

# Realizacja „Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego” i jakość życia jako przejaw skuteczności publicznego zarządzania strategicznego

**Barbara Kryk**

Uniwersytet Szczeciński

---

## Streszczenie

*Samorząd wojewódzki, aby zapewnić odpowiedni rozwój regionu i jakość życia mieszkańcom powinien właściwie zarządzać regionem. Ważną rolę odgrywa zatem zarządzanie strategiczne, które powinno być skuteczne. Z tego powodu postawiono hipotezę badawczą, że realizacja celów strategii rozwoju regionu i wzrost poziomu jakości życia świadczą o skuteczności zarządzania strategicznego. Hipotezę zweryfikowano analizując realizację Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego oraz zmiany w poziomie obiektywnej jakości życia. W opracowaniu wykorzystano metody desk research, analizy taksonomicznej i opisowej oraz dedukcji.*

**Słowa kluczowe:** publiczne zarządzanie strategiczne, strategia rozwoju, jakość życia, region

## Wprowadzenie

Ustawowym zadaniem samorządu terytorialnego (tu wojewódzkiego) jest — najogólniej mówiąc — prowadzenie polityki rozwoju, mającej na celu tworzenie warunków do trwałego wzrostu potencjału gospodarczego, społecznego, siły konkurencyjnej regionu oraz poprawy poziomu i jakości życia regionalnej społeczności (Klasik 2001; Malik 2011). W kształtowaniu długofalowej polityki rozwoju na szczeblu regionalnym kluczowe znaczenie mają zarządzanie strategiczne oraz narzędzia planistyczne, a wśród nich strategia rozwoju. Elementy te są ze sobą ściśle powiązane, gdyż nawet najlepsza strategia bez odpowiedniego zarządzania, prowadzącego do realizacji jej celów nie zapewni pożądaných efektów. Koncepcja zarządzania strategicznego w odniesieniu do administracji samorządowej wyznacza jej nowe cele. Nie ma ona już się skupiać na tradycyjnie rozumianym „administrowaniu” utożsamianym z bieżącym rozwiązywaniem problemów, ale raczej na podejmowaniu czynności nastawionych na przyszłość (Fleszer 2013). Inaczej mówiąc, administracja samorządowa powinna się koncentrować na efektywnym/skutecznym i sprawnym zarządzaniu, prowadzącym do rozwoju. Tego się obecnie od niej oczekuje i z tego będzie rozliczana. W kontekście powyższego postawiono hipotezę, że realizacja celów strategii rozwoju regionu i wzrost poziomu jakości życia świadczą o skuteczności zarządzania strategicznego. Weryfikację hipotezy przeprowadzono na przykładzie województwa zachodniopomorskiego, analizując poziom realizacji celów „Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego” oraz zmiany w poziomie obiektywnej jakości życia, co pośrednio pozwoliło ocenić skuteczność zarządzania strategicznego w badanym regionie. Badania empiryczne poprzedziło syntetyczne przedstawienie istoty zarządzania strategicznego w jednostkach samorządu terytorialnego w powiązaniu z pojęciem skuteczności publicznego zarządzania strategicznego, które to autorka sformułowała.

## 1. Zarządzanie strategiczne w jednostkach samorządu terytorialnego

Zarządzanie strategiczne w administracji publicznej budzi szczególne zainteresowanie i emocje, zarówno w dyskusji publicznej jak i stricte naukowej. Obejmuje ono takie zagadnienia jak jego jakość, efektywność, skuteczność, sprawność, zdefiniowanie oczekiwań i zasad, na jakich powinno się opierać. Zainteresowanie tym zarządzaniem wynika przede wszystkim ze zmiany podejścia do sposobu wykonywania władzy wykonawczej w państwie, której realizacja jest domeną administracji publicznej, w tym jednostek samorządu terytorialnego. Należy zauważyć, że coraz większą uwagę skupia się nie tyle na wykonywaniu zadań w formach władczych, ale na działaniach o charakterze organizacyjnym i świadczącym. Prowadzenie takich działań wymaga od osób pracujących w administracji publicznej innego rodzaju wiedzy i umiejętności niż te, które są potrzebne do realizacji tradycyjnych zadań administracyjnych. Obecnie od urzędników oczekuje się umiejętności prowadzenia działań i podejmowania decyzji na zasadach właściwych podmiotom działającym w sferze komercyjnej (Fleszer 2013).

Zarządzanie strategiczne obejmuje uniwersalne sposoby, umożliwiające skuteczne rozwiązywanie problemów związanych z funkcjonowaniem organizacji, niezależnie od ich typu. Jednakże ze względu na istotne różnice między rodzajami organizacji, zwłaszcza między ich podsystemami celów i wartości, a także odmienny charakter interakcji, w jakie wchodzi ze swoim otoczeniem, uzasadnione jest wyodrębnienie strategicznego zarządzania publicznego (zarządzania strategicznego w samorządzie terytorialnym) (Kozuch 2004). Istnieją definicje publicznego zarządzania strategicznego różnych autorów. W opracowaniu posłużono się definicją Ziółkowskiego (2005, s. 103), według którego zarządzanie strategiczne w samorządzie terytorialnym to ukierunkowany na przyszłość proces planowania i wyboru celów rozwoju oraz zadań realizacyjnych, wdrażania przyjętych postanowień, a także monitorowania i kontroli wykonywania przyjętych ustaleń. Do cech tak rozumianego zarządzania strategicznego w samorządzie terytorialnym należą:

- kompleksowość w podejściu do problemów rozwoju, polegająca na współzależnym ujmowaniu sfery gospodarczej, społecznej, przestrzennej, ekologicznej i kulturowej;
- efektywność wykorzystania endogenicznych czynników rozwoju;
- traktowanie jednostki samorządu terytorialnego jako części otoczenia;
- orientacja na przyszłość, czyli na cele perspektywiczne;
- orientacja na wyniki, czyli osiągnięcie celów rozwojowych
- przestrzeganie zasady racjonalnego gospodarowania;
- wdrażanie zasad zrównoważonego rozwoju.

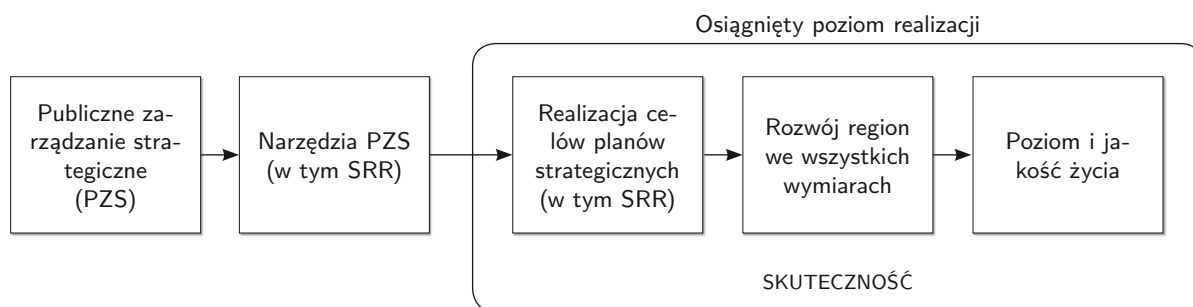
Z kolei Kozuch (2004) nieco inaczej sprecyzowała cechy strategicznego zarządzania publicznego:

- reagowanie na wymogi polityki, wynikające z rosnącej złożoności środowiska zewnętrznego;
- koncentrowanie się na problemach wywoływanych przez niedoskonałości mechanizmu rynkowego;
- obejmowanie zasięgiem bardzo szerokiego zakresu działań, rozwiązywanie problemów na wszystkich szczeblach zarządzania;
- preferowanie realizacji zadań w ramach programów i projektów przedsięwzięć;
- koncentrowanie się na opracowywaniu nowych programów umożliwiających realizację przyszłego – określonego w scenariuszach rozwoju – popytu na dobra i usługi publiczne;
- uwzględnianie jakościowych aspektów funkcjonowania organizacji;
- dążenie do wspierania działań innych grup i organizacji.

Niezależnie od autora definiującego strategiczne zarządzanie publiczne można zauważyć, że jego zasadniczym elementem jest ustalenie długofalowych kierunków rozwoju, pozwalających na wykorzystanie dostępnych zasobów, środków i narzędzi oraz zmierzanie do ich realizacji przy jednoczesnym dążeniu do racjonalności, efektywności i skuteczności.

Ze względu na przyjętą hipotezę badawczą skupiono się tylko na skuteczności tego zarządzania. Posługując się definicją skuteczności Kotarbińskiego (1975) przyjęto, iż skuteczność zarządzania strategicznego w samorządzie terytorialnym to takie działania, które prowadzą do skutku zamierzonego jako cel, a więc osiągnięcia społecznie pożądanego, docelowego, stopnia rozwoju gospodarczego, społecznego, ekologicznego i przestrzennego oraz wyższego poziomu i jakości życia

w regionie, przy zachowaniu zasad zrównoważonego rozwoju. Tak rozumianą skuteczność można więc, podobnie jak efektywność społeczną, mierzyć w systemie zerojedynkowym, stwierdzając zgodność lub jej brak, bądź używając skali trójstopniowej (np. zgodność całkowita, częściowa lub jej brak) (Kryk 2003, s. 75). Można również określić skuteczność publicznego zarządzania strategicznego pośrednio poprzez ocenę realizacji celów planów strategicznych, z których jednym z podstawowych jest strategia rozwoju regionu (SRR), oraz osiągnięcie celu nadrzędnego, jakim jest jakość życia, na którą rzutuje realizacja strategii (rys. 1). Właśnie w ten sposób postanowiono określić skuteczność zarządzania strategicznego w województwie zachodniopomorskim.



Rys. 1. Łańcuch zależności

## 2. Ocena jakościowa realizacji Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego

Gwoli wprowadzenia do tematu, kilka słów o „Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego”.<sup>1</sup> Została ona opracowana w 2005 r. dla dziesięcioletniego horyzontu czasowego (tj. do 2015 r.) z przedłużeniem realizacji działań do 2020 r. Zaktualizowano ją w 2010 r. dostosowując ją do wyzwań, celów i kierunków „Strategii Europa 2020”. W „Strategii Rozwoju...” sprecyzowano sześć celów strategicznych, z których wyprowadzono 34 cele kierunkowe. Dla poszczególnych celów kierunkowych zdefiniowano działania, które nie stanowią kolejnego poziomu struktury strategii. Działania określają sposoby postępowania właściwe do uzyskania poszczególnych celów. Do ewaluacji strategii przewidziano zestaw wskaźników przyporządkowanych poszczególnym celom kierunkowym. Podmiotem realizującym sformułowane cele i działania jest cała społeczność województwa, a nie tylko jego instytucje samorządowe. W odniesieniu do tych ostatnich określono stopień zaangażowania poszczególnych typów podmiotów. Strategia jest realizowana przez programy wojewódzkie i regionalny program operacyjny.

Oceny realizacji celów „Strategii Rozwoju...” dokonano w oparciu o „Raport ze stanu realizacji Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego”<sup>2</sup> oraz „Analizę jakościową stanu realizacji Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego”<sup>3</sup>. Jest to syntetyczna jakościowa ocena realizacji celów strategicznych i kierunkowych w latach 2008–2013.<sup>4</sup> Wykorzystano w niej pięciostopniową skalę, w której najwyższą ocenę odzwierciedla zapis „wyraźny postęp w skali kraju”, zaś najniższą — „wyraźny regres w skali kraju” (tab. 1).

Z przeprowadzonej analizy wynika, że pięć spośród sześciu celów strategicznych (tj. wzrost innowacyjności i efektywności gospodarowania, wzmacnianie atrakcyjności inwestycyjnej regionu, zwiększenie przestrzennej konkurencyjności regionu, budowanie otwartej i konkurencyjnej społeczności oraz wzrost tożsamości i spójności społecznej regionu) otrzymało ocenę „sytuacja stabilna”,

1. Zob. Strategia Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego do roku 2020. Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego, Szczecin, czerwiec 2010, [a:] [http://bip.rbip.wzp.pl/sites/bip.wzp.pl/files/articles/25816\\_Strategia%20Rozwoju%20Wojew%20dzstwa%20Zachodniopomorskiego--1.pdf](http://bip.rbip.wzp.pl/sites/bip.wzp.pl/files/articles/25816_Strategia%20Rozwoju%20Wojew%20dzstwa%20Zachodniopomorskiego--1.pdf).

2. Zob. Raport ze stanu realizacji Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego — wersja robocza (2015 maj), Wydział Zarządzania Strategicznego, Biuro Programowania Rozwoju Urząd Marszałkowski.

3. Zob. Analiza jakościowa stanu realizacji Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego (2015 maj), Opracowanie Wydziału Zarządzania Strategicznego, Biuro Programowania Rozwoju Urząd Marszałkowski.

4. W danym momencie nie jest możliwe podanie danych za lata 2014–2015 ze względu na brak ich statystycznego opracowania.

Tab. 1. Ocena jakościowa stopnia realizacji celów „Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego”

Cele strategiczne	1	2	3	4	5
<b>1. Cel strategiczny: Wzrost innowacyjności i efektywności gospodarowania . . .</b>			×		
Cele kierunkowe:					
1.1. Wzrost innowacyjności gospodarki . . . . .		×			
1.2. Wzrost innowacyjności gospodarki . . . . .		×			
1.3. Wspieranie współpracy przedsiębiorstw i rozwoju przedsiębiorczości . . . .			×		
1.4. Wspieranie wzrostu eksportu . . . . .			×		
1.5. Zintegrowana polityka morską . . . . .			×		
1.6. Restrukturyzacja i rozwój produkcji rolnej i rybactwa . . . . .					
<b>2. Cel strategiczny: Wzmocnienie atrakcyjności inwestycyjnej regionu . . . . .</b>			×		
Cele kierunkowe:					
2.1. Podnoszenie atrakcyjności i spójności oferty inwestycyjnej regionu oraz obsługi inwestorów . . . . .			×		
2.2. Wzmacnianie rozwoju narzędzi wsparcia biznesu . . . . .		×			
2.3. Tworzenie i rozwój stref aktywności inwestycyjnej . . . . .			×		
2.4. Budowa i promocja marki regionu . . . . .			×		
<b>3. Cel strategiczny: Zwiększenie przestrzennej konkurencyjności regionu . . . .</b>			×		
Cele kierunkowe:					
3.1. Rozwój funkcji metropolitalnych Szczecina . . . . .			×		
3.2. Rozwój aglomeracji miejskiej Koszalina . . . . .			×		
3.3. Rozwój ponadregionalnych, multimodalnych sieci transportowych . . . . .	×				
3.4. Wspieranie i rozwój infrastruktury społeczeństwa informacyjnego . . . . .	×				
3.5. Rozwój infrastruktury energetycznej . . . . .	×				
3.6. Poprawa dostępności do obszarów o walorach turystycznych i uzdrowiskowych . . . . .				×	
<b>4. Cel strategiczny: Zachowanie i ochrona wartości przyrodniczych, racjonalna gospodarka zasobami . . . . .</b>		×			
Cele kierunkowe:					
4.1. Poprawa jakości środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego . . . . .		×			
4.2. Ochrona dziedzictwa przyrodniczego i racjonalne wykorzystanie zasobów . . . . .			×		
4.3. Zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii . . . . .		×			
4.4. Rozwój infrastruktury ochrony środowiska i systemów gospodarowania odpadami . . . . .		×			
4.5. Podnoszenie świadomości ekologicznej społeczeństwa . . . . .		×			
4.6. Rewitalizacja obszarów zurbanizowanych . . . . .					
<b>5. Cel strategiczny: Budowanie otwartej i konkurencyjnej społeczności . . . . .</b>			×		
Cele kierunkowe:					
5.1. Rozwój kadr innowacyjnej gospodarki . . . . .				×	
5.2. Zwiększanie aktywności zawodowej ludności . . . . .			×		
5.3. Rozwój kształcenia ustawicznego . . . . .			×		
5.4. Rozwój szkolnictwa zawodowego zgodnie z potrzebami gospodarki . . . . .				×	
5.5. Budowanie społeczeństwa informacyjnego . . . . .		×			
5.6. Zwiększanie dostępności i uczestnictwa w edukacji przedszkolnej . . . . .		×			
<b>6. Cel strategiczny: Wzrost tożsamości i spójności społecznej regionu . . . . .</b>			×		
Cele kierunkowe:					
6.1. Wspieranie funkcji rodziny . . . . .		×			
6.2. Zwiększanie jakości i dostępności opieki zdrowotnej . . . . .			×		
6.3. Wspieranie rozwoju demokracji lokalnej i społeczeństwa obywatelskiego . . . . .			×		
6.4. Wzmacnianie tożsamości i integracji społeczności lokalnej . . . . .			×		
6.5. Rozwijanie dorobku kulturowego jako fundamentu tożsamości regionalnej . . . . .		×			
6.6. Przeciwdziałanie ubóstwu i procesom marginalizacji społecznej . . . . .			×		

Objaśnienie nazw kolumn: 1 — wyraźny postęp w skali kraju; 2 — postęp w skali regionu; 3 — sytuacja stabilna; 4 — regres w skali regionu; 5 — wyraźny regres w skali kraju

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiału „Analiza jakościowa stanu realizacji Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego (2015 maj)”, Opracowanie Wydziału Zarządzania Strategicznego, Biuro Programowania Rozwoju Urząd Marszałkowski

czyli nie nastąpiły znaczące zmiany w obszarach, których one dotyczą w stosunku do 2008 r. Oznacza to, że działania podejmowane dla ich realizacji były za słabe, aby wywołać istotne zmiany w skali regionu lub kraju. Wskazane jest zatem nie tylko ich zintensyfikowanie, ale również ewentualne skorygowanie, po wcześniejszym określeniu tzw. słabych ogniw i niewykorzystanych możliwości.

Postęp w skali regionu zaobserwowano tylko w przypadku czwartego celu strategicznego – zachowanie i ochrona wartości przyrodniczych, racjonalna gospodarka zasobami. W jego ramach większość (2/3) celów kierunkowych (4.1, 4.3–4.5) otrzymała ocenę „postęp w skali regionu”, co było związane z polepszeniem wskaźników służących do ich monitorowania, zarówno w skali regionu,<sup>5</sup> jak i kraju.<sup>6</sup> Można zatem powiedzieć, że w zakresie czwartego celu strategicznego wykorzystano istniejące możliwości i zasoby, a działania służące jego realizacji były właściwe i skuteczne. Postęp osiągnięty w realizacji tego celu rzutował m.in. na jakość życia w obszarze środowiska przyrodniczego, o czym wspomniano w dalszej części opracowania.

Analizując realizację celów kierunkowych można zauważyć, że ocenę „postęp w skali regionu” otrzymało tylko 14 z nich (41% spośród 34 ogółem). Mianowicie cele: 1.1, 1.2, 2.2, 3.3, 3.4, 3.5, wspomniane już 4.1, 4.3–4.5 oraz 5.5, 5.6, 6.1, 6.5. Trzy cele (3.6, 5.1 i 5.4) otrzymały ocenę „regres w skali regionu”, natomiast pozostałe (50% ogółu) – „sytuacja stabilna”. Proporcja liczby celów kierunkowych, które uzyskały ocenę pozytywną do pozostałych świadczy nie tylko o niewystarczalności działań podjętych w województwie, ale również o pewnym ich niezrównoważeniu. W badanym okresie nastąpiła intensyfikacja działań w określonych obszarach (powiązanych z tzw. inteligentnymi specjalizacjami regionu), co rzutowało na uzyskanie lepszych wyników w realizacji części celów. Niestety ich zakres był za wąski by osiągnąć lepsze efekty ogólne. Oczywiście można powiedzieć, że zwykle potrzeby są nadmierne w stosunku do środków na ich zaspokojenie i nie wystarcza ich na wszystko, ale od tego są władze samorządowe, aby dążyć do realizacji, jak największej liczby założonych celów na poziomie zapewniającym rozwój, a nie stagnację czy regres.

### 3. Poziom jakości życia w województwie zachodniopomorskim w 2012 r.

Jak już wspomniano, oceny skuteczności zarządzania strategicznego władz wojewódzkich i realizacji regionalnej strategii rozwoju można dokonać pośrednio poprzez ocenę zmian w poziomie jakości życia. Do tego celu autorka niniejszego opracowania wykorzystwała fragment wyników badań przeprowadzonych na potrzeby raportu wykonanego na zlecenie Wydziału Zarządzania Strategicznego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego pt. „Czynniki podnoszenia jakości życia i dostępności do usług publicznych na obszarze województwa zachodniopomorskiego”,<sup>7</sup> w którego przygotowaniu aktywnie uczestniczyła. W tym raporcie oceniono obiektywną jakość życia w roku 2007 i 2012. Dla potrzeb niniejszego opracowania wybrano tylko syntetyczny wynik odnoszący się do 2012 r., gdyż będzie on wystarczający do wskazania zaistniałych zmian i wyciągnięcia adekwatnych wniosków.

5. Pozytywną zmianę w skali regionu wykazały 13 na 19 wskaźników: zanieczyszczenia gazowe wyemitowane do powietrza (z CO<sub>2</sub>) przypadające na km<sup>2</sup> województwa, grunty zdewastowane i zdegradowane wymagające rekultywacji, mieszkańcy korzystający z oczyszczalni ścieków, powierzchnia województwa o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronionych, pomniki przyrody ogółem, udział produkcji energii ze źródeł odnawialnych w całkowitej produkcji energii, ścieki przemysłowe i komunalne oczyszczone, zanieczyszczenia powietrza pyłowe zatrzymane w urządzeniach do redukcji zanieczyszczeń, zanieczyszczenia powietrza gazowe zatrzymane w urządzeniach do redukcji zanieczyszczeń, ścieki przemysłowe i komunalne odprowadzone do wód lub do ziemi wymagające oczyszczenia na 1 mieszkańca, odpady komunalne zebrane zdeponowane na składowiskach na 1 mieszkańca, przepustowość oczyszczalni ścieków z podwyższonym usuwaniem biogenów wg projektów na 1 mieszkańca, udział odpadów zebranych selektywnie w ogólnej masie odpadów komunalnych.

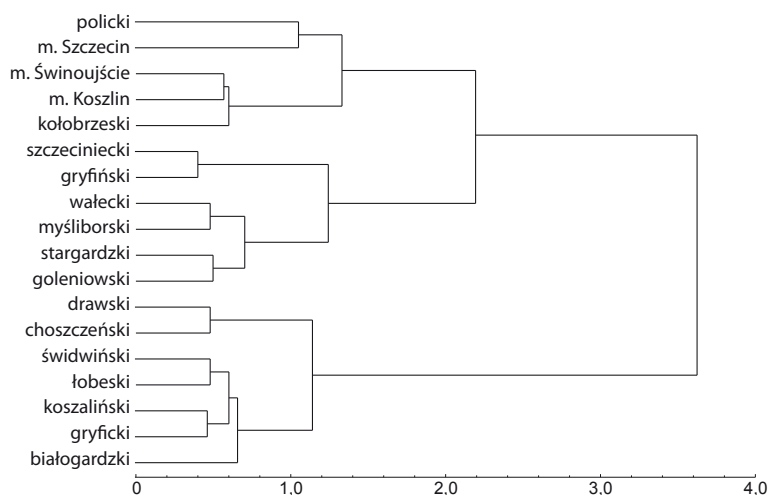
6. Wskaźniki, które wykazały wyraźny postęp w skali kraju to: zanieczyszczenia pyłowe wyemitowane do powietrza przypadające na km<sup>2</sup> województwa oraz długość sieci kanalizacyjnej w relacji do sieci wodociągowej.

7. Zob. Czynniki podnoszenia jakości życia i dostępności do usług publicznych na obszarze województwa zachodniopomorskiego. Raport wykonany na zlecenie Wydziału Zarządzania Strategicznego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego przez G. Karmowską, M. Krawczyk, B. Kryk B., G. Maniak i M. Marciniak, Szczecin, 16 czerwca 2014, [@:] [http://eregion.wzp.pl/sites/default/files/raport\\_czynniki\\_podnoszenia\\_jakosci\\_zycia\\_i\\_dostepnosci\\_do\\_uslug\\_publicznych\\_na\\_obszarze\\_województwa\\_zachodniopomorskiego.pdf](http://eregion.wzp.pl/sites/default/files/raport_czynniki_podnoszenia_jakosci_zycia_i_dostepnosci_do_uslug_publicznych_na_obszarze_województwa_zachodniopomorskiego.pdf).

Ze względu na ograniczoność opracowania nie będzie tu opisywana metodologia badań zawartych w raporcie, należy jednak wyjaśnić pewne jej elementy, aby ocena była zrozumiała. Ocena obiektywnej jakości życia przeprowadzono biorąc pod uwagę cztery dziedzinowe jakości życia — społeczną, ekonomiczną, środowiskową i instytucjonalną (związaną m.in. z jakością zarządzania publicznego). Ocena według tej formuły wiąże się zarówno z szacowaniem dobrobytu ekonomicznego, jak i dobrobytu społecznego. To podejście doskonale koresponduje z koncepcją zrównoważonego rozwoju oraz definicją komisji ekspertów ONZ, według której pojęcie jakości życia to „całokształt rzeczywistych warunków życia ludzi oraz stopień ich materialnego i kulturalnego zaspokojenia potrzeb” (Piasny 1993), dlatego je zastosowano do oceny jakości życia mieszkańców województwa zachodniopomorskiego (WZP).

Zgodnie z przyjętą koncepcją dziedzinowej oceny jakości życia oraz koncepcją zrównoważonego rozwoju, czynniki (uwarunkowania) determinujące jakość życia osób zamieszkujących dany region, a tym samym rozwój społeczno-ekonomiczny, można ująć w następujące kategorie: ekonomiczne i infrastrukturalne, społeczne, instytucjonalno-administracyjne (m.in. dostęp do usług publicznych), środowiskowe. Z poszczególnych grup czynników subiektywnie (zgodnie z wiedzą ekspercką i dostępnością danych na poziomie NUTS 2 i 4) wybrano te, które przyjęto jako wskaźniki do pomiaru jakości życia w badanym województwie. Korzystając z wybranych wskaźników należących do poszczególnych grup podjęto próbę oceny obiektywnej jakości życia w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego województwa zachodniopomorskiego. Z tego też względu ta ocena jest przydatna do realizacji celu artykułu.

Do oceny jakości życia w województwie zachodniopomorskim w wykorzystano analizę taksonomiczną. Najpierw do ogólnej oceny zróżnicowania rozwoju powiatów wykorzystano bezwzorcową miarę agregacji, w której wykorzystano skonstruowany syntetyczny miernik rozwoju obrazujący zróżnicowanie obiektów w zakresie przedmiotowego zjawiska złożonego. Na jego podstawie dokonano liniowego porządkowania obiektów. Następnie zastosowano analizę skupień (grupowanie obiektowe).<sup>8</sup> W jej ramach wybrano metodę aglomeracyjną (hierarchiczna) i metodę k-średnich (niehierarchiczna), za pomocą których wykonano analizy dla każdego z badanych lat (2007 i 2012). W obliczeniach zostały wykorzystane wskaźniki subsyntetyczne wszystkich badanych łądów dla powiatów dla wszystkich badanych łądów i ich składowych. Wyniki grupowania powiatów województwa zachodniopomorskiego uzyskanego za pomocą metody aglomeracyjnej przedstawione są w postaci diagramu drzewa, co oddaje hierarchiczny charakter metody (rys. 2).



Rys. 2. Grupowanie powiatów województwa zachodniopomorskiego na podstawie wskaźników subsyntetycznych za 2012 rok (metoda Warda, odległość euklidesowa)

Źródło: Czynniki podnoszenia jakości..., dz. cyt., s. 225 (zob. przypis 7 na s. 55)

8. Celem analizy skupień jest eksploracja danych polegająca na dzieleniu (zazwyczaj wielowymiarowego) zbioru danych na grupy w taki sposób, by elementy w tej samej grupie były do siebie podobne, a jednocześnie jak najbardziej odmienne od elementów z pozostałych grup. W zależności od przyjętych założeń badania (w tym odległości taksonomicznej między obiektami), można wyodrębniać większe lub mniejsze skupienia, zawierające mniejszą lub większą ich liczbę obiektów K. Kukuła (2010): Elementy statystyki w zadaniach. Wydawnictwo Naukowe PWN.

Analizując układ powiatów na rysunku 2 można zauważyć, że w 2012 r. w porównaniu do 2007 r. nastąpiło znaczne zbliżenie powiatu polickiego do Szczecina oraz zmniejszenie dystansu między Szczecinem a pozostałymi powiatami grodzkimi (poziom wiązania wynosił 1,3). Wynik ten świadczy o postępującym procesie konwergencji sąsiadujących ze sobą powiatów, a w przypadku pozostałych powiatów grodzkich wskazuje na utrzymanie ich znaczącej pozycji w regionie. Sugeruje to również, iż nastąpiły pewne pozytywne zmiany w jakości życia w województwie, skoro większość powiatów (łącznie 11) przegrupowała się do skupień charakteryzujących się wyższymi wskaźnikami. Przyjmując za punkt podziału odległość wiązania równą 1,3 otrzymano trzy skupienia. Taka liczba grup została uwzględniona w następnej analizie skupień (metodą *k*-średnich), za pomocą której przeprowadzono kolejne grupowanie powiatów. Wyniki tego grupowania zamieszczono w tabeli 2 (zestawienie pogrupowanych obiektów według skupień), natomiast charakterystykę otrzymanych skupień za pomocą wartości średnich środków skupień (tzw. centroidów) w tabeli 3.

Tab. 2. Wyniki grupowania powiatów województwa zachodniopomorskiego w 2007 r. i 2012 r.

Skupienia	Powiaty w 2007 r.	Powiaty w 2012 r.
Skupienie nr 1	goleniowski, gryfiński, myśliborski, stargardzki, szczecinecki, wałecki	kołobrzeski, m. Koszalin, m. Szczecin, m. Świnoujście, policki
Skupienie nr 2	gryfiński, policki	białogardzki, choszczeński, drawski, gryficki, koszaliński, łobeski, świdwiński
Skupienie nr 3	białogardzki, choszczeński, Drawski, gryficki, świdwiński, łobeski, koszaliński, goleniowski, myśliborski, stargardzki, szczecinecki, wałecki	goleniowski, gryfiński, myśliborski, stargardzki, szczecinecki, wałecki
Skupienie nr 4	m. Szczecin	–

Źródło: Opracowanie na podstawie raportu Czynniki podnoszenia jakości..., dz. cyt. (zob. przypis 7 na s. 55)

Analizując zmiany, jakie nastąpiły w grupowaniu powiatów w 2012 r. w porównaniu z rokiem 2007 stwierdzono, że nowe skupienie nr 1 powstało z połączenia dwóch poprzednich skupień (nr 1 i nr 4), a także części skupienia nr 2 (powiat policki), tak że zgrupowało wszystkie powiaty grodzkie województwa. Pozostałe powiaty podzieliły się na dwie grupy, różniące się poziomem rozwoju gospodarczego i jakości życia. Mniej licznym i zdecydowanie lepszym pod każdym względem (z wyjątkiem infrastruktury socjalnej) okazało się skupienie nr 3. Spośród innych wyróżnia się lepszymi warunkami życia (zamożność mieszkańców, bardzo dobre warunki społeczno-demograficzne i środowiskowe). Niestety gorzej wypada w zakresie dostępu do takich usług publicznych, jak edukacja, ochrona zdrowia, usługi komunalne i pomoc społeczna. Z kolei skupienie nr 2 charakteryzuje się najwyższym wskaźnikiem zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym, co nie jest zaskoczeniem, gdyż grupuje ono powiaty o zdecydowanie niskim poziomie rozwoju gospodarczego, słabo rozwiniętej infrastrukturze i niewielkim stopniu przedsiębiorczości. Podobnie jak w poprzednim okresie cechuje się bardzo dobrymi warunkami środowiskowymi, co rzutowało na utrzymanie się względnie dobrej oceny warunków społeczno-demograficznych.

Podsumowując wyniki analizy skupień, stwierdzono istotne wewnętrzne zróżnicowanie poziomu obiektywnej jakości życia ludności w województwie zachodniopomorskim, spowodowane głównie czynnikami ekonomicznymi. W całym regionie poprawy wymaga dostęp do usług publicznych, zwłaszcza w zakresie infrastruktury socjalnej i ochrony zdrowia. W większości powiatów niezbędne są działania na rzecz polepszenia części lub większości dziedzin składających się na obiektywną jakość życia. Jednak, pomimo iż pozytywne zmiany w cechach determinujących tę jakość życia były niewspółmierne (za słabe) do oczekiwań — to jak wynika ze wspomnianego raportu — pomiędzy rokiem 2007 i 2012 jej poziom wzrósł, czego potwierdzeniem jest zmiana pozycji badanego regionu na tle pozostałych województw w Polsce, z miejsca 10. w roku 2007 na miejsce 7 w rankingu dla 2012 r. Na tej podstawie można powiedzieć, że działania służące realizacji celów „Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego” oddziaływały na obiektywną jakość życia w regionie, aczkolwiek w sposób niejednorodny. Zatem były częściowo skuteczne w kontekście zarządzania strategicznego władz wojewódzkich.

Tab. 3. Charakterystyka skupień powiatów (2012 r.)

Cecha	Skupienie 1	Skupienie 2	Skupienie 3
Rozwój gospodarczy . . . . .	↑ 0,675700	↓ 0,148888	↑ 0,655892
Rynek pracy. . . . .	↑ 0,898990	↓ 0,117605	→ 0,451179
Przedsiębiorczość . . . . .	↑ 0,608301	↓ 0,396008	↓ 0,408014
Budownictwo i zagospodarowanie przestrzenne	↑ 0,477469	↓ 0,267494	↓ 0,217676
Warunki społeczne . . . . .	↓ 0,492368	→ 0,512513	↑ 0,539444
Zasoby i warunki życia ludności. . . . .	↘ 0,461971	↓ 0,457792	↑ 0,467326
Zagrożenie wykluczeniem społecznym. . . . .	→ 0,733974	↓ 0,757798	↑ 0,700529
Ochrona zdrowia . . . . .	↑ 0,503407	↓ 0,439340	↓ 0,429270
Kultura . . . . .	↓ 0,389250	↑ 0,720505	↑ 0,731542
Edukacja . . . . .	↑ 0,654248	↓ 0,345722	↘ 0,440848
Gospodarka komunalna. . . . .	↓ 0,256233	↑ 0,402975	↘ 0,308652
Warunki środowiskowe . . . . .	↓ 0,485160	↑ 0,828167	↑ 0,830073
Infrastruktura socjalna i pomoc społeczna. . . .	↓ 0,173231	↑ 0,45423	↓ 0,199650

Uwaga: Poziomy wskaźnika odpowiadające poszczególnym symbolom: ↑ 80–100%, ↗ 60–80%, → 40–60%, ↘ 20–40%, ↓ 0–20%

Źródło: opracowanie na podstawie Czynniki podnoszenia jakości..., dz. cyt., s. 226 (zob. przypis 7 na s. 55)

## Zakończenie

Przeprowadzone badania empiryczne pozwalają stwierdzić, że w latach 2008–2013 zarządzanie strategiczne w województwie zachodniopomorskim było tylko częściowo skuteczne. Pomimo, iż cele strategiczne i kierunkowe określone w wojewódzkiej strategii rozwoju były uzasadnione sytuacją w regionie i dostosowane do kierunków wyznaczonych „Strategią Europa 2020”, to działania podjęte do ich realizacji nie przyniosły spodziewanych efektów. Nie nastąpił oczekiwany rozwój ani w skali województwa, ani kraju, większość celów otrzymało ocenę „sytuacja stabilna”, czyli bez istotnego polepszenia czy pogorszenia. Postęp zanotowano w podniesieniu poziomu obiektywnej jakości życia, ale też nie była to jakaś spektakularna zmiana. W kontekście powyższych uwag można powiedzieć, że postawiona na wstępie hipoteza badawcza została zweryfikowana pozytywnie.

## Literatura

- FLESZER D. (2013): *Strategiczne zarządzanie jednostką samorządu terytorialnego — istota, cele, etapy*. „Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae”, nr 17 (1), s. 161–175.
- KLASIK A. (2001): *Strategia konkurencyjna regionu*. [w:] F. Kuźnik i A. Klasik (red.): *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*, Katowice, Wydawnictwo Uczelniane Akademii Ekonomicznej.
- KOTARBIŃSKI T. (1975): *Traktat o dobrej robocie*. Wrocław, Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- KOZUCH B. (2004): *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Warszawa, Placet.
- KRYK B. (2003): *Rachunek sozoeconomiczny działalności gospodarczej na przykładzie energetyki zawodowej regionu szczecińskiego*. Rozprawy i Studia/Uniwersytet Szczeciński, t. 485, Szczecin, Wydawnictwo Naukowe US.
- KUKUŁA K. (2010): *Elementy statystyki w zadaniach*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- MALIK K. (2011): *Ewaluacja polityki rozwoju regionu. Metody, konteksty i wymiary rozwoju zrównoważonego*. Studia/Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, t. 135, Warszawa, KPZK PAN.
- PIASNY J. (1993): *Problem jakości życia ludności oraz źródła i mierniki ich określania*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny, Socjologiczny” (2).
- POTOCZEK A. (2001): *Zarządzanie w systemie samorządu terytorialnego*. [w:] W. Kosiedowski (red.): *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*, Toruń, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- ZIÓLKOWSKI M. (2005): *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. [w:] A. Zalewski (red.): *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa, Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza.