

Tadeusz Gospodarek

Metoda LFA przy tworzeniu strategii powiatu

Metoda LFA¹, z powodzeniem stosowana w USA i UE do zarządzania projektami, została użyta do tworzenia strategii powiatu. Metodyka opisana w pracy jest dostosowana do specyfiki układu dokumentu dla powiatu, wykorzystując relacje pomiędzy ograniczeniami prawnymi zakresu działania jednostki samorządu terytorialnego, oczekiwaniami społecznymi oraz logicznymi potrzebami z zakresu rozwoju zasobów regionu. Dzięki podejściu LFA uzyskano spójność dokumentu i jego funkcjonalność jako średniookresowego narzędzia planistycznego.

1. Wstęp

Metoda *Logical Frame Approach* została opracowana dla zarządzania projektami w latach 60. na potrzeby USAID (*United States Agency for International Development*). Dzisiaj wykorzystywana jest powszechnie przy realizacji projektów takich organizacji, jak: ONZ, UE, SIDA itp.²

¹ *Logical Frame Approach* (metoda macierzy logicznej), znana również pod innymi nazwami w zmodyfikowanych wersjach: GOPP (*Goal Oriented Project Planning*) oraz ZOPP (niemiecki wariant – *Zielorientierte Projektplanung*).

² F. Davidson, G. Payne: *Urban Projects Manual*, Liverpool University Press and Fairstead Press, Liverpool 1983; G. Larsson: *Land Readjustment: a Mo-*

Metoda LFA nie skupia się na działaniach, które chcemy wykonać, oraz środkach koniecznych do ich realizacji. Jej procedury zaczynają się od znalezienia odpowiedzi na pytanie, co chcemy osiągnąć przez wdrożenie projektu. A zatem, LFA jest zorientowana obiektowo i bazuje na problemach, które należy rozwiązać działaniami operacyjnymi (projektami). Tym samym jest idealnym narzędziem do tworzenia strategii rozwoju, zwłaszcza strategii zrównoważonego rozwoju regionów w sensie zapisów Agendy 21³. W odróżnieniu od strategii, inne dokumenty planistyczne sporządzane przez jednostki samorządu terytorialnego, jak plan rozwoju lokalnego lub wieloletni plan inwestycyjny, skupiające się wyłącznie na konkretnych i zdefiniowanych działaniach w formie zadań inwestycyjnych, umożliwiają również zastosowanie metodyki LFA, ale musi być ona istotnie zmieniona w stosunku do stosowanej przy tworzeniu strategii rozwoju gminy lub powiatu. Warto zwrócić uwagę, że struktura preferowanego studium wykonalności projektu w ramach inwestycji współfinansowanych z funduszy strukturalnych UE odpowiada swoim układem dokładnie procedurze LFA.

Strategia rozwoju powiatu jest dokumentem o szczególnie szerokich relacjach, odnoszących się zarówno do dokumentów szczebla wyższego, wojewódzkich, resortowych i sektorowych, jak i do dokumentów szczebla niższego, a więc strategii rozwoju gmin oraz ich planów rozwoju. Należy przy tym zauważyć, że budżet powiatu jest często niższy niż budżet

dern Approach to Urbanization, Aldershot, Brookfield, USA, Avebury 1993; B. Solomon, J. Jobs: *Land and Urban Development: The Economic Success of Small Manufacturers in East Delhi, India*, Cambridge 1991, MA, Lincoln Institute of Land Policy.

³ K. Örtengrena: *Summary of the theory behind the LFA method*; Sida January 2004, Stockholm; F. Spreckley: *A Project Cycle Management and Logical Framework Toolkit – A practical guide for Equal Development Partnerships*, GB EQUAL SUPPORT UNIT, Birmingham 2005; *Manual on Project Cycle Management, integrated approach and logical framework*. Commission of the European Communities. Evaluation Unit Methods and Instruments for Project Cycle Management nr 1, Brussels 1993.

gmin wchodzących w jego skład. Jednocześnie zadania określone w ustawie o samorządzie powiatowym są znacząco różne od zadań gmin⁴.

Istniejące na rynku dokumenty nazywane „strategią rozwoju powiatu X” nie są spójne z wymienionymi wyżej dokumentami relacyjnymi i są daleko różne od logicznego układu prezentowanego w metodzie LFA. Na dowód tego stwierdzenia można dokonać próby napisania studium wykonalności projektu inwestycyjnego według metodyki podanej przez władzę wdrażającą programy operacyjne w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), korzystając z dokumentu nazywanego strategią wybranego powiatu czy gminy. Nawet analiza SWOT (podstawowa analiza strategiczna pozwalająca na oszacowanie możliwości wykorzystania istniejących w otoczeniu szans, pomimo określonych zagrożeń i dzięki zdefiniowanym atutom i redukcji własnych słabości) w 90% dokumentów opublikowanych w Biuletynie Informacji Publicznej nie nadaje się do zastosowania, a często stanowi zaprzeczenie jej sensu⁵. Natomiast dane statystyczne i ich opracowanie stanowią najczęściej zbiór przypadkowych wyborów, które z kartami projektów nie mają nic wspólnego. Dlatego należy upowszechniać wiedzę na temat tworzenia spójnej dokumentacji planistycznej oraz eksperckiej, umożliwiających bezproblemowe wypełnianie wniosków o dofinansowanie z funduszy strukturalnych oraz opracowanie studiów wykonalności, które nie są wyłącznie opracowaniem literackim.

⁴ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1592 z późn. zm.); ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

⁵ T. Gospodarek: Analiza SWOT jako standard *de facto* przy tworzeniu strategii rozwoju regionalnego wspieranego przez Unię Europejską, Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości, ser. Zarządzanie i Marketing, poz. „Zarządzanie strategiczne – ujęcie zasobowe”, pod red. R. Krupskiego, Wałbrzych 2006, ss. 211–221.

2. Procedura LFA

Procedura LFA składa się z dziewięciu kroków, przedstawionych poniżej. Planowanie projektu (tworzenia strategii) musi się odnosić do każdego z nich. Ponadto, podczas całego cyklu trwania projektu wszystkie 9 kroków może podlegać aktualizacji, najczęściej za pomocą kolejnych przybliżeń. Dlatego metoda LFA nie jest procesem liniowym. Jeżeli projekt jest już w fazie wdrożenia, metoda LFA może być nadal stosowana, ale wówczas niektóre kroki mogą stracić na znaczeniu.

1. Analiza kontekstu projektu
2. Analiza uczestników procesu
3. Analiza problemów do rozwiązania
4. Analiza celów związanych z projektem
5. Działania prowadzące do wdrożenia
6. Zasoby do dyspozycji procesu
7. Wskaźniki i kwantyfikatory rezultatu
8. Analiza ryzyka i zarządzanie ryzykiem
9. Uwarunkowania zewnętrzne

Jedną z dróg zapoczątkowywania planowania projektu jest organizacja warsztatów, w których uczestniczą wszyscy istotni udziałowcy i wspólną pracą przechodzą przez kolejne kroki procedury LFA. Warsztaty te mogą się odbywać cyklicznie w czasie, prowadząc do zoptymalizowanej ścieżki wdrożenia.

2.1. Analiza kontekstu projektu

Analiza ta nie jest istotna, jeżeli projekt już się rozpoczął. Jednak na etapie przygotowania studium wykonalności albo biznesplanu ta analiza jest jedną z kluczowych, umożliwiających udowodnienie wykonalności instytucjonalnej projektu. W przypadku tworzenia strategii kontekst stanowi bardzo istotny punkt.

- Analiza kontekstowa jest wykonywana przez organizację wnioskującą lub ekspertów związanych z opracowaniem.
- Jednym z najważniejszych punktów jest analiza otoczenia strategii (zasoby, prawo, działania władz, zgodność z priorytetami rozwoju itp.).
- Bazuje na istniejących opracowaniach dla danego regionu lub sektora. Analiza ta

nie musi stanowić nowego studium uwarunkowań, ale może.

- W wyniku należy otrzymać odpowiedź, do jakich ekonomicznych, społecznych i politycznych zmian otoczenia projektu może prowadzić jego wdrożenie.

Analiza otoczenia zbioru programów lub projektów strategicznych stanowi kluczową część finalnego opracowania dokumentu. Zakreśla ona ramy prawne oraz finansowe. Pozwala na korelację finansów w ramach programów i działań, a przy tym pozwala na określenie potrzeb i wizji zmian w otoczeniu po wdrożeniu strategii.

2.2. Analiza kluczowych uczestników

Uczestnikami projektu są wszystkie podmioty związane z wdrożeniem projektu oraz te, na które on wpływa lub które wiąże ze sobą w jakikolwiek sposób. Mogą to być osoby fizyczne, organizacje i podmioty gospodarcze, środowisko itp. Wszystkie one powinny być związane z projektem w określony sposób. Z punktu widzenia oddziaływania projektu podmioty można podzielić na następujące kategorie: beneficjenci, wdrożeniowcy, strony finansujące, zarządzający, eksperci.

Aby jednak poprawnie zdefiniować problemy do rozwiązania, należy zebrać dane wejściowe od wszystkich uczestników procesu, tak aby nie rozminąć się z zasadniczymi celami. W wyniku analizy uczestników powstaje definicja celów wdrożenia projektu. W przypadku strategii rozwoju jest to zbiór celów strategicznych, dla których opracowuje się pakiet programów i zadań do wdrożenia. Bardzo często wspomagającym narzędziem na tym etapie są cząstkowe analizy TOWS⁶. Analiza TOWS to odwrócona wersja analizy SWOT, odpowiadająca na pytanie, jak istniejące w otoczeniu okazje i zagrożenia mogą wzmocnić posiadane atuty lub pogłębić

⁶ Zarządzanie strategiczne. Koncepcje – metody, red. R. Krupski, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, wyd. 5, Wrocław 1998.

słabość. Oba typy analizy SWOT i TOWS pozostają względem siebie w ścisłym związku, a wspólne wnioski wynikające z obu metod dają znacząco lepszy materiał operacyjny niż otrzymany z każdej z nich.

2.3. Analiza problemu

Wiele projektów zaczyna się z gotowym rozwiązaniem, ale bez przeanalizowania problemów i powodów wyboru metody. Aby mieć dobrze określony projekt (element programów strategii), należy wykonać dokładną analizę wielopłaszczyznową problemów z nim związanych. Nie jest to zadanie łatwe, ale warto się nim zająć. Na tym etapie można wykorzystać analizę SWOT jako narzędzie wspomagające. Proponowane są trzy kroki analizy problemu:

- Zidentyfikować główne problemy mające być rozwiązane za pomocą zbioru projektów składających się na strategię
- Zidentyfikować przyczyny zaistnienia problemów
- Zidentyfikować efekty generowane przez uwypuklone problemy.

Ponadto, trzeba określić grupę docelową dotkniętą problemami, co jednocześnie będzie stanowiło docelową grupę odbiorców strategii. Działania strategiczne powinny pokrywać zakres przyczynowy głównego problemu. Jeżeli tak nie będzie, planowane działania nie wpłyną na likwidację problemu.

Podmioty projektu powinny również określić główny problem, a dodatkowo musi zaistnieć ścisłe połączenie pomiędzy grupą docelową a przyjętymi działaniami. W szczególności podmiot projektu powinien odpowiedzieć na pytanie: dlaczego wdrażany projekt jest nam potrzebny?

2.4. Analiza celu

W metodzie LFA rozróżnia się różne poziomy celów projektu, w zależności od rodzaju problemu pozostającego do rozwiązania. Z punktu widzenia wdrażania projektów inwestycyjnych współfinansowanych z funduszy

Unii Europejskiej istotny jest podział na dwie kategorie:

Cel globalny

Definiowany jest jako długoterminowy skutek działań projektu (w przypadku projektów współfinansowanych przez UE jest to 5 lat) na poziomie globalnym, sektorowym lub strategicznym. Te kategorie powinny się pokrywać logicznie, ale jeżeli nie, to powinna istnieć klarowna relacja pomiędzy nimi (np. budowa przeprawy drogowej przez rzekę dla społeczności województwa – cel globalny społeczny i stowarzyszony z nim cel sektorowy sektora dróg państwowych; łącznikiem relacji jest np. strategia rozwoju dróg oraz regionalny program operacyjny). Samo stworzenie strategii jest projektem, któremu należy nadać cel globalny.

Cel projektu

Krótkoterminowe cele osiągnięte przy ukończeniu wdrażania projektu albo wkrótce po tym. Ten cel jest związany bezpośrednio z głównym problemem mającym być rozwiązany. Dotyczą one bezpośrednio beneficjentów lokalizacji inwestycji lub projektu (np. budowa mostu lub obwodnicy w danej miejscowości). W przypadku strategii celami mogą być programy, których wdrożenie przynosi bezpośredni efekt.

Rezultaty

Oczekiwane krótko- i średnioterminowe efekty po wdrożeniu programu strategicznego. Powinny być to zmiany mierzalne w wyniku podjętych działań (np. udostępnienie 20 ha terenów inwestycyjnych), a nie lista wykonanych działań (np. długość wybudowanej drogi). W tym kontekście należy przyjąć następujące zasady:

- Osiągnięcia wynikające z działań projektu, a nie jego produkty
- Powiązanie rezultatów i celu
- Mierzalność w postaci skwantyfikowanej.

Aby osiągnąć rezultaty, które korespondują z ustawionym celem, należy podjąć właściwe i istotne działania w obrębie projektu.

2.5. Zadania do przeprowadzenia

W tej części należy określić projekty, składające się zwykle z pewnej liczby zadań, do przeprowadzenia w obrębie danego programu strategicznego, które dostarczą zidentyfikowanych rezultatów na poziomie produktu lub rezultatu. Przy czym:

- Zadania w obrębie programu oznaczają osiągnięcie celów, a nie rezultatów
- Mają one być ukierunkowane na przyczyny problemu
- Aby osiągnąć cele przez realizację zadań, problem musi być dobrze określony.

Musi zostać zachowana klarowna relacja pomiędzy celem projektu, zadaniami i rezultatami. Najlepszą metodą analizy zagadnienia w tej części jest zastosowanie kart projektów Roberta S. Kaplana i Davida P. Nortona⁷.

2.6. Zasoby wejściowe

Czy jest możliwe skuteczne zarządzanie strategią? Na to pytanie należy odpowiedzieć analizując zasoby do dyspozycji. Składają się na to: zasoby ludzkie, wiedza, organizacja, wyposażenie, kapitał, zasoby trwałe. Na etapie studium wykonalności dokonuje się oceny możliwości wdrożeniowych konkretnego projektu, ale jeżeli projekt już jest realizowany, nie ma możliwości wykorzystania tej wiedzy i należy przyjąć, że jest on zabezpieczony. W przypadku strategii ten element należy szczególnie dokładnie przeanalizować, ponieważ na jego podstawie będą tworzone fizyczne warunki wdrożenia.

W analizie zasobów znaczącą uwagę należy poświęcić położeniu finansowemu bene-

⁷ R.S. Kaplan, D.P. Norton: *The Balanced Scorecard: Translating Strategy Into Action*, Harvard Business School Press, Boston 1996.; R.S. Kaplan, D.P. Norton: *Using the balanced scorecard as a strategic management system*, Harvard Business Review (1996) January–February, ss. 75–85; I. Cobbold, G. Lawrie: *The Development of the Balanced Scorecard as a Strategic Management Tool*, Performance Measurement Association 2002; I. Cobbold, G. Lawrie: *Classification of Balanced Scorecards based on their effectiveness as strategic control or management control tools*, Performance Measurement Association 2002.

ficjenta projektu oraz statusu organizacyjnego jednostki wdrażającej (wykonalność instytucjonalna). Następnie trzeba zdefiniować wymogi techniczne, najlepiej w formie arkusza dla potencjalnego wykonawcy fizycznego projektu lub pewnej grupy zadań nim objętych.

2.7. Wskaźniki

Skąd możemy wiedzieć, że cele stawiane przed projektem są osiągalne? Jest to ogólny problem kwantyfikacji projektów oraz sposobów ich monitorowania w czasie. Do tego momentu procedury LFA patrzyliśmy wyłącznie na planowane i zrealizowane zadania, co umożliwiło konstrukcję harmonogramów czasowo-zadaniowych, a szerzej ujmując, na kwantyfikację produktu realizowanego w kolejnych etapach wdrożenia projektu. Jednak po zakończeniu projektu konieczna jest dodatkowa ocena ilościowa spełnienia celu oraz oddziaływania. Konieczne są zatem kwantyfikatory, spełniające kryteria:

- Kwantyfikatory rezultatu osiągniętego bezpośrednio w wyniku wdrożenia projektu (np. udostępnienie określonej powierzchni uzbrojonego terenu dla inwestycji)
- Kwantyfikatory oddziaływania w długim okresie (np. powstanie określonej liczby nowych miejsc pracy w wyniku poprawy infrastruktury lokalnej)
- Wskaźniki mogą mierzyć zarówno jakościowe, jak ilościowe zmiany
- Wskaźniki mogą być realistyczne wyłącznie dla celów osiągalnych.

Powyższe działanie jest elementem analizy wielokryterialnej celowości projektu inwestycyjnego, wykonywanej w ramach jego oceny ekonomicznej.

2.8. Analiza ryzyka oraz zarządzanie ryzykiem

Analiza ryzyka obejmuje zagadnienia związane z realizacją projektu. W szczególności należy przeanalizować zagrożenia w dwóch kategoriach:

- zagrożenia wewnętrzne organizacji, na które możemy mieć wpływ
- zagrożenia zewnętrzne, w szczególności polityczne, przyrodnicze itp.

W wyniku analizy wykonalności instytucjonalnej, technologicznej i ekonomicznej należy znaleźć potencjalne czynniki fiaska (*Killing factors*). Oznacza to, że jeżeli nie da się ich wyeliminować, cele stawiane przed projektem nie zostaną nigdy osiągnięte.

Zidentyfikowanie ryzyka i przygotowanie strategii na jego redukcję lub uniknięcie zapewnia projektowi stabilność i wykonalność.

2.9. Założenia wejściowe

Założenia wejściowe stanowią ustalenie warunków zewnętrznych oraz sytuacji koniecznych dla sukcesu projektu, które nie pozostają pod kontrolą grupy realizującej projekt. Przykładowo, są to założenia polityczne, prawne, środowiskowe itp. Są one nieistotne dla projektów, które w czasie analizy są już wdrażane.

Podsumowując powyższą prezentację metody, jeżeli zostaną poprawnie wykonane wszystkie (9) kroki procedury, uzyskujemy pewność, że projekt jest istotny (kroki 1–4), że jest wykonalny (kroki 5–7) oraz że jest trwały (kroki 8–9). LFA ustala powiązania **problem – podmiot – działania**. Gwarantuje również udział wszystkich osób, których projekt dotyczy, poprzez działania w formie warsztatów lub ankiet kierowanych do społeczeństwa.

3. Zastosowanie metody LFA do wykonania strategii rozwoju powiatu oławskiego

Procedura LFA została użyta do wykonania strategii rozwoju powiatu oławskiego. W tej części omówię wszystkie elementy zastosowanej procedury wraz z krótką dyskusją. W wyniku powstał dokument zatwierdzony decyzją Rady Powiatu Oławskiego, który jest wdrażany.

3.1. Analiza kontekstu projektu

Przekazanie części uprawnień władzy centralnej na szczebel samorządu terytorialnego powoduje, że część odpowiedzialności za jakość naszego życia spoczywa w rękach władz gminnych, powiatowych i regionalnych. Przyjęcie tej odpowiedzialności przez władze lokalne rodzi potrzebę efektywnego i kreatywnego zarządzania zasobami poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, tak aby ich wykorzystanie przyczyniało się do jak najlepszego zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców oraz kreowania warunków do wszechstronnego, zrównoważonego rozwoju. Kreowanie tego rozwoju nie jest możliwe bez rzetelnej oceny aktualnego stanu spraw społecznych, gospodarczych i ekologiczno-przestrzennych oraz przemyślanego wytyczenia pożądanych kierunków inwestycyjnych na najbliższe lata. Niezwykle istotne jest przy tym zachowanie spójności strategicznych celów i programów formułowanych na poziomie gminy, powiatu i regionu z polityką krajową i UE.

Poza tym samorząd pełniąc rolę służebną wobec mieszkańców powiatu musi konkurować co najmniej w dwóch obszarach:

- Wewnętrznym, gdzie powinien stworzyć warunki, w których ludzie będą chcieli działać na jego terenie bardziej niż gdzie indziej, a zjawisko emigracji pożądanych grup zawodowych z terenu powiatu będzie miało marginalne znaczenie.
- Zewnętrznym, aby pokazać inwestorom i gestorom funduszy wspierających zrównoważony rozwój, że zainwestowanie lub wydanie środków na terenie jego działania jest korzystniejsze niż gdzie indziej.

Dlatego stworzenie kompletnej dokumentacji planistycznej i diagnostycznej leży w interesie każdej rozsądnie myślącej jednostki samorządu terytorialnego.

Podstawę analizy kontekstu projektu stanowi prawo, a w szczególności art. 163 Konstytucji RP, art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, Agenda 2000, rozporządzenia WE w zakresie pomocy regionom, Regional-

ny Plan Operacyjny i wiele uregulowań branżowych oraz sektorowych.

Uznając strategię za podstawowy akt planistyczny, będący punktem odniesienia dla innych dokumentów operacyjnych na poziomie powiatu, którymi są: plan rozwoju lokalnego, wieloletni plan inwestycyjny oraz strategię sektorowe, tworzony dokument musi spinać klamrą wszystkie zagadnienia sektorowe oraz finansowe. Musi on również uwzględnić wypowiedzi mieszkańców powiatu, udzielone w ankiecie. Tak tworzony dokument ma wówczas szerokie ramy kontekstowe. Przy powyższych założeniach strategia powiatu powinna uwzględniać:

- Podnoszenie poziomu życia i bezpieczeństwa mieszkańców
- Pobudzanie aktywności gospodarczej i tworzenie miejsc pracy
- Podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki powiatu
- Zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego
- Kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego
- Rozwój i kształtowanie tożsamości lokalnej.

Równie istotnym zagadnieniem kontekstowym jest miejsce dokumentu wśród innych opracowań planistycznych, pozostających w ścisłej relacji zwrotnej ze strategią powiatu.

Najważniejszymi dokumentami zewnętrznymi, z którymi zgodność strategii powiatu oławskiego powinna być skorelowana, to:

- Regionalny program operacyjny (RPO) dla woj. dolnośląskiego na lata 2007–2013⁸
- Strategia rozwoju województwa dolnośląskiego do 2020 roku⁹
- Strategia Innowacji Województwa Dolnośląskiego¹⁰
- Dolnośląska Strategia Integracji Społecznej¹¹

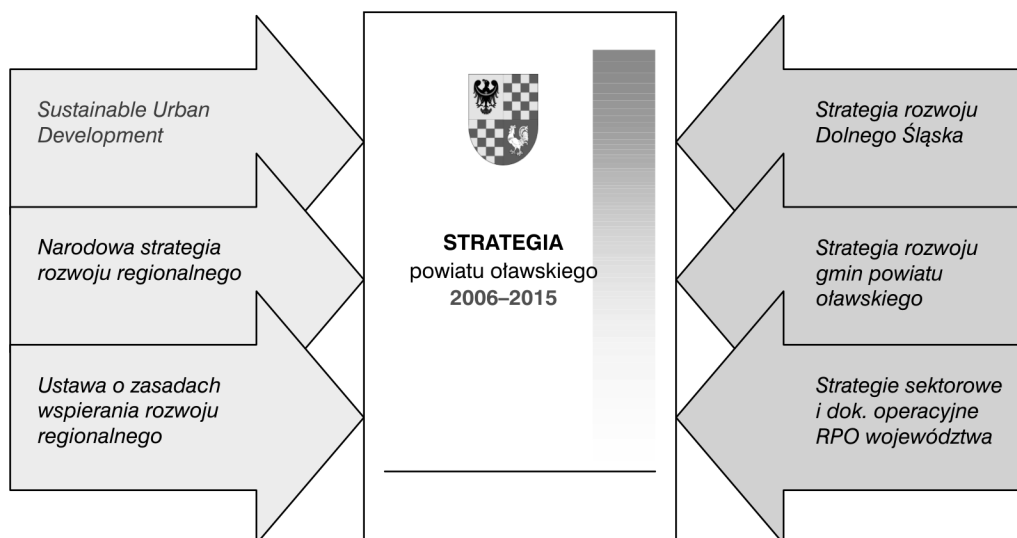
⁸ http://www.umwd.pl/?strona=RPO_prace

⁹ http://www.umwd.pl/?strona=SRWD_prace

¹⁰ http://www.umwd.pl/?strona=DSI_TOC

¹¹ <http://www.umwd.pl/?strona=dops>

Rys. 1
Zewnętrzne uwarunkowanie strategii rozwoju powiatu oławskiego



Rys. 2
Układ hierarchiczny dokumentów planistycznych jednostek samorządu terytorialnego

UNIA EUROPEJSKA (dyrektywy Komisji Wspólnot Europejskich)	SUSTAINABLE URBAN DEVELOPMENT	COMMUNITY SUPPORT FRAMEWORK		
POLSKA (obowiązek ustawowy)		NARODOWA STRATEGIA ROZWOJU REGIONALNEGO	PROGRAMY WSPARCIA	
WOJEWÓDZTWO (obowiązek ustawowy)			STRATEGIA ROZWOJU WOJEWÓDZTWA	REGIONALNY PROGRAM OPERACYJNY
POWIAT (brak obowiązku ustawowego) (wymóg EFRR priorytet 1)	STRATEGIA ROZWOJU POWIATU	PLAN ROZWOJU LOKALNEGO	WIELOLETNI PLAN INWESTYCYJNY	
GMINA (brak obowiązku ustawowego) (wymóg EFRR priorytet 1 lub 3)	STRATEGIA ROZWOJU GMINY	PLAN ROZWOJU LOKALNEGO	WIELOLETNI PLAN INWESTYCYJNY	STUDIUM UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

- II polityka ekologiczna państwa¹²
- Spójna polityka strukturalnego rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa (2000–2006)¹³
- Narodowa strategia ochrony środowiska na lata 2000–2006¹⁴
- Narodowa strategia rozwoju regionalnego (2007–2013)¹⁵.

Uwzględnienie powyższych dokumentów w strategii rozwoju stanowi zasadniczy problem do rozwiązania przez zespół autorski.

3.2. Analiza kluczowych uczestników

Strategia rozwoju powiatu adresowana jest do władz samorządowych, starostwa powiatowego oraz podległych mu jednostek wyspecjalizowanych. Stanowią oni zatem grupę odbiorców (adresatów) projektu. Jest to niezwykle istotne z punktu widzenia kompletności dokumentów planistycznych, powiązanych ze strategią rozwoju, a szczególnie wieloletniego planu inwestycyjnego, który stanowi podstawę finansowania oraz harmonogramu finansowego starostwa.

Dodatkową grupą zainteresowaną treścią strategii powiatowej powinny być podległe gminy, których strategie muszą być komplementarne do strategii powiatu, aby zachować spójność opisu w całej strukturze. W większości przypadków takie relacje nie są zachowane, co wynika z braku właściwego podziału zadań pomiędzy gminami i sejmikiem samorządowym. Skutkuje to istnieniem trójstopniowej struktury, w której często najsłabszym ogniwem jest powiat z budżetem mniejszym niż jego gminy.

Strategia adresowana jest również do osób opracowujących dokumentację wnioskową o dofinansowanie ze środków EFRR, Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG). W szczegól-

ności dotyczy to studium wykonalności projektu inwestycyjnego, gdzie dobra strategia stanowi ważną część opracowania.

Po drugiej stronie uczestnictwa w tworzeniu strategii są wydziały sektorowe starostwa powiatowego oraz kierownictwo jednostek wyspecjalizowanych (szpital powiatowy, szkoły ponadpodstawowe, straż pożarna, policja, powiatowy urząd pracy itp.), które wnoszą do strategii rozwoju swoje strategie cząstkowe oraz programy do realizacji. Tworzony jest w ten sposób zespół ds. opracowania założeń strategii, który wdraża projekt.

Możliwy jest również udział konsultanta zewnętrznego, jak miało to miejsce w powiecie oławskim. Dzięki temu redakcja dokumentu oraz jego układ mogą być standaryzowane do poziomu wiedzy konsultanta i zyskać wartość dodaną w postaci *know-how* firmy konsultacyjnej.

Ponieważ standard konsultacji społecznej stanowi podstawę wdrożenia metodyki LFA, jedną z możliwych form jest odwołanie się do społeczeństwa w formie ankiety, co powoduje, że staje się ono kluczowym uczestnikiem procesu. Bez odpowiedzi nie będzie strategii, a zatem projekt nie zostanie wdrożony. W przypadku powiatu oławskiego zastosowano ankietę, którą można znaleźć w dokumencie źródłowym¹⁶.

3.3. Analiza problemów do rozwiązania i celów związanych z projektem

Metodyka LFA pozwala łączyć ze sobą kroki, co powoduje, że jest to metoda bardzo elastyczna. W przypadku tworzenia strategii rozwoju powiatu połączenie problemów do rozwiązania z celami tworzenia dokumentu stanowi spójne dopełnienie wzajemne. Dlatego potraktuj je łącznie.

Celem dokumentu jest wskazanie kierunków rozwoju gospodarczego i infrastruktury

¹² www.mos.gov.pl/materialy_informacyjne/raporty_opracowania/polityka_ekologiczna_2003_2006.pdf

¹³ http://www.minrol.gov.pl/FileRepozytory/FileRepozytoryShowImage.aspx?item_id=10024

¹⁴ www.zefe.org/dokumenty/NarodowaStrategiaOchronySrodowiska.htm

¹⁵ <http://www.nsr.gov.pl/NSRR+20072013>

¹⁶ Strategia rozwoju powiatu oławskiego na lata 2006–2015. Biuletyn Informacji Publicznej 2006; www.powiatolawa.finn.pl/res/serwisy/bip-olawa/komunikaty/_005_002_002_005_008_72572.pdf

ralnego, spójnych z celami Dolnego Śląska, a określonymi w Strategii rozwoju województwa dolnośląskiego do roku 2020. Ma on stanowić także narzędzie do znalezienia sposobów poprawy warunków życia mieszkańców powiatu oławskiego i narzędzie dla władz samorządowych przy podejmowaniu uchwał. Dokument ten powinien mieć charakter integracyjny nie tylko w stosunku do mieszkańców, ale też i organizacji pozarządowych oraz jednostek administracji publicznej wszystkich szczebli działających na danym terenie.

Zgodnie z podstawowym dokumentem Unii Europejskiej – *Sustainable Urban Development*, który określa 24 podstawowe dyrektywy wskazujące kluczowe obszary problemowe, na których powinny się koncentrować władze lokalne dążąc do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju, każda strategia powinna być związana merytorycznie z pojęciem „zrównoważonego rozwoju”¹⁷.

Dotychczasowe doświadczenia planistyczne wskazują na trudności wdrażania zasad rozwoju zrównoważonego do praktyki planowania. Wynikają one często z niejednoznacznego rozumienia i definiowania pojęcia „rozwój zrównoważony”. Konkretyzacji definicji próbuje się dokonywać przez ustalanie mierzalnych zasad oraz określanie kwantyfikatorów (wskaźników), umożliwiających ocenę stopnia realizacji tych zasad i rozwój w czasie strategii. Przyjmuje się na ogół następujące zasady:

1. Wynikające z celów rozwoju zrównoważonego:
 - Poprawa warunków życia mieszkańców
 - Uwzględnianie interesów obecnego i przyszłych pokoleń
 - Sprawiedliwość między- i wewnątrzgeneracyjna w dostępie do środowiska i innych szans rozwoju.

¹⁷ Przez rozwój zrównoważony rozumie się „taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi ekologicznej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”.

2. Dotyczące sposobów realizacji celów zrównoważonego rozwoju:

- Odtwarzanie zasobów odnawialnych
- Substytucja zasobów nieodnawialnych
- Zachowanie różnorodności biologicznej
- Emitowanie takich ilości zanieczyszczeń, które środowisko jest w stanie przyjąć i zneutralizować.

3. Dotyczące opracowania i wdrażania koncepcji rozwoju:

- Podejście kompleksowe, ale z koncentracją na kluczowych problemach
- Planowanie zintegrowane
- Wielowariantowość rozwiązań koncepcji planistycznych.

4. Dotyczące planowania przekształceń zagospodarowania:

- Dostosowywanie zagospodarowania do uwarunkowań przyrodniczych i kulturowych
- Zachowanie właściwych proporcji między terenami biologicznie czynnymi i zabudowanymi, minimalizacja uciążliwości zagospodarowania
- Koncentracja zagospodarowania.

Strategiczne planowanie w jednostkach samorządu terytorialnego jest ważną częścią racjonalnego procesu podejmowania decyzji zarówno finansowych, jak i inwestycyjnych. Ubieganie się o wsparcie lokalnych programów rozwojowych, zwłaszcza ze źródeł funduszy strukturalnych UE, wymaga od beneficjenta stworzenia dokumentacji planistycznej średniego horyzontu czasowego. Ustawa z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego obszernie reguluje planowanie strategiczne na poziomie regionalnym. Nie dostarcza jednak żadnych wskazań metodycznych, określających zasady uczestnictwa gmin i powiatów w procesie programowania strategii i polityki rozwoju regionu. Istotnym elementem procesu wspierania zrównoważonego rozwoju kraju jest konieczność koordynacji zadań realizowanych przez administrację rządową i samorządową różnych szczebli. Osiągnięcie spójności strategicznych celów określanych przez gminne wspólnoty samo-

rządowe funkcjonujące na obszarze powiatu ze strategią powiatową ma tutaj kluczowe znaczenie. Dlatego wskazanie metodyczne LFA ma głębokie uzasadnienie praktyczne.

4. Działania prowadzące do wykonania strategii

W ramach przyjętej metodologii LFA zastosowano następujący trój etapowy układ wykonania dokumentu:

Etap 1: Gromadzenie i opracowywanie danych o powiecie

- Powołanie horyzontalnego zespołu ds. tworzenia strategii rozwoju powiatu oławskiego
- Wyznaczenie wśród pracowników Starostwa Powiatowego w Oławie osób odpowiedzialnych za koordynowanie opracowania zadań cząstkowych
- Opracowanie struktury dokumentu „Diagnoza stanu powiatu oławskiego” – przygotowanie ankiety skierowanej do mieszkańców powiatu
- Ustalenie zadań kierowników powiatowych jednostek organizacyjnych związanych z opracowaniem „Diagnoza stanu powiatu oławskiego”
- Przeprowadzenie szkoleń dla zespołu horyzontalnego oraz pracowników powiatowych jednostek organizacyjnych
- Gromadzenie i merytoryczne opracowywanie informacji źródłowych do „Diagnozy stanu powiatu oławskiego”
- Opracowanie danych z ankiety na poziomie wstępnym. Przekazanie danych Zarządowi Powiatu do analizy
- Kompilacja materiałów oraz opracowanie redakcyjne tekstu „Diagnoza stanu powiatu oławskiego”.

Etap 2: Analiza uwarunkowań rozwoju powiatu

- Opracowanie formularzy do analizy uwarunkowań rozwojowych (SWOT)
- Dystrybucja formularzy do przeprowadzenia analiz cząstkowych SWOT w sektorach organizacyjnych starostwa i podległych jednostkach wyspecjalizowanych

- Szkolenie członków zespołu horyzontalnego i odpowiedzialnych za wykonanie analiz cząstkowych SWOT
- Sesja strategiczna poświęcona przeprowadzeniu analizy uwarunkowań rozwojowych powiatu (SWOT)
- Przeprowadzenie analizy przyczynowo-skutkowej na podstawie wyników analizy SWOT – wybór najistotniejszych czynników oraz powiązań
- Konsolidacja wielowymiarowa analiz cząstkowych i opracowanie wyników.

Etap 3: Formułowanie strategicznych planów działania

- Ustalenie formatu dokumentu „Strategia rozwoju powiatu oławskiego”
- Opracowanie strategicznych programów i działań na podstawie wyników wcześniej przeprowadzonych analiz
- Opisanie programów i działań za pomocą strategicznych kart projektów
- Weryfikacja treści strategicznego planu zadań powiatu oławskiego
- Wprowadzanie korekt i ostateczne opracowanie redakcyjne treści strategicznego planu zadań powiatu oławskiego
- Opracowanie projektu uchwały Rady Powiatu Oławskiego w sprawie przyjęcia Strategii rozwoju powiatu oławskiego
- Uchwalenie Strategii rozwoju powiatu oławskiego przez Radę Powiatu.

5. Zasoby do dyspozycji wykonania strategii

Niezwykle ważny aspekt zagadnienia związany z możliwością realizacji procesu według metodologii LFA. Zasobami zasadniczymi były w tym przypadku:

- Wiedza
- Zespół ludzki
- Komunikacja
- Zaplecze informatyczne.

Wiedza

Dane statystyczne pochodziły z serwisu internetowego GUS oraz ze sprawozdań wykonywanych w Starostwie Powiatowym i jego agendach. Ponadto, wykorzystano opracowa-

nia strategii sektorowych, wykonane w powiecie (strategia ochrony środowiska, strategia przeciw wykluczeniu itp.). Wiedza ta była dostępna w formie elektronicznej, a jej przygotowaniem zajmował się dział promocji Starostwa Powiatowego.

Dane źródłowe dotyczące ankiety skierowanej do mieszkańców były zebrane przez zespół ankieterów Starostwa Powiatowego, rekrutujący się z bezrobotnych zarejestrowanych w Powiatowym Urzędzie Pracy.

Wszelka metodologia analityczna, szkielec dokumentu oraz procedury pochodziły od konsultanta (firmy zewnętrznej).

Zespół ludzki

Zespół ludzki stanowił kluczowy zasób projektu. Powołano go spośród naczelników wydziałów Starostwa oraz komisji problemowych Rady Powiatu. W pracach brali udział dyrektorzy podległych jednostek wyspecjalizowanych (szpitala, szkół, policji...). Koordynatorem z ramienia zespołu był sekretarz starostwa. Taki układ zasobu osobowego gwarantował sprawne opracowanie materiałów źródłowych oraz kart programów i projektów. Całością redakcji oraz opracowań zarządzał konsultant zewnętrzny. Jednym z kluczowych uczestników procesu jest osoba prowadząca repozytorium (komunikacja z redaktorem i konsultantem w trybie *on-line*). W przypadku strategii powiatu oławskiego był to naczelnik działu promocji – osoba biegle posługująca się systemem komputerowym i Internetem.

Komunikacja

Podstawą sprawnego działania zespołu była komunikacja internetowa. Starostwo ma dobrze zorganizowaną sieć lokalną oraz system wymiany informacji. Umożliwiło to pracę grupową nad dokumentem i bardzo sprawną redakcję. Niezależnie od tego Starostwo zapewniło bardzo sprawną komunikację z Zarządem Powiatu oraz Radą Powiatu, co umożliwiała na bieżąco uwzględnienie požądanych zapisów w dokumencie.

Zaplecze informatyczne

Nie jest możliwe opracowanie dobrego dokumentu w rozsądnym przedziale czasowym bez sprawnego zaplecza informatyczne-

go. Musi być ono zapewnione po stronie Starostwa i na znacząco wyższym poziomie po stronie konsultanta zewnętrznego. W szczególności cały zespół powinien dysponować dostępem do Internetu, oprogramowaniem typu *Office* (np. *Open Office*). Dodatkowo konsultant musi dysponować oprogramowaniem umożliwiającym analizę danych statystycznych oraz redakcji tekstu z weryfikacją zmian.

6. Wskaźniki i kwantyfikatory rezultatu

Jedynym wskaźnikiem i kwantyfikatorem rezultatu była finalna postać dokumentu, która została następnie poddana głosowaniu przez Radę Powiatu.

Ryzyko

Na etapie wykonania strategii istnieje wiele zagrożeń, które mogą rzutować na ostateczną formę dokumentu lub jego odrzucenie przez Radę Powiatu. Ryzykiem obarczony jest również termin wykonania strategii, który zawsze zależy od pracy całego zespołu, a nie tylko od redaktora lub konsultanta.

Podjęmowane decyzje przez jednostki samorządu terytorialnego nie należą do szybkich i spójnych. Względy polityczne oraz słabe rozumienie zagadnień planowania strategicznego średniookresowego zwiększają ryzyko niedotrzymania terminu lub wybór działań strategicznych niezgodny z oczekiwaniami mieszkańców.

Brak danych źródłowych lub trudności w ich pozyskaniu – to uniemożliwienie wykonania rzetelnych analiz oraz zagrożenie terminu wykonania.

Zawsze istnieje ryzyko odrzucenia dokumentu finalnego przez radę powiatu lub gminy z przyczyn często różnych od merytorycznych.

Kwantyfikatory

Wykonując dokument mający głębokie odniesienie do istniejących strategii nadrzędnych oraz równorzędnych dokumentów planistycznych wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego, należy przyjąć metody kwantyfikacji zalecane przez władzę wdrażającą programy rozwoju regionalnego EFRR

oraz EFS. Odnoszą się one w sposób precyzyjny do planowanych działań strategicznych, co daje ilościową ocenę efektów cząstkowych.

W przypadku oceny całości strategii miarą obiektywną może być porównanie wyników ankiety po połowie okresu, którego dokument dotyczy, a następnie na końcu tego okresu. Weryfikacja hipotezy o istotności różnic w ocenach poszczególnych kwestii za pomocą testów statystycznych oznacza, że wdrożenie strategii przynosi określone rezultaty.

7. Wnioski

Wykonana według powyższej metodyki „Strategia rozwoju powiatu oławskiego” stanowi spójny dokument, przyjęty uchwałą Rady Powiatu. Zastosowane metodologie badań statystycznych oraz analizy skwantyfikowanej SWOT umożliwiły zdefiniowanie dobrej metody monitoringu i oceny porównawczej. Strategia została osadzona w realiach ekonomicznych powiatu oławskiego. Na jej podstawie formułowane będą wieloletnie plany inwestycyjne oraz lokalne plany rozwoju, pozostając w relacji jako dokumenty komplementarne, a nie rozłączne.

Z przeprowadzonej analizy można proponować następujące wnioski o charakterze ogólnym:

1. Metoda LFA jest metodologią optymalną dla tworzenia strategii rozwoju gmin oraz powiatów.
2. Analiza SWOT stanowi istotną część metodyki LFA i może być użyta do porównań w czasie zmian czynników zagrożeń oraz okazji, stanowiąc dobre narzędzie jakościowe oraz quasi-ilościowe oceny działań strategicznych.
3. Strategia wykonana według procedury LFA może być z powodzeniem monitoro-

wana w czasie poprzez porównanie statystyczne wyników ankiety w określonych odstępach czasowych.

4. Procedura tworzenia dokumentu umożliwia znaczące uniezależnienie się od decyzji gremiów kolegialnych oraz politycznych, ponieważ na etapie tworzenia głosowaniu podlegają procedury i metodologia, a nie rezultaty cząstkowe.
5. Postać finalna strategii otrzymanej metodą LFA jest bardziej odporna na zmiany orientacji politycznej, ponieważ opiera się na sztywnych ramach kompetencyjnych jednostek samorządu terytorialnego oraz prawnych.
6. Metodologia LFA pozwala na konstrukcję dokumentu finalnego, która odpowiada elastycznemu dopasowaniu zawartych w nim programów i działań do turbulentnego otoczenia oraz efektywnego wykorzystania nadarzających się okazji rozwoju.
7. Strategia wykonana według metodologii LFA lepiej pokazuje konkurencyjność regionu aniżeli dokumenty wykonane według innych standardów, ponieważ kładzie się w niej nacisk na kwantyfikację.
8. Dokumenty planistyczne opracowane według metodologii LFA można łatwo standaryzować, stwarzając tym samym możliwość ich jakościowego porównania.

Podsumowując, należy rekomendować zastosowanie procedury LFA dla każdego, kto tworzy dokument planowania strategicznego dowolnego typu. Procedura jest przejrzysta i kompletna. Została sprawdzona na świecie, a jej zastosowanie w opracowaniu strategii rozwoju powiatu oławskiego jedynie potwierdziło zalety proponowanej metodologii. Finalny dokument, opublikowany w Biuletynie Informacji Publicznej nie został zmodyfikowany, pomimo zmian układu politycznego.

dr *Tadeusz Gospodarek* jest adiunktem w Wałbrzyskiej Wyższej Szkole Zarządzania i Przedsiębiorczości, habilitantem w Instytucie Organizacji i Zarządzania Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.
