małopolska 2020*

Źródło: Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego 2011–2020. Małopolska 2020. Nieograniczone możliwości.

Rysunek 17. Układ celów powiązanych ze sobą



Źródło: Strategia Rozwoju Gminy Dywity do 2020 r., s. 35.

Na koniec omówmy problem relacji między celami w różnych strategiach (tabela 37). 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" 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.

Tabela 37. Relacje między celami różnych dokumentów

Strategia rozwoju kraju	Strategia rozwoju województwa	Strategia rozwoju powiatu (gminy)
Cel I rzędu (główny)		
Cele II rzędu (strategiczne)	Cel I rzędu (główny)	
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: Opracowanie własne na podstawie W. Dziemianowicz, T. Kierzkowski, R. Knopik, 2003.

6.5. Problem: Spójność celów

Cele zapisane w strategii powinny być spójne wewnętrznie oraz spójne z celami innych dokumentów strategicznych w naszej jednostce i (lub) jednostkach, z którymi pozostajemy w relacjach (np. cele gminy powinny być spójne z celami strategii wojewódzkiej).

Ostatnio o spójność celów (w strategiach krajowych i wojewódzkich) „troszczy się" ewaluacja *ex-ante*. Przeprowadzenie tej ewaluacji powinno być polecane nie tylko samorządom wojewódzkim, ale również samorządom niższego szczebla. Warto bowiem polecić instytucji zewnętrznej ocenę wstępną naszego dokumentu, w tym ocenę spójności celów. Dlaczego jest to tak istotne?

Po pierwsze wskazuje powiązania poszczególnych celów i działań między sobą, co dalej przekłada się na różnorodne powiązania między działaniami różnych departamentów, wydziałów, referatów. Spójność wewnętrzna celów pozwala uzmysłowić członkom organizacji, że nie powinni patrzeć na siebie jak na konkurentów, lecz współpracowników, którzy realizują jedną wizję rozwojową. Jeżeli cele są spójne, wówczas małe jest prawdopodobieństwo wystąpienia działań sprzecznych.

Po drugie spójność celów naszej organizacji z celami strategii wyższego szczebla może okazać się bardzo praktyczna ze względu na łatwość aplikowania o środki zewnętrzne. Oczywiście nie chodzi tu o to, by gminy miały identyczne cele jak województwa, a z kolei cele województw w pełni pokrywały się z celami np. KSRR. Pamiętajmy – cele wytyczają ścieżkę dojścia do stanu docelowego, czyli pozwalają zrealizować wizję. Zatem gdybyśmy myśleli wyłącznie przez pryzmat dokumentów wyższego rzędu, wizje wojewódzkie czy gminne nie miałyby sensu. Nawet wizja rozwoju Polski byłaby wówczas wizją unijną. Jednak zbadanie spójności naszych celów ze strategią wyższego rzędu pozwoli nam ocenić stopień „dopasowania" i zasugeruje, w jakich obszarach np. nasza gmina będzie musiała polegać wyłącznie na środkach własnych. Niestety wciąż wiele zależy od innych szczebli administracji, dlatego obserwujemy obecnie trend podporządkowywania swoich celów celom tych poziomów administracji, do których planujemy aplikować o środki finansowe. Ale nawet przy takim podejściu można pozostawić sobie wiele miejsca na indywidualizm, poruszając się w ramach celów określanych na wyższym poziomie.

Zadanie przekrojowe 1. Uspołecznienie strategii

W procesie zarządzania coraz większą rolę przypisuje się udziałowi społeczności lokalnych. Związane jest to z ogólnym trendem polegającym na przejściu od zarządzania scentralizowanego i hierarchicznego do zarządzania opartego na partnerstwie, dialogu społecznym i partycypacji. Dialog społeczny między władzą a społecznością prowadzony jest przy okazji podejmowania szczególnie ważnych decyzji czy rozwiązywania kluczowych dla danej społeczności problemów. Nie powinno więc nikogo dziwić zaangażowanie społeczności lokalnych w tworzenie strategii, dokumentu, który na kilka najbliższych lat będzie determinował kierunki rozwoju (zob. ramka poniżej). Niezależnie od zakresu uspołeczniania strategii (zob. 7.1), istnieje wiele argumentów, które przemawiają za przeprowadzeniem takiego procesu:

- po pierwsze **niektórzy są do tego zobowiązani ustawowo** (zapisy ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju) **lub poprzez inne przepisy** (np. spotkania konsultacyjne są spełnieniem wymogów formalnych w przypadku inwestycji finansowanych ze środków UE). Zgodnie z zapisami ustawy obowiązek konsultacji dotyczy strategii rozwoju kraju, strategii sektorowych, strategii rozwoju województwa, programów operacyjnych oraz planów wykonawczych (zob. ramka na następnej stronie);

PRZYKŁAD!

***Strategia Rozwoju Gminy Kolbudy 2010–2020*, s. 7:**
„(…) Tak ważny dokument dla przyszłości gminy nie może być opracowywany bez udziału mieszkańców gminy, stowarzyszeń pozarządowych, przedsiębiorców i działaczy społecznych".

- po drugie pozwala to na uporządkowanie pomysłów, propozycji różnych środowisk społecznych, gospodarczych, politycznych i zawodowych. **Wnosi nową wartość merytoryczną** do naszego projektu i służy skuteczniejszemu zaplanowaniu pewnych działań i rozwiązaniu konkretnych problemów;

Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (na podstawie art. 6):

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. Na okres 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.

- po trzecie prowadzi do **uzyskania społecznego konsensusu i sprzyja akceptacji strategii**. Skoro sami coś tworzyliśmy, to łatwiej akceptujemy wypracowane rozwiązania (pod warunkiem że nasz głos został wysłuchany lub uwzględniony). Wypracowana w ten sposób strategia jest nie tylko mniej narażona na późniejszą krytykę, ale także zdecydowanie bardziej prawdopodobna jest jej skuteczna realizacja. Identyfikując się z wypracowanymi rozwiązaniami, będziemy chętniej uczestniczyli w ich realizacji w poczuciu budowy wspólnego dzieła;
- po czwarte jest to **forma partycypacji obywatelskiej**, która polega na umożliwieniu różnym stronom uczestniczenia w podejmowaniu decyzji w sprawach, które pośrednio lub bezpośrednio ich dotyczą. **Służy** decentralizacji władzy i **wzmocnieniu demokracji**. Jednocześnie jednak **przybliża „władzę do ludu"** i wzmacnia stosunki partnerstwa ze społeczeństwem;
- po piąte **edukuje społeczeństwo** zarówno w zakresie zarządzania strategicznego, jak i w zakresie umiejętności interpersonalnych, współpracy w grupie itd.

Skoro tyle istotnych argumentów przemawia za procesem uspołeczniania strategii i przekonuje zarówno władze do umożliwienia udziału społeczności w procesie tworzenia strategii, jak i społeczność do skorzystania z oferowanych przez władze możliwości, to dlaczego nadal nie jest to powszechne i realnie wykorzystywane narzędzie w procesie budowania strategii rozwoju? A jeżeli jest stosowane, to dlaczego często ma charakter fasadowy lub określane jest „sztuką dla sztuki"? Dlaczego zdarza się, że ogranicza się udział przedstawicieli społeczności lokalnych w procesie budowania strategii lub jedynie pozoruje ich udział, np. włączając ich na etapie końcowym budowania strategii, gdy wszystko jest już postanowione?

Odpowiedź na te pytania nie jest prosta, ale istnieje co najmniej kilka czynników, które mogą wyjaśnić nam tę sytuację (z punktu widzenia władz). Stanowią one często głos osób, które nie zdecydowały się na zaproszenie społeczności do procesu budowania strategii lub silnie ograniczyły jej udział:

- proces uspołeczniania strategii może **ujawnić konkurencyjność celów**. Trudno jest zaspokoić interesy jednej grupy, nie naruszając interesów innej, więc z politycznego punktu widzenia lepiej unikać takich konfrontacji;

- w procesie uspołeczniania strategii **najczęściej mamy do czynienia z „nie-fachowcami"**, osobami, które nie mają kompetencji do tworzenia strategii. Często można spotkać się z następującą opinią władz: „od tego mamy fachowców w mieście, żeby decydowali. Przecież nie będzie mi krawcowa mówiła, jak zakładać zieleń miejską czy remontować drogę. Od tego mam inżynierów. Poza tym osoby te mogą kierować się partykularnym interesem, a nie dobrem publicznym, w związku z czym próba wypracowania wspólnych rozwiązań może przekształcić się w «koncert życzeń»";
- konsultacje społeczne **generują dodatkowe koszty oraz czas** potrzebny na ich przeprowadzenie przy niepewnych efektach takiego działania;
- przy tak licznej grupie osób współuczestniczących w programowaniu rozwoju **rozmywa się odpowiedzialność** za stworzony dokument, a w efekcie – za realizację zapisanych w nim celów;
- istnieje głębokie przekonanie, że **ludzie niechętni będą uczestnictwu w procesie uspołeczniania strategii**. Praktyka pokazuje, że w konsultacjach często uczestniczy kilka lub kilkanaście osób, a wysyłane zaproszenia spotykają się z niechęcią lub w najlepszym razie obojętnością.

Pewne argumenty mogą pojawiać się także po stronie społeczności. Przede wszystkim dość silne jest przekonanie, że „konsultacje to tylko **listek figowy** dla władzy, która i tak samodzielnie podejmie decyzję". W obliczu przeświadczenia, że uwagi, zgłoszone postulaty czy wyrażone propozycje i tak nie zostaną uwzględnione, trudno znaleźć motywację do angażowania się w proces budowania strategii. Wydaje się, że takie przekonanie może wynikać z kilku przyczyn. Przede wszystkim częstą praktyką jest włączanie mieszkańców do procesu uspołeczniania strategii na końcowym etapie, kiedy większość kluczowych decyzji już została podjęta. Zaangażowanie społeczności lokalnych ma w tym wypadku ograniczać się do akceptacji wypracowanych przez władzę rozwiązań. Przykładowo autorzy strategii w powiecie siedleckim wyraźnie artykułują cel konsultacji: „(…) konsultacje pozwolą nam utwierdzić się w przekonaniu (…)" (zob. ramka obok). Trudno traktować taką informację jako zachętę do uczestnictwa w konsultacjach, jeszcze trudniej – wierzyć, że nasze zdanie może realnie wpłynąć na planowane przedsięwzięcia (szczególnie jeśli nie pozwala władzy na utwierdzenie się w przekonaniu o słuszności swojego postępowania). Ponadto ewentualna niechęć do włączenia w proces budowania strategii może wynikać z faktu, że informacje o prowadzonych konsultacjach nie były powszechnie dostępne, były zbyt późno podane do publicznej wiadomości lub czas potrzebny na wnoszenie ewentualnych propozycji był za krótki. Oczywiście nie należy całą winą obarczać władz, ponieważ często decydującymi argumentami są: brak czasu lub chęci

PRZYKŁAD!

Informacja o konsultacjach na stronie internetowej Starostwa Powiatowego w Siedlcach:

„Prowadzone z Państwem konsultacje społeczne **pozwolą nam utwierdzić się w przekonaniu**, że cele strategiczne i operacyjne określone w niniejszym dokumencie **są potrzebne**, a ich realizacja pozytywnie wpłynie na system pomocy społecznej w Powiecie Siedleckim (…)".

dbania o wspólny interes ze strony społeczeństwa i brak tradycji społeczeństwa obywatelskiego w naszym kraju. Jednak wyeksponowanie czynników, na które władze mają realny wpływ, wydaje się o tyle zasadne, że można stosunkowo łatwo wyeliminować te błędy z praktyki zarządzania w administracji.

Na pytanie: co zrobić, aby w naszym przypadku uspołecznianie strategii nie okazało się jedynie „spełnieniem wymogu formalnego" czy „sztuką dla sztuki", a realnym narzędziem budowania strategii?, postaramy się odpowiedzieć w kolejnych podrozdziałach.

ZAPAMIĘTAJ!

Uspołecznienie procesu tworzenia strategii niesie za sobą wiele korzyści, m.in. podnosi wartość merytoryczną strategii, sprzyja jej akceptacji i późniejszej realizacji.

7.1. Problem: Określenie zakresu uspołeczniania

Zakres udziału społeczeństwa w tworzeniu strategii rozwoju może przybierać różne formy – od bycia biernym słuchaczem, którego władza informuje o swoich poczynaniach, do bycia aktywnym uczestnikiem całego procesu, który wspólnie z władzą decyduje o przyszłości jednostki. Określenie zakresu uspołeczniania strategii w dużej mierze uwarunkowane jest celem, jaki nam przyświeca, i rolą, jaką w tym procesie ma pełnić społeczeństwo. To zaś w głównej mierze zależy od polityki przyjętej przez władze oraz specyfiki danej jednostki czy danego tematu, dla których opracowywana jest strategia. W związku z tym trudno ustalić idealny model uspołecznienia strategii, jednakowy dla gminy wiejskiej, województwa, kraju, jak i sektorowej strategii. Warto jednak przyjrzeć się dokładnie możliwościom udziału społeczności lokalnych w procesie budowania strategii, wadom oraz zaletom poszczególnych rozwiązań, aby świadomie podjąć decyzję o stosowanym rozwiązaniu.

Klasyczna drabina partycypacji wyróżnia zasadniczo trzy główne poziomy:

- **informowanie** – w tym modelu decydujemy się jedynie na poinformowanie społeczeństwa o naszych działaniach i ewentualnie na uzasadnienie podjętych decyzji. Jest to przykład komunikacji jednostronnej, gdzie odbiorca (społeczeństwo) jest bierny;
- **konsultowanie** – na tym poziomie władze publiczne przed podjęciem decyzji zasięgają opinii społeczeństwa. Ich stanowisko konfrontowane jest z opinią publiczną i może pod jej wpływem ulec modyfikacji. Konsultowanie może przybierać różne formy, zakładać różną aktywność odbiorców oraz różny stopień wykorzystania otrzymanych w ten sposób informacji i opinii;
- **współdecydowanie** – zapraszamy społeczeństwo do wspólnego podejmowania decyzji. Założeniem tego modelu jest partnerskie wypracowanie wspólnego stanowiska.

Charakterystyczne dla tego modelu jest to, że bez wystąpienia elementów niższego rzędu nie może nastąpić etap następny. Niemożliwe jest udane konsultowanie bez rzetelnego informowania. Na samym dole tej drabiny partycypacji mamy do czynienia z sytuacją, kiedy społeczność nie jest nawet informowana o podjętych przez władze decyzjach.

E. Bończak-Kucharczyk wyróżnia natomiast zamiast trzech podstawowych szczebli partycypacji – cztery (zob. ramka poniżej): poinformowanie społeczeństwa, uzyskanie informacji od społeczeństwa, uzyskanie akceptacji przyjętego rozwiązania oraz aktywny udział w opracowywaniu strategii. Inną jeszcze propozycję prezentują: S.H. Grabow, M. Hilliker i J. Moskal (*Comprehensive Planning and Citizen Participation*, 2006, s. 27, tłumaczenie własne):

- **poziom I – „Będziemy Was informować"** – kreowanie świadomości społeczności lokalnej poprzez dostarczanie konkretnych informacji;
- **poziom II – „Pomożemy Wam zrozumieć"** – głównym celem jest edukowanie społeczności lokalnej poprzez wyjaśnianie i uzasadnianie podjętych decyzji;
- **poziom III – „Umożliwimy Wam wyrażenie opinii, a następnie poinformujemy, jak wpłynęła ona na proces planowania"** – zwracamy się do społeczności z prośbą o opinię na temat problemów czy propozycję alternatywnych rozwiązań;
- **poziom IV – „Będziemy współpracować, aby mieć pewność, że Wasze stanowisko zostało uwzględnione w procesie podejmowania decyzji";**
- **poziom V – „Będziemy wdrażać te decyzje, które sami podejmiecie"** – podejmowanie decyzji przekazujemy grupom lub liderom społecznym.

PRZYKŁAD!

Sposoby uspołeczniania strategii:

1. **poinformowanie społeczeństwa o tym, co robimy**, zamierzamy lub zdecydowaliśmy (odbiorca jest bierny i nie oczekujemy od niego niczego poza ewentualnym wykorzystaniem otrzymanej informacji w praktyce);
2. **uzyskanie informacji o potrzebach, punktach widzenia, preferencjach ludności** (mieszkańcy nie wiedzą, w jaki sposób te informacje zostaną wykorzystane, ale przynajmniej dostrzegają zainteresowanie władz ich potrzebami i poglądami, a także wolę władz, by wpłynąć na poprawę ich sytuacji);
3. **uzyskanie akceptacji, przyjęcie naszego rozwiązania za swoje przez możliwie wiele osób** (mieszkańcy są zaznajamiani ze strategią i przekonywani o jej zaletach, a twórcy strategii oczekują, że lokalna społeczność będzie przestrzegać ustalonych reguł, twórczo stosować proponowane zasady, wierzyć w postawione cele);
4. **udział mieszkańców lub reprezentantów różnych środowisk w opracowaniu planu** (wymiana informacji i formułowanie celów, aż do stania się aktywnym partnerem w realizacji strategii).

Źródło: E. Bończak-Kucharczyk, 2008, s. 16.

Określenie zakresu uspołeczniania strategii powinno nastąpić przed rozpoczęciem prac, wtedy powinniśmy odpowiedzieć sobie na pytanie, kiedy i w jakim zakresie włączyć społeczność do prac nad budowaniem strategii. Teoretycznie możliwe jest zastosowanie

wszystkich trzech poziomów uspołeczniania – informowania, konsultowania oraz współdecydowania – na każdym z etapów budowania strategii. Praktyka jednak pokazuje, że takie rozwiązanie nie sprawdza się i jedynie staranny dobór sposobów uspołeczniania strategii na poszczególnych jej etapach może zapewnić nam sukces.

7.1.1. Etap 1. Organizacja prac nad strategią

Na tym etapie trudno o bardzo aktywny udział społeczności. Trudno bowiem wyobrazić sobie szerokie konsultacje społeczne dotyczące ustalenia budżetu czy harmonogramu opracowywania strategii. W przypadku strategii sektorowych czy strategii na szczeblach krajowym lub wojewódzkim możemy mieć jednak do czynienia z sytuacją, gdy konsultowane są ze społecznością (reprezentowaną przez ekspertów w danych dziedzinach) założenia procesu budowy strategii, np. w zakresie wyboru zespołu, który będzie opracowywał strategię. Sam sposób dobrania osób do zespołu przygotowującego strategię – jego skład – może stanowić formę uspołecznienia procesu.

Najczęściej proces uspołeczniania sprowadza się jednak do poinformowania o przystąpieniu do prac nad strategią. Może to mieć miejsce przy pomocy środków masowego przekazu (prasa, Internet, telewizja) lub przy wykorzystaniu tradycyjnych form (ogłoszenie w urzędzie, broszury informacyjne). Dobrym pomysłem wydaje się zorganizowanie spotkania informacyjnego, które będzie także okazją do bardziej szczegółowego zapoznania z modelem opracowywania strategii, składem zespołu, harmonogramem prac i z innymi założeniami procesu budowania dokumentu. Ponadto, jest to także dobra okazja do edukowania społeczeństwa – wykorzystując stronę internetową oraz organizowane spotkania, warto zapoznać uczestników z ideą planowania strategicznego, procesem tworzenia strategii i kolejno podejmowanymi krokami, aby mogli w sposób bardziej świadomy uczestniczyć w procesie budowania strategii.

DOBRA PRAKTYKA!

Warto wykorzystać etap organizacji prac nad strategią do informowania i edukowania społeczeństwa. Dobrym pomysłem jest zorganizowanie spotkania informacyjnego, w którym uczestnicy nie tylko dowiedzą się o przystąpieniu do opracowywania strategii, ale także będą mieli okazję zapoznać się z ideą planowania strategicznego, procesem tworzenia strategii i kolejno podejmowanymi krokami.

7.1.2. Etap 2. Wizja i misja

Na tym etapie prac nad strategią istnieje kilka możliwości uspołecznienia procesu. Oprócz czysto informacyjnej działalności, polegającej na przedstawieniu sformułowanych wizji, misji, możliwe jest włączenie społeczności – przedstawicieli grup strategicznych, do dyskusji nad tymi propozycjami. Bardziej zaawansowaną formą jest włączenie reprezentantów poszczególnych grup do aktywnego udziału w formułowaniu wizji. Należy jednak pamiętać, że główny ciężar tworzenia wizji powinien spoczywać na liderze. Decydując się jednak na zaangażowanie innych środowisk, musimy być czujni, aby warsztaty nie przerodziły się w „koncert życzeń", gdzie każdy będzie chciał „wywalczyć" korzystne dla siebie (lub reprezentowanej grupy) zapisy, nie patrząc na rozwój jednostki całościowo.

7.1.3. Etap 3. Diagnoza strategiczna

Na tym etapie istnieje możliwość włączenia do procesu budowania strategii szerokiego grona osób. Etap diagnozy to czas intensywnego zbierania informacji, które mają posłużyć do rzetelnej oceny sytuacji w naszej jednostce. Źródłem wielu informacji może być właśnie społeczność lokalna. Istnieją trzy grupy metod pozyskiwania informacji od mieszkańców: eksperyment, badania oparte o obserwację oraz badania oparte na wywiadzie kwestionariuszowym i pogłębionym. W procesie budowania strategii rozwoju najczęściej wykorzystywany jest trzeci rodzaj badań, który – w zależności od potrzeb – może przybrać formę wywiadu osobistego, wywiadu telefonicznego lub ankiety (Hausner, 1999). Badania ilościowe prowadzone są na relatywnie dużych próbach badawczych (mieszkańcach, przedsiębiorcach, organizacjach społecznych, urzędnikach, radnych, sołtysach), natomiast badania jakościowe skierowane są do wyselekcjonowanego kręgu respondentów (np. liderów różnych środowisk). Praktyka badania potrzeb i preferencji lokalnych jest nie tylko istotna jako narzędzie pozyskiwania informacji, ale także z uwagi na aspekt psychologiczny. Uczestnicy tych badań:

- 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, a tym samym tworzy się przyjazny klimat wokół samych władz publicznych,
- zaczynają się interesować, co wyniknie z przeprowadzonych badań, co pociąga za sobą zainteresowanie kolejnym etapem tworzenia dokumentu – kształtowaniem planu strategicznego.

ZAPAMIĘTAJ!

Włączenie społeczności do etapu opracowywania diagnozy w formie badania potrzeb i preferencji lokalnych jest istotne nie tylko z punktu widzenia możliwości pozyskania cennych informacji, ale także z uwagi na aspekt psychologiczny – dają one ludziom poczucie uczestniczenia w ważnych dla ich jednostki sprawach, a jednocześnie wzbudzają zainteresowanie dalszymi losami prac nad strategią.

Taki prosty sposób angażowania w proces tworzenia diagnozy, czy – szerzej – strategii, może być punktem wyjścia do bardziej zaawansowanych form partycypacji – konsultowania wniosków wypływających z diagnozy. Podstawą takiego działania jest prezentacja jej wyników. Na tym etapie możemy zweryfikować uzyskany w toku prac diagnostycznych obraz danej jednostki terytorialnej lub sektora. Możemy go również wypracowywać na warsztatach diagnostycznych, organizowanych dla poszczególnych grup strategicznych. 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, o tyle nie mieli oni wpływu na wykorzystanie czy interpretację wyników. Dzięki możliwości zapoznania się z całą diagnozą, będą mogli zweryfikować opisane relacje, powiązania, zależności i wyrazić swoją opinię, która z kolei może być bodźcem do dyskusji i ewentualnych modyfikacji w projekcie diagnozy (konkretne metody wyrażania opinii – 7.3).

7.1.4. Etap 4. Analiza problemowa

Kolejną możliwością zaangażowania społeczności do procesu budowania strategii jest etap analizy problemowej, następujący po diagnozie. Przede wszystkim mieszkańcy danej jednostki mogą stanowić dla nas cenne źródło informacji o istniejących problemach. Dzięki możliwości dotarcia do różnych grup osób zapewniamy sobie szansę spojrzenia na sytuację jednostki z perspektywy, co z pewnością nie byłoby możliwe przy opracowywaniu problemów „zza biurka". O ile bowiem udział szerokiego grona osób na etapie zbierania informacji o istniejących problemach, szansach, zagrożeniach jest nie do przecenienia, o tyle już sam etap opracowania analizy problemowej – w formie analizy SWOT czy drzewa problemów – jest już raczej zarezerwowany dla węższego grona osób. Ale i na tym etapie istnieje możliwość włączenia społeczności w prace zespołu, najczęściej poprzez udział reprezentantów różnych grup w opracowywaniu analiz w ramach warsztatów strategicznych (zob. zadanie przekrojowe 2). Takie warsztaty z udziałem przedstawicieli, np. mieszkańców, przedsiębiorców, mogą nam pomóc nie tylko w zidentyfikowaniu czynników kluczowych dla rozwoju jednostki, ale także mogą posłużyć do określenia wagi poszczególnych zagadnień. Trudno jednak oczekiwać, że na warsztatach strategicznych z udziałem większej liczby osób uda się „wypracować" ostateczną wersję analizy SWOT czy drzewa problemów. Jednak pomysły, propozycje, które pojawią się na tym etapie, mogą stanowić bogate źródło informacji dla osób koordynujących cały proces i odpowiedzialnych za ostateczne podsumowanie prowadzonych prac oraz sporządzenie analizy SWOT i (lub) drzewa problemów. Stworzona pierwsza wersja może być ponownie przedmiotem dyskusji, jak miało to miejsce przy prezentacji wyników diagnozy.

7.1.5. Etap 5. Plan strategiczny

Podobnie jak na poprzednim etapie prac, nad strategią istnieje kilka możliwości uspołecznienia procesu. Oprócz czysto informacyjnej działalności, polegającej na przedstawieniu sformułowanych celów, możliwe jest włączenie społeczności do dyskusji nad tymi propozycjami. Bardziej zaawansowaną formą jest włączenie reprezentantów poszczególnych grup do aktywnego udziału w określaniu celów strategicznych. Decydując się jednak na takie rozwiązanie, musimy być czujni, aby warsztaty strategiczne nie przerodziły się w „koncert życzeń", gdzie każdy będzie chciał „wywalczyć" korzystne dla siebie (lub reprezentowanej grupy) zapisy, nie patrząc na rozwój jednostki całościowo (zob. zadanie przekrojowe 2).

Tabela 38. Możliwy zakres uspołeczniania strategii na poszczególnych etapach

Etap	Możliwość uspołeczniania (propozycje)	Poziom uspołeczniania
I. ORGANIZACJA PRAC NAD STRTEGIĄ	• informacja o przystąpieniu do prac nad strategią, • przedstawienie zespołu, harmonogramu prac nad strategią, • przybliżenie procesu tworzenia strategii	INFORMOWANIE
II. WIZJA I MISJA	• przedstawienie propozycji stworzonych wizji i misji, • uzasadnienie wyborów, • analizowanie sformułowanych wizji i misji celów, zgłaszania ewentualnych uwag, sugestii	INFORMOWANIE KONSULTOWANIE
III. DIAGNOZA STRATEGICZNA	• informacja o wynikach diagnozy strategicznej, • badanie kryteriów wartości społeczeństwa, • badanie opinii publicznej na temat konkretnych zjawisk, • analizowanie wniosków, z przeprowadzonej diagnozy, dyskusja nad wynikami	INFORMOWANIE KONSULTOWANIE
IV. ANALIZA PROBLEMOWA	• informacja o wynikach analizy problemowej (np. przedstawienie gotowej analizy SWOT), • uzasadnienie wyboru wyróżnionych przez nas obszarów problemowych, • analizowanie propozycji analizy problemowej, zgłaszanie ewentualnych uwag, sugestii, • wspólne tworzenie analizy SWOT, drzewa problemów	INFORMOWANIE KONSULTOWANIE WSPÓŁDECYDOWANIE
V. PLAN STRATEGICZNY	• przedstawienie sformułowanych celów strategicznych, • uzasadnienie wyborów, • analizowanie sformułowanych celów strategicznych, zgłaszania ewentualnych uwag, sugestii, • wspólne kreowanie celów strategicznych	INFORMOWANIE KONSULTOWANIE WSPÓŁDECYDOWANIE

Źródło: Opracowanie własne.

ZASTANÓW SIĘ...

Na podstawie zamieszczonego poniżej programu konsultacji w gminie Sosnowica określ zakres uspołeczniania strategii. Jakie formy uspołeczniania strategii zostały zastosowane (informowanie, konsultowanie, współdecydowanie) i na których etapach budowania strategii?

PRZYKŁAD!

Tabela 39. Harmonogram konsultacji społecznych w gminie Sosnowica

Termin i miejsce spotkania konsultacyjnego	Program konsultacji (realizowane zagadnienia)
29 października 2007 r., Sosnowica	1. Definicja strategii, podstawy prawne i metodologia. 2. Omówienie kolejnych etapów prac nad strategią. 3. Przedstawienie założeń i wyników diagnozy prospektywnej gminy. 4. Omówienie wniosków wynikających z diagnozy. 5. Charakterystyka analizy SWOT. 6. Wspólne opracowanie wstępnej analizy SWOT.
6 listopada 2007 r., Sosnowica	1. Opracowanie analizy SWOT. 2. Badanie siły powiązań pomiędzy czynnikami ujętymi w analizie SWOT. 3. Określenie typu strategii dla obszarów objetych badaniem. 4. Dyskusja, pytania i propozycje.
13 listopada 2007 r., Sosnowica	1. Przedstawienie propozycji struktury celów wraz z uzasadnieniem. 2. Cel nadrzędny (generalny) – ustalenie wersji ostatecznej. 3. Opis priorytetów (celów strategicznych) – ustalenie wersji ostatecznej. 4. Opis celów operacyjnych – ustalenie wersji ostatecznej. 5. Przedstawienie propozycji kierunków działań realizowanych w ramach strategii – ustalenie wersji ostatecznej. 6. Opracowanie systemu wdrażania i monitorowania strategii.

Źródło: Strategia Rozwoju Gminy Sosnowica na lata 2008–2020, s. 10.

ZAPAMIĘTAJ!

Prawdziwe uspołecznianie nie może być jednorazowym aktem, ograniczającym się do przedstawienia projektu dokumentu. Podstawą efektywności procesu uspołeczniania strategii jest komunikacja dwustronna między władzą a społecznością, zakładająca nie tylko informowanie społeczności o podjętych decyzjach, ale także umożliwiająca jej wyrażenie swojej opinii na temat tych planów, zgłoszenie swoich propozycji lub wreszcie aktywne uczestniczenie w podejmowaniu decyzji.

7.2. Problem: Określenie grup docelowych procesu uspołeczniania strategii

Uspołecznianie strategii wiąże się z różnym poziomem zaangażowania poszczególnych środowisk, składających się na społeczność danej jednostki terytorialnej. Aktorów uczestniczących w całym procesie możemy podzielić według roli, jaką pełnią na etapie wdrażania strategii:

- **wdrażający bezpośredni** – władza sprawująca pieczę nad całością oraz administracja publiczna zajmująca się warstwą operacyjną, a zatem lider i jego drużyna,
- **wdrażający pośredni** – podmioty zewnętrzne, za pośrednictwem których realizowane są zapisy strategii, np. organizacje społeczne, instytucje otoczenia biznesu – na ogół przedstawiciele grup strategicznych, zaangażowanych w tworzenie strategii,
- **beneficjenci** – podmioty, do których skierowana jest interwencja, tj. podmioty, których potrzeby, poprzez realizację strategii, mają być zaspokojone; najczęściej będą to mieszkańcy oraz przedsiębiorstwa, którzy na ogół nie są zbytnio zainteresowani samym procesem budowania strategii (zob. zadanie 1).

Mając na uwadze ten podział, możemy wyróżnić 6 podstawowych grup, które powinniśmy uwzględnić, myśląc o uspołecznieniu strategii. Musimy jednak pamiętać, że nie stanowią one wbrew pozorom jednolitej grupy. W ich ramach można wyróżnić bowiem podgrupy, które często lepiej pozwolą nam zoperacjonalizować proces uspołecznienia strategii.

Pierwszą podstawową grupą są oczywiście **mieszkańcy**. Jest to grupa zróżnicowana pod bardzo wieloma względami: płci, wieku, statusu zawodowego, stanu rodzinnego, zainteresowań, korzystania z określonych usług publicznych *etc.* W przypadku ogólnych strategii rozwoju – grupa, jaką będziemy angażować, musi być reprezentatywna, a zatem stanowić przekrój społeczności. Natomiast w przypadku strategii sektorowych czy branżowych możemy włączyć tylko (lub w znacznie większym stopniu) określoną podgrupę lub podgrupy.

W praktyce najlepiej włączać mieszkańców na etapie tworzenia diagnozy, jak również wyznaczania celów oraz promocji i wdrażania strategii.

Kolejną grupę stanowią **organizacje społeczne** (a w przypadku małych jednostek terytorialnych również lokalni liderzy, niereprezentujący żadnej organizacji), pełniące niejako funkcję reprezentanta społeczności. Na niektórych etapach tworzenia strategii mogą one zastąpić mieszkańców. Na ogół są złożone z mieszkańców cechujących się większą, niż przeciętna, aktywnością oraz wiedzą w obszarze, w którym działają. Należy jednak pamiętać, że nie zawsze ich opinie są zbieżne z opiniami mieszkańców. Przykładem tego są często rozbieżności na polu ochrony środowiska: ideały organizacji *vs.* potrzeby przeciętnego mieszkańca. Ponadto organizacje stanowią grupę bardzo zróżnicowaną zarówno

ze względu na obszar życia, jakim się zajmują (np. kultura, sport, edukacja, pomoc społeczna, ochrona środowiska), jak i liczbę członków, aktywność i związek z terytorium, na jakim są zlokalizowane. Stawia to często pod znakiem zapytania reprezentatywność głoszonych opinii. W dużych ośrodkach miejskich zlokalizowane są zarówno organizacje ogólnopolskie, regionalne i lokalne. Te pierwsze zazwyczaj nie będą dobrym reprezentantem w przypadku uspołeczniania strategii lokalnej. Natomiast te lokalne, skoncentrowane w swej działalności na jednej miejscowości lub gminie, mogą oczywiście uczestniczyć w uspołecznianiu strategii na wyższym poziomie, ale musi być wtedy położony nacisk na zachowanie reprezentacji terytorialnej.

Organizacje społeczne mogą być szczególnie zainteresowane uczestnictwem w tworzeniu strategii na etapie analizy problemowej oraz celów, a także wdrażania strategii. W mniejszym stopniu lub w ogóle nie będą angażowane na etapie wyznaczania misji i wizji.

Następnie wyróżniamy **przedsiębiorstwa**. Możemy je podzielić ze względu na wielkość (małe, średnie i duże), sektor gospodarki lub branże, prowadzenie lub nie działalności eksportowej, innowacyjnej, a także fazę rozwoju itd. Zróżnicowanie potrzeb, opinii itp. w ramach wyróżnionych kategorii będzie tu bardzo wyraźne. Dlatego też nie powinno się traktować firm jako jednolitej grupy.

Przedsiębiorcy, tak jak mieszkańcy, będą odgrywali kluczową rolę na etapie tworzenia diagnozy, wyznaczania celów, a także promocji i wdrażania strategii.

Inną typową grupę stanowią **instytucje otoczenia biznesu**. Można tu zaliczyć zarówno samorząd gospodarczy i rolniczy, jak i innego rodzaju organizacje przedsiębiorców (np. stowarzyszenia, grupy producenckie, klastry). Stanowią one reprezentację firm i tym samym mogą zastąpić grupę przedsiębiorstw na niektórych etapach prac nad strategią. Ponadto w grupie IOB znajdują się również organizacje komercyjne, świadczące usługi informacyjne, doradcze, finansowe dla biznesu, w tym również jednostki badawczo-rozwojowe *etc.* Są to zatem podmioty komplementarne, znające sytuację przedsiębiorstw tylko z perspektywy kontaktów biznesowych z nimi, a zatem niebędące ich reprezentantami.

Instytucje otoczenia biznesu będą odgrywały kluczową rolę na etapie analizy problemowej oraz celów, a także wdrażania strategii. W przypadku zrzeszeń przedsiębiorców zalecane jest ich włączenie również na etapie diagnozy oraz promocji strategii. W mniejszym stopniu (lub w ogóle) będzie miało to miejsce na etapie wyznaczania misji i wizji.

Ponadto należy wyróżnić kategorię **władzy publicznej**. Na poszczególnych szczeblach organizacji państwa możemy zaobserwować różne podgrupy. W gminach wiejskich i miejsko-wiejskich przedstawicielami władzy będą, poza wójtami czy burmistrzami, radni, a także sołtysi lub rady osiedli. W gminach miejskich obok radnych znajdą się również rady osiedli, w przypadku Warszawy – burmistrzowie i rady dzielnic. W powiatach poza starostą mamy radnych, ale i przedstawicieli władz gmin wchodzących w skład powiatu. Analogicznie na szczeblu wojewódzkim sytuacja jest jeszcze bardziej skomplikowana. W przypadku strategii ogólnopolskich mogą to być zarówno przedstawiciele poszczególnych resortów, jak i władzy samorządowej.

Specyfika tej kategorii, niosąca ze sobą wewnętrzne zróżnicowanie, sprawia, że angażowanie przedstawicieli władzy publicznej ma szczególne znaczenie na etapie wyznaczania misji i wizji oraz celów. Ponadto warto na etapie analizy problemowej, promocji i wdrażania strategii uwzględnić zdecentralizowane formy władzy, tj. np. sołtysów lub rady osiedli czy też władze gminne w przypadku strategii powiatów lub województw.

Ostatnią z wyróżnionych podstawowych grup jest **administracja publiczna**. Możemy wyróżnić tu podgrupy ze względu na sektor czy problematykę, jaką zajmują się urzędnicy. W przypadku strategii ogólnych będziemy potrzebowali przedstawicieli wszystkich tych podgrup. Natomiast w przypadku strategii sektorowych często lepszym rozwiązaniem będzie udział wybranych w tym zakresie podgrup. Niemniej jednak odnotowania w tym przypadku wymaga podział ze względu na zajmowane stanowisko – kierownicze *vs.* szeregowe. W przypadku strategii ogólnych najlepszymi reprezentantami są osoby kierujące poszczególnymi komórkami, a zatem mające ogólny ogląd sytuacji w danym obszarze. W przypadku strategii sektorowych, a zatem zajmujących się bardzo szczegółowo jednym obszarem, lepszymi reprezentantami będą specjaliści z poszczególnych komórek organizacyjnych.

Urzędnicy w praktyce odgrywają kluczową rolę niemal na wszystkich etapach. Wyjątkiem wydaje się tu tworzenie misji i wizji. Jako grupa odpowiedzialna za wdrażanie polityk, z jednej strony wie, jakie istnieją problemy z realizacją zadań (co może mieć wpływ na wnioski płynące z diagnozy), a z drugiej strony ma wdrażać przyjęty plan strategiczny (więc musi wiedzieć „co?" i „dlaczego?").

Za dokładną identyfikacją w ramach społeczności konkretnych grup uczestników przemawia kilka przesłanek. W zależności od tego, nad jaką strategią pracujemy, na jakim etapie jesteśmy i co chcemy dzięki zaangażowaniu społeczności zyskać, będziemy potrzebowali innych grup uczestników (zob. tabela 40). Z jednej strony cechy członków poszczególnych grup determinują wkład merytoryczny, jaki mogą wnieść na danym etapie budowania strategii, a z drugiej strony ich zainteresowanie uczestnictwem. Należy pamiętać, że każda grupa ma swoje interesy. W związku z tym zainteresowanie uczestnictwem w procesie tworzenia strategii będzie tym większe, im większą szansę będą dostrzegać na zaspokojenie swoich potrzeb. Dlatego też tak ważne jest nie tylko zidentyfikowanie grup, jakie będziemy angażować w proces tworzenia strategii, ale i rozpoznanie tej grupy – zarówno pól zainteresowań, poziomu aktywności, preferowanych form komunikacji i uczestnictwa *etc.* Pozwoli to dobrać odpowiednie metody uspołeczniania, o czym w kolejnym rozdziale (zob. 7.3).

Za dokładną analizą: jakie grupy, na jakim etapie i w jakiej formie będziemy włączać do procesu budowania strategii, przemawiają również ograniczone zasoby finansowe, jak i czas, którym dysponujemy.

Tabela 40. Kluczowe grupy uczestniczące w poszczególnych etapach tworzenia strategii

Etap tworzenia strategii	Kluczowe grupy	
	Strategia ogólna	Strategia sektorowa
Wizja i misja	władza publiczna	władza publiczna
Diagnoza	mieszkańcy, przedsiębiorcy, administracja publiczna	podmioty tworzące dany sektor i inne powiązane z sektorem, administracja publiczna
Analiza problemowa	organizacje społeczne, instytucje otoczenia biznesu, administracja publiczna, zdecentralizowana władza (sołtysi, rady osiedli itp.)	sektorowe organizacje społeczne lub instytucje otoczenia biznesu, administracja publiczna
Plan strategiczny	organizacje społeczne, instytucje otoczenia biznesu, władza publiczna, administracja publiczna mieszkańcy, przedsiębiorcy	sektorowe organizacje społeczne lub instytucje otoczenia biznesu, władza publiczna, administracja publiczna, podmioty tworzące dany sektor i inne powiązane z sektorem
Promocja strategii	mieszkańcy, przedsiębiorcy, zdecentralizowana władza (sołtysi, rady osiedli itp.), administracja publiczna	podmioty tworzące dany sektor i inne powiązane z sektorem, zdecentralizowana władza (sołtysi, rady osiedli itp.), mieszkańcy, administracja publiczna
Wdrażanie strategii	mieszkańcy, przedsiębiorcy, zdecentralizowana władza (sołtysi, rady osiedli itp.), organizacje społeczne, instytucje otoczenia biznesu	podmioty tworzące dany sektor i inne powiązane z sektorem, mieszkańcy, sektorowe organizacje społeczne, instytucje otoczenia biznesu

Źródło: Opracowanie własne.

7.3. Problem: Jakie zastosować metody?

Istnieje wiele metod uspołeczniania strategii. Warunkiem sukcesu jest dopasowanie metody do specyfiki podejmowanego problemu. W związku z tym na poszczególnych etapach tworzenia strategii rozwoju stosuje się różne metody uspołeczniania. Uwarunkowane jest to głównie następującymi czynnikami:

- **przyjętym zakresem uspołecznienia strategii;**
- **etapem w procesie budowania strategii, na którym się znajdujemy** – np. na etapie organizacji prac nad diagnozą (np. jaki model prac nad strategią przyjmiemy, kto będzie opracowywał strategię, jaki czas i środki należy na to przeznaczyć) nie sprawdzą się raczej metody aktywnego zaangażowania szerokiej społeczności;
- **grupą docelową, która ma uczestniczyć w procesie** – należy wybierać metodę wykorzystującą kanał informacji odpowiedni dla danej grupy, zarówno grupy wiekowej, jak i branżowej, do której chcemy dotrzeć. Inne metody są skuteczne wśród młodzieży (np. portale społecznościowe), inne natomiast okazują się przydatne w przypadku osób starszych (ogłoszenie w prasie, w urzędzie czy na tablicy parafialnej);
- **zasobami, jakimi dysponujemy** – nie warto prowadzić sondażu *on-line* wśród mieszkańców gminy, w której dostęp do Internetu jest silnie ograniczony. Podobnie w warunkach ograniczonego czasu badanie preferencji i opinii publicznej lepiej przeprowadzić *via* Internet lub telefonicznie, a nie za pomocą czasochłonnych wywiadów pogłębionych.

Najogólniej możemy dokonać podziału metod wykorzystywanych w procesie uspołeczniania strategii na dwie podgrupy:

- **bierne**, kiedy mamy do czynienia z jednokierunkową komunikacją – „władza mówi do obywateli",
- **czynne**, kiedy mamy do czynienia z dwukierunkową komunikacją – „władza mówi do obywateli i obywatele mówią do władzy".

Jak przedstawione zostało jednak w poprzednim podrozdziale (zob. 7.2) – podstawą efektywności procesu uspołeczniania jest komunikacja dwustronna między władzą a obywatelami.

Do najczęściej stosowanych środków uspołeczniania strategii według E. Bończak-Kucharczyk (2008, s. 17) należą:

- **ogłoszenia, kampania informacyjna** (prasowa, radiowa, telewizyjna) w okresie przystąpienia do opracowania strategii, podczas kolejnych etapów prac i po zakończeniu prac (w tym przygotowanie i dystrybucja ogólnodostępnych publikacji),
- **badania, analizy, ankiety** docierające do możliwie szerokiego kręgu odbiorców, indywidualne lub grupowe spotkania dotyczące specyficznych problemów (np. przedsiębiorstw, branż, działów gospodarki komunalnej, grup itp.),
- **zebrania dyskusyjne i prezentacyjne**,
- **uzgodnienia, spotkania, a nawet negocjacje** prowadzące do rozwiązania trudnych problemów lub konfliktowych sytuacji,
- **organizacja komitetów lokalnych** uczestniczących systematycznie w pracach nad opracowaniem strategii lub zespołów składających się z przedstawicieli różnych środowisk.

Tabela 41. Charakterystyka poszczególnych metod uspołeczniania strategii

Metoda	Czas	Zakres	Koszty
Ogłoszenia (prasowe, radiowe, telewizyjne, internetowe)	+	+++	+
Ogólnodostępne publikacje (broszury, ulotki, plakaty)	++	+++	++
Bezpośrednia informacja (list, e-mail, telefon)	++	+	+
Spotkania informacyjne	++	++	+
Wykłady tematyczne, prezentacje	++	++	+
Badania, ankiety	+++	+++	+++
Uwagi na piśmie	+	++	+
Fora dyskusyjne (internetowe)	+	+++	+
Zebrania dyskusyjne i dyskusje panelowe	+++	+	++
Warsztaty (diagnostyczne, strategiczne)	+++	+	++

Źródło: Opracowanie własne.

PRZYKŁAD!

Formy konsultacji społecznych w gminie Sosnowica:

- **warsztaty** – dotyczyły badania potencjałów rozwojowych gminy oraz opracowania analizy SWOT,
- **wykłady** – związane były z zapoznaniem uczestników z etapami prac i metodologią opracowania strategii,
- **dyskusje panelowe** – dotyczyły analizy propozycji i ustalania ostatecznej wersji struktury celów,
- **spotkania robocze** – ich tematyka dotyczyła uzgodnień elementów zarządzania i monitorowania strategią.

Źródło: Strategia Rozwoju Gminy Sosnowica na lata 2008–2020, s. 10.

7.4. Problem: Jak poradzić sobie z rezultatami?

Włączenie społeczności w proces tworzenia strategii, choć na ogół budzi pewne obawy lub niechęć wśród władz i administracji publicznej, niesie za sobą niekwestionowane korzyści. Obserwowany jest jednak problem faktycznego wykorzystania rezultatów przeprowadzonych kampanii informacyjnych czy konsultacji społecznych.

W przypadku dobrze przeprowadzonych działań informacyjnych musimy zmierzyć się z pytaniem: co zrobić z wytworzonym potencjałem? Poinformowana społeczność, czy to o przystąpieniu w ogóle do tworzenia strategii, czy to o poszczególnych etapach prac lub ich wynikach, będzie wykazywała zainteresowanie tym, co się dzieje, zdiagnozowanymi problemami, wyznaczanymi celami. Umożliwia to zaangażowanie jej przedstawicieli w bardziej interaktywne formy uspołecznienia, tj. konsultacje lub współdecydowanie.

Rezultaty konsultacji możemy wykorzystać w różny sposób. Niezależnie od tego powinniśmy pamiętać o czterech ogólnych zasadach:

- **utrwalenie wyników konsultacji** – po konsultacjach musi pozostać materialny ślad, czy to w formie odrębnego raportu z konsultacji, protokołu, czy notatki. Na tym materiale będziemy pracować, musimy więc go zebrać w jednym miejscu;
- **upublicznienie wyników konsultacji** – wyniki nie są naszą tajemną czy też wstydliwą wiedzą. Powinniśmy o nich poinformować społeczność, zainteresowane środowiska. Nie możemy również zapominać o samych uczestnikach konsultacji. Skoro poświęcili nam czas, mają prawo oczekiwać informacji zwrotnej (np. w przypadku ankiet, wywiadów pogłębionych) czy też w ogóle upublicznienia wniosków płynących z konsultacji. W niektórych przypadkach zalecane będzie enumeratywne wskazanie uczestników. Będzie to stanowiło element nobilitacji i jednocześnie zachęty do dalszej współpracy;
- **analiza i uwzględnienie wniosków** na odpowiednim etapie tworzenia strategii – jeśli tego nie zrobimy, nie dość, że naruszymy zaufanie podmiotów, które uczestniczyły w konsultacjach, zmarnujemy potencjał, jaki wytworzyliśmy na przyszłość, to jeszcze przetrwonimy pieniądze, jakie przeznaczyliśmy na konsultacje;
- **umieszczenie w rozdziale lub raporcie metodycznym** informacji o formach odbytych konsultacji – pozwoli to nam zachować przejrzystość całego procesu i jednocześnie w razie jakichś konfliktów wokół strategii może nam pomóc „obronić" dokument.

Mając w pamięci powyższe zasady, możemy przyjrzeć się poszczególnym etapom prac nad strategią i sposobom wykorzystania rezultatów przeprowadzonych konsultacji.

Na etapie **diagnozy** najczęściej będziemy się spotykać z wynikami badań ankietowych i wywiadów, które powinniśmy zaprezentować w raporcie diagnostycznym. Stanowią one bowiem głos określonej grupy, środowiska. Nie powinniśmy obawiać się prezentowania złych opinii. Jeśli faktycznie są artykułowane, a my się z nimi nie zgadzamy, możemy zaprezentować argumenty wskazujące na słuszność naszego oglądu sytuacji. Musimy jednak być

obiektywni, uczciwi wobec siebie i społeczności. Należy podkreślić, że występowanie sytuacji sprzeczności wniosków wskazuje najczęściej na zły przepływ informacji między władzą czy administracją publiczną a społecznością. W przypadku paneli ekspertów, warsztatów itp. należy dążyć do uzyskania konsensusu wśród uczestników, co ułatwi uwzględnienie płynących z nich wniosków.

Porozumienie odgrywa kluczową rolę na **kolejnych etapach prac** nad strategią. Najczęstszymi formami będą tu wszelkie spotkania ukierunkowane na wymianę poglądów i dyskusję. Płynące wnioski z konsultacji powinny doprowadzić nas do zgody co do problemów, jednej wizji i misji oraz wspólnych celów. Dylematem, choć mało prawdopodobnym, przed jakim możemy stanąć, jest rozbieżność wyników konsultacji i naszych poglądów. Wtedy powinniśmy odpowiedzieć sobie na trzy pytania:

- jakie argumenty przemawiają za każdą opcją?,
- dlaczego doszło do rozbieżności wniosków?,
- jak ważne są dla nas wyniki konsultacji?

Bez względu na to, jakie rozwiązanie wybierzemy, musimy je jasno i obiektywnie uzasadnić. Ewentualne odrzucenie wniosków, płynących z konsultacji bez takiego uzasadnienia, będzie generowało liczne zagrożenia (np. postawy pasywne i ogólnego zniechęcenia wobec współpracy z administracją publiczną) oraz konflikty.

Zadanie przekrojowe 2. Organizacja warsztatów

8.1. Problem: Kiedy warto organizować warsztaty?

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

Warsztaty są istotnym elementem procesu budowania strategii w następujących wypadkach:

- gdy planujemy proces budowania strategii, chcemy przedyskutować możliwości pozyskania ekspertów, porozumieć się co do harmonogramu itp.,
- gdy prowadzimy diagnozę – warsztaty 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,
- gdy wykonujemy analizę SWOT,
- gdy wytyczamy cele strategii (zob. zadanie przekrojowe 1).

ZAPAMIĘTAJ!

Cel organizacji warsztatów determinuje kolejne kroki, jakie będziemy musieli podjąć. Im lepiej zdefiniujemy, co chcemy osiągnąć, i zaplanujemy cały proces, tym lepsze uzyskamy efekty.

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,
- określone programy.

Oprócz wymienionych wyżej efektów prawdopodobnie istotne 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 na linii władze – otoczenie (np. przedsiębiorcy) i lepszymi relacjami wewnątrz grupy pracującej na warsztatach.

8.2. Problem: Identyfikacja uczestników i sposób przekonania ich do wzięcia udziału w warsztatach

Mając już zidentyfikowany cel warsztatów, powinniśmy przystąpić do identyfikacji ich uczestników. Jak już opisaliśmy w poprzednim podrozdziale, grono osób, które może być zaangażowane w tworzenie strategii, jest bardzo szerokie. Ponadto uczestnikom tego procesu mogą być przypisane różne role. Dlatego też w zależności od etapu prac nad strategią i oczekiwanych efektów warsztatów będziemy dobierać innych uczestników.

Ze względu na fakt, że **określenie wizji i misji strategii** wiąże się silnie ze sferą polityczną, uczestnikami warsztatów powinni być **lider i jego „drużyna**", a także **ekspert wiodący**.

Na etapie diagnozy można zorganizować warsztaty poświęcone konkretnym obszarom problematycznym (np. ochrona środowiska, bezpieczeństwo publiczne, rozwój gospodarczy) – specjalistyczne, jak i warsztaty o charakterze ogólnym. Te ostatnie będą na ogół organizowane w małych gminach, charakteryzujących się mniej skomplikowaną strukturą społeczno-gospodarczo-przestrzenną w porównaniu do większych jednostek terytorialnych. Uczestnikami warsztatów na tym etapie powinni być **ekspert wiodący oraz pozostali eksperci,** a także **przedstawiciele grup strategicznych.** Powinniśmy zwrócić uwagę na uczestnictwo przedstawicieli mieszkańców, organizacji pozarządowych,

sektora przedsiębiorstw, instytucji otoczenia biznesu. Również takie osoby, jak sołtysi czy przedstawiciele rad osiedli lub dzielnic, mogą, jako reprezentanci mniejszych jednostek przestrzennych, wnieść istotny wkład do tworzenia diagnozy.

Ze względu na fakt, że **analiza SWOT** jest łącznikiem między sferą wiedzy – diagnozą, a sferą polityki – celami, uczestnikami warsztatów poświęconych **temu zagadnieniu,** oprócz **eksperta wiodącego, powinni być pozostali eksperci** oraz **członkowie grup strategicznych**. Ograniczenie uczestników do ekspertów i przedstawicieli różnych środowisk zapewnia przejrzyste, bazujące na przesłankach merytorycznych, a nie politycznych, wykonanie analizy SWOT.

W warsztatach służących **wypracowaniu celów strategicznych** powinni natomiast brać udział **lider i jego drużyna, członkowie grup strategicznych oraz ekspert wiodący**. Ponadto istotną rolę na tym etapie będzie odgrywało uczestnictwo **przeciwników lidera**. Należy jednak zdawać sobie sprawę, że aktywność tych osób na warsztatach obok wielu pozytywnych stron ma również negatywne (zob. 8.1).

W przypadku **określania programów operacyjnych**, które w porównaniu do poprzedniego etapu cechują się znacznie mniejszym pierwiastkiem „politycznym", kluczową rolę będzie odgrywało uczestnictwo w warsztatach przedstawicieli **drużyny lidera oraz członków grup strategicznych**, a także **eksperta wiodącego**. Będą to przede wszystkim osoby odpowiedzialne za wdrażanie wypracowanych programów, a zatem przedstawiciele administracji publicznej oraz podmiotów zewnętrznych zaangażowanych w realizację strategii.

ZASTANÓW SIĘ...

Z którymi grupami organizacja warsztatów pozwoli na realizację postawionych celów? Czy nie pominęliśmy jakiegoś ważnego środowiska?

Zidentyfikowanie konkretnych osób czy też grup społecznych, których reprezentanci będą zapraszani do udziału w procesie budowania strategii, a zatem i w warsztatach, nie zawsze jest zadaniem łatwym. Dlatego też, kolejnym krokiem, jaki musimy podjąć przygotowując niektóre z warsztatów, jest zdecydowanie, czy przeprowadzamy **otwarty czy selektywny nabór uczestników**. W pierwszym przypadku na ogół nie wiemy, kto się zgłosi i czy faktycznie będzie reprezentantem danego środowiska. Takie rozwiązanie może być przydatne, gdy nie posiadamy kompletnej bazy danych o przedstawicielach danego środowiska, w związku z tym trudno jest bezpośrednio się do nich zwrócić z zaproszeniem. Dlatego w celu poinformowania ich koniecznym będzie wybór odpowiednich kanałów komunikacji (np. ogłoszenia w prasie, telewizji, radiu, na portalach internetowych itp.).

Gdy posiadamy lub jesteśmy w stanie przygotować spersonalizowaną listę potencjalnych uczestników, sprawa jest znacznie łatwiejsza. Możemy bowiem zaproszenie przekazać indywidualnie, np. wysłać pocztą tradycyjną, wysłać pocztą elektroniczną, przekazać telefonicznie lub wręczyć osobiście. Pozostaje jednak jeden problem – jak wybrać 10 czy 15 uczestników ze znacznie szerszej listy. Oczywiście na wstępie musimy założyć, że część zaproszeń zostanie bez odpowiedzi – nie możemy liczyć na to, że każde z nich spotka się

z pozytywną odpowiedzią. Ponadto musimy zdawać sobie sprawę, że każde środowisko jest wewnętrznie zróżnicowane. Odmienny obraz rzeczywistości – problemy i potrzeby – będą artykułowali przedstawiciele dużych przedsiębiorstw, inne – małych i średnich. Na inne problemy będą zwracały uwagę organizacje społeczne pracujące na rzecz ochrony środowiska, a na inne – działające na rzecz pomocy osobom niepełnosprawnym. Jaki płynie z tego wniosek? Powinniśmy starać się zachować reprezentatywność grupy uczestników, a jeśli zdecydujemy się na jej brak – umieć ten wybór uzasadnić.

DOBRA PRAKTYKA!

Jeśli nie mamy spersonalizowanej listy potencjalnych uczestników, powinniśmy bardzo ostrożnie dobierać środki komunikacji, jakie wykorzystamy do powiadomienia o organizacji warsztatów. Muszą być one dostosowane do typu osoby, do której kierujemy komunikat. Wykorzystujmy wypróbowane już kanały komunikacji. Bazujmy na naszych doświadczeniach, a jeśli takich nie mamy – sprawdźmy, jak to robią inni.

Na przykład w przypadku młodzieży dobrym rozwiązaniem jest zamieszczanie ogłoszeń na portalach społecznościowych lub rozpowszechnianie informacji w szkołach (np. ogłoszenia przez nauczycieli, plakaty).

ZAPAMIĘTAJ!

Przejrzyste zasady naboru uczestników warsztatów pozwolą zapobiec ewentualnym kontrowersjom, wynikającym z nieuczestniczenia w nich jakichś podmiotów.

Każdy ze sposobów komunikowania się z potencjalnym uczestnikiem ma swoje wady i zalety (tabela 42). W praktyce najlepsze efekty przynosi metoda mieszana – wysyłka zaproszenia pocztą tradycyjną lub elektroniczną, a następnie, po pewnym czasie, telefoniczne przypomnienie.

Pamiętajmy, by środek komunikacji dostosować do typu osoby, do której kierujemy komunikat. Najlepiej wykorzystywać sprawdzone już sposoby komunikacji z daną grupą osób. W przypadku korzystania z poczty elektronicznej, należy pamiętać, że wciąż jest to środek komunikacji wykorzystywany w ograniczonym zakresie.

Zarówno w przypadku zaproszenia otwartego, jak i indywidualnego, ważnym elementem jest wskazanie terminu, do kiedy można dokonywać zgłoszenia lub potwierdzenia udziału. Dopiero po tym terminie tworzymy listę uczestników.

Możemy stanąć w obliczu trzech sytuacji:
1) mamy odpowiednią liczbę zgłoszeń,
2) mamy zbyt dużo zgłoszeń,
3) mamy zbyt mało zgłoszeń.

W drugiej sytuacji musimy z części zrezygnować. W związku z tym konieczne jest podjęcie decyzji, na jakiej zasadzie to zrobimy. W praktyce najczęściej stosuje się zasadę kolejności zgłoszeń (ale musimy to zaznaczyć w zaproszeniu). W przypadku gdy liczba uczestników

jest większa o 2–3 osoby, a zależy nam na udziale wszystkich, można się zastanowić, czy nie rozszerzyć grupy uczestników. Gdy okazuje się, że liczba zgłoszeń jest bardzo mała, powinniśmy niezwłocznie przystąpić do ponownego kontaktowania się z potencjalnymi uczestnikami. W tym przypadku zalecana jest telefoniczna lub bezpośrednia (osobista) forma komunikacji – jako najbardziej interakcyjna, dająca od razu zwrotny komunikat, jak i pozwalająca na zastosowanie w odpowiednim momencie perswazji.

Tabela 42. Wady i zalety sposobów dystrybuowania zaproszeń na warsztaty

Rodzaj	Zalety	Wady
Poczta tradycyjna	• oficjalna formuła, • materialny zapis zaproszenia	• koszty, • czas dostarczenia, • często brak informacji zwrotnej
Poczta elektroniczna	• oficjalna formuła, • szybkość i łatwość wysyłki	• wciąż ograniczony zasięg poczty elektronicznej, • możliwość potraktowania jako spam, • często brak informacji zwrotnej
Telefon	• bezpośredni kontakt, możliwość przekonania do uczestnictwa podczas interakcji	• niezbyt formalna forma zaproszenia, • brak materialnego zapisu zaproszenia
Osobiście	• bezpośredni kontakt, możliwość przekonania do uczestnictwa podczas interakcji	• bardzo czasochłonne, • brak materialnego zapisu, zaproszenia (chyba że drukowane zaproszenie)

Źródło: Opracowanie własne.

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. Ważne jest **przekonanie potencjalnych uczestników warsztatów**, że są osobami ważnymi zarówno dla procesu budowania strategii, jak i samych organizatorów. Zarysowanie przed nimi ich roli w całym procesie, wskazanie na to, co ich uczestnictwo wniesie, jaki będzie ich realny wpływ na kształt strategii, są niezwykle ważne. Uczestnictwo w warsztatach powinno być elementem nobilitacji danej osoby, organizacji czy firmy. Możemy również wskazać zagrożenia, jakie płyną z braku takiego uczestnictwa. To często bardziej mobilizuje do aktywności.

DOBRA PRAKTYKA!

Zwiększeniu frekwencji może służyć organizowanie warsztatów w ramach większego wydarzenia czy też w terminie organizowanych przez nas cyklicznych spotkań z przedstawicielami danej grupy.

Miejmy również na uwadze, że ważną rolę będą odgrywały zaufanie, jakim się cieszymy, i wcześniejsze doświadczenia przedstawicieli grupy, którą chcemy zaprosić do udziału w warsztatach. Jeśli w przeszłości zawiedli się na nas, może być trudno ich przekonać, że tym razem będzie inaczej. Należy ponadto pamiętać, że mobilizacja do udziału w warsztatach będzie tym większa, im więcej opinia publiczna będzie wiedziała o tworzeniu strategii, im więcej będzie się o niej mówiło. Liczba chętnych do udziału w warsztatach będzie pośrednim sprawdzianem prowadzonej przez nas do tej pory polityki informacyjnej dotyczącej tworzenia strategii.

8.3. Problem: Program warsztatów i sposób ich prowadzenia

Przygotowanie warsztatów i ich przeprowadzenie wymaga kilku działań organizacyjno-merytorycznych. Gdy już mamy określony cel spotkania i zidentyfikowaną grupę jego uczestników, możemy przystąpić do **zaplanowania odpowiedniego programu warsztatów, w tym również wykorzystywanych technik i metod**.

Szczególnie gdy zapraszamy osoby z zewnątrz naszej organizacji, istotne jest, by wiedziały one jak powinny sobie zaplanować resztę dnia. Program powinien być zachęcający, nieprzeładowany, przewidywać przerwy (najlepiej co 1,5 godziny). Choć program powinien być znany uczestnikom przed spotkaniem, nie musi być szczegółowy. Powinniśmy przynajmniej zarysować: co będzie motywem przewodnim, jak mniej więcej będzie przebiegało i ile będzie trwało spotkanie.

Ważną kwestią jest **wyznaczenie prowadzącego warsztaty**. Warto zaprosić na spotkanie osobę z doświadczeniem w moderowaniu tego typu inicjatyw. To ona najlepiej wskaże metody i techniki potrzebne do zrealizowania założonych celów, adekwatne do specyfiki uczestników, dostępnego czasu itp.

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 dalsze prace i 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.

ZAPAMIĘTAJ!

Moderator ma największy wpływ na realizację założeń spotkania. Jego wiedza i doświadczenie pozwolą na zaktywizowanie nawet początkowo biernych lub negatywnie nastawionych uczestników.

Kolejnym krokiem jest **przygotowanie materiałów na warsztaty.** Należy pamiętać o materiałach **technicznych**, takich jak papier, długopisy, flamastry *etc.* Poza tym ważne jest przygotowanie materiałów **merytorycznych** w postaci prezentacji wprowadzających, syntezy diagnoz, wstępnych propozycji do omówienia itp. W zależności od tego, na jakim etapie tworzenia strategii organizujemy warsztaty, jaki cel im przyświeca, materiały merytoryczne będą się oczywiście różnić. Przygotowując je, powinniśmy zwrócić uwagę, do jakiej grupy osób będą kierowane. Inna forma będzie adekwatna np. dla młodzieży, a inna dla urzędników.

8.4. Problem: Miejsce i czas realizacji

Dopełnieniem organizacji warsztatów jest wyznaczenie miejsca i terminu spotkania. Od tego po części zależeć będzie, czy uda nam się osiągnąć zakładane efekty spotkania, a co więcej, jakim zainteresowaniem uczestników będzie się cieszyć.

ZAPAMIĘTAJ!

Miejsce i termin spotkania powinny odpowiadać uczestnikom, a nie organizatorom.

Miejsce powinno spełniać kilka warunków:

- być dość łatwo dostępne komunikacyjnie – w zależności od grupy uczestników należy zwrócić uwagę na dostępność nie tylko indywidualnych środków transportu, ale i komunikacji publicznej,
- zapewniać wygodę pracy, która jest tu rozumiana jako odpowiednia przestrzeń (organizacja układu miejsc siedzących, w tym możliwość zmiany tego układu na pozwalający na pracę uczestników w podgrupach) oraz wyposażenie sali (w tablicę, rzutnik, możliwość rozwieszania płacht papieru z wypracowanymi treściami),
- umożliwiać integrację grupy (np. wspólny obiad, ognisko).

Wyznaczając **termin,** powinniśmy zwrócić uwagę zarówno na dzień tygodnia, jak i godzinę rozpoczęcia oraz 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 16–17. Młodzież związana zajęciami szkolnymi również jest dostępna w godzinach popołudniowych. Warsztaty dla urzędników powinny odbywać się w godzinach pracy, ale w terminie ustalonym z przełożonymi. 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.

8.5. Problem: Wykorzystanie wyników

Po przeprowadzonych warsztatach zostajemy z wypracowanymi na nich wnioskami. Pojawiają się zatem pytania: co dalej? w jaki sposób je wykorzystać?

Pierwszym krokiem powinno być **przygotowanie sprawozdania z warsztatów** – może być w formie krótkiej notatki lub raportu sporządzonego przez moderatora. Ważne, by po tych spotkaniach pozostał ślad w formie najważniejszych wniosków.

W celu zapewnienia przejrzystości procesu warto pomyśleć nad **upublicznieniem wniosków płynących z warsztatów**, czy to w formie notatki prasowej, czy artykułu lub audycji. Szczególnie jest to istotne, gdy cały proces tworzenia strategii jest długi. Wtedy brak informacji zwrotnej po warsztatach może doprowadzić do zniechęcenia społeczności, szczególnie uczestników spotkania, do brania udziału w kolejnych inicjatywach. Należy pamiętać, że wyniki warsztatów, jak i sam fakt ich przeprowadzenia, stanowią dobry materiał do wykorzystania w promocji całego przedsięwzięcia.

W dalszej kolejności powinniśmy podjąć kroki, aby **uwzględnić** wyniki na odpowiednim etapie tworzenia strategii. Sposób postępowania będzie oczywiście zależał od tego, jaką rolę na wstępie przypisaliśmy warsztatom. Czy ich wyniki są dla nas wiążące w całości, czy tylko mają wyznaczyć kierunki dalszych prac? Wyniki dobrze przeprowadzonych warsztatów będą stanowiły solidną podstawę, trzon dokumentu – czy to w części diagnostycznej, analizy SWOT, czy celów strategii.

Zadanie przekrojowe 3. Prezentacja wyników naszych prac

Dokumenty strategiczne przygotowywane na różnych poziomach administracji różnią się nie tylko pod względem treści, ale i sposobu prezentacji. Tymczasem struktura strategii powinna obejmować kilka kluczowych elementów, które ogólnie dla wszystkich dokumentów tego typu są podobne. Każdy z nich powinien być odpowiednio przedstawiony, tak aby był zrozumiały dla czytelnika czy użytkownika. Przez użytkownika należy rozumieć zespół, który np. na podstawie diagnozy ma przeprowadzić analizę SWOT, określić cele i działania czy też zająć się wdrażaniem zapisów strategii. Poniżej wskazujemy najważniejsze zasady prezentacji wyników, o których warto pamiętać.

9.1. Problem: 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. Słowem chodzi o to, czy czytelnik jest prowadzony przez autora w sposób logiczny, pozwalający najlepiej zrozumieć prezentowane zagadnienie.

Dokument strategiczny powinien obejmować trzy kluczowe części, które odnoszą się do procesu zarządzania strategicznego: diagnoza – planowanie – realizacja.

Diagnoza nie musi wcale być umieszczana w strategii właśnie pod takim tytułem. Nie zawsze opracowanie diagnostyczne będzie zamieszczone w dokumencie strategicznym. 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 celowe 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.

PRZYKŁAD!

Rysunek 18. 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 roku 2020 89
6.1. Układ celów polityki regionalnej do roku 2020 89
6.2. Opisy celów polityki regionalnej do roku 2020 94
6.3. Cele KSRR w układzie trzech wymiarów strategii: regiony – miasta – obszary wiejskie . . . 149
6.4. Wskaźniki monitorowania KSRR 2010–2020 153

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

Na ogół im większa, bardziej złożona jednostka i im szerszy zakres analiz, tym bardziej złożona struktura dokumentu. Ale zdarzają się również na wyrost rozbudowane struktury dokumentów, opracowywane w jednostkach niewielkich. Wyodrębnianie rozdziałów, podrozdziałów itp. powinno być motywowane chęcią uporządkowania informacji, a nie „poszatkowania" materiału na jak najwięcej punktów. Kuriozalnie wyglądają podrozdziały wypełnione jednym akapitem złożonym z dwóch zdań. Zbytnie rozdrobnienie struktury diagnozy czy też całego dokumentu strategii może utrudnić prezentację treści, a wręcz doprowadzić do fragmentaryczności analiz. Będzie to miało negatywny wpływ na analizę powiązanych lub podobnych zjawisk. Oczywiście w przypadku, gdy rozdziały są długie, należy pamiętać o wyróżnieniu podrozdziałów, a czasami w ramach nich – jeszcze mniejszych części. Te ostatnie nie zawsze muszą być ponumerowane i umieszczone w spisie treści – mogą mieć formę śródtytułów.

Struktura części diagnostycznej będzie zależała od przyjętego przez nas podejścia. Poszczególne części mogą odnosić się do wyróżnionych problemów, sfer życia, sektorów, uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych *etc*. Wyodrębniając rozdziały, powinniśmy zwrócić uwagę na to, by grupowały wiedzę i informacje na porównywalnym poziomie szczegółowości. Infrastruktura ciepłownicza czy gazownicza nie stanowią kategorii o porównywalnym zakresie złożoności, co rozwój gospodarczy.

PRZYKŁAD!

Rysunek 19. Diagnoza w postaci opisu sytuacji wewnętrznej i zewnętrznej

CZĘŚĆ 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
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.

Planując układ części diagnostycznej, powinniśmy pamiętać, aby, poza samymi wynikami analiz, uwzględnić dwa kluczowe elementy:

- informacje, w jaki sposób została przeprowadzona diagnoza,
- wnioski płynące z diagnozy oraz (lub) rekomendacje.

DOBRA PRAKTYKA!

„Raport metodologiczny" to nie pierwszy i nie ostatni błąd upowszechniany w języku polskim. Zalecamy stosowanie sformułowania „Raport metodyczny".

PRZYKŁAD!

Rysunek 20. Struktura diagnozy o nieporównywalnym zakresie szczegółowości

2.2. Analiza stanu obecnego....16
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. Bezpieczenstwo 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.... 75

Źródło: Opracowanie własne.

W rozdziale **metodycznym** należy wyjaśnić:

- 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 przybliżamy ich istotę (tu najczęściej prezentujemy wzory służące obliczeniu wskaźników syntetycznych),
- informujemy o wykorzystanych źródłach informacji, w tym podajemy liczebność prób, które objęliśmy badaniem,
- przekazujemy informację o odbytych spotkaniach, warsztatach itp.

DOBRA PRAKTYKA!

Im lepiej „opowiemy" o naszym podejściu diagnostycznym, tym bardziej będzie rozumiana, a co za tym idzie – mniej pytań i nieuzasadnionej krytyki spotka nas ze strony odbiorców.

Każda diagnoza powinna zawierać **wnioski i (lub) rekomendacje**. Zespoły, które będą podejmowały decyzje strategiczne, oczywiście mogą same dochodzić do pewnych wniosków, ale zdanie tych, którzy badali dane zjawiska, jest bardzo ważne. Diagnozujący 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 przy budowaniu naszej strategii?

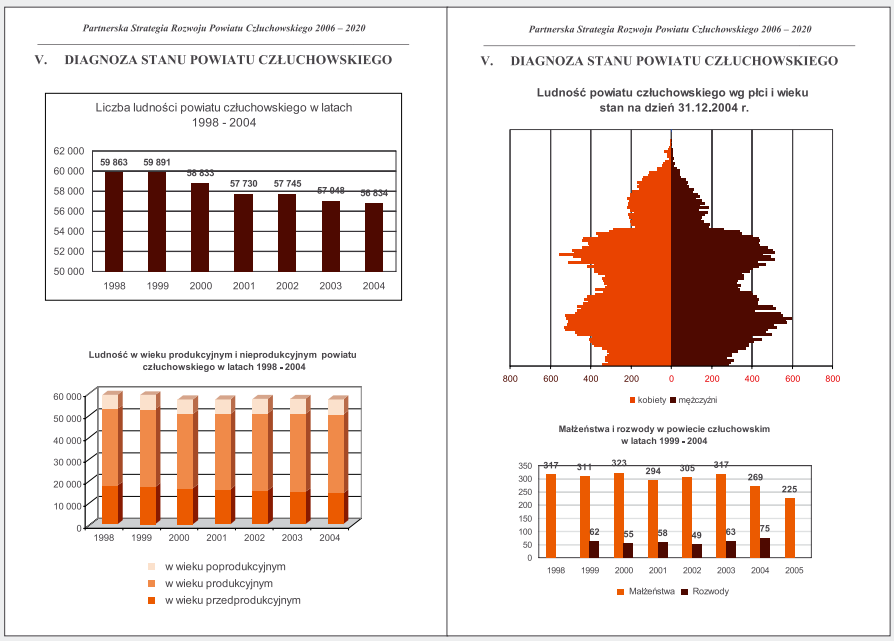
9.2. Problem: Wybór metod prezentacji danych

Sposób prezentacji informacji jest ważny zarówno w przypadku diagnozy, jak i analizy SWOT oraz celów. Może przybierać formę opisową lub graficzną. Powinniśmy zadbać, by cały dokument był napisany **prostym językiem**. Specjalistyczne słownictwo, zrozumiałe tylko dla osób będących ekspertami w danej dziedzinie, zakłóci odbiór i zrozumienie dokumentu przeciętnemu czytelnikowi. Ma to znaczenie na etapie tworzenia samej diagnozy – próby całościowego oglądu danej jednostki, poszukiwania powiązań, zależności między różnymi obszarami badawczymi. Wpływa to na wykorzystanie diagnozy na etapie wyznaczania celów, decyduje o odbiorze, w tym zrozumieniu przez czytelnika planu strategicznego.

W celu zwiększenia atrakcyjności przekazu, ale przede wszystkim zobrazowania rzeczy ważnych, należy stosować **graficzną prezentację danych** – w postaci wykresów, map, schematów. Formy graficzne pozwalają wychwycić występujące zależności czy prześledzić poszczególne etapy procesu. Stosujemy je zatem, gdy chcemy uwypuklić pewne treści. Jednak należy pamiętać, że zastosowanie zbyt wielu lub zbyt rozbudowanych prezentacji graficznych wcale nie musi służyć podniesieniu atrakcyjności dokumentu. Nie mogą one stanowić jedynej metody przekazu, pozbawionej jakiegokolwiek merytorycznego komentarza. Pociąga to za sobą zagrożenie niezrozumienia prezentowanego zjawiska czy błędnej interpretacji. 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**. Dla zrozumienia analizowanego zjawiska ważne są jego uwarunkowania, ogólnie zachodzące tendencje (np. w skali regionalnej lub europejskiej). Tego jednak nie odczytamy z wykresu czy mapy. Autor danego fragmentu diagnozy czy strategii posiada wiedzę i doświadczenie, pozwalające na rzetelne wyjaśnienie sensu danej ilustracji. Czytelnik strategii na ogół nie ma takich atrybutów, dlatego powinien otrzymać odpowiednie „wsparcie" ze strony autora.

Rysunek 21. Prezentacje graficzne są ważne, ale nie mogą obyć się bez komentarza



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

PRZYKŁAD!

Mimo wielu możliwości programów komputerowych w zakresie tworzenia grafiki, powinniśmy unikać przerostu formy nad treścią ilustracji – nie mogą być one przeładowane. Umieszczenie na nich zbyt wielu elementów utrudnia zrozumienie całości, nie pozwala uwypuklić kluczowych kwestii. Uwzględnianie kilku powiązanych ze sobą zmiennych często pozwala zaprezentować syntetycznie zachodzące relacje, szczególnie w układzie przestrzennym i czasowym.

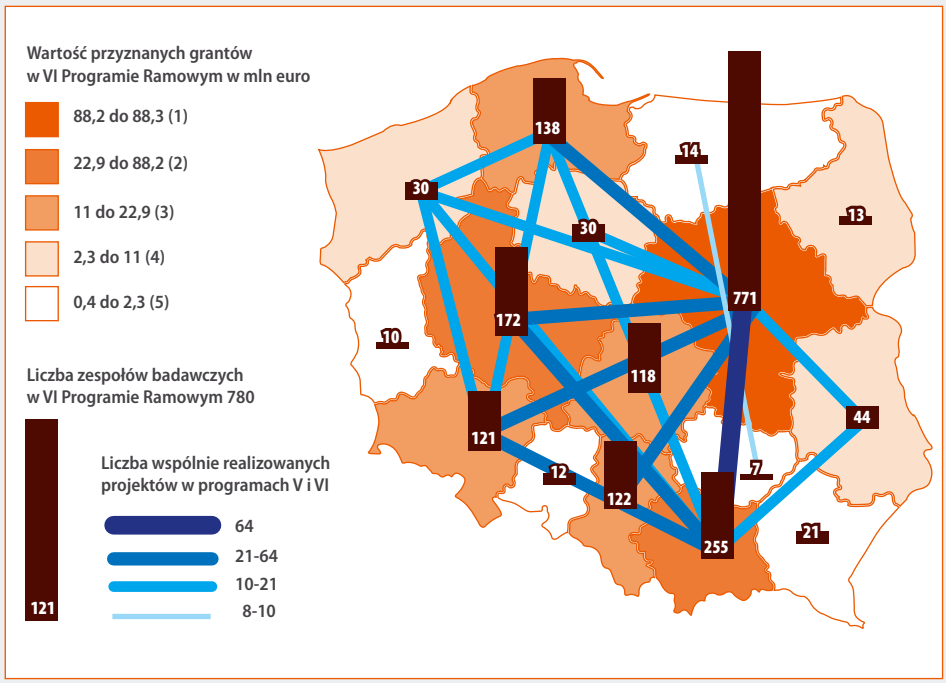
Istotną kwestią jest wybór odpowiedniej metody prezentacji danych. Jeśli chcemy podkreślić zróżnicowanie przestrzenne w ramach jakiejś jednostki terytorialnej, będziemy posługiwali się **mapami tematycznymi**, szczególnie:

- **kartogramem** – prezentuje zmienność zjawiska mierzonego w wartościach względnych,
- **kartodiagramem** – obrazuje zmienność zjawiska w wartościach bezwzględnych za pomocą diagramu lub wykresu.

W przypadku braku oprogramowania komputerowego mapy mogą zostać zastąpione wykresami. Pamiętajmy jednak, że wtedy trudniej nam będzie wychwycić zachodzące tendencje o charakterze bardziej ogólnym. Prezentacja wielkości PKB *per capita* dla UE na poziomie krajów czy też dla Polski na poziomie województw za pomocą kartogramu niesie znacznie więcej informacji, niż przedstawienie tego za pomocą wykresu.

PRZYKŁAD!

Rysunek 22. Kartogram prawie doskonały



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

Wybór **typu wykresu** również musi być dostosowany do charakteru analizowanego zjawiska. Do najczęściej wykorzystywanych wykresów należą:

- kolumnowe – prezentują zmiany danych w czasie lub porównanie 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.

W przypadku schematów różne ich formy pasują do obrazowania różnych zjawisk. Na ogół są one wykorzystywane w prezentowaniu planu strategicznego oraz systemu jego wdrażania. Najczęściej stosowanymi schematami są te, które prezentują:

- procesy, np. tworzenia strategii,
- hierarchię, np. w planie strategicznym – od celu głównego, przez cele strategiczne i operacyjne, po działania,
- relacje, np. między kosztami planowanych działań a spodziewanymi efektami ich realizacji,
- macierz, np. macierz celów dla ukazania spójności dokumentów strategicznych danej jednostki terytorialnej lub z dokumentami jednostek wyższego szczebla.

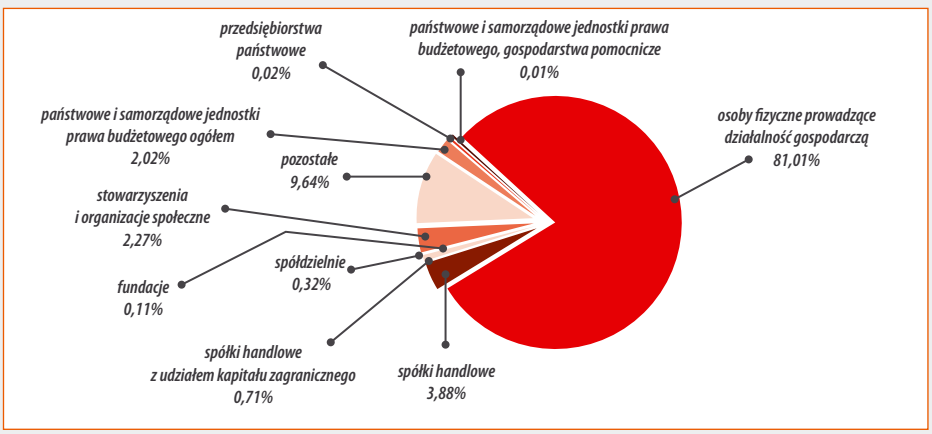
Dbajmy o zachowanie odpowiedniej kolorystyki na wykresach i innych grafikach. Sąsiadowanie ze sobą podobnych kolorów utrudnia percepcję. Wyjątkiem są tu skale barwne prezentujące natężenie zjawisk. Uwzględnijmy ponadto powszechnie przyjęte skojarzenia z barwami. Przykładem tego jest choćby stosowanie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

Pamiętajmy, że wykresy i inne grafiki 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?

Nie powinniśmy zapominać o podawaniu źródeł, z których korzystaliśmy, tworząc daną prezentację graficzną. Uwiarygadniają one przedstawiane treści oraz stanowią o ich rzetelności.

Skumulowanie kilku błędów w ramach jednej ilustracji może doprowadzić do całkowitego braku czytelności. Trójwymiarowa prezentacja często utrudnia percepcję wykresu – ocenę wielkości udziału. Ponadto 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 zostałaby omówiona w opisie do wykresu.

Rysunek 23. Wykres powinien być czytelny i nie zawierać zbędnych szczegółów



Źródło: Opracowanie własne.

PRZYKŁAD!

DOBRA PRAKTYKA!

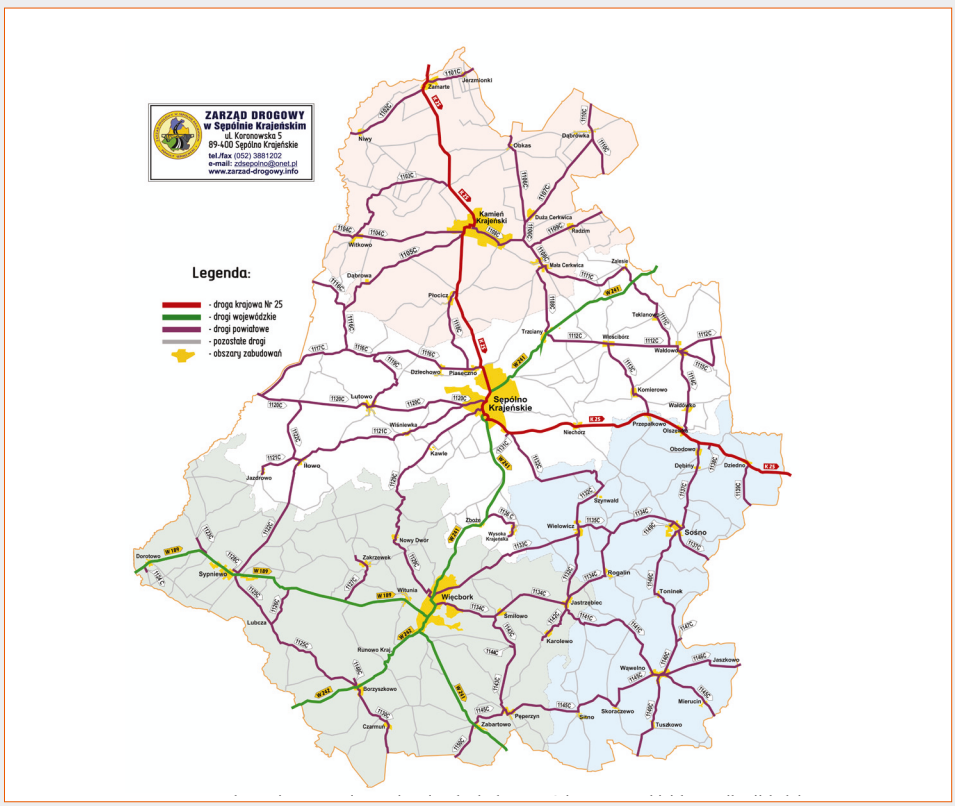
Konstruując wykres lub mapę, zwróć uwagę na:

- typ obiektu – powinien odpowiadać charakterowi zjawiska,
- formę – zbyt skomplikowana, np. trójwymiarowa, może zaburzać percepcję wielkości prezentowanego zjawiska,
- kolorystykę – nie może być sprzeczna z intuicyjnymi skojarzeniami, a sąsiadujące ze sobą kategorie nie powinny mieć podobnych barw,
- wartości – unikaj danych dziesiętnych i setnych,
- jednostkę pomiaru – jej brak może doprowadzić do błędnej interpretacji,
- źródło danych – wskazuje na rzetelność i wiarygodność prezentowanych danych.

Prezentacja danych w **tabelach** również wymaga rozwagi. Na etapie procesu diagnostycznego konieczne jest krytyczne podejście do zebranych danych, zastanowienie się, czy ich zaprezentowanie w zestawieniu tabelarycznym faktycznie wniesie coś istotnego. Powinniśmy tak konstruować zestawienie, by było można z łatwością wyciągnąć z niego wnioski. Niezmiernie przydatne jest wykorzystywanie danych o charakterze względnym (co dotyczy całego procesu diagnozowania). W przypadku diagnozy często lepszym rozwiązaniem niż tabela jest forma graficzna – wykres lub mapa (zob. ramki poniżej).

PRZYKŁAD!

Rysunek 24. Powiązania drogowe lepiej pokazywać na mapach



Źródło: Aktualizacja Strategii Rozwoju Powiatu Sępoleńskiego, s. 116.

Rysunek 25. Zbyt liczne tabele nie ułatwiają analiz i wnioskowania

PRZYKŁAD!

Raport – Analiza obecnej sytuacji na obszarze Powiatu Krakowskiego

3 Zagospodarowanie przestrzenne

3.1 Infrastruktura techniczna

Infrastruktura transportowa

Drogi

Przez obszar Powiatu Krakowskiego przebiega **7 odcinków dróg krajowych** (w tym autostrada A4) oraz **8 odcinków dróg wojewódzkich** (patrz Tabela 3.1). Łączna długość tych dróg na terenie Powiatu wynosi ok. 250 km.

Tabela 3.1 Drogi krajowe i wojewódzkie przebiegające przez obszar Powiatu Krakowskiego

Kategoria dróg	Numer drogi	Nazwa drogi	Gmina	Długość na terenie powiatu w km
Drogi krajowe	A4	Kraków – Katowice	Liszki, Wielka Wieś, Zabierzów, Krzeszowice	30
	7	Kraków – Warszawa	Zielonki, Michałowice, Iwanowice, Słomniki	31
	7	Kraków – Chyżne	Mogilany	8
	44	Kraków – Oświęcim	Skawina	17
	79	Kraków – Katowice	Zabierzów, Wielka Wieś, Krzeszowice	24
	79	Kraków – Sandomierz	Igołomia-Wawrzeńczyce	11
	94	Kraków – Olkusz	Wielka Wieś, Jerzmanowice-Przeginia	27
Drogi wojewódzkie	773	Siemiczno – Skała – Wesoła Doniarki	Sułoszowa, Jerzmanowice-Przeginia	28
	774	Zabierzów – Kryspinów	Liszki – Zabierzów	6
	775	Słomniki – Proszowice	Słomniki	7
	776	Kraków – Proszowice	Kocmyrzów – Luborzyca	9
	780	Kraków – Alwernia	Liszki, Czernichów	17
	791	Olkusz – Trzebinia	Krzeszowice	1,5
	794	Kraków – Wolbrom	Zielonki, Skała, Sułoszowa	24
	953	Skawina – Kalwaria	Skawina	9

Źródło: Program Ochrony Środowiska Powiatu Krakowskiego.

Uzupełnieniem dróg krajowych i wojewódzkich są **drogi powiatowe i gminne**. Łączna długość dróg powiatowych, będących w gestii Powiatu Krakowskiego, wynosiła w lipcu 2007 r. **685,3 km** (patrz Tabela 3.2).

Tabela 3.2 Drogi powiatowe w Powiecie Krakowskim

Nowy nr drogi	Nowa nazwa drogi	Stary nr	Długość (km)
1076 K	KRZESZOWICE ul. Grunwaldzka - CZATKOWICE - OLKUSZ (ul. 29 Listopada - ul. 1000-lecia)	18-107	7,6
1172 K	MAKÓW - GOŁCZA - IWANOWICE - ZERWANA	18-122	13,5
1171 K	WYSOCICE - BARBARKA	18-129	3,0
1156 K	ZADROŻE - TARNAWA - NOWA WIEŚ	18-128	6,0

35

LEM Projekt Sp. z o.o. ul. Zwierzyniecka 15/6 31-103 Kraków

Raport – Analiza obecnej sytuacji na obszarze Powiatu Krakowskiego

Nowy nr drogi	Nowa nazwa drogi	Stary nr	Długość (km)
1155 K	SKAŁA ul. Sobieskęcka - OSTRYSZ - ULINA WLK. - ULINA MAŁA	18-127	3,2
1154 K	PRZEGINIA - SUŁOSZOWA - TRZYCIĄŻ	18-281	7,6
1173 K	GRZEGORZOWICE - PODGAJE - JANUSZOWICE	18-133	8,4
1238 K	RACŁAWICE -WROCIMOWICE - RADZIEMICE - SKRZESZOWICE	18-158	8,0
1261 K	LELOWICE - ZIELENICE - PRANDOCIN	18-161	7,6
1263 K	WAGANOWICE - OBRAŻEJOWICE - MUNIAKOWICE	18-162	2,4
1271 K	WAWRZEŃCZYCE - RUDNO GÓRNE - PROSZOWICE (do ul. Partyzantów)	18-176	4,9
1266 K	GNATOWICE - KONIUSZA - IGOŁOMIA	18-179	3,0
1270 K	RUDNO GÓRNE - DOBRANOWICE - WAWRZEŃCZYCE	18-180	3,3
1269 K	GLEWIEC - ŻYDÓW - WAWRZEŃCZYCE	18-181	5,7
1267 K	KOCMYRZÓW - CZERNICHÓW	18-183	9,4
1268 K	BIURKÓW - CZULICE	18-184	1,0
1943 K	KRAKÓW - ŚWIĄTNIKI GÓRNE ul. Krakowska ul. Sportowa- MYŚLENICE	18-229	4,4
2029 K	PODSTOLICE - OCHOJNO	18-233	0,5
2030 K	KOŹMICE WLK. - RZESZOTARY	18-234	3,1
1941 K	GŁOGOCZÓW - WŁOSAŃ	18-241	4,6
1942 K	OLSZOWICE - KRZYSZKOWICE	18-242	3,5
1939 K	BOREK SZLACHECKI - RZOZÓW - WOLA RADZISZOWSKA	18-278	8,9
1940 K	KRZYWACZKA - SKAWINA ul. Radziszowska, ul. Żwirki i Wigury (do ul. Rynek)	18-279	6,7
1035 K	ROGATKI - OBORA - BRODŁA	18-298	4,5
1033 K	ALWERNIA - RUDNO - TENCZYNEK	18-301	6,7
1032 K	RUDNO - NIEPORAZ	18-302	1,3
1034 K	FRYWAŁD - ZALAS - OBORA - REGULICE	18-303	6,9
1082 K	ZAWADA - RACŁAWICE - SZKLARY	18-312	7,0
2120 K	BALICE - BURÓW - KOCHANÓW	18-101	5,4
2121 K	MYDLNIKI - BALICE - BRZOSKWINIA - KRZESZOWICE ul. Daszyńskiego	18-102	18,5
2122 K	MORAWICA - BRZOSKWINIA - NIELEPICE	18-103	6,0
2123 K	FRYWAŁD - NAWOJOWA GÓRA - MŁYNKA	18-104	4,5
2124 K	RUDNO - WOLA FILIPOWSKA - PARYŻ	18-105	13,4
2125 K	KRZESZOWICE ul. Miękińska - MIĘKINIA - NOWA GÓRA	18-106	7,5
2126 K	KRZESZOWICE ul. 3-go Maja, ul. Legionów Polskich,- PRZEGINIA	18-108	13,4
2127 K	KRZESZOWICE ul. Zbicka - ZBIK - SIEDLEC	18-109	4,1
2128 K	RUDAWA – BRZEZINKA	18-110	12,9
2129 K	RUDAWA - SZKLARY - JERZMANOWICE	18-111	14,1
2130 K	WIECKOWICE - BĘDKOWICE - BĘBŁO	18-112	9,8
2131 K	ZABIERZÓW - BOLECHOWICE - BIAŁY KOŚCIÓŁ	18-113	9,6
2132 K	KRAKÓW – GIEBUŁTÓW	18-114	2,4
2133 K	PRZYBYSŁAWICE - SMARDZOWICE - ŚWINCZÓW	18-115	8,2
2134 K	SĄSPÓW - OJCÓW - GRODZISKO	18 116	9,4
2135 K	PIESKOWA SKŁA - KOLONIA WESOŁA	18-117	4,7
2136 K	SUŁOSZOWA - KOL. DŁUGA	18-118	5,3
2137 K	PORĘBA LASKOWSKA – SIECIECHOWICE - PRZESTANSKO	18-130	10,2
2138 K	IWANOWICE - ZAGAJE	18-131	3,2

36

LEM Projekt Sp. z o.o. ul. Zwierzyniecka 15/6 31-103 Kraków

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

Rozbudowane tabele lepiej zamieścić w załączniku, jeśli faktycznie wnoszą ważne informacje. Tabele częściej są wykorzystywane w przypadku prezentacji wyników analizy SWOT, jak i planu strategicznego, np. w postaci kart celów czy projektów.

Niezależnie od merytorycznej zawartości tabeli, musimy pamiętać, aby w przypadku tabel przekraczających jedną stronę, nagłówek pozwalający poprawnie odczytać zawartość tabeli znajdował się każdorazowo w górnej części zestawienia.

Na koniec należy jeszcze kilka słów powiedzieć o **syntezie diagnozy**. Może być ona napisana „od nowa" lub stanowić wybór fragmentów raportu diagnostycznego, zredagowanego 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, zachęcić do zagłębienia się w szczegóły już we właściwej diagnozie. Wymaga to przemyślenia, na co przede wszystkim chcemy zwrócić uwagę.

9.3. Problem: Jak uniknąć nadmiaru szczegółów, a przekazać to, o co nam chodzi?

Opracowując diagnozę, na ogół zbieramy bardzo dużo informacji. Natomiast 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 całego zebranego materiału czy wszystkiego, co przeanalizowaliśmy, ale zapisem tego, co istotne, tego, co wynika z procesu analizy danych. Umiejętność myślenia w wymiarze całościowym, umiejętność wnioskowania jest zatem na tym etapie niezbędna.

DOBRA PRAKTYKA!

Unikajmy zbytniej i nieprzydatnej szczegółowości, ale jednocześnie nie przesadzajmy z generalizacją – popadanie w skrajności nie służy dobremu przekazowi.

Na etapie 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. Im lepiej przemyślany zestaw grafik zastosujemy w dokumencie, tym bardziej będzie on przejrzysty i zrozumiały. Zdominowanie dokumentu przez ilustracje będzie świadczyło o naszych ograniczonych umiejętnościach do interpretacji i syntezy, co nie stanowi dobrej wróżby dla rzetelności zaplanowanej w strategii interwencji. Dlatego też z wielu wykonanych na potrzeby całego procesu budowania strategii ilustracji w samym dokumencie powinniśmy wykorzystać tylko nieliczne – te najważniejsze.

Bibliografia

Babbie E., *Badania społeczne w praktyce*, PWN, Warszawa 2004.

Bończak-Kucharczyk E., *Strategie rozwoju regionu i miast. Metodologia i wskazówki praktyczne*, Minigo 2008.

Bończak-Kucharczyk E., Cousins L., Herbst K., Steward M., *Lokalne strategie rozwoju gospodarczego. Poradnik dla gmin i liderów lokalnych*, Brytyjski Fundusz Współpracy Know-How, Warszawa 1996.

Covey S.R., *7 nawyków skutecznego działania*, REBIS Publishing House Ltd., Poznań 2003.

Domański T., *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999.

Dziemianowicz W., *Konkurencyjność gmin w kontekście relacji władze lokalne – inwestorzy zagraniczni*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.

Dziemianowicz W., Kierzkowski T., Knopik R., *Jak przygotować lokalny program rozwoju. Poradnik dla gmin*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2003.

Dziemianowicz W., Samulowski W. (red.), *Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej obszaru EGO*, Geoprofit, Warszawa 2010.

Gordon G., *Strategiczny plan dla gminy. Jak osiągnąć sukces?*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1998.

Gorzelak G., Jałowiecki B., *Metodologiczne podstawy strategii rozwoju regionu na przykładzie województwa lubuskiego*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2000, nr 3.

Górniak J., Ewaluacja cyklu polityk publicznych, [w:] Mazur S. (red.), *Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2007.

Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2004.

Hausner J. (red.), *Komunikacja i partycypacja społeczna*, Kraków 1999.

Kłosowski W., Warda J., *Wyspy szans. Jak budować strategie rozwoju lokalnego?*, Wydawnictwo Warda&Kłosowski, Bielsko-Biała 2001.

Komisja Europejska, *2007–2013. Nowy okres programowania. Projekt dokumentu roboczego dot. ewaluacji ex-ante*, 2005.

Komisja Europejska, *Nowy okres programowania 2007–2013. Przewodnik po metodach ewaluacji. Wskaźniki monitoringu i ewaluacji,* Dokument roboczy nr 2, 2006.

Korporowicz L., *Metodologia badań ewaluacyjnych*, [w:] *Ewaluacja ex ante – podsumowanie doświadczeń administracji polskiej*, MRR, Warszawa 2007.

Mączyńska E., *Dylematy kształtowania społeczno-gospodarczego ładu przyszłości*, Biuletyn PTE 2010, Nr 6 (50).

Obłój K., *Strategia organizacji*, PWE, Warszawa 2007.

Ocena ex-ante projektu Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007–2013. Raport, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2005.

Olejniczak K., *Proces przeprowadzenia ewaluacji ex-ante i on-going 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,* Warszawa 2005.

Oleński J., *Infrastruktura informacyjna państwa w globalnej gospodarce*, Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych, Warszawa 2006.

Penc-Pietrzak I., *Analiza strategiczna w zarządzaniu firmą. Koncepcje i zastosowanie*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2003.

Porter M.E., *Przewaga konkurencyjna. Osiąganie i utrzymywanie lepszych wyników*, Wydawnictwo HELION, Gliwice 2006.

Robert M., *Nowe myślenie strategiczne. Czyste i proste*, MT Biznes Sp. z o.o., Warszawa 2006.

Strahl D. (red.), *Metody oceny rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2006.

Sutherland J., Canwell D., *Klucz do zarządzania strategicznego. Najważniejsze teorie, pojęcia, postaci*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

Szlachta J., Zaleski J., *Przesłanki i założenia aktualizacji Strategii Rozwoju Społeczno--Gospodarczego Polski Wschodniej*, Sejm RP, Warszawa 2010.

Sztando A., *Analiza strategiczna jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Strahl D. (red.), Metody oceny rozwoju regionalnego, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2006.

Vanhove N., *Regional Policy. A European Approach*, Ashgate 2000.

Strategie i inne dokumenty

Aktualizacja Strategii rozwoju powiatu sępoleńskiego. Diagnoza stanu rozwoju Powiatu. Materiał do weryfikacji i uzupełnień, [*s. l.*] 2008.

Focus on results. Strenghtening evaluation of Commission activities, Komunikat dla Komisji SEC (2000) 1051 – 26.07.2000 [*s. l.*].

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie, Warszawa 2010.

Narodowa Strategia Rozwoju Kultury na lata 2004–2013, [*s. l., s. a.*].

Partnerska Strategia Rozwoju Powiatu człuchowskiego na lata 2006–2020, Człuchów 2006.

Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Wiązowna na lata 2007–2013, Wiązowna 2006.

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

Sektorowa Strategia Rozwoju Turystyki na obszarach wiejskich w gminach: Kluczbork, Byczyna, Wołczyn i Lasowice Wielkie, Warszawa 2006.

Strategia Miasta Poznania do roku 2030, Poznań 2010.

Strategia Rozwoju Ciechocinka na lata 2001–2007, Ciechocinek 2001.

Strategia Rozwoju Edukacji na lata 2007–2013, Warszawa 2005.

Strategia Rozwoju Gminy Dębowa Łąka na lata 2009–2020, Dębowa Łąka 2009.

Strategia Rozwoju Gminy Dywity do 2020 r., Warszawa 2010.

Strategia Rozwoju Gminy Gorzyce, Gorzyce 2007.

Strategia Rozwoju Gminy Grudziądz, Grudziądz 2003.

Strategia Rozwoju Gminy Konopnica z wieloletnim planem inwestycyjnym na lata 2007–2015, Konopnica 2007.

Strategia Rozwoju Gminy Kraśnik, Kraśnik 2000.

Strategia Rozwoju Gminy Miasto Chełmża na lata 2007–2016, Chełmża 2003.

Strategia Rozwoju Gminy Mosina na lata 2003–2013, Mosina 2002.

Strategia Rozwoju Gminy Pacanów, Pacanów 2004.

Strategia Rozwoju Gminy Płużnica, Płużnica 2003.

Strategia Rozwoju Gminy Rogoźno na lata 2005–2015, Rogoźno 2005.

Strategia Rozwoju Gminy Skoczów, Skoczów 2002.

Strategia Rozwoju Gminy Słubice na lata 2007–2013, Słubice 2007.

Strategia Rozwoju Gminy Słupsk w latach 2007–2015, Słupsk 2006.

Strategia Rozwoju Gospodarczego Ziemi Cieszyńskiej, Cieszyn 2000.

Strategia Rozwoju Krakowa, Kraków 2005.

Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Lędziny do roku 2020, Lędziny 2008.

Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Miłakowo, dokument określający kierunki rozwoju miasta i gminy Miłakowo w latach 2008–2018, Miłakowo 2008.

Strategia Rozwoju Miasta Pabianice – Aktualizacja. Analiza strategiczna, Pabianice 2007.

Strategia Rozwoju Miasta Racibórz na lata 2006–2015, Racibórz 2006.

Strategia Rozwoju Miasta Radomia na lata 2008–2020, Warszawa 2008.

Strategia Rozwoju Mławy do roku 2015 (aktualizacja), Mława 2007.

Strategia Rozwoju Miasta Kraśnik na lata 2011–2020, Kraśnik [*s. a.*].

Strategia Rozwoju Nauki w Polsce do 2013 roku oraz perspektywiczna prognoza do roku 2020, Warszawa 2005.

Strategia Rozwoju Powiatu Chełmińskiego, Chełmno 2003.

Strategia Rozwoju Powiatu Dzierżoniowskiego na lata 2007–2013, Dzierżoniów 2006.

Strategia Rozwoju Powiatu Grudziądzkiego, Grudziądz 2003.

Strategia Rozwoju Powiatu Jarocińskiego na lata 2002–2011, Jarocin 2001.

Strategia Rozwoju Powiatu Jarocińskiego na lata 2008–2013, Jarocin 2009.

Strategia Rozwoju Powiatu Krakowskiego na lata 2008–2013, cz. I, *Raport z analizy obecnej sytuacji na obszarze Powiatu Krakowskiego,* Kraków 2007.

Strategia Rozwoju Powiatu Łobeskiego, Łobez 2004.

Strategia Rozwoju Powiatu Pleszewskiego na lata 2007–2015, Pleszew 2006.

Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Miasta Mielec na lata 2007–2015 z prognozą do roku 2020, Mielec 2007.

Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Miasta Stargardu Szczecińskiego, Stargard Szczeciński 2000.

Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Powiatu Kwidzyńskiego, Kwidzyń 2000.

Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Województwa Warmińsko-Mazurskiego do roku 2020, Olsztyn 2005.

Strategia Rozwoju Turystycznego Powiatu Nyskiego, Nysa 2009.

Strategia Rozwoju Turystyki w Gminie Borne Sulinowo na lata 2009–2015, Borne Sulinowo 2009.

Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku, Wrocław 2005.

Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2006-2020, Lublin 2005.

Strategia Rozwoju Województwa Lubuskiego. Aktualizacja z horyzontem czasowym do 2020 roku, Zielona Góra 2005.

Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007–2013. Małopolska 2015, Kraków 2006.

Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego 2011–2020. Małopolska 2020. Nieograniczone możliwości, Kraków 2011.

Strategia Rozwoju Województwa Opolskiego, Opole 2005.

Strategia Zrównoważonego Rozwoju Gminy Chrzypsko Wielkie, [*s. l., s. a.*].

Strategia Zrównoważonego Rozwoju Miasta Gorzowa Wlkp. na lata 2009–2020, Gorzów Wielkopolski 2009.

Strategii Rozwoju Powiatu Raciborskiego na lata 2008–2015, Racibórz 2008.

Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Warszawy do 2020 roku, Warszawa 2005.

Słownik kluczowych pojęć

Analiza dynamiczna – rodzaj → analizy statystycznej, polegającej na analizie zmiany, jaka zachodzi między poszczególnymi momentami na osi czasu. Pozwala ona 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 regulatywny – 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 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju).

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 jednostka sektora finansów publicznych, której została powierzona w drodze porozumienia zawartego z instytucją zarządzającą, część zadań związanych z realizacją programu operacyjnego (art. 5 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju).

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 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju).

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 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju).

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 między 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 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju).

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

…

O autorach

Wojciech Dziemianowicz – dr hab., adiunkt w Zakładzie Rozwoju i Polityki Lokalnej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, współtwórca firmy GEOPROFIT. Współpracuje z samorządami regionalnymi i lokalnymi w zakresie przygotowania i wdrażania dokumentów strategicznych oraz z administracją centralną nad problematyką rozwoju regionalnego. Współtworzył m.in. *Strategię Rozwoju Polski Wschodniej, Strategię promocji gospodarczej Łomży, Strategię rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego, Strategię rozwoju Gminy Dywity, Regionalną Strategię Innowacyjności województwa mazowieckiego.* Ponadto realizuje liczne badania z zakresu rozwoju lokalnego i regionalnego.

e-mail: w.dziemianowicz@geoprofit.eu

Katarzyna Szmigiel-Rawska – dr, adiunkt w Zakładzie Rozwoju i Polityki Lokalnej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, współtwórca firmy GEOPROFIT. Specjalizuje się w zakresie krajowej i międzynarodowej współpracy terytorialnej JST oraz polityki regionalnej. Współpracuje z samorządami regionalnymi i lokalnymi. Współtworzyła m.in. *Strategię promocji gospodarczej Łomży, Strategię rozwoju Gminy Dywity.* Uczestniczyła w licznych projektach badawczych, w tym we współpracy z samorządami lokalnymi i regionalnymi (m.in. *Subregionalne bieguny wzrostu, Konkurencyjność Mazowsza, Determinanty rozwoju Mazowsza, Analiza wdrażania RSI w województwie warmińsko-mazurskim)*. Również na zlecenie samorządów prowadziła szkolenia w zakresie atrakcyjności inwestycyjnej, planowania strategicznego i monitoringu.

e-mail: k.szmigiel@geoprofit.eu

Paulina Nowicka – absolwentka Studium Doktoranckiego na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, współtwórca firmy GEOPROFIT, pracownik Urzędu m.st. Warszawy. Prowadzi zajęcia na Uniwersytecie Warszawskim z zakresu strategii rozwoju regionalnego i lokalnego. Współpracuje z samorządami regionalnymi i lokalnymi w zakresie przygotowania i wdrażania dokumentów strategicznych. Współtworzyła m.in. *PRO EGO – Program interwencji samorządów terytorialnych, w celu zmiany społeczno-gospodarczej i integracji wschodniej części województwa warmińsko-mazurskiego, Strategię rozwoju i promocji turystyki w Węgrowie i gminie Liw, Strategię rozwoju Gminy Dywity.* Ponadto realizuje liczne badania z zakresu rozwoju lokalnego i regionalnego.

e-mail: p.nowicka@geoprofit.eu

Anna Dąbrowska – doktorantka w Zakładzie Rozwoju i Polityki Lokalnej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, współtwórca firmy GEOPROFIT. Specjalizuje się w zagadnieniach związanych z innowacyjnością regionów, dyfuzją wiedzy oraz rozwojem regionalnym i lokalnym. Współrealizatorka badań i analiz w zakresie innowacyjności, czynników rozwojowych dla samorządów wojewódzkich i lokalnych (m.in.: analiza wdrażania RSI w województwie warmińsko-mazurskim, bezpośrednie inwestycje zagraniczne w województwie pomorskim, *PRO EGO – Program interwencji samorządów terytorialnych, w celu zmiany społeczno-gospodarczej i integracji wschodniej części województwa warmińsko-mazurskiego*). Jest współtwórcą *Strategii rozwoju Gminy Dywity*.

e-mail: a.dabrowska@geoprofit.eu