

2014

STRATEGIA ROZWOJU CHOJNICKO-CZŁUCHOWSKIEGO MIEJSKIEGO OBSZARU FUNKCJONALNEGO DO 2020 r.

Projekt z 26 czerwca 2014 r.





Na zlecenie:



Powiatu Chojnickiego
ul. 31 Stycznia 56
89-600 Chojnice
<http://powiat.chojnice.pl/>

Redakcja i opracowanie:



Lider Projekt Sp. z o.o.
Al. Marcinkowskiego 1
61-745 Poznań
www.liderprojekt.pl

Zamówienie jest realizowane w ramach projektu:
Chojnicko-Człuchowski Miejski Obszar Funkcjonalny
dofinansowanego ze środków Unii Europejskiej
w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013



POMOC TECHNICZNA
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



POWIAT
CHOJNICKI



MINISTERSTWO
INFRASTRUKTURY
I ROZWOJU

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO





Spis treści:

1.	METODYKA PRAC	5
2.	UWARUNKOWANIA WYNIKAJĄCE Z ZEWNĘTRZNYCH POLITYK PUBLICZNYCH.....	7
2.1.	Powiatowe i gminne strategie rozwoju.....	8
2.2.	Wojewódzkie polityki strategiczne.....	9
3.	SYNTEZA USTALEŃ DIAGNOSTYCZNYCH.....	11
3.1.	Mocne strony	13
3.2.	Słabe strony	17
3.3.	Szanse.....	21
3.4.	Zagrożenia	24
3.5.	Analiza SWOT/TOWS.....	26
4.	WIZJA ROZWOJU	26
5.	CELE ROZWOJOWE.....	27
5.1.	Cel strategiczny nr 1: Ochrona i poprawa jakości środowiska przyrodniczego.	28
5.2.	Cel strategiczny nr 2: Zwiększenie poziomu współpracy i wzajemnego zaufania pomiędzy gminnymi wspólnotami samorządowymi oraz rozwój usług społecznych.....	29
5.3.	Cel strategiczny nr 3: Pobudzanie i wspieranie aktywności gospodarczej.....	29
5.4.	Cel strategiczny nr 4: Rozbudowa i modernizacja infrastruktury technicznej oraz rozwój transportu zbiorowego.....	30
6.	SYSTEM WDRAŻANIA	30
7.	MONITORING	31
7.1.	Podmiot monitorujący	31
7.2.	Przedmiot monitorowania.....	32
7.3.	Sposób monitorowania.....	32
8.	EWALUACJA.....	33
9.	BIBLIOGRAFIA.....	34





POMOC TECHNICZNA
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**POWIAT
CHOJNICKI**



**MINISTERSTWO
INFRASTRUKTURY
I ROZWOJU**

**UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO**





1. Metodyka prac

Strategia rozwoju jest kluczowym dokumentem planowania strategicznego w wymiarze terytorialnym. Najogólniej mówiąc, zarysowuje ona „**drogę przejścia od stanu istniejącego do stanu docelowego** (por. ryc. 1) z **wyborem określonych priorytetów i własnym, kreatywnym udziałem**” (Parysek 1997). Istotą strategii nie jest więc charakterystyka obecnego stanu danego terytorium, nie jest ją również wizja jego rozwoju. Elementy te są ważne, jednak kluczowe, a jednocześnie najtrudniejsze, jest takie zaplanowanie działań, które przynajmniej w części pozytywnie zmieni aktualną sytuację i zbliży obszar do pożądanej wizji przyszłości. Jednym z głównych założeń strategii rozwoju jest bowiem to, że „można, zarówno w skali indywidualnej jak i zbiorowej, projektować celowe działania, określone przez działający podmiot (podmioty). Co więcej, na podstawie dotychczasowych doświadczeń można także z pewnym prawdopodobieństwem przypuszczać, że podejmowane działania prowadzić będą do określonych skutków” (Jałowiecki, Gorzelak 1994).



Rycina 1. Model konceptualny budowy strategii rozwoju terytorialnego.
Źródło: Opracowanie własne.

Strategia rozwoju Chojnicko-Człuchowskiego Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.) stworzona została według modelu ekspercko-partycypacyjnego. Jego istotą jest włączenie w proces tworzenia dokumentu przedstawicieli różnych środowisk, w tym przede

wszystkim środowiska ekspertów lokalnych i zewnętrznych. Zadaniem przedstawicieli **środowiska ekspertów zewnętrznych** jest obiektywizacja procesu diagnozowania sytuacji aktualnej oraz profesjonalizacja całej procedury tworzenia strategii. Przedstawiciele **środowiska ekspertów lokalnych** są natomiast tymi, którzy będą strategię realizowali, ich rola w powstawaniu strategii jest więc decydująca. To z lokalnego środowiska powinny wypływać pomysły, sugestie, wizja rozwoju i sposoby jej osiągnięcia.

W tworzenie Strategii rozwoju Chojnicko-Człuchowskiego Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego (Ch-CzMOF) włączeni zostali **różni przedstawiciele środowiska lokalnego**, w tym (ryc. 2): (1) lokalni liderzy samorządowi (starostowie, burmistrzowie oraz wójtowie), czyli osoby pełniące funkcje publiczne i reprezentujące zbiorowe interesy społeczności lokalnych, (2) przedstawiciele administracji samorządowej, czyli osoby, które zarządzają lokalnymi sprawami publicznymi w imieniu wybranych liderów samorządowych, (3) reprezentanci środowiska społecznego (organizacji pozarządowych), (4) reprezentanci środowiska gospodarczego (organizacji przedsiębiorców), (5) środowisko akademickie oraz (6) społeczność lokalna Ch-CzMOF.



Rycina 2. Lokalne grupy społeczne biorące udział w tworzeniu Strategii rozwoju Ch-CzMOF do 2020 r..
Źródło: Opracowanie własne.





Efektom instytucjonalizacji środowiska ekspertów lokalnych było powołano **Zespołu ds. opracowania Strategii rozwoju Ch-CzMOF do 2020 r.**, w skład którego weszli reprezentanci wyżej wymienionych środowisk (tab. 1).

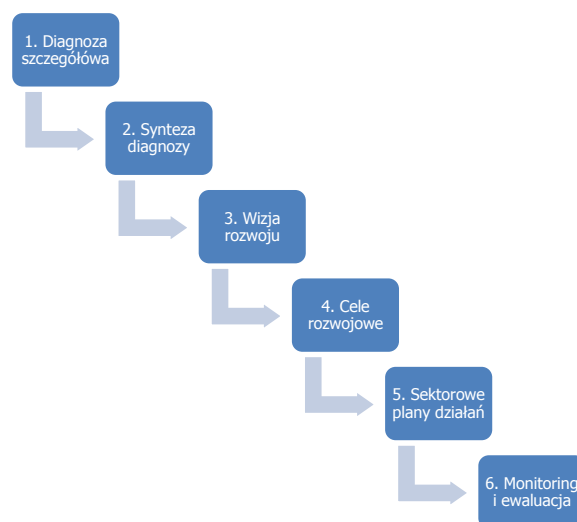
Tabela 1. Zespół ds. opracowania Strategii rozwoju Chojnicko-Człuchowskiego Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego.

Lp.	Imię i nazwisko	Jednostka
1.	Stanisław Skaja	Powiat Chojnicki
2.	Przemysław Biesek-Talewski	Powiat Chojnicki
3.	Marek Szczepański	Powiat Chojnicki
4.	Arseniusz Finster	Miasto Chojnice
5.	Ireneusz Witkowski	Gmina Czarne
6.	Maciej Pestka	Miasto Człuchów
7.	Krzysztof Gierszewski	Gmina Brusy
8.	Jan Gliszczyński	Gmina Czersk
9.	Barbara Rydygier	Gmina Konarzyny
10.	Piotr Stanke	Gmina Chojnice
11.	Arkadiusz Kubalewski	Gmina Człuchów
12.	Janusz Gierszewski	PWSH Pomierania
13.	Andrzej Gajek	WSP im. J. Korczaka
14.	Beata Burda	Gmina Chojnice
15.	Tomasz Kamiński	Miasto Chojnice
16.	Zdzisław Rachubiński	Powiat Człuchowski
17.	Dorota Lipska	Miasto Człuchów
18.	Daniel Szpręga	Gmina Czersk
19.	Anna Król	Gmina Debrzno
20.	Iwona Olczak	Powiat Człuchowski
21.	Magdalena Piechowska	Powiat Chojnicki
22.	Katarzyna Krygowska	Gmina Brusy
23.	Agnieszka Marek	Gmina Debrzno
24.	Przemysław Bloch	Gmina Czersk
25.	Radostaw Zieliński	Gmina Konarzyny
26.	Paweł Gibczyński	Gmina Człuchów
27.	Renata Minda	Gmina Koczała
28.	Marcin Siudziński	Gmina Chojnice
29.	Agnieszka Klunder	Powiat Chojnicki
30.	Michał Karpiak	Fundacja Rozwoju Ziemi Chojnickiej i Człuchowskiej
31.	Maciej Knajdek	Pracodawcy Pomorza
32.	Józef Kołak	Pracodawcy Pomorza
33.	Rozalia Zajęc-Mozol	Rada Organizacji Pozarządowych Powiatu Człuchowskiego
34.	Jarostaw Frączek	Chojnickie Stowarzyszenie Miłośników Zwierząt

Źródło: Uchwała Zarządu Powiatu Chojnickiego nr 492/2014 z dnia 17 lutego 2014 r.

Tworzenie strategii rozwoju jest **procesem sekwencyjnym** (Parysek 1997), tzn. że każdy kolejny etap procesu rozpoczyna się po zakończeniu poprzedniego. Nie można określać celów bez zakończenia etapu diagnozowania obszaru, nie można też wyznaczać działań, jeśli nie określono celów itd. Tworzenie Strategii rozwoju Ch-CzMOF przebiegało zatem w kilku etapach (ryc. 3):

1. Szczegółowa diagnoza stanu istniejącego;
2. Analiza uwarunkowań wynikających z zewnętrznych polityk publicznych;
3. Synteza ustaleń diagnostycznych w formie analizy SWOT i analizy problemowej;
4. Określenie wizji rozwoju obszaru;
5. Wyznaczenie celów rozwojowych;
6. Opracowanie sektorowych planów działań;
7. Określenie systemu monitoringu i ewaluacji;



Rycina 3. Proces tworzenia Strategii rozwoju Ch-CzMOF.
Źródło: Opracowanie własne.

Rola dwóch głównych środowisk eksperckich (ekspertów zewnętrznych i ekspertów lokalnych) była różna na różnych etapach opracowania Strategii. **Etap pierwszy**, tzw. szczegółowego diagnozowania był zadaniem w całości realizowanym przez ekspertów zewnętrznych (wynikiem prac było powstanie tomu I dokumentu Strategii). Jest to praktyka dość często stosowana w celu uniknięcia nadmiernego subiektywizmu w identyfikowaniu społeczno-gospodarczej rzeczywistości (por. Dut-





kowski 2004). W ramach tego etapu przeprowadzono: (1) analizę danych wtórnych, (2) badanie kwestionariuszowe na próbie 1000 mieszkańców Ch-CzMOF oraz (3) badanie kwestionariuszowe z radnymi jednostek samorządu terytorialnego Ch-CzMOF. **Drugi etap**, dotyczący syntezy ustaleń diagnostycznych był przedmiotem prac ekspertów zewnętrznych we współpracy ze środowiskiem lokalnym. Był to również etap, który stał się przedmiotem trzech spotkań (tab. 2). Podczas pierwszego i drugiego analizowano ustalenia lokalnych i wojewódzkich polityk strategicznych (spotkanie nr 2 i 3). Natomiast trzecie z nich dotyczyło syntezy ustaleń diagnostycznych z wykorzystaniem analizy SWOT, SWOT/TOWS oraz metody drzewa problemów (spotkanie nr 4).

Tabela 2. Tematy spotkań Zespołu ds. opracowania Strategii rozwoju Ch-CzMOF.

Lp	Temat spotkania
1.	Konsultacja koncepcji opracowania Strategii rozwoju Ch-CzMOF;
2.	Powiatowe i gminne polityki strategiczne jako uwarunkowania tworzenia Strategii rozwoju Ch-CzMOF;
3.	Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego POMORSKIE 2020 jako uwarunkowanie tworzenia Strategii rozwoju Ch-CzMOF;
4.	Synteza ustaleń diagnostycznych (analiza SWOT; SWOT/TOWS oraz drzewo problemów);
5.	Wizja, cele strategiczne i cele szczegółowe Strategii rozwoju Ch-CzMOF;
6.	Konsultacja projektu dokumentu Strategii Ch-CzMOF;

Źródło: Opracowanie własne.

Etap trzeci i czwarty był również przedmiotem współpracy ekspertów zewnętrznych i lokalnych podczas jednego ze spotkań Zespołu ds. opracowania Strategii rozwoju Ch-CzMOF (spotkanie nr 5). **Etap piąty** dotyczący opracowania sektorowych planów działań (SPD) został zrealizowany we współpracy ekspertów zewnętrznych ze środowiskiem lokalnym zorganizowanym w formie komisji problemowych. Ostatecznie ustalono, że zostaną opracowane cztery SPD i powołano tym samym cztery komisje problemowe (ich skład zostanie

przedstawiono w każdym z SPD). Ostatni, **szósty etap** (dot. wyznaczenia systemu monitoringu i ewaluacji) został opracowany przez ekspertów zewnętrznych. Warto również dodać, że wyniki i efekty prac nad Strategią rozwoju Ch-CzMOF były **konsultowane z mieszkańcami w ramach siedmiu spotkań** przeprowadzonych w każdej z gmin uczestniczących w projekcie.

Struktura przedstawionego poniżej dokumentu odpowiada w dużym stopniu etapowemu procesowi tworzenia Strategii rozwoju Ch-CzMOF. W pierwszej kolejności zostaną przedstawione wyniki syntetyzacji etapu diagnozowania (**rozdział 2**). Następnie zaprezentowane zostaną efekty prac nad analizą uwarunkowań strategicznych wynikających z gminnych, powiatowych i wojewódzkich polityk strategicznych (**rozdział 3**). Po tych dwóch rozdziałach zostanie przedstawiona wypracowana wspólnie wizja rozwoju oraz cele strategiczne i szczegółowe, zbliżające do jej osiągnięcia (**rozdział 4**). Przedmiotem kolejnej części będzie zaprezentowanie systemu wdrażania oraz jego podstawowego instrumentu – sektorowego planu działań (**rozdział 5**), po czym zostanie krótko wyznaczony i opisany system monitoringu i ewaluacji Strategii rozwoju Ch-CzMOF (**rozdział 6**). Warto również dodać, że znaczna część ustaleń strategicznych (przede wszystkim dot. wdrażania Strategii) zostanie przedstawiona w odrębnych dokumentach stanowiących cztery sektorowe plany działań.

2. Uwarunkowania wynikające z zewnętrznych polityk publicznych

Każdy dokument strategiczny jest tylko częścią całego systemu zarządzania rozwojem określonego terytorium (ryc. 4). Ważne jest więc to, by uwzględnić on swoje najbliższe otoczenie, tj. ustalenia strategiczne określone w politykach „sąsiednich” szczebli zarządzania. W przypadku miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF), bezpośrednim otocze-





niem są gminne i powiatowe polityki strategiczne (ustalenia jednostek niższego szczebla) oraz polityki wojewódzkie (ustalenia jednostek wyższego szczebla). Są one o tyle ważne, że są sformułowane przez w pełni samodzielne i autonomiczne jednostki samorządu terytorialnego będące częścią organizacji terytorialnej kraju. Miejskie obszary funkcjonalne nie posiadają takiego statusu – mają one co prawda swoją podmiotowość (nadaną przez jednostki samorządu terytorialnego wchodzące w skład MOF), jednak nie ma ona charakteru autonomicznego.

Strategie europejskie

Strategie krajowe

Strategie ponadregionalne

Strategie wojewódzkie

Strategie miejskich obszarów funkcjonalnych

Strategie powiatowe

Strategie gminne

Rycina 4. Miejsce strategii rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych w całym systemie terytorialnego zarządzania strategicznego.

Źródło: Opracowanie własne.

2.1. Powiatowe i gminne strategie rozwoju

Analiza uwarunkowań wynikających z zewnętrznych polityk publicznych stała się przedmiotem dwóch pierwszych warsztatów z Zespołem ds. opracowania Strategii rozwoju Ch-CzMOF. Podczas pierwszego z nich przeprowadzono **dyskusję nad gminnymi i powiatowymi dokumentami strategicznymi**. Analizie poddano łącznie 9 dokumentów lub projektów dokumentów strategicznych (tab. 3). Każda z opracowanych strategii miała swoją indywidualną strukturę, co w oczywisty sposób utrudniło porównania ilościowe. Warto jednak dodać, że

w zasadzie wszystkie jednostki nawiązały w kierunkach rozwoju do najważniejszych spraw lokalnych związanych z: (1) aktywnością gospodarczą i rynkiem pracy, (2) edukacją i szkolnictwem, (3) turystyką, (4) środowiskiem przyrodniczym, (5) kulturą i samoorganizacją społeczności lokalnych, czy też (6) współpracą w ramach obszaru funkcjonalnego.

Tabela 3. Powiatowe i gminne polityki strategiczne poddane analizie.

Lp	Tytuł strategii
1.	Strategia Rozwoju Powiatu Chojnickiego do roku 2025 przyjęta Uchwałą Rady Powiatu Chojnickiego nr XXX/329/2014 z dnia 20 marca 2014 r.;
2.	Partnerska Strategia Rozwoju Powiatu Człuchowskiego 2006-2020 przyjęta Uchwałą Rady Powiatu Człuchowskiego nr XLII/249/2006 z dnia 29 czerwca 2006 r.;
3.	Strategia rozwoju Miasta Chojnice 2020 przyjęta Uchwałą Rady Miejskiej w Chojnicach nr XLII/461/14 z dnia 14 kwietnia 2014 r.;
4.	Strategia Rozwoju Gminy Miejskiej Człuchów na lata 2014-2020 przyjęta Uchwałą Rady Miejskiej w Człuchowie nr XLVIII.336.2014 z dnia 28 maja 2014 r.;
5.	Strategia Ekorozwoju Gminy Chojnice do 2015 r. przyjęta Uchwałą Rady Gminy Chojnice nr XXIX/468/2002 z dnia 14 czerwca 2002 r.;
6.	Strategia zrównoważonego rozwoju Gminy Człuchów na lata 2005-2013 przyjęta Uchwałą Rady Gminy w Człuchowie nr XXVI/241/05 z dnia 15 czerwca 2005 r.;
7.	Strategia Rozwoju Gminy Czersk na lata 2014-2025 przyjęta Uchwałą Rady Miejskiej w Czersku nr XXXVI/288/14 z dnia 28 lutego 2014 r.;
8.	Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Brusy do roku 2020 przyjęta Uchwałą Rady Miejskiej w Brusach nr XII/131/08 z dnia 10 kwietnia 2008 r.;
9.	Projekt Strategii Rozwoju Gminy Konarzyna na lata 2014-2020 (z kwietnia 2014 r.).

Źródło: Opracowanie własne.

W celu dokonania (choć częściowego) porównania ilościowego lokalnych ustaleń strategicznych obliczono wskaźnik udziału powiatowych i gminnych celów odpowiadających czterem obszarom strategicznym Ch-CzMOF (por. sektorowe plany działań) w ogólnej liczbie przyjętych celów. Wzięto w tym przypadku pod uwagę najniższy (a tym samym najbardziej konkretny) poziom hierarchiczny przyjętych ustaleń strategicznych w danej strategii. Wyniki dokonanej zestawienia przedstawiono na ryc. 5. Wskutek przeprowadzanej analizy stwierdzono, że **najwięcej przyjętych celów powiatowo-**



POMOC TECHNICZNA
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



POWIAT
CHOJNICKI



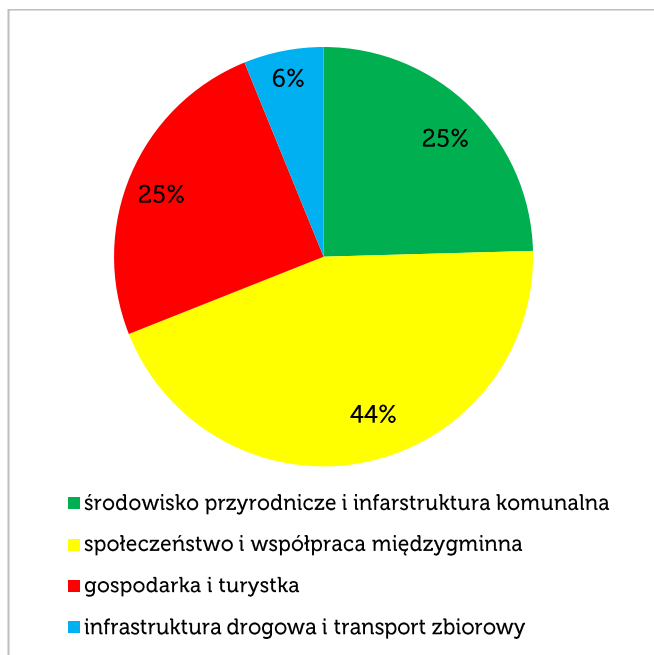
MINISTERSTWO
INFRASTRUKTURY
I ROZWOJU

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO





wych i gminnych odnosi się do obszaru strategicznego „Społeczeństwo i współpraca międzygminna” (44%). Kolejne miejsca zajmują obszary „Środowisko Przyrodnicze i Infrastruktura Komunalna” (25%) oraz „Gospodarka i Turystyka” (25%). Ostatnie, czwarte miejsce pod względem wartości wskaźnika zajął obszar „Infrastruktura Drogowa i Transport Zbiorowy” (6%). Dokonana analiza ilościowa nie oddaje jednak jednej ważnej sprawy – „kosztochłonności” poszczególnych celów. Można bowiem założyć, że projekty związane z infrastrukturą są zdecydowanie „droższe” niż tzw. przedsięwzięcia „miękkie”. Pokazuje jednak, że nacisk tematyczny w strategiach lokalnych był położony głównie na kwestie społeczne.



Rycina 5. Udział powiatowych i gminnych celów odpowiadających poszczególnym obszarom strategicznym w ogólnej liczbie przyjętych celów.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie strategii powiatowych i gminnych w Ch-CzMOF.

2.2. Wojewódzkie polityki strategiczne

Drugą grupę polityk strategicznych, które odnoszą się bezpośrednio do Strategii rozwoju Ch-CzMOF są polityki wojewódzkie. W województwie pomorskim są one aktualnie realizowane na podstawie **Strate-**

gii Rozwoju Województwa Pomorskiego **PO-MORSKIE 2020**, przyjętej Uchwałą nr 458/XXII/12 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 24 września 2012 r. Konkretyzacji strategii wojewódzkiej dokonano natomiast w 6 regionalnych programach strategicznych (RPS):

- * RPS w zakresie rozwoju gospodarczego **PO-MORSKI PORT KREATYWNOŚCI 2020**;
- * RPS w zakresie aktywności zawodowej i społecznej **AKTYWNI POMORZANIE 2020**;
- * RPS w zakresie aktywności kulturalnej i turystycznej **POMORSKA PODRÓŻ 2020**,
- * RPS w zakresie ochrony zdrowia **ZDROWIE DLA POMORZAN 2020**;
- * RPS w zakresie energetyki i środowiska **EKO-EFEKTYWNE POMORZE 2020**;
- * RPS w zakresie transportu **MOBILNE POMORZE 2020**;

Polityki strategiczne województwa pomorskiego są stosunkowo obszerne. W związku z tym zostaną one streszczone i przedstawione w formie najważniejszych ustaleń. Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego zakłada realizację **3 celów strategicznych** mających charakter ogólny. Są nimi:

- * Nowoczesna gospodarka;
- * Aktywni mieszkańcy;
- * Atrakcyjna przestrzeń;

Każdy z trzech celów strategicznych zakłada realizację łącznie **10 celów operacyjnych**. Cel strategiczny „Nowoczesna gospodarka” zostanie osiągnięty poprzez realizację następujących celów operacyjnych: (1) Wysoka efektywność przedsiębiorstw; (2) Konkurencyjne szkolnictwo wyższe oraz (3) Unikatowa oferta turystyczna i kulturalna. Cel strategiczny „Aktywni mieszkańcy” nawiązuje do następujących celów operacyjnych: (1) Wysoki poziom zatrudnienia, (2) Wysoki poziom kapitału społecznego, (3) Efektywny system edukacji oraz (4) Lepszy dostęp do usług zdrowotnych. Natomiast cel „Atrakcyjna przestrzeń” zakłada działania w ramach następujących celów operacyjnych: (1)



POMOC TECHNICZNA
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



POWIAT
CHOJNICKI



MINISTERSTWO
INFRASTRUKTURY
I ROZWOJU

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO





Sprawny system transportowy, (2) Bezpieczeństwo i efektywność energetyczna oraz (3) Dobry stan środowiska. Każdy z celów operacyjnych strategii wojewódzkiej „rozpisano” na kierunki działań (łącznie określono **35 kierunków działań**).

System wdrażania Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego POMORSKIE 2020 opiera się na 6, wspomnianych wcześniej RPS. System ten zakłada, że cele strategiczne odpowiadają przyjętym RPS w taki sposób, że na każdy z 3 celów przypadają dwa RPS.

Analiza strategicznych polityk wojewódzkich była również przedmiotem jednego ze spotkań Zespołu ds. opracowania Strategii rozwoju Ch-CzMOF. Podczas niego zrealizowano dwa ćwiczenia analityczno-porównawcze (przedstawiciele Zespołu pracowali nad ćwiczeniami w czterech 3-os. grupach roboczych). **Pierwsze z nich polegało na uszeregowaniu 35 kierunków działań przyjętych w Strategii POMORSKIE 2020 według ich znaczenia dla rozwoju Ch-CzMOF.** Każda z grup nadawała wagę poszczególnym kierunkom, poczym na koniec podsumowano wyniki grupowe w formie syntetycznego rankingu. Ważnym założeniem przyjętym w ćwiczeniu było to, że całość 35 kierunków działań każda z grup musiała podzielić na trzy grupy:

- * Działania, które powinny stanowić cele Strategii rozwoju Ch-CzMOF (pierwsza „10”);
- * Działania, które można rozważyć jako potencjalne cele Strategii rozwoju Ch-CzMOF (druga „10”);
- * Działania, które raczej nie powinny stanowić celów Strategii rozwoju Ch-CzMOF (ostatnia „15”);

Podsumowanie ćwiczenia zaprezentowano w tabeli 4, w której zamieszczono pierwszą „20” rankingu kierunków działań Strategii POMORSKIE 2020. Przedstawiciele Zespołu ds. opracowania Strategii rozwoju Ch-CzMOF uznali, że najważniejsze z punktu widzenia opracowywanej Strategii są sprawy związane z: (1) turystyką i środowiskiem przyrodniczym, (2) infrastrukturą drogową

i transportem zbiorowym oraz, w dalszej kolejności z (3) sprawami związanymi z rozwojem gospodarczym i usługami społecznymi.

Tabela 4. Pierwsza „20” rankingu kierunków działań Strategii POMORSKIE 2020.

Lp.	Kierunek działań	Waga
1.	Rozwój sieciowych i kompleksowych produktów turystycznych	30,3
2.	Modernizacja infrastruktury wiążącej węzły multimodalne z układem transportowym regionu	30,0
3.	Rozwój sieci drogowej wiążącej miasta powiatowe regionu z Trójmiastem oraz ich otoczeniem	28,5
4.	Zachowanie walorów przyrody i poprawa spójności przyrodniczej	27,5
5.	Pozyskiwanie inwestycji zewnętrznych	26,5
6.	Kompleksowa rewitalizacja i rozwój przestrzeni publicznych	26,3
7.	Zapewnienie wysokiej jakości edukacji na poziomie podstawowym, gimnazjalnym i ponadgimnazjalnym	25,0
8.	Rozwój systemów odbioru i oczyszczania ścieków komunalnych oraz wód opadowych i roztopowych	24,0
9.	Wspieranie rozwoju mikro i małych przedsiębiorstw	23,8
10.	Aktywizacja biernych zawodowo i bezrobotnych	22,8
11.	Rozwój systemów transportu zbiorowego	22,8
12.	Podnoszenie poziomu tożsamości regionalnej i lokalnej oraz integracja społeczności lokalnych	20,5
13.	Wsparcie przedsięwzięć z zakresu wykorzystania odnawialnych źródeł energii	19,0
14.	Intensyfikacja działań profilaktycznych i diagnostycznych w zakresie chorób cywilizacyjnych	16,3
15.	Systemowe wzmacnianie potencjału organizacji pozarządowych	15,5
16.	Współpraca uczelni wyższych i pracodawców dla poprawy jakości kształcenia	15,0
17.	Wsparcie przedsięwzięć z zakresu efektywności energetycznej	14,8
18.	Wsparcie inicjatyw klastrowych i przedsięwzięć realizowanych przez klastry	14,5
19.	Poprawa jakości ponadgimnazjalnego kształcenia zawodowego i kształcenia ustawicznego	14,5
20.	Rozwój systemowego wsparcia uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych (w tym szczególnie uzdolnionych)	13,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników warsztatu.





Celem drugiego ćwiczenia było określenie stopnia powiązania powiatowych i gminnych celów z kierunkami rozwoju Strategii POMORSKIE 2020. Zadanie polegało na uporządkowaniu 138 wybranych celów powiatowych i gminnych (każda z grup roboczych otrzymała ok. 35 celów) na tzw. mapie celów wojewódzkich. Mapa ta odzwierciedlała strukturę strategii POMORSKIE 2020 i była podzielona na: 3 obszary odpowiadające celom strategicznym, te natomiast na 10 celów operacyjnych, a cele operacyjne na 35 kierunków działań. Zadaniem grup było przyporządkowanie celów powiatowych i gminnych do odpowiadających im merytorycznie celów i kierunków działań ze Strategii POMORSKIE 2020.

Tabela 5. Powiązania celów strategicznych Strategii POMORSKIE 2020 z celami powiatowymi i gminnymi Ch-CzMOF.

Cel strategiczny Strategii POMORSKIE 2020	Udział celów powiatowych i gminnych [%]
Aktywni mieszkańcy	38,4
Nowoczesna gospodarka	26,8
Atrakcyjna przestrzeń	16,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników warsztatu.

Wyniki warsztatu przedstawiono w tabelach 5 i 6. Jej treść pokazuje, że cele powiatowe i gminne odpowiadają w największym stopniu celowi strategicznemu „Aktywni mieszkańcy” (blisko 40%), w tym celom operacyjnym: „Wysoki poziom kapitału społecznego” i „Wysoki poziom zatrudnienia”. Spośród wszystkich celów operacyjnych, najmocniej powiązanych z celami powiatowymi i gminnymi jest jednak cel „Unikatowa oferta turystyczna i kulturalna” (ponad 21%) odnoszący się do celu strategicznego „Nowoczesna gospodarka”. Cele związane z „Atrakcyjną przestrzenią” są powiązane z celami powiatowymi i gminnymi w najmniejszym stopniu (blisko 17%). Ponadto, ok. 18% wszystkich celów powiatowych i gminnych nie wpisuje się w żaden z wojewódzkich celów strategicznych.

Warto jeszcze dodać, że analiza uwarunkowań wynikających z wojewódzkich polityk strategicznych była również związana z pierwszą, wstępną

wersją ewaluacji *ex ante* Strategii rozwoju Ch-CzMOF. Polegała ona na ocenie zgodności przyjętych celów z celami, kierunkami działań, priorytetami i działaniami Strategii POMORSKIE 2020 oraz RPS. Wyniki oceny zgodności przedstawiono przy okazji charakteryzowania celów operacyjnych czterech sektorowych planów działań, stanowiących system wdrażania Strategii rozwoju Ch-CzMOF.

Tabela 6. Powiązania celów operacyjnych Strategii POMORSKIE 2020 z celami powiatowymi i gminnymi Ch-CzMOF.

Cel operacyjny Strategii POMORSKIE 2020	Udział celów powiatowych i gminnych [%]
Unikatowa oferta turystyczna i kulturalna	21,2
Wysoki poziom kapitału społecznego	18,6
Wysoki poziom zatrudnienia	15,9
Dobry stan środowiska	12,4
Wysoka efektywność przedsiębiorstw	10,6
Lepszy dostęp do usług zdrowotnych	7,1
Efektywny system edukacji	5,3
Sprawny system transportowy	4,4
Bezpieczeństwo i efektywność energetyczna	2,7
Konkurencyjne szkolnictwo wyższe	1,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników warsztatu.

3. Synteza ustaleń diagnostycznych

Najczęstszym narzędziem stosowanym w celu syntezy diagnozy wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego jest **analiza SWOT** (Parysek 1997, Dutkowski 2003, Dziemianowicz i in. 2012). Polega ona na podsumowaniu diagnozy poprzez określenie mocnych stron (*strengths*), słabych stron (*weaknesses*), szans (*opportunities*) i zagrożeń (*threats*) mogących wpłynąć na sytuację rozwojową obszaru. Różnice pomiędzy tymi czterema elementami są często przedmiotem dyskusji i powodem wielu nieporozumień metodycznych. Nie budzi wątpliwości,





że mocne strony oraz szanse to pewne pozytywne czynniki, natomiast słabe strony i zagrożenia – negatywne. Problem pojawia się jednak przy definiowaniu różnic między mocnymi stronami i szansami oraz między słabymi stronami i zagrożeniami. W tym celu stosuje się przynajmniej trzy rozróżnienia (Dziemianowicz i in. 2012). Pierwsze z nich (najczęściej stosowane) odróżnia mocne i słabe strony od szans i zagrożeń z uwzględnieniem miejsca ich powstania – tym sposobem można wyodrębnić te czynniki, które identyfikujemy w obrębie danej jednostki (czynniki wewnętrzne) oraz te, które identyfikujemy w jej otoczeniu (czynniki zewnętrzne). Drugie z nich (nazywane analizą instytucjonalną) definiuje szanse i zagrożenia jako czynniki, na które analizowany obiekt nie ma bezpośredniego wpływu, natomiast mocne i słabe strony leżą w obszarze jego oddziaływania. Trzecim sposobem jest analiza dynamiczna, w świetle której czynnikiem różnicującym silne strony i szanse oraz słabe strony i zagrożenia jest czas ich występowania, tj. szanse i zagrożenia dotyczą przyszłości, natomiast mocne i słabe strony – teraźniejszości (Dziemianowicz i in. 2012). Wybór jednego z tych trzech sposobów rozróżniania czynników rozwoju danego obszaru jest koniecznością i należy dokonać go na początku tworzenia macierzy SWOT. Najważniejszym jest jednak, by zespół opracowujący strategię trzymał się od początku do końca przyjętego rozróżnienia i definicji poszczególnych elementów SWOT.

W celu przeprowadzania analizy SWOT Ch-CzMOF przyjmuje się następujące ustalenia definicyjne (por. tab. 7):

- * **Mocne strony** – wszystko to, co stanowi atut, przewagę, zaletę Ch-CzMOF (sytuacja wewnętrzna);
- * **Słabe strony** – wszystko to, co stanowi słabość, barierę, wadę Ch-CzMOF (sytuacja wewnętrzna);
- * **Szanse** – wszystko to, co stwarza Ch-CzMOF szansę korzystnej zmiany (okoliczności zewnętrzne);

* **Zagrożenia** – wszystko to co stwarza Ch-CzMOF niebezpieczeństwo zmiany niekorzystnej (okoliczności zewnętrzne).

Tabela 7. Schemat analizy SWOT.

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

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Dziemianowicz i in. (2012).

Macierz SWOT Ch-CzMOF została sformułowana z uwzględnieniem wiedzy ekspertów zewnętrznych i lokalnych. Pierwszym etapem było przeprowadzenie szczegółowej diagnozy z wykorzystaniem danych wtórnych oraz informacji pozyskanych w drodze badania kwestionariuszowego z mieszkańcami oraz radnymi Ch-CzMOF. Na jej podstawie powstała pierwsza wersja macierzy SWOT, która stała się punktem wyjścia do dalszych prac. Następnie, skonstruowana przez ekspertów zewnętrznych macierz była przedmiotem warsztatów z Zespołem ds. opracowania Strategii rozwoju Ch-CzMOF. Podczas jednego ze spotkań eksperci lokalni wraz z ekspertami zewnętrznymi wypracowali ostateczny zbiór mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń, który następnie poddano procedurze rangowania oraz określenia siły wzajemnych powiązań poszczególnych czynników (tzw. analiza SWOT/TOWS).

Procedura rangowania poszczególnych mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń została





przeprowadzona podczas jednego ze spotkań warsztatowych z Zespołem ds. opracowania Strategii rozwoju Ch-CzMOF i przebiegała w następujący sposób. Otóż każdy z obecnych na spotkaniu członków zespołu otrzymał macierz SWOT i miał za zadanie rozdzielić po 100 punktów na zidentyfikowane mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia. Rozdzielanie punktów odbywało się z uwzględnieniem znaczenia poszczególnych czynników, tzn. im większa liczba punktów przyznanych określonej mocnej i słabej stronie oraz szansie i zagrożeniu, tym większe jej/jego znaczenie dla rozwoju Ch-CzMOF. Następnie wyliczono średnią ważoną dla poszczególnych czynników (w każdym przypadku oceny cząstkowe ekspertów lokalnych stanowiły 2/3 a ekspertów zewnętrznych 1/3 ostatecznej wartości). Średnia ta porządkuje poszczególne czynniki według ich znaczenia dla rozwoju Ch-CzMOF.

Procedura określenia siły powiązań między poszczególnymi mocnymi, słabymi stronami, szansami i zagrożeniami (popularnie nazywana analizą SWOT/TOWS) została przeprowadzona w następujący sposób. W pierwszej kolejności sporządzono 8 macierzy relacji pomiędzy zdiagnozowanymi czynnikami rozwoju. Przy tworzeniu każdej z nich ważne były następujące pytania (por. Dziemianowicz i in. 2012):

- * Czy siły pozwolą wykorzystać szanse? (macierz 1);
- * Czy słabości „zablokują” wykorzystanie szans? (macierz 2);
- * Czy siły pozwolą na przezwycięzenie zagrożeń? (macierz 3);
- * Czy słabości wzmocnią negatywny skutek zagrożeń? (macierz 4);
- * Czy zagrożenia osłabiają siły? (macierz 5);
- * Czy szanse spotęgują siły? (macierz 6);
- * Czy zagrożenia spotęgują słabości? (macierz 7);
- * Czy szanse pozwolą przezwyciężyć słabości? (macierz 8);

W procedurze oceny związku pomiędzy poszczególnymi mocnymi i słabymi stronami oraz szansa-

mi i zagrożeniami wykorzystano **trzystopniową skalę**, obejmującą następujące poziomy:

- * brak zależności (0 punktów),
- * słabą zależność (1 punkt),
- * silną zależność (2 punkty).

Po stworzeniu 8 szczegółowych macierzy, podsumowano wyniki w formie tabeli syntetycznej, uwzględniającej nadane wcześniej wagi poszczególnych czynników rozwojowych. W ten sposób określono optymalny wariant strategiczny w ramach czterech możliwości:

- * **Strategia ofensywna** – cechuje jednostki, które stawiają przede wszystkim na wykorzystanie mocnych stron i nadarzających się szans. Za pomocą swoich atutów wykorzystują one szanse rozwoju, a z kolei nadarzające się okazje przekazują na dalsze wzmocnienie atutów.
- * **Strategia konkurencyjna** – cechuje jednostki, które nastawiają się na wykorzystywanie nadarzających się szans do eliminowania słabych stron i zamieniania ich w atuty.
- * **Strategia konserwatywna** – cechuje jednostki, które planują maksymalnie wykorzystać mocne strony przy jednoczesnym zmniejszaniu znaczenia dla rozwoju nadchodzących zagrożeń.
- * **Strategia defensywna** – cechuje jednostki, które bronią się przed kryzysem, eliminując słabe strony i przeciwstawiając się zagrożeniom.

W poniższych rozdziałach przedstawiono procedurę i wyniki syntezy ustaleń diagnostycznych.

3.1. Mocne strony

Mocne strony to, jak już wcześniej wspomniano wszystko to, co stanowi atut, przewagę, zaletę Ch-CzMOF (sytuacja wewnętrzna). W ramach syntezy ustaleń diagnostycznych zidentyfikowano ostatecznie **7 najważniejszych mocnych stron**. Zostaną one przedstawione poniżej w kolejności jaką zajęły w rankingu sporządzonym przez ekspertów zewnętrznych i lokalnych.





Mocne strony Ch-CzMOF::

1. Obszary leśne, jeziora i urozmaicona rzeźba terenu jako potencjał turystyczny i rekreacyjny;
2. Wysokiej jakości, zrewitalizowane i odnowione przestrzenie publiczne w miastach (głównie w śródmieściu) i na terenach wiejskich (świetlice, wiejskie domy kultury, place zabaw);
3. Wolne tereny do zainwestowania jako czynnik wzmacniający atrakcyjność lokalizacyjną Ch-CzMOF;
4. Poparcie społeczności lokalnej dla projektu współpracy komunalnej;
5. Duży potencjał rozwoju energetyki alternatywnej (głównie biomasa i energia wiatrowa);
6. Stosunkowo dobrze rozwinięta wewnętrzna sieć drogowa obszaru (gęstość, spójność, bezpośredniość połączeń) wraz ze znaczącymi węzłami drogowymi i obwodnicami dwóch miast-rdzeni;
7. Dziedzictwo historyczne (zarówno materialne, jak i niematerialne) jako potencjał komercyjny;

Poniżej zostanie przedstawione pogłębione i opisowe uzasadnienie identyfikacji zbioru poszczególnych mocnych stron Ch-CzMOF.

[S1] Obszary leśne, jeziora i urozmaicona rzeźba terenu jako potencjał turystyczny i rekreacyjny (24 pkt.).

O atrakcyjności turystycznej i rekreacyjnej Ch-CzMOF decydują trzy elementy. Po pierwsze, są to tereny leśne które stanowią dominującą formą użytkowania terenu Ch-CzMOF (blisko 50% ogólnej powierzchni terenu). Na tym obszarze funkcjonuje również kilka ważnych form ochrony przyrody,

związanych z ekosystemami leśnymi, w tym m.in. Park Narodowy Bory Tucholskie, Zaborski Park Krajobrazowy, kilkanaście rezerwatów przyrody, obszary Natura 2000, obszary chronionego krajobrazu. Po drugiej, atrakcją turystyczną i rekreacyjną stanowią jeziora, w tym m.in. Charzykowskie, Karścińskie, Szczytno, Ostrowite, czy kompleks tzw. jezior człuchowskich (fot. 1). Dodatkowo, część tych jezior połączona jest ciekami wodnymi (głównie rzeką Brdą) stanowiącymi atrakcyjny szlak kajakowy. Po trzecie wreszcie, ciekawe z punktu widzenia turystyki i rekreacji są stosunkowo wysokie (jak na obszar pojezierza) wzniesienia i deniwelacji terenu. Te trzy elementy (w połączeniu ze stosunkowo niskim poziomem uprzemysłowienia i zainwestowania) rozpatrywane łącznie decydują o stosunkowo wysokiej atrakcyjności turystycznej i rekreacyjnej Ch-CzMOF.



Fotografia 1. Widok na jeziora i lasy człuchowskie.
Źródło: czluchow.eu .

[S2] Wysokiej jakości, zrewitalizowane i odnowione przestrzenie publiczne w miastach (głównie w śródmieściu) i na terenach wiejskich (świetlice, wiejskie domy kultury, place zabaw) (15 pkt.).

Przestrzenie publiczne miast i wsi Ch-CzMOF są w stosunkowo dobrym stanie. Chojnice, Człuchów i Czersk są miastami o dużym doświadczeniu w dziedzinie rewitalizacji. W Chojnicach bardzo wysokie oceny urbanistów zyskały realizacje projektów rewitalizacyjnych w śródmieściu (por. fot. 2)



POMOC TECHNICZNA
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



POWIAT
CHOJNICKI



MINISTERSTWO
INFRASTRUKTURY
I ROZWOJU

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO





oraz w parku miejskim, położonym w bezpośrednim sąsiedztwie śródmieścia. Człuchów realizuje aktualnie intensywne prace na terenie zamku pokrzyżackiego oraz w jego okolicy (m.in. Park Luizy). Natomiast Czerniewice otrzymały nagrody branżowe za pionierski projekt rewitalizacji obszaru przemysłowego. Jeśli chodzi o tereny wiejskie – sytuacja jest również stosunkowo dobra. Kilkadziesiąt miejscowości Ch-CzMOF realizuje swoje plany odnowy, w ramach których powstały świetlice wiejskie, wiejskie domy kultury, place zabaw i inne ważne przestrzenie integrujące lokalne społeczności. Relatywnie dobra sytuacja w tej dziedzinie nie oznacza, że nie należy tych działań kontynuować. Obserwuje się bowiem jeszcze znaczne deficyty w tej dziedzinie wymagające podjęcia kolejnych działań rewitalizacyjnych (m.in. w dzielnicy „B” w Chojnicach, w obszarze przyległym do śródmieścia Człuchowa, czy też w pozostałych miejscowościach miejskich i wiejskich).



Fotografia 2. Fragment zrewitalizowanej części śródmieścia Chojnic.
Źródło: turystyka-chojnice.pl

[S3] Wolne tereny do zainwestowania jako czynnik wzmacniający atrakcyjność lokalizacyjną Ch-CzMOF (15 pkt.).

Niewątpliwie dużym atutem Ch-CzMOF w kontekście atrakcyjności inwestycyjnej są wolne tereny do zainwestowania. Teorie lokalizacji działalności gospodarczej traktują ten czynnik jako jeden z kluczowych (obok kosztów transportu, pracy, wielkości rynku zbytu czy tzw. miękkich czynników lokalizacyjnych). Dodatkowo, atrakcyjność inwestycyjną Ch-CzMOF wzmacniają różnego rodzaju zachęty oferowane przedsiębiorcom w dwóch podstrefach

Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej. Jedną z nich (podstrefa Chojnice) jest już w całości zajęta, natomiast druga (podstrefa Człuchów – por. fot. 3) w dalszym ciągu zawiera tereny wolne, do zainwestowania. Oprócz tych dwóch obszarów, każda z gmin posiada swoje rezerwy lokalizacyjne pod określone działalności gospodarcze. Warto jednak zaznaczyć, że potencjał miast Ch-CzMOF jest w tym zakresie coraz mniejszy (wskutek „wypełniania się” miast w swoich granicach administracyjnych), co generuje potrzebę współdziałania międzygminnego w koordynacji procesów dotyczących lokalizacji ważnych obiektów gospodarczych.



Fotografia 3. Zdjęcie lotnicze terenów Podstrefy Człuchów Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej.
Źródło: strefa.gda.pl

[S4] Poparcie społeczności lokalnej dla projektu współpracy komunalnej (13 pkt.).

Procesy współdziałania komunalnego, wymagające konsensusu politycznego, nie mogą odbywać się wbrew woli społeczności lokalnej. Jest to sprawa podstawowa, regulowana przez mechanizm demokracji lokalnej. Często jest to też czynnik destymulujący współpracę, co pokazują badania realizowane w krajach europejskich (por. np. Hulst, van Montfort 2007) czy praktyka funkcjonowania polskich sieci współdziałania międzygminnego. Dlatego podjęto próbę zidentyfikowania percepcji i oceny projektu Ch-CzMOF przez mieszkańców. Wyniki badania kwestionariuszowego pokazały, że udział odpowiedzi pozytywnie oceniających współpracę w ramach



POMOC TECHNICZNA
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



POWIAT
CHOJNICKI



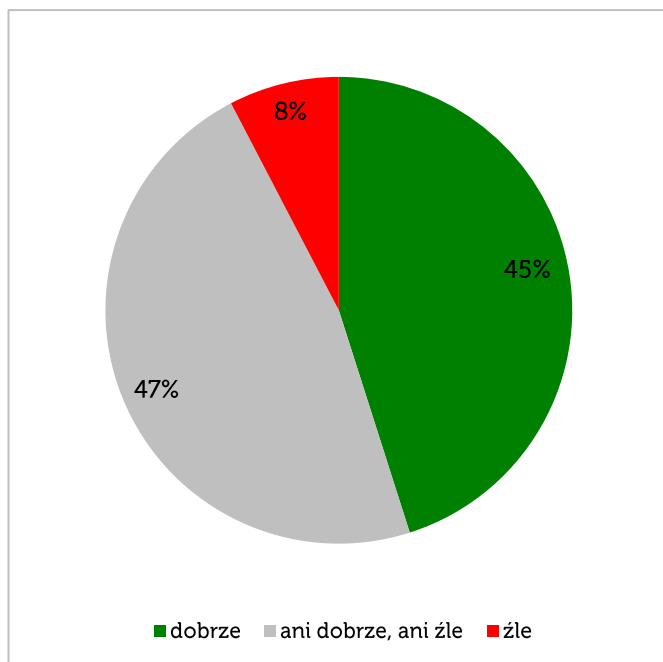
MINISTERSTWO
INFRASTRUKTURY
I ROZWOJU

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO





projektu wynosi ok. 45% (por. ryc. 6). W porównaniu do udziału odpowiedzi negatywnych (ok. 8%) to wartość zdecydowanie większa. Warto jednak dodać, że blisko połowa mieszkańców Ch-CzMOF (47%) nie ocenia tego przedsięwzięcia ani pozytywnie ani negatywnie.

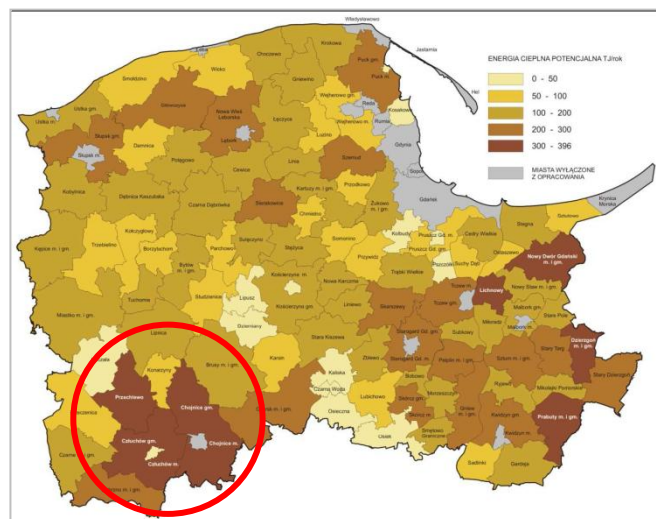


Rycina 6. Struktura odpowiedzi na pytanie: Czy to dobrze, że władze Pani/Pana gminy współpracują w ramach Ch-CzMOF? Źródło: opracowanie własne na podstawie badania kwestionariuszowego z mieszkańcami.

[S5] Stosunkowo duży potencjał rozwoju energetyki alternatywnej (głównie biomasa i energia wiatrowa) (12 pkt.).

Zmiany ogólne w polityce energetycznej powodują wzrost atrakcyjności terenów predysponowanych do lokalizacji obiektów energetyki alternatywnej. Ch-CzMOF posiada potencjał do wykorzystania przynajmniej kilku odnawialnych źródeł energii. Przeprowadzone badania pokazują, że okolice Człuchowa i Chojnic są terenami atrakcyjnymi dla lokalizacji farm wiatrowych (*Studium możliwości...*, 2003). W tym kontekście warto jednak pamiętać o ograniczeniach wynikających z różnych form ochrony przyrody zlokalizowanych na tym terenie. Drugim, ważnym odnawialnym źródłem energii jest biomasa. Gminy Ch-CzMOF w opracowaniu eks-

perckim (*Zasoby biomasy...*, 2010) zostały uznane, za tereny atrakcyjne dla rozwoju produkcji energii cieplnej oraz energii elektrycznej z biomasy (ryc. 7).



Rycina 7. Energia cieplna potencjalna możliwa do uzyskania z biomasy energetycznej [TJ/rok] w województwie pomorskim. Źródło: *Zasoby biomasy...*, (2010).

[S6] Stosunkowo dobrze rozwinięta wewnętrzna sieć drogowa obszaru (gęstość, spójność, bezpośredniość połączeń) wraz ze znaczącymi węzłami drogowymi i obwodnicami dwóch miast-rdzeni (11 pkt.).

Sieć drogowa Ch-CzMOF implikuje pozornie sprzeczne ustalenia diagnostyczne. Z jednej strony jej gęstość, spójność, bezpośredniość połączeń jest na dość wysokim poziomie, z drugiej jednak, stan techniczny wielu odcinków nie jest zadowalający. Łączna długość sieci drogowej Ch-CzMOF wynosi ok. 1600 km (tab. 8). Warto przy tym dodać, że funkcjonują w Ch-CzMOF bezpośrednie połączenia między ośrodkami miejskimi (choć szczególnie połączenie Chojnice-Człuchów wymaga pilnej modernizacji), a miasta rdzenie posiadają obejścia drogowe w ciągu drogi krajowej nr 22. Całość ustaleń dotyczących wymienionych wcześniej parametrów sieci drogowej należy zatem uznać za niewątpliwą mocną stroną. Sieć ta wymaga jedynie pewnych uzupełnień związanych m.in. z drogami do ZZO, niektórymi obejściami drogowymi (przede wszystkim zachodnia obwodnica Chojnic i obwod-



POMOC TECHNICZNA
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



POWIAT
CHOJNICKI



MINISTERSTWO
INFRASTRUKTURY
I ROZWOJU

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO





nica Czerna w ciągu DK22) i drogami osiedlowymi w miastach i na terenach silnej suburbanizacji.

Tabela 8. Długość poszczególnych dróg wewnętrznej sieci drogowej Ch-CzMOF.

Kategoria drogi	Długość [km]
Krajowe	86
Wojewódzkie	138
Powiatowe	504
Gminne	432
Razem	1160

Źródło: Identyfikacja potrzeb rozwojowych... (2011).

[S7] Dziedzictwo historyczne (zarówno materialne, jak i niematerialne) jako potencjał komercyjny (11 pkt.).



Fotografia 4. Zdjęcie lotnicze pokrzyżackiego zamku człuchowskiego.

Źródło: czluchow.eu .

Jako ostatnią z siedmiu najważniejszych mocnych stron uznano potencjał dziedzictwa historycznego Ch-CzMOF. Podczas przeprowadzanych warsztatów strategicznych część uczestników twierdziła, że historia tego terenu może stać się wymierną wartością komercyjną i podnoszącą poziom kapitału społecznego. Może się to odbywać na gruncie aktywności turystycznej oraz współpracy społeczności lokalnych. Ruch turystyczny mogą w tym kontekście zwiększać miejscowe zabytki, w tym szczegól-

nie najbardziej wartościowy z nich, czyli człuchowski zamek pokrzyżacki (fot. 4), od którego zaczęło się osadnictwo na tym terenie. Lokalizacja zamku determinowała w pewnym stopniu układ komunikacyjny i osadniczy powiatu człuchowskiego, w skład którego wchodziły również Chojnice. W tym sensie Ch-CzMOF posiada wspólną historię, która jest bardzo ciekawa (por. Kołsut 2012a) i w dużym stopniu zapomniana. Komplementarne projekty społeczne i techniczne, akcentujące poznanie różnic historycznych poszczególnych społeczności mogą pozytywnie wpłynąć na podnoszenie wartości dziedzictwa historycznego oraz wzajemnego zaufania.

3.2. Słabe strony

Słabe strony to, jak już wcześniej wspomniano wszystko to, co stanowi słabość, barierę, wadę Ch-CzMOF (sytuacja wewnętrzna). W ramach syntezy ustaleń diagnostycznych zidentyfikowano ostatecznie **7 najważniejszych słabych stron**. Zostaną one przedstawione poniżej w kolejności jaką zajęły w rankingu sporządzonym przez ekspertów zewnętrznych i lokalnych.

Słabe strony Ch-CzMOF::

1. Stosunkowo wysoki poziom bezrobocia długotrwałego i strukturalnego, mało miejsc pracy;
2. Niewielki (w stosunku do możliwości) ruch turystyczny, mała gęstość turystycznej infrastruktury noclegowej oraz niski poziom współpracy podmiotów branży turystycznej;
3. Negatywne efekty granic kulturowych w postaci ograniczonego zaufania, niewielkie chęci współpracy społeczności lokalnych;
4. Peryferyjne położenie geograficzne powodujące niski poziom dostępności transportowej;
5. „Ucieczka” osób młodych za granicę i do



POMOC TECHNICZNA
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



POWIAT
CHOJNICKI



MINISTERSTWO
INFRASTRUKTURY
I ROZWOJU

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO



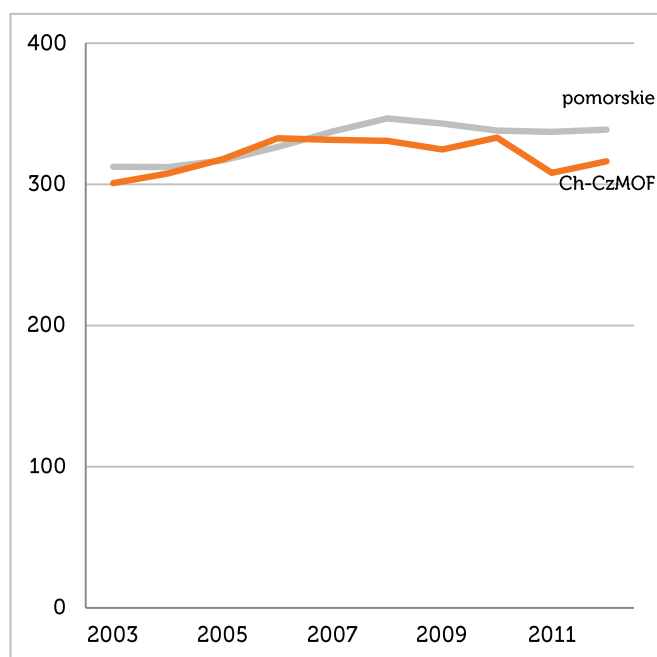


większych aglomeracji miejskich;

6. Zły stan techniczny niektórych odcinków dróg wojewódzkich, wielu odcinków dróg powiatowych i gminnych, stanowiących uzupełniający układ drogowy;
7. Niski poziom aktywności gospodarczej - niewiele dużych firm oraz małych i średnich przedsiębiorstw (pasywność społeczności lokalnych);

Poniżej zostanie przedstawione pogłębione i opisowe uzasadnienie identyfikacji zbioru poszczególnych słabych stron Ch-CzMOF.

[W1] Stosunkowo wysoki poziom bezrobocia długotrwałego i strukturalnego, mało miejsc pracy (20 pkt.).

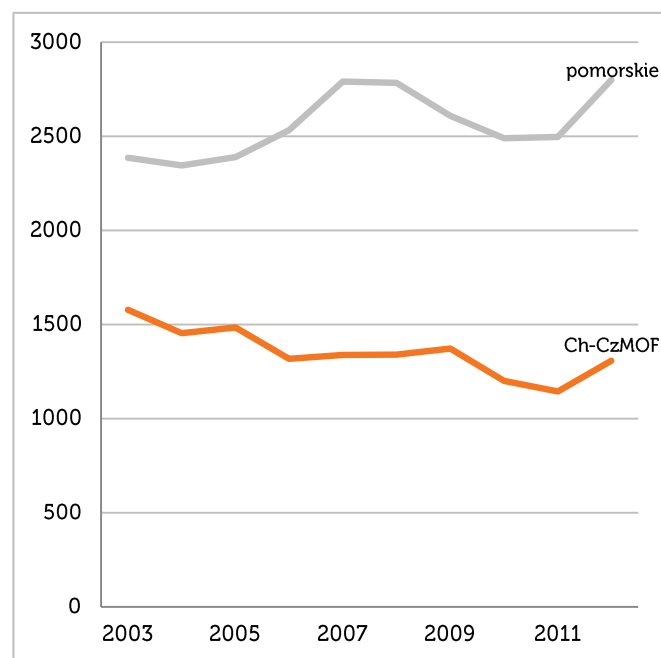


Rycina 8. Dynamika liczby miejsc pracy na 1000 osób w wieku produkcyjnym w Ch-CzMOF w latach 2003-2012 na tle średniej dla woj. pomorskiego.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Za najważniejszą słabą stronę uznano sprawę podstawową z punktu widzenia przeciętnego mieszkańca, tj. problemy na rynku pracy. Są one w dużym stopniu związane z relatywnie niewielką liczbą

miejsc pracy w Ch-CzMOF (por. ryc. 8). W porównaniu do średniej liczby miejsc pracy na 1000 osób w wieku produkcyjnym w woj. pomorskim wartość ta jest niższa od 2006 r. To natomiast wpływa na stosunkowo wysoki poziom bezrobocia (ok. 5-7% wyższy niż średnia wojewódzka). Warto również dodać, że problemy społeczne związane z brakiem pracy i niskimi dochodami wykazują pewną koncentrację przestrzenną (zdegradowane części miast, czy tzw. wsie popegeerowskie). Wymaga to pilnych, choć kosztownych działań rewitalizacyjnych (zarówno o charakterze społecznym jak i ekonomicznym).

[W2] Niewielki (w stosunku do możliwości) ruch turystyczny, mała gęstość turystycznej infrastruktury noclegowej oraz niski poziom współpracy podmiotów branży turystycznej (17 pkt.).



Rycina 9. Dynamika liczby udzielonych noclegów na 100 mieszkańców w Ch-CzMOF w latach 2003-2012 na tle średniej dla woj. pomorskiego.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Turystyka jest szczególnie ważną branżą gospodarki Ch-CzMOF. Decydują o tym najważniejsze mocne strony tego obszaru, tj. potencjał przyrodniczy i dziedzictwo historyczne. Jednak mimo faktu istnienia pewnego potencjału, ruch turystyczny na



POMOC TECHNICZNA
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



POWIAT
CHOJNICKI



MINISTERSTWO
INFRASTRUKTURY
I ROZWOJU

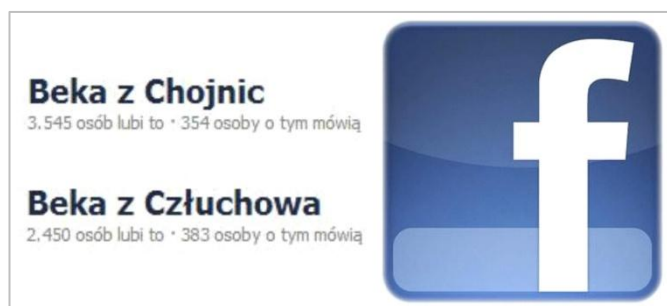
UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO





tym obszarze jest z pewnością niezadowolający (por. ryc. 9). Wpływ na to może mieć kilka czynników. Pierwszym z nich może być brak integracji oferty turystycznej, współpracy podmiotów z tej branży (czynnik ten potwierdza stosunkowo niewielka oddolna współpraca w powstałym klastrze turystycznym). Drugim, współcześnie bardzo ważnym czynnikiem jest brak jasnego i wyraźnego wizerunku miejsca i skutecznej promocji turystycznej. Trzecią, kluczową sprawą jest słabo wyeksponowana i promowana oferta pozaprzyrodnicza oparta o potencjał historyczny tego obszaru, wyjątkowy w skali Polski z uwagi na relacje chojnicko-człuchowskie w różnych epokach historycznych i rolę granicy reliktovej. Działania zmierzające do minimalizacji tych negatywnych czynników będą w najbliższej przyszłości kluczowe w zwiększaniu ruchu turystycznego.

[W3] Negatywne efekty granic kulturowych w postaci ograniczonego zaufania, niewielkie chęci współpracy społeczności lokalnych (15 pkt.).

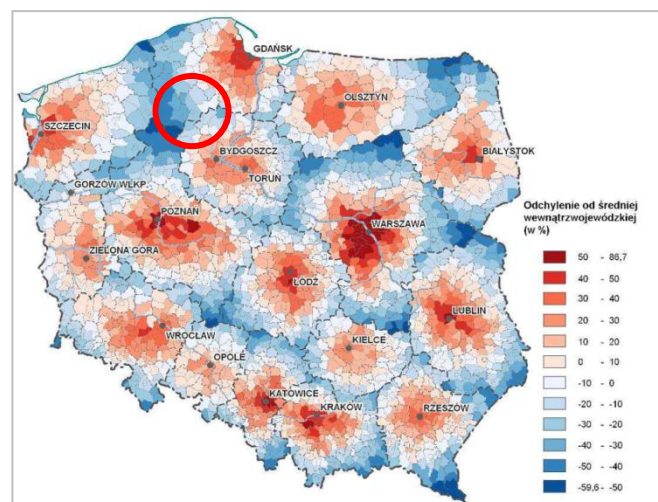


Rycina 10. Grupy społeczne funkcjonujące na portalu Facebook publikujące komentarze związane z różnymi stereotypami Chojnic i Człuchowa.
Źródło: facebook.com.

Historia terenów Ch-CzMOF jest sprawą ciekawą poznawczo i budzącą sporo emocji, również współcześnie. Wpływ na to miała i ma ciągle objawiająca się w różnej postaci granica. Chodzi tu o granicę: (1) administracyjną (dawniej państwową i wojewódzką, a obecnie – powiatową), (2) kulturową (Ch-CzMOF jest obszarem wielokulturowym z dużym udziałem kultury kaszubskiej) i (3) reliktovej (tzn. taką, która kiedyś była granicą polityczną, a dziś istnieje w świadomości ludzi jako

granica symboliczna). „Efekt granicy” potęguje dodatkowo kwestia różnie ukształtowanej tożsamości terytorialnej obszarów wpływu miast-rdzeni Ch-CzMOF. Teren powiatu człuchowskiego zamieszkuje społeczność stosunkowo młoda (w sensie jej obecności na tym obszarze) i różnorodna, co powoduje, że brakuje jej wspólnych symboli tworzących spójną tożsamość terytorialną. Natomiast obszar powiatu chojnickiego kształtował się pod dużym wpływem kultury kaszubskiej i dziś symbole przede wszystkim tej grupy kulturowej decydują o spójności społecznej tego terenu. Dwie wspomniane powyżej sprawy („efekt granicy” i różnice ukształtowanej tożsamości terytorialnej) są ciągle powodem różnych, niekorzystnych emocji (por. ryc. 10), których należy unikać i stopniowo budować relacje zaufania i współpracy.

[W4] Peryferyjne położenie geograficzne powodujące niski poziom dostępności transportowej (12 pkt.).



Rycina 11. Mapa uśrednionej dostępności wewnętrznej wojewódzkiej dla dojazdów do pracy (odchylenia od średniej w %).
Źródło: Rosik i in. (2012).

Peryferyjność położenia oznacza stosunkowo dużą odległość czasową od miejsc generujących szybki wzrost i wysoki poziom aktywności gospodarczej. Tak rozumiana peryferyjność jest też generatorem kolejnych problemów gospodarczych i społecznych. Pozostaje więc pytanie o sposoby przezwycięzania „błędne koła peryferyjności”, które zada-



POMOC TECHNICZNA
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



POWIAT
CHOJNICKI



MINISTERSTWO
INFRASTRUKTURY
I ROZWOJU

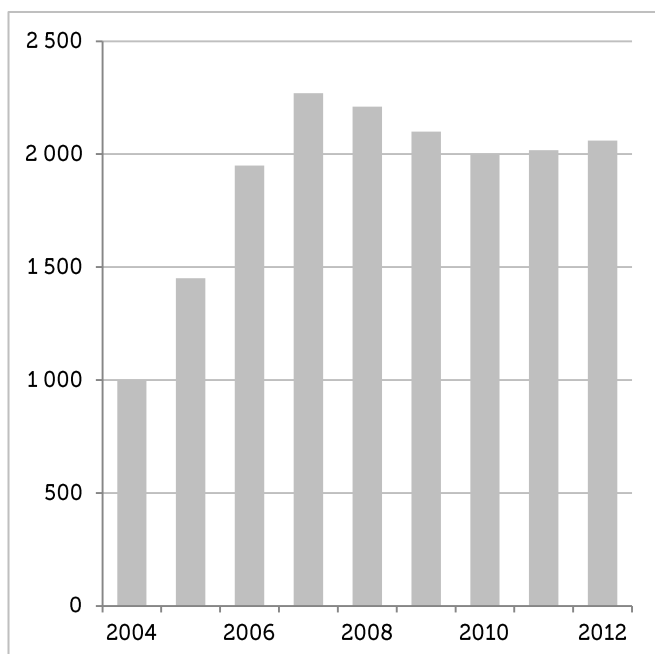
UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO





ją sobie od wielu lat teoretycy rozwoju regionalnego. Jedną z popularnych „recept” na ten problem jest zwiększenie poziomu dostępności transportowej. W przypadku Ch-CzMOF chodzi głównie o dostępność do metropolii trójmiejskiej, co bezpośrednio wynika z potoków migracyjnych zidentyfikowanych przy okazji diagnozowania głównych kierunków przemieszczania się mieszkańców Ch-CzMOF (por. ustalenia zawarte w I tomie dokumentu Strategii). Problem peryferyjności tego obszaru dowodzi wiele przeprowadzonych dotąd badań (por. ryc. 11).

[W5] „Ucieczka” osób młodych za granicę i do większych aglomeracji miejskich (12).

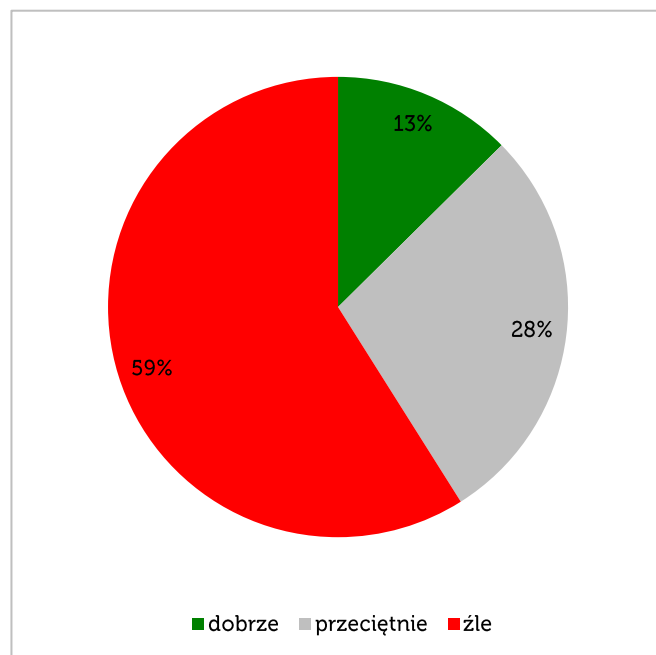


Rycina 12. Zmiany liczby Polaków [tys.] przebywających czasowo na emigracji w latach 2004-2012.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Informacja o rozmiarach...*, 2012.

Problem dużej emigracji mieszkańców Ch-CzMOF pojawił się jako jeden z ważniejszych podczas warsztatów strategicznych. Dane przedstawione na ryc. 12 pokazują wielkość zjawiska emigracji zagranicznej w skali całego kraju. Trudno dokładnie i liczbowo szacować jak duży udział w tym procesie mają mieszkańcy Ch-CzMOF, jednak biorąc pod uwagę peryferyjność tego terenu i stosunkowo

niewielkie możliwości pracy można sądzić, że wielkość migracji (zagranicznej i wewnętrznej) jest dość duża.

[W6] Zły stan techniczny niektórych odcinków dróg wojewódzkich, wielu odcinków dróg powiatowych i gminnych, stanowiących uzupełniający układ drogowy (12 pkt.).



Rycina 13. Struktura odpowiedzi na pytanie: Jak ocenia Pani/Pan stan techniczny dróg w Ch-CzMOF?
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania kwestionariuszowego z mieszkańcami.

Sieć drogową Ch-CzMOF wykazuje stosunkowo duży poziom spójności o czym wspomniano przy okazji mocnych stron tego obszaru. Stan techniczny tych dróg (szczególnie wojewódzkich, powiatowych i gminnych) jest jednak w większości niski, co potwierdza ocena mieszkańców zdiagnozowana w ramach badania kwestionariuszowego (ryc. 13). Problemem są tu przede wszystkim odcinki dróg wojewódzkich oraz najważniejsze fragmenty dróg powiatowych i gminnych, w tym kluczowy odcinek byłej drogi krajowej nr 22, łączący Chojnice i Człuchów. Odcinek tej drogi został, na podstawie obowiązujących przepisów, skategoryzowany po wybudowaniu obwodnicy Chojnic jako droga gminna. Warto jednak podkreślić, że według badań GDDKiA



POMOC TECHNICZNA
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



POWIAT
CHOJNICKI



MINISTERSTWO
INFRASTRUKTURY
I ROZWOJU

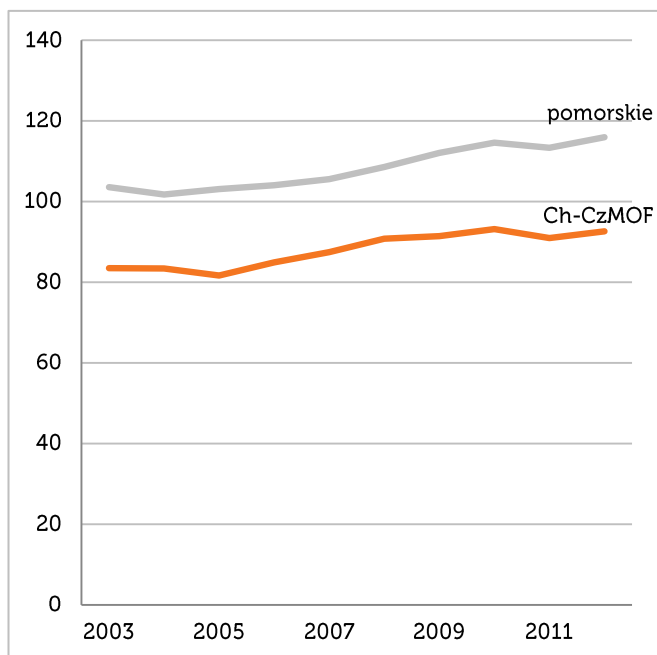
UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO





jest to najintensywniej użytkowany fragment drogowy Ch-CzMOF.

[W7] Niski poziom aktywności gospodarczej – niewiele dużych firm oraz małych i średnich przedsiębiorstw (pasywność społeczności lokalnych) (11 pkt.).

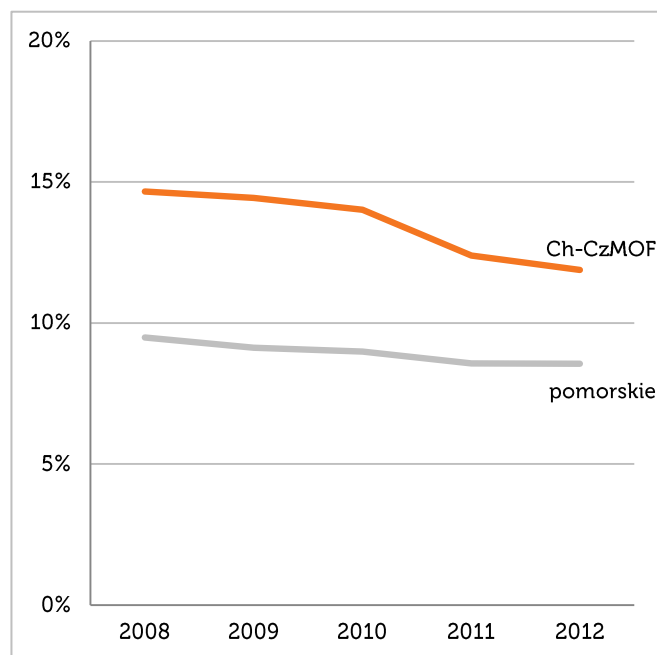


Rycina 14. Dynamika liczby podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców w Ch-CzMOF w latach 2003-2012 na tle średniej dla woj. pomorskiego.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Mimo zdiagnozowanych, istotnych czynników atrakcyjności inwestycyjnej Ch-CzMOF, notuje się na tym terenie stosunkowo niskie wartości wskaźnika aktywności gospodarczej (ryc. 14). Powodem takiego stanu rzeczy mogą być deficyty pozostałych czynników lokalizacyjnych (tj. przede wszystkim dostępności transportowej i wielkości rynku zbytu). Niewielki poziom aktywności gospodarczej połączony ze stosunkowo wysokim poziomem bezrobocia (por. pierwsza najważniejsza słaba strona w analizie SWOT) powoduje również różne problemy społeczne. Wskaźnikiem w pewnym stopniu obrazującym ich skalę jest udział korzystających z pomocy społecznej w ogólnej liczbie mieszkańców (ryc. 15). Korzystanie z tej pomocy w dłuższej perspektywie powoduje natomiast pasywność

mieszkańców i trudności w powrocie na rynek pracy. Należy dążyć do zmiany negatywnych tendencji, szczególnie w tych miejscach, w których koncentrują się niekorzystne zjawiska społeczne. Sposobami zmiany mogą być m.in. działania rewitalizacyjne (w tym związane z rewitalizacją społeczną) i wzmacniające atrakcyjność inwestycyjną tego terenu.



Rycina 15. Udział korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej w ogólnej liczbie mieszkańców Ch-CzMOF w latach 2008-2012 na tle średniej dla woj. pomorskiego.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

3.3. Szanse

Szanse to, jak już wcześniej wspomniano, wszystko to, co stwarza dla Ch-CzMOF szansę korzystnej zmiany i jest zlokalizowane poza jego obszarem. W ramach syntezy ustaleń diagnostycznych zidentyfikowano ostatecznie **6 najważniejszych szans**. Zostaną one przedstawione poniżej w kolejności jaką zajęły w rankingu sporządzonym przez ekspertów zewnętrznych i lokalnych.

Szanse Ch-CzMOF::

1. Zewnętrzne środki finansowe, w tym przede wszystkim na projekty związane z rozwojem



POMOC TECHNICZNA
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



POWIAT
CHOJNICKI



MINISTERSTWO
INFRASTRUKTURY
I ROZWOJU

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO





MOF;

2. Rozwój tzw. srebrnego sektora gospodarki, czyli sektora usług realizujących potrzeby osób starszych (domy pomocy społecznej, usługi uzdrowiskowe, rehabilitacyjne, rekreacyjne);
3. Rozwój rynku energii odnawialnej (przede wszystkim energetyki wiatrowej i biomasy);
4. Brak w pobliżu Ch-CzMOF konkurencyjnych ośrodków funkcjonalnych o podobnej randze;
5. Rozwój rynku zbytu dla rolnictwa ekologicznego;
6. Nowe strategie zarządzania publicznego świadome kształtowanie pożądanego wizerunku miejsca, poszukiwanie i naśladowanie dobrych praktyk, wprowadzanie menedżerów zarządzających produktami turystycznymi;

Poniżej zostanie przedstawione pogłębione i opisowe uzasadnienie identyfikacji zbioru poszczególnych szans Ch-CzMOF.

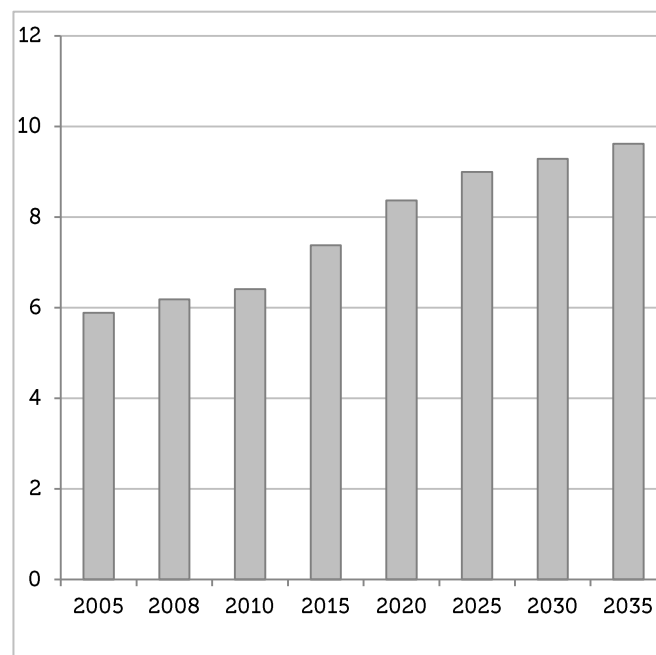
[O1] Zewnętrzne środki finansowe, w tym przede wszystkim na projekty związane z rozwojem MOF (31 pkt.).

Zdecydowanie najważniejszą zdiagnozowaną szansą Ch-CzMOF w perspektywie 2020 r. są możliwości korzystania z zewnętrznych instrumentów finansowania inwestycji rozwojowych. Jak bowiem wynika z zapisów dokumentów regulujących politykę rozwojową (*Realizacja ZIT...*, 2013) „w okresie 2014-2020 dla polityki spójności zostały zaproponowane nowe instrumenty, które pozwolą skuteczniej wykorzystywać środki w określonych obszarach. Ich głównym założeniem jest **terytorialne ukierunkowanie interwencji publicznej**, co pociąga za sobą szereg różnych korzyści”. Korzyści wynikające ze

zmiany polityki wsparcia są możliwe do uzyskania właśnie w ramach Ch-CzMOF.

[O2] Rozwój tzw. srebrnego sektora gospodarki, czyli sektora usług realizujących potrzeby osób starszych (domy pomocy społecznej, usługi uzdrowiskowe, rehabilitacyjne, rekreacyjne) (18 pkt.).

Pewną szansą na zwiększenie dynamiki rozwoju Ch-CzMOF są zmiany związane z tzw. srebrnym sektorem gospodarki, czyli działalnością usługową związaną z potrzebami osób powyżej 65 roku życia. Prognozy demograficzne dla Polski w tej kwestii są dość jednoznaczne – potencjalna liczba osób korzystających z usług przedsiębiorstw z tzw. srebrnego sektora gospodarki będzie wzrastać (ryc. 16). Dla Ch-CzMOF jest to o tyle korzystna sytuacja, że oferuje bardzo wiele ważnych dla tego sektora spraw (przede wszystkim wysoka jakość i atrakcyjność środowiska przyrodniczego).



Rycina 16. Prognoza liczby osób [mln] w wieku 60+ w Polsce do 2035 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

[O3] Rozwój rynku energii odnawialnej (przede wszystkim energetyki wiatrowej i biomasy) (17 pkt.).



POMOC TECHNICZNA
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



POWIAT
CHOJNICKI



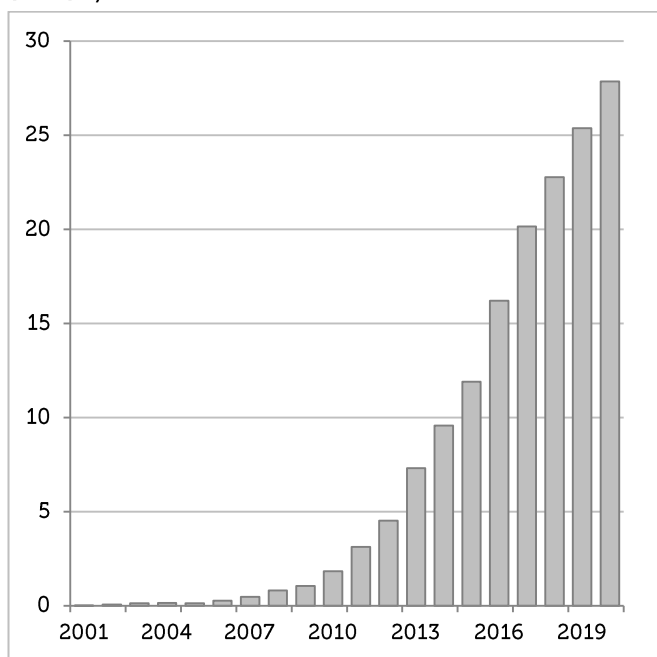
MINISTERSTWO
INFRASTRUKTURY
I ROZWOJU

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO





Trzecią najważniejszą szansą Ch-CzMOF jest rozwój rynku odnawialnych źródeł energii. Wskutek zmian polityki energetycznej państw europejskich postępuje znaczny rozwój sektora energetyki odnawialnej. Dotychczasowe dynamika zmian produkcji energii ze źródeł odnawialnych oraz prognozy w tym zakresie (por. m.in. ryc. 17) sprawiają, że można uznać je za istotną szansę rozwojową (w kontekście zdiagnozowanej mocnej strony Ch-CzMOF).

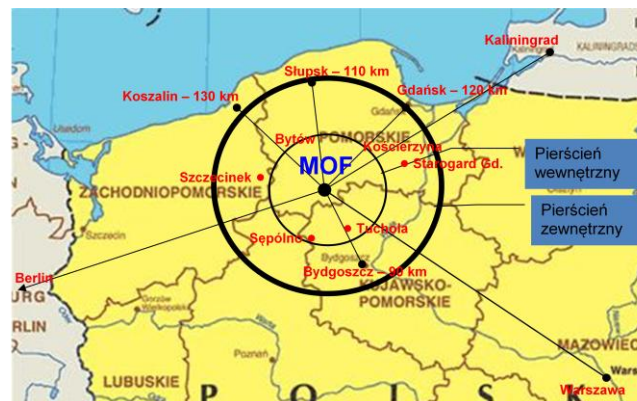


Rycina 17. Dotychczasowa oraz prognozowana produkcja energii elektrycznej z elektrowni wiatrowych w Polsce [TWh].
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: (1) dane Polskiego Stowarzyszenia Energetyki Wiatrowej; (2) *Wizja rozwoju...*, (2010).

[O4] Brak w pobliżu Ch-CzMOF konkurencyjnych ośrodków funkcjonalnych o podobnej randze (12 pkt.).

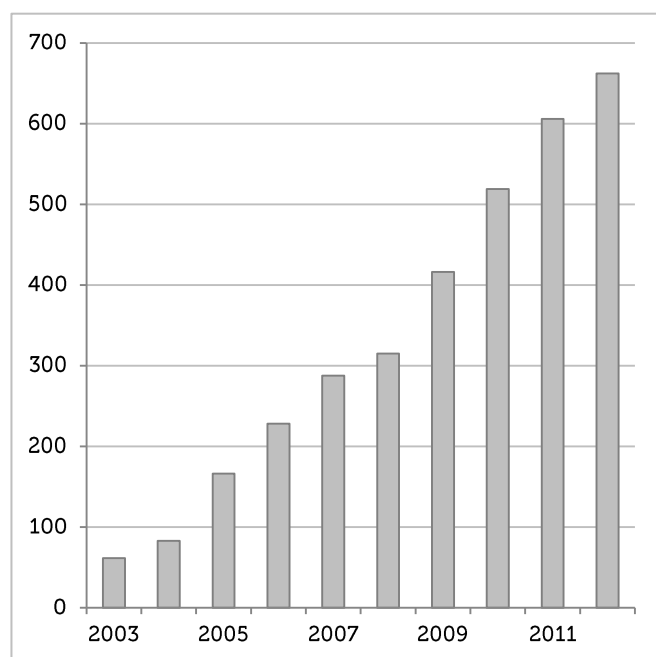
Wspólne projekty w ramach Ch-CzMOF mogą w dłuższej perspektywie powodować zwiększenie znaczenia ośrodka bipolarnego. Sprzyjać temu może stosunkowo niewielka liczba „konkurentów” w najbliższym sąsiedztwie. Brak w promieniu ok. 90 km (od miast-rdzeni) ośrodków wielkości zbliżonej do 100 tys. mieszkańców potwierdza tę diagnozę (ryc. 18). Ch-CzMOF mógłby wypracować wspólny katalog usług społecznych oferowanych na wyższym poziomie funkcjonalnym i tym samym przy-

ciągać działalności oraz mieszkańców z większego niż dotychczas obszaru.



Rycina 18. Ch-CzMOF a jego miejskie otoczenie konkurencyjne.
Źródło: Finster (2007).

[O5] Rozwój rynku zbytu dla rolnictwa ekologicznego (12 pkt.).



Rycina 19. Powierzchnia upraw użytkowanych zgodnie z przepisami o rolnictwie ekologicznym w Polsce w latach 2003-2012.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Obok rozwoju rynku wykorzystania odnawialnych źródeł energii istotną szansą Ch-CzMOF jest rozszerzanie się rynku zbytu produktów rolnictwa ekolo-



POMOC TECHNICZNA
NARODOWA STRATEGIA SPOŁECZNOŚCI



POWIAT
CHOJNICKI



MINISTERSTWO
INFRASTRUKTURY
I ROZWOJU

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO





gicznego. Świadczą o tym dane pokazujące dotychczasowe zmiany powierzchni upraw ekologicznych (ryc. 19). Na ich podstawie można wyprowadzić wnioski o prognozowanym dalszym wzroście popytu na tego rodzaju aktywności, które mogą być realizowane na terenach wiejskich Ch-CzMOF (w związku ze stosunkowo dużą powierzchnią gruntów rolnych).

[O6] Nowe strategie zarządzania publicznego świadome kształtowanie pożądanego wizerunku miejsca, poszukiwanie i naśladowanie dobrych praktyk, wprowadzanie menedżerów zarządzających produktami turystycznymi (10 pkt.).

Ostatnią ze zdiagnozowanych szans Ch-CzMOF są nowe strategie zarządzania publicznego wykorzystujące marketing terytorialny i świadome kształtowanie wizerunku miejsca. Szansa ta wydaje się ważna w kontekście mocnych stron tego terenu, a w szczególności jego niewykorzystanej atrakcyjności turystycznej. Konsekwentne i profesjonalne działania marketingowe i wizerunkowe (przykłady badań nad wizerunkiem miejsca w kontekście atrakcyjności turystycznej umieszczone w swojej publikacji Glińska, 2011) mogą stać się jednym z czynników powodujących pozytywne zmiany na tym obszarze.

3.4. Zagrożenia

Zagrożenia to, jak już wcześniej wspomniano, wszystko to, co stwarza dla Ch-CzMOF niebezpieczeństwo zmiany niekorzystnej i jest zlokalizowane poza jego obszarem. W ramach syntezy ustaleń diagnostycznych zidentyfikowano ostatecznie **4 najważniejsze zagrożenia**. Zostaną one przedstawione poniżej w kolejności jaką zajęły w rankingu sporządzonym przez ekspertów zewnętrznych i lokalnych.

Zagrożenia Ch-CzMOF::

1. Pomijanie Ch-CzMOF w politykach rozwoju kraju oraz regionu powodujący jego dalszą

peryferializację;

2. Zwiększanie obciążeń zadaniowych samorządów bez zagwarantowania środków finansowych (głównie zmiany w podatkach dochodowych oraz powiększający się deficyt w subwencji oświatowej);
3. Ogólny proces zaniku tożsamości terytorialnej i więzi z terytorium, szczególnie na obszarach peryferyjnych "wymywanych" przez "bieguny wzrostu";
4. Przedłużające się negatywne efekty spowolnienia gospodarczego;

Poniżej zostanie przedstawione pogłębione i opisowe uzasadnienie identyfikacji zbioru poszczególnych zagrożeń Ch-CzMOF.

[T1] Pomijanie Ch-CzMOF w politykach rozwoju kraju oraz regionu powodujący jego dalszą peryferializację (37 pkt.).



Rycina 20. Wizja rozwoju regionalnego Polski w 2030 r.
Źródło: Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030.



POMOC TECHNICZNA
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



POWIAT
CHOJNICKI



MINISTERSTWO
INFRASTRUKTURY
I ROZWOJU

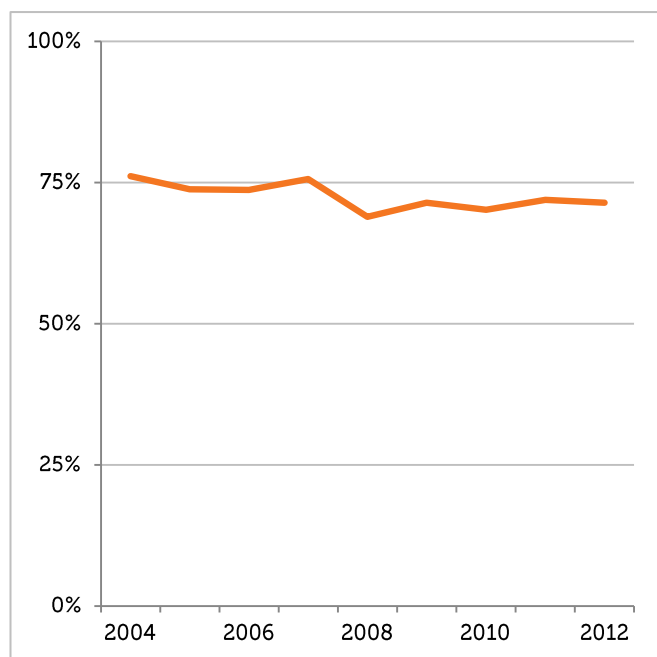
UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO





Największym zagrożeniem dla Ch-CzMOF jest (zdaniem ekspertów lokalnych i zewnętrznych) pomijanie tego terenu w politykach rozwoju kraju i regionu stwarzające niebezpieczeństwo dalszej jego peryferializacji. Pasmowy model rozwoju kraju zakładany w koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (ryc. 20) omija obszary poza bezpośrednim oddziaływaniem dróg klasy A i S. Taki stan rzeczy stawia w wyjątkowo trudnej sytuacji peryferyjne obszary Polski Wschodniej oraz południową część Pomorza Środkowego, czyli przede wszystkim Ch-CzMOF.

[T2] Zwiększanie obciążeń zadaniowych samorządów bez zagwarantowania środków finansowych (głównie zmiany w podatkach dochodowych oraz powiększający się deficyt w subwencji oświatowej) (24 pkt.).



Rycina 21. Dynamika wskaźnika udziału dochodów gmin z tytułu subwencji oświatowej w wydatkach na oświatę i wychowanie w Ch-CzMOF w latach 2004-2012.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

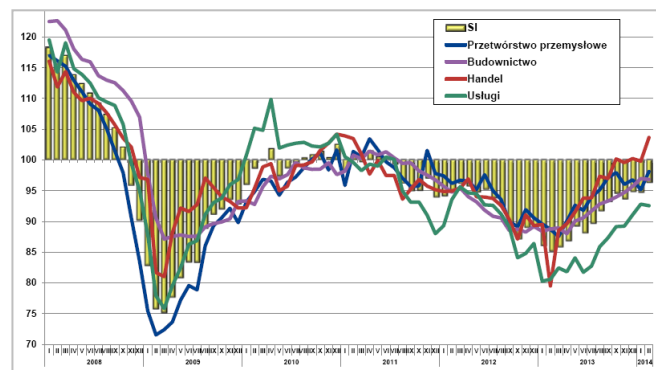
Drugim ważnym zagrożeniem dla Ch-CzMOF jest zwiększanie obciążeń zadaniowych samorządów bez zagwarantowania środków finansowych na ich realizację. Najbardziej jaskrawym przykładem takiej niekorzystnej sytuacji jest problem finansowania

usług edukacyjnych (por. ryc. 21) oraz zmiany progów podatkowych w podatku dochodowym od osób fizycznych, które zmniejszyły poziom dochodów gmin z tytułu PIT.

[T3] Ogólny proces zaniku tożsamości terytorialnej i więzi z terytorium, szczególnie na obszarach peryferyjnych "wymywania" przez "bieguny wzrostu" (19,5 pkt.).

Trzecim ze zidentyfikowanych zagrożeń jest ogólny proces zmian społecznych związany z usieciowieniem przestrzeni społeczno-ekonomicznej. Formowanie się różnego rodzaju sieci (w komunikacji bezpośredniej i tzw. zapośredniczonej) powoduje ogólne zmniejszanie się znaczenia tożsamości terytorialnej, przywiązania do terytorium. Proces ten może również skutkować brakiem chęci pracy na rzecz dobra wspólnego, rozwoju swojego miejsca zamieszkania oraz zwiększającym się poziomem „wymywania” kapitału ludzkiego obszarów peryferyjnych.

[T4] Przedłużające się negatywne efekty spowolnienia gospodarczego (19,5).



Rycina 22. Dynamika syntetycznego wskaźnika koniunktury gospodarczej w Polsce w latach 2008-2014.

Źródło: Sytuacja społeczno-gospodarcza Polski, GUS.

Ostatnim ze zidentyfikowanych zagrożeń są przedłużające się, negatywne efekty spowolnienia gospodarczego. Sytuacja gospodarcza Polski zmienia się w ostatnich miesiącach stosunkowo wolno. Ekonomiści spierają się o to jakie konsekwencje i z jaką intensywnością będą się jeszcze w Polsce zaznaczały. Abstrahując od dyskusji szczegółowych, dane z początku 2014 r. pokazywały ciągle



POMOC TECHNICZNA
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



POWIAT
CHOJNICKI



MINISTERSTWO
INFRASTRUKTURY
I ROZWOJU

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO





niekorzystne wartości syntetycznego wskaźnika koniunktury gospodarczej w Polsce (ryc. 22). Również poziom bezrobocia osiągnął w tym czasie nieznacznie większą wartość niż w analogicznym okresie 2013 r.

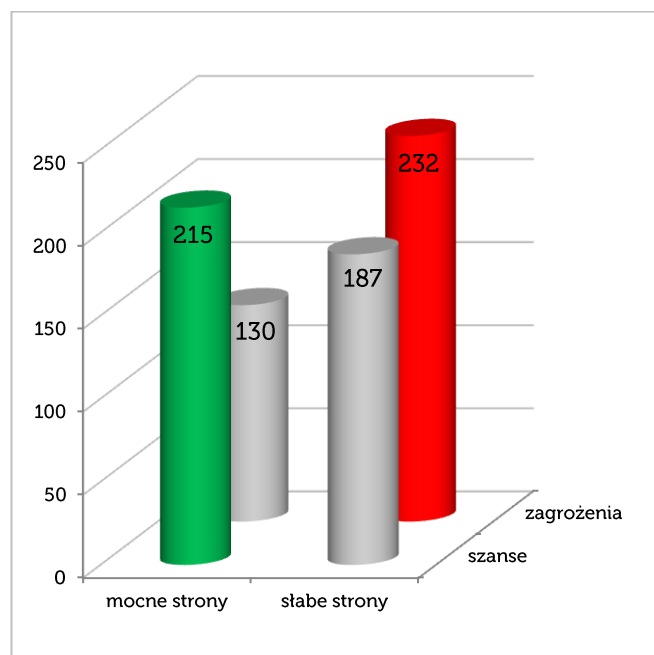
3.5. Analiza SWOT/TOWS

W celu określenia możliwie najlepszego wariantu strategicznego dla Ch-CzMOF przeprowadzono analizę SWOT/TOWS. Jej procedura została opisana we wcześniejszych rozdziałach. Zsumowane wartości szczegółowych macierzy powiązań pokazują, że w przypadku Ch-CzMOF najskuteczniejsze mogą być strategie defensywna (232 punkty) lub ofensywna (215 punktów) (tab. 9 i ryc. 23). Pierwsza z nich zakłada wykorzystanie powiązań słabych stron i zagrożeń oraz minimalizowanie ich efektów. Charakteryzuje ona jednostki, które bronią się przed kryzysem, eliminując słabe strony i przeciwstawiając się zagrożeniom. Natomiast druga (ofensywna) zakłada wzmacnianie mocnych stron i wykorzystywanie szans w otoczeniu. Cechuje ona jednostki, które za pomocą swoich atutów wykorzystują szanse rozwoju, a z kolei nadarżające się okazje przekładają na dalsze wzmocnienie atutów. Wyraźnie mniejsze wartości SWOT/TOWS osiągnęły strategie konkurencyjna (130) i konserwatywna (187). Mimo nieco mniejszej ostatecznej wartości, bardziej zasadna dla Ch-CzMOF wydaje się być **strategia ofensywna**. Zasadność wyboru tego wariantu strategicznego wynika z dużego znaczenia pierwszej najważniejszej szansy, która wyraźnie wzmacnia mocne strony jednostki funkcjonalnej.

Tabela 9. Zestawienie zbiorcze wyników analizy SWOT/TOWS dla Ch-CzMOF.

	Szanse	Zagrożenia
Mocne strony	143 + 72 = 215	54 + 133 = 187
Słabe strony	56 + 74 = 130	162 + 70 = 232

Źródło: Opracowanie własne.



Rycina 23. Analiza SWOT/TOWS dla Ch-CzMOF.
Źródło: Opracowanie własne.

4. Wizja rozwoju

Często przy okazji opracowywania strategii rozwoju określonego terytorium wprowadza się określenie wizji rozwoju (por. Dziemianowicz i in. 2012, s. 51 i kolejne). **Wizja** formułowana w ramach strategii jest swego rodzaju projekcją przyszłości, do jakiej dąży samorząd i społeczność lokalna. Opisuje ona pożądany stan docelowy w perspektywie kilku, kilkunastu lat. Dziemianowicz i in. (2012) formułują następujące funkcje wizji rozwoju:

- * 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;
- * jednoczenie wokół idei, co powoduje, że ludzie się z nią utożsamiają.

Wizja rozwoju Ch-CzMOF utożsamiana jest z celem głównym Strategii. Ostateczny kształt wizji został





wpracowany podczas warsztatów z Zespołem ds. opracowania Strategii rozwoju Ch-CzMOF.

WIZJA:

Chojnicko-Człuchowski Miejski Obszar Funkcjonalny w 2020 r. to:

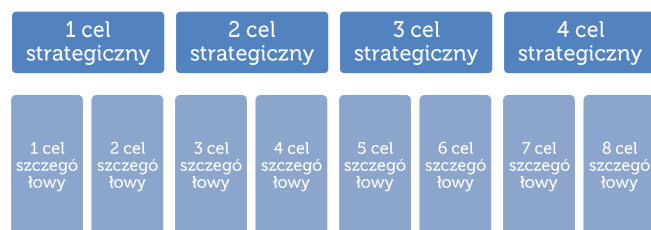
- * subregionalny biegun wzrostu gospodarczego i centrum życia kulturalnego centralnej części Pojezierza Południowopomorskiego,
- * miejsce, w którym społeczności lokalne i liderzy samorządowi współpracują w atmosferze wzajemnego zaufania, solidarności i poszanowania tożsamości,
- * atrakcyjne miejsce zamieszkania o wysokiej jakości życia i unikalnych walorach przyrodniczych;

Wizja rozwoju Ch-CzMOF a tym samym cel główny Strategii rozwoju do 2020 r. zakłada trojaki rodzaj kierunku działań. Po pierwsze, powinny to być działania na rzecz wzrostu gospodarczego (wspieranie aktywności gospodarczej) i rozwoju społecznego (rozbudowa oferty wysokiej jakości usług społecznych). Aspiracją Ch-CzMOF jest osiągnięcie poziomu silnego i spójnego, subregionalnego bieguna wzrostu gospodarczego i centrum życia kulturalnego centralnej części Pojezierza Południowopomorskiego. Po drugie, powinny to być działania na rzecz budowy kapitału społecznego opartego na zaufaniu, solidarności i poszanowaniu wielokulturowej historii tego obszaru. Po trzecie, kierunki działań Ch-CzMOF powinny zmierzać do zwiększenia jakości życia społeczności lokalnych z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju (tj. „pamięci” o przyszłych pokoleniach) oraz racjonalnego kształtowania i wykorzystywania zasobów środowiska przyrodniczego.

5. Cele rozwojowe

Kolejnym, po sformułowaniu wizji, etapem sporządzenia strategii było wyznaczenie celów rozwojowych. Jest to etap, kluczowy, ponieważ w nim dokonują się istotne wybory strategiczne, zarysowuje się droga jaką musi przejść jednostka terytorialna, by zrealizować wizję rozwoju (a tym samym cel główny). Cele przy tym zawsze stanowią układ hierarchiczny, tj. cel niższego rzędu stanowi część celu wyższego rzędu. W Strategii rozwoju Ch-CzMOF przyjmuje się trzypoziomowy, hierarchiczny układ celów (ryc. 24). Cel główny stanowić będzie **wizja rozwoju**. Kolejno, na niższym poziomie hierarchicznym określone zostaną **cele strategiczne**. Przewiduje się, że cele strategiczne będą odpowiadać obszarom strategicznym, w ramach których konstruowane będą sektorowe plany działań (a zatem przyjmuje się, że przyjęte zostaną cztery cele strategiczne). Następnie każdy z celów strategicznych będzie realizowany poprzez cele niższego rzędu, które będą określane jako **cele szczegółowe**. Zbiór celów szczegółowych nie będzie uprzednio ograniczony.

Wizja rozwoju



Rycina 24. Hierarchiczny układ celów w Strategii rozwoju Ch-CzMOF.

Źródło: Opracowanie własne.

Każdy z wyznaczonych celów spełnia określone kryteria wynikające ze standardów metodycznych stosowanych w tego typu dokumentach, nawiązujące do ich:



POMOC TECHNICZNA
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



POWIAT
CHOJNICKI



MINISTERSTWO
INFRASTRUKTURY
I ROZWOJU

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO





- * **precyzyjności** (ang. *specific*) – cele powinny być na tyle precyzyjne, aby nie mogły być interpretowane w odmienny sposób,
- * **mierzalności** (ang. *measurable*) – cele powinny być tak sformułowane, by można było liczbowo wyrazić stopień ich realizacji (by można było przypisać im konkretne miary),
- * **akceptowalności** (ang. *accepted*) – cele powinny być akceptowane przez podmioty, które będą dążyć do ich osiągnięcia (tj. podmioty realizujące strategię),
- * **realistyczności** (ang. *realistic*) – cele powinny być określane realnie (strategia nie może być zbiorem „pobożnych życzeń”), tzn. tak by możliwe było ich osiągnięcie w zakładanej perspektywie czasowej,
- * **terminowości** (ang. *time-dependent*) – cele muszą być zdefiniowane precyzyjnie w wymiarze czasowym po to, by móc określać poziom ich realizacji i prowadzić monitoring.

CELE STRATEGICZNE:

1. Ochrona i poprawa jakości środowiska przyrodniczego;
2. Pobudzanie i wspieranie aktywności gospodarczej;
3. Rozbudowa i modernizacja infrastruktury technicznej oraz rozwój transportu zbiorowego;
4. Zwiększenie poziomu współpracy i wzajemnego zaufania pomiędzy gminnymi wspólnotami samorządowymi oraz rozwój usług społecznych;
5. o;

Formułowanie celów było przedmiotem warsztatów przeprowadzonych z Zespołem ds. Strategii rozwoju Ch-CzMOF. Ich ostateczny kształt był wynikiem kilku spotkań, a procedura wyboru przebiegała w następujący sposób:

- * eksperci zewnętrzni sformułowali propozycję wizji, kilkanaście propozycji celów strategicznych i po kilka celów szczegółowych do każdego z celów strategicznych;
- * eksperci lokalni (tj. członkowie Zespołu ds. opracowania Strategii rozwoju Ch-CzMOF) oceniali zasadność sformułowanych propozycji i wprowadzali zmiany, dodając również swoje propozycje celów;
- * następnie eksperci lokalni dokonali rangowania sformułowanych zaproponowanych przez ekspertów zewnętrznych co pozwoliło stworzyć ranking propozycji celów;
- * eksperci zewnętrzni zaproponowali konkretny układ celów (wizji, celów strategicznych i szczegółowych), który był przedmiotem kolejnych dyskusji;
- * po dokonaniu zmian i korekt w zaproponowanym układzie przyjęto ostateczny, uzgodniony kształt celów rozwojowych Ch-CzMOF;

5.1. Cel strategiczny nr 1: Ochrona i poprawa jakości środowiska przyrodniczego.

Pierwszym z wyznaczonych celów strategicznych Ch-CzMOF w perspektywie 2020 r. jest „Ochrona i poprawa jakości środowiska przyrodniczego”. Środowisko przyrodnicze zostało uznane w analizie SWOT za najważniejszą mocną stronę Ch-CzMOF. Jest to również najbardziej rozpoznawalny na zewnątrz potencjał tego obszaru. Konieczne jest zatem podjęcie działań zmierzających do ochrony tego potencjału oraz poprawy jego stanu. W tym kontekście ważne są działania dotyczące m.in.: (1) rozbudowy i modernizacji infrastruktury bezpośrednio wpływającej na stan środowiska, tj. m.in. systemów poboru i dostarczania wody, odprowadzania i oczyszczania ścieków, gospodarowania odpadami, gospodarowania energią, (2) koordynacji rozwoju zabudowy i zagospodarowania terenu w celu zapobiegania rozproszonemu rozwojowi przestrzennemu, (3) rekultywacji niektórych obszarów zdegradowanych, głównie jezior, (4) ciągłej ochrony i monitoringu zmian w środowisku przyrodniczym. Dla realizacji celu strategicznego nr 1 przyjęto zbiór 4 celów szczegółowych:





CELE SZCZEGÓŁOWE:

- 1.1. Zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii i poprawa efektywności energetycznej;
- 1.2. Rozbudowa i modernizacja systemów dostarczania wody, odprowadzania ścieków i gospodarowania odpadami;
- 1.3. Poprawa jakości środowiska i zmniejszenie poziomu emisji zanieczyszczeń;
- 1.4. Prowadzenie efektywnej edukacji ekologicznej;

5.2. Cel strategiczny nr 2: Zwiększenie poziomu współpracy i wzajemnego zaufania pomiędzy gminnymi wspólnotami samorządowymi oraz rozwój usług społecznych.

Drugi cel strategiczny Ch-CzMOF w perspektywie 2020 r. nawiązuje do bardzo ważnych kwestii Społecznych. Zostały one zdiagnozowane i opisane w analizie SWOT przede wszystkim w słabych oraz mocnych stronach. Ważne wydaje się w tym kontekście połączenie mocnej strony dot. powstania projektu współpracy Ch-CzMOF z szansą w postaci instrumentów finansowania zintegrowanych terytorialnie polityk rozwojowych. Sprzężenie generowane przez ten związek może okazać się impulsem dla dalszych procesów integracji zarządzania i budowania wspólnej, komplementarnej oferty dla społeczeństwa. W świetle tych ustaleń cel ten będzie osiągnięty poprzez realizację 5 celów szczegółowych:

CELE SZCZEGÓŁOWE:

- 2.1. Rewitalizacja miast i odnowa wsi oraz podniesienie jakości przestrzeni publicznych;

2.2. Zwiększenie dostępności do placówek ochrony zdrowia (szczególnie specjalistycznych) oraz wspólna polityka prozdrowotna;

2.3. Zmniejszenie negatywnych efektów „wymywania” kapitału ludzkiego oraz rozwój i integracja kreatywnych działalności kulturalnych;

2.4. Rozwój kompetencji kluczowych poprzez podniesienie poziomu dostępności, integracji i jakości edukacji;

2.5. Zwiększenie poziomu samoorganizacji i współpracy społeczności lokalnych;

5.3. Cel strategiczny nr 3: Pobudzanie i wspieranie aktywności gospodarczej.

Pierwszym z wyznaczonych celów strategicznych Ch-CzMOF w perspektywie 2020 r. jest „Pobudzanie i wspieranie aktywności gospodarczej”. Cel ten jest kluczowy z punktu widzenia osiągnięcia wizji rozwoju w jej aspekcie gospodarczym. Ma on swoje zasadnicze podłoże w słabych stronach analizy SWOT dotyczących relatywnie niskiego poziomu aktywności gospodarczej, niewykorzystanego potencjału turystycznego, czy też pasywności społeczności lokalnych. Realizacja tego celu w perspektywie 2020 r. powinna odbywać się poprzez realizację 3 celów szczegółowych, dotyczących: (1) funkcjonowania branży turystycznej, (2) aktywności w zakresie dużych inwestycji oraz (3) wspierania małej i średniej przedsiębiorczości. Każdy z przedstawionych celów szczegółowych zostanie skonkretyzowany w ramach systemu wdrażania Strategii opartego na sektorowych planach działań.

CELE SZCZEGÓŁOWE:

3.1. Rozwój branży turystycznej poprzez stworzenie wspólnej oferty i atrakcyjnych produktów turystycznych;

3.2. Pozyskanie nowych inwestycji poprzez



POMOC TECHNICZNA
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



POWIAT
CHOJNICKI



MINISTERSTWO
INFRASTRUKTURY
I ROZWOJU

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO





stworzenie wspólnej oferty inwestycyjnej;

3.3. Zwiększenie liczby małych i średnich przedsiębiorstw i poprawa sytuacji na lokalnym rynku pracy;

5.4. Cel strategiczny nr 4: Rozbudowa i modernizacja infrastruktury technicznej oraz rozwój transportu zbiorowego.

Ostatni, czwarty cel strategiczny Ch-CzMOF dotyczy spraw związanych z infrastrukturą drogową i transportem zbiorowym. Są to kwestie podstawowe przy rozwijaniu zintegrowanych układów terytorialnych. Jak bowiem pokazały badania powiązań w ramach Ch-CzMOF (por. ustalenia zapisane w tomie 1. dokumentu Strategii oraz inne, wcześniejsze badania: Guzik i in. 2012; Kołsut 2012a), teren ten jest miejscem intensywnych przemieszczeń mieszkańców, które dowodzą, że ukształtował się już pewien „szkielet materialny tego obszaru” (por. Kołsut 2012b). Przemieszczenia międzygminne generują większe obciążenie infrastruktury transportowej, to natomiast potrzebę jej rozbudowy i moderacji. Ponadto, w związku z dużą kosztownością transportu samochodowego, kluczowe jest rozwijanie zbiorowych form transportu oraz mniej kosztownych form transportu indywidualnego (w tym głównie rowerowego, w ramach przemieszczeń lokalnych). Cel ten zakłada realizację dwóch głównych celów szczegółowych:

CELE SZCZEGÓŁOWE:

4.1. Rozbudowa i modernizacja infrastruktury drogowej;

4.2. Organizacja sprawnego systemu zrównoważonego transportu;

6. System wdrażania

Zbiór hierarchicznie uporządkowanych celów: głównego, strategicznych i szczegółowych, musi zostać osiągnięty poprzez realizację bardziej konkretnych działań, przedsięwzięć. Poprzez te przedsięwzięcia strategia jest wdrażana, realizowana i monitorowana. System wdrażania i realizacji Strategii rozwoju Ch-CzMOF opiera się na **4 sektorowych planach działań** (SPD). Zasadniczo stanowią one operacjonalizację założeń przyjętych na bardziej ogólnym poziomie (przedstawionych w rozdziale 5) i odpowiadają czterem celom strategicznym. Zakres tematyczny poszczególnych SPD przedstawiono na ryc. 25.

1. ŚRODOWISKO PRZYRODNICZE I INFRASTRUKTURA KOMUNALNA	2. SPOŁECZEŃSTWO I WSPÓŁPRACA MIĘDZYGMINNA	3. GOSPODARKA I TURYSTYKA	4. INFRASTRUKTURA DROGOWA I TRANSPORT ZBIOROWY
<ul style="list-style-type: none"> ochrona przyrody dostarczanie wody oczyszczanie ścieków gospodarka odpadami rekultywacja zdegradowanych obszarów środowiska przyrodniczego 	<ul style="list-style-type: none"> kultura i sztuka ochrona zdrowia edukacja wspieranie organizacji pozarządowych współpraca JST Ch-CzMOF budowa wspólnej tożsamości terytorialnej koordynacja polityk przestrzennych i rozwojowych 	<ul style="list-style-type: none"> rynek pracy przedsiębiorczość rolnictwo turystyka 	<ul style="list-style-type: none"> drogi samochodowe i węzły drogowe drogi kolejowe i węzły kolejowe transport zbiorowy

Rycina 25. Układ obszarów strategicznych w ramach których zostały skonstruowane sektorowe plany działań.
Źródło: Opracowanie własne.

Każdy SPD opiera się również na strukturze hierarchicznej. Dla każdego SPD określenie: (1) cel główny, (2) cele operacyjne, (3) działania oraz (4) proponowane projekty, przy czym cel główny SPD odpowiada jednemu z celów strategicznych Strategii, a cele operacyjne – celom szczegółowym Strategii. Szczegółowe ustalenia realizacyjne Strategii oraz metodykę ich opracowania zawarto w każdym z SPD.



POMOC TECHNICZNA
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



POWIAT
CHOJNICKI



MINISTERSTWO
INFRASTRUKTURY
I ROZWOJU

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO





7. Monitoring

Każda strategia rozwoju musi podlegać bieżącej kontroli i ocenie realizacji, czyli monitoringowi. Jest to szczególnie ważne, gdy sytuacja obszaru oraz wpływające na nią uwarunkowania zewnętrzne szybko się zmieniają (Parysek 1997). Celem monitoringu (szczególnie w momentach radykalnych zmian otoczenia) jest, oprócz kontroli i oceny, dostosowywanie przyjętych w strategii ustaleń. Czasem bowiem jest tak, że w związku ze zmianą uwarunkowań należy zrezygnować z pewnych celów, niektóre zmodyfikować lub też wprowadzić nowe. Monitorowanie strategii musi być więc procesem, do którego podchodzi się z równą starannością jak do procesu samego tworzenia strategii.

System monitoringu musi opierać się o możliwie wiarygodne i obiektywne metody. W tym celu stosuje się zarówno **podejście ilościowe i jakościowe**. Podejście ilościowe zakłada wykorzystanie skwantyfikowanych miar będących wskaźnikami celu, działania, czy projektu, który chcemy monitorować. Natomiast podejście jakościowe opiera się głównie o opis, czy stwierdzenie faktu powstania/realizacji (lub nie) jakiegoś obiektu, inwestycji, przedsięwzięcia.

System monitoringu Strategii rozwoju Ch-CzMof sprowadza się do określenia trzech podstawowych kwestii: (1) podmiotu monitorującego, (2) przedmiotu monitorowania oraz (3) sposobu monitorowania.

7.1. Podmiot monitorujący

Pierwszą kluczową sprawą jest wyznaczenie **podmiotu monitorującego**. W tym przypadku rekomenduje się wybór jednego z trzech rozwiązań. W pierwszym z nich, podmiotem monitorującym całość Strategii jest lider projektu Ch-CzMof a tym samym jednostka odpowiedzialna za sporządzenie Strategii rozwoju Ch-CzMof (1). Drugi wariant zakłada powstanie w Ch-CzMof stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, które mogłyby stać się samodzielną, zinstytucjonalizowaną formą

współdziałania (2). Trzeci wariant zakłada, że istnieje więcej niż jeden podmiot monitorujący, tzn. jednostki samorządu terytorialnego wchodzące w skład Ch-CzMof „dzielą się” odpowiedzialnością i pracą związaną z monitorowaniem postępów realizacji Strategii (3).

Trzeci wariant jest najtrudniejszy w realizacji, ponieważ wiąże się z dodatkowymi, wysokimi kosztami transakcyjnymi (ciągłe rozmowy, kontaktowanie się, wymiana informacji, uzgodnienia co do granic merytorycznych dziedzin monitoringu itd.). Jest to też wariant najbardziej „zamknięty”, zakładający minimalny poziom integracji („każdy monitoruje swoje”).

Wariant drugi, jest wariantem najbardziej optymalnym z punktu widzenia perspektywicznego rozwoju Ch-CzMof. Samodzielne i autonomiczne stowarzyszenie (w skład którego mogłyby wchodzić przedstawiciele JST, organizacji społecznych i gospodarczych) mogłoby przejąć realizację Strategii i za nią w pełni odpowiadać. Wariant ten jest najbardziej „otwartym” („wszyscy monitorujemy razem w ramach jednej jednostki”).

Pierwszy z wariantów jest natomiast „wariantem środka”. Z jednej strony zakłada on odpowiedzialność i obciążenie zadaniowe konkretnego podmiotu, co z punktu widzenia sprawnej organizacji działań jest bardzo dobrym wyjściem. Jednak z drugiej strony wiąże się on z pewną asymetrią inspirowania i podejmowania decyzji wykonawczych („jeden z nas monitoruje za wszystkich”) i jest rozwiązaniem raczej wyłącznie na czas realizacji projektu.

Ostateczny wybór podmiotu monitorowania musi uwzględniać wypadkową czynników o charakterze organizacyjnym (efektywność rozwiązania), ekonomicznym (koszty rozwiązania), społecznym (korzyści społeczne rozwiązania) i politycznym (legitymizacja danego rozwiązania). Należy jednak podkreślić, że wybór jednego z wariantów musi być dokonany jednomyślnie i w możliwie jak najkrótszym terminie.





7.2. Przedmiot monitorowania

Najogólniej mówiąc, przedmiotem monitorowania jest Strategia rozwoju Ch-CzMOF do 2020 r. Jest to jednak zbyt uproszczone ustalenia, wymagające uszczegółowienia i operacjonalizacji. Wydaje się więc, że najlepszym sposobem jest określenie optymalnego poziomu hierarchicznego dla którego można byłoby prowadzić procedurę monitoringu. W związku z tym przyjęto, że poziomem tym jest **poziom celów operacyjnych** określonych w sektorowych planach działań. Cele te odpowiadają celom szczegółowym Strategii. Poziom ten umożliwi wypracowanie stosunkowo ogólnych wniosków, które jednocześnie są sprecyzowane w ramach określonych zagadnień merytorycznych. Warto dodać, że hierarchiczna struktura celów Strategii rozwoju Ch-CzMOF zakłada pełne powiązanie poszczególnych poziomów, tzn. że osiągnięcie jednego z celów operacyjnych zbliża jednostkę do osiągnięcia celu strategicznego i, w dalszej perspektywie, również celu głównego (wizji rozwoju).

7.3. Sposób monitorowania

Określenie sposobu monitorowania Strategii rozwoju Ch-CzMOF jest, innymi słowy, odpowiedzią na pytanie jak monitorować? Odpowiedź ta wymaga określenia: (1) technicznej formy monitorowania, (2) jego częstotliwości oraz (3) metodyki.

Monitorowanie Strategii rozwoju Ch-CzMOF powinno zakładać sporządzanie cyklicznych **raportów z monitoringu**. Raporty te powinny być sporządzane przez uprzednio wybrany podmiot monitorowania (por. rozdział 7.1.) i dotyczyć bezpośrednio przedmiotu monitoringu (por. rozdział 7.2.). Bez względu na wybór wariantu związanego z podmiotem odpowiedzialnym za monitoring, raporty powinny być konsultowane przez niezależną jednostkę badawczą.

Wydaje się, że najbardziej optymalną rytmem sporządzania raportu z monitoringu będzie **częstotliwość jednoroczna**. Jest to rozwiązanie uwzględniające kryteria merytoryczne (dłuższy okres spowoduje problemy w wyciąganiu wnio-

sków dynamicznych) oraz finansowe i organizacyjne (częstszy monitoring będzie zbyt kosztowny).

Kluczową sprawą jest określenie metodyki sporządzania raportu z monitoringu. Generalnie powinna się ona opierać na dwóch podejściach: jakościowym i ilościowym. **Podejście ilościowe** oparte będzie na analizie i porównywaniu wskaźników realizacji celów operacyjnych. Zakłada się monitorowanie z uwzględnieniem produktów i rezultatów. Różnica między nimi jest następująca:

- * **Produkt** to materialny i mierzalny efekt podejmowanych działań w ramach projektu, np. droga, sieć kanalizacyjna, budynek, szkolenie, kampania społeczna. Wskaźniki produktu to wielkości, którymi można zmierzyć osiągnięty efekt, np. długość, liczba sztuk, powierzchnia.
- * **Rezultaty** to bezpośrednio materialne i niematerialne efekty powstania produktu, np. oszczędność czasu przejazdu, nowe przyłącza kanalizacyjne, udostępnienie budynku, osoby korzystające ze szkoleń. Wskaźniki rezultatu to wielkości, którymi można mierzyć osiągnięty efekt, np. zł/rok, liczba sztuk, liczba osób, itp.

Podejście jakościowe powinno natomiast opierać się na opisie i charakterystyce danego osiągnięcia danego celu. Wskaźniki nigdy nie będą w stanie w całości wyjaśnić procesu realizacji Strategii, stąd konieczność uzupełnienia ich o informacje jakościowe. Należy jednak pamiętać o tym, że metody jakościowe są bardziej podatne na zbyt daleko idącą interpretację i nieuprawnione wnioski (m.in. również dlatego raport z monitoringu powinien być konsultowany przez niezależną jednostkę badawczą).

Proces monitorowania, co warto podkreślić, powinien opierać się nie tylko o dane wtórne. W ramach monitoringu Strategii rozwoju Ch-CzMOF powinno się realizować **coroczne badanie społeczne** z mieszkańcami obszaru. W ramach tego badania powinien być skonstruowany jednolity kwestionariusz umożliwiający porównywanie szeregów czasowych wybranych wskaźników realizacji Strategii.

Ostatnią ważną kwestią związaną z monitoringiem są jego konsekwencje dla procesu realizacji





Strategii rozwoju Ch-CzMOF. Zakłada się, że każdy z raportów monitoringowych powinien zawierać końcową konkluzję w postaci rekomendacji zmian w Strategii. Rekomendacje te muszą wynikać z merytorycznych podstaw, zmiany sytuacji wewnątrz Ch-CzMOF lub jego otoczeniu. Po sporządzeniu raportu i zaakceptowaniu go przez wszystkich partnerów, powinno się przystąpić do zmian Strategii (jeśli rekomendacje w raporcie zakładają konieczność dokonania takich zmian).

8. Ewaluacja

Ewaluację strategii, programu lub projektu rozumie się najczęściej jako „określenie wartości strategii, programu lub projektu w odniesieniu do wcześniej zdefiniowanych kryteriów i w oparciu o odpowiednie informacje” (Kierzkowski 2002). W zasadzie każda ewaluacja powinna opierać się o ocenę czterech kwestii (por. *EVALSED...*, 2009):

- * trafności strategii,
- * skuteczności strategii,
- * efektywności strategii,
- * użyteczności i trwałości strategii w dłuższej perspektywie czasowej.

Wyróżniamy różne rodzaje ewaluacji. Jedno z takich rozróżnień opiera się na okresie podejmowanych działań, które poddawane są ocenie. W tym świetle wyróżnia się:

- * ewaluację *ex-ante*, czyli ocenę przed realizacją strategii, odpowiadającą na pytanie, jak strategia wpłynie na sytuację w województwie; ocena ta ma na celu poprawę procesu planowania, w tym trafność podejmowanych decyzji odnośnie wyboru projektów do realizacji, ich efektywność i skuteczność;
- * ewaluację *ex-tempore* lub *on-going*, czyli ocenę w trakcie realizacji strategii, odpowiadającą na pytanie, czy przyjęte cele nadal są właściwe;

ocena ta ma na celu poprawę procedur wdrażania, ulepszenie jakości i potencjału instytucji realizujących strategię rozwoju, może też przyczynić się do integracji interesariuszy strategii, wypracowania wspólnego stanowiska oraz sprawniejszego przygotowywania realizacji kolejnych projektów;

- * ewaluację *ex-post*, czyli ocenę po realizacji strategii, odpowiadającą na pytanie, czy efekty realizacji strategii są trwałe; ocena ta pokazuje, co się udało osiągnąć, jakim kosztem, a także, co się nie udało, z jakich powodów i kto za to odpowiada; w ramach ewaluacji *ex-post* można również zbadać wpływ realizacji strategii miała na sytuację mieszkańców.

Wydaje się, że system ewaluacji Strategii rozwoju Ch-CzMOF nie powinien być nadmiernie rozbudowany. Nie powinien też pokrywać się tematycznie ze zbliżonym merytorycznie monitoringiem. W związku z tym rekomenduje się, by system ewaluacji zawierał pewne elementy ewaluacji *ex ante* oraz pełną ewaluację *ex post*.

Ewaluacja *ex ante* powinna zostać zrealizowana przed ostatecznym przyjęciem Strategii. Zakłada się w tym przypadku analizę zgodności celów Strategii rozwoju Ch-CzMOF do 2020 r. z przyjętymi celami, kierunkami działań, priorytetami oraz działaniami Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego POMORSKIE 2020 oraz regionalnych programów strategicznych.

Ewaluacja *ex post* powinna zostać zrealizowana po zakończeniu okresu obowiązywania Strategii, czyli w 2020 r. Powinna ona opierać się na szerokim i wieloaspektowym podejściu metodycznym i dłuższej perspektywie czasowej (np. 2010-2020 w przypadku danych wtórnych i 2014-2020 w przypadku danych pierwotnych). Tylko takie podejście gwarantuje wysoki poziom pewności ustaleń ewaluacyjnych i rekomendacji na przyszłość. Ponadto, podmiotem wykonującym badanie ewaluacyjne powinna być zewnętrzna jednostka badawcza.





9. Bibliografia

- * Dziemianowicz W., Szmigiel-Rawska K., Nowicka P., Dąbrowska A., 2012. Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej. Warszawa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- * Finster A. 2007. Dwumiejsce Chojnice-Człuchów południowym biegunem rozwoju regionu pomorskiego? [W:] <http://www.miastochojnice.pl/?a=16&id=2140>.
- * Glińska E., 2011. Sposoby badania wizerunku miejsca. Samorząd Terytorialny, 11: 33-44.
- * Guzik R. i in., 2012. Czynniki i ograniczenia rozwoju miast województwa pomorskiego w świetle relacji przestrzennych i dostępności komunikacyjnej. Gdańsk, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego.
- * Hulst R., van Montfort A. (red.) 2007a. Inter-Municipal Cooperation in Europe. Dordrecht, Springer.
- * Identyfikacja potrzeb rozwojowych infrastruktury transportu w miastach woj. pomorskiego w aspekcie kształtowania polityki miejskiej, 2011. Gdańsk, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego.
- * Kołsut B., 2012a. Chojnicko-człuchowski zespół miejski. Poziom rozwoju i wzajemne powiązania. Chojnice-Człuchów, Fundacja Rozwoju Ziemi Chojnickiej i Człuchowskiej.
- * Kołsut B., 2012b. Powiązania Chojnic i Człuchowa – historia i współczesność. Szkice Człuchowskie.
- * Jałowicki B., Gorzelak G. (red.), 1994. Strategie rozwoju regionalnego województwa wrocławskiego. Studia Regionalne i Lokalne. Warszawa, Uniwersytet Warszawski.
- * Obłój K., 2007. Strategia organizacji. Warszawa, PWE.
- * Parysek J. J., 1997. Podstawy gospodarki lokalnej. Poznań, Wyd. Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.
- * Penc-Pietrzak I., 2003. Analiza strategiczna w zarządzaniu firmą. Koncepcje i zastosowanie. Warszawa, Wydawnictwo C.H. Beck.
- * *Studium możliwości rozwoju energetyki wiatrowej w województwie pomorskim*, 2003. Biuro

Planowania Przestrzennego w Słupsku. [w:] http://www.pomorskie.eu/res/drg/energetyka/Studium/tekst_energ_wiatr.pdf.

- * *Zasoby biomasy w województwie pomorskim. Uwarunkowania przestrzenne i kierunki ich wykorzystania do produkcji energii elektrycznej i ciepła*, 2010. Wojewódzkie Biuro Planowania Przestrzennego w Słupsku.



POMOC TECHNICZNA
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



POWIAT
CHOJNICKI



MINISTERSTWO
INFRASTRUKTURY
I ROZWOJU

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO





POMOC TECHNICZNA
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**POWIAT
CHOJNICKI**



**MINISTERSTWO
INFRASTRUKTURY
I ROZWOJU**

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO

