

Andrzej Piotr Wiatrak

Uniwersytet Warszawski

STRATEGIE ROZWOJU REGIONALNEGO I LOKALNEGO – POMOC CZY ŻYCZENIE?

*STRATEGIES FOR REGIONAL AND LOCAL DEVELOPMENT
– A HELP OR A REQUEST?*

Słowa kluczowe: region, obszar lokalny, społeczność, strategia, realizacja, rozwój

Key words: region, local area, community, strategy, implementation, development

Abstrakt. Przedstawiono istotę, cele i rodzaje strategii regionalnych i lokalnych oraz strategii regionalnych i lokalnych jako pomocy lub jako życzenie. Celem pracy było wskazanie, że strategie regionalne i lokalne stają się pomocne w porządkowaniu rozwoju i funkcjonowania danego obszaru, gdy są dobrze przygotowane, mają zapewnione środki realizacji i akceptację interesariuszy. Wyniki badań potwierdziły założenia badawcze.

Wstęp

W Polsce obserwuje się duże zainteresowanie strategiami regionalnymi i lokalnymi. Jednakże nie zawsze te strategie stają się narzędziem przemian strukturalnych i rozwoju danego obszaru. Z uwagi na obserwowane zjawisko podjęto próbę zweryfikowania hipotezy, że wdrożenie strategii rozwoju regionalnego i lokalnego jest w pełni możliwe tylko przy jej systemowym ujęciu i akceptacji przez społeczność danego obszaru. Materiał źródłowy, będący podstawą weryfikacji postawionej hipotezy i celu, stanowiły literatura przedmiotu, dokumenty strategiczne, strony internetowe i własne przemyślenia. Analizowano strategie i działania z sześciu obszarów, odpowiednio po 3 ukazujące systemowe i niesystemowe przygotowanie strategii i narzędzi jej realizacji. Zebrany materiał był podstawą zastosowania metod przetwarzania danych i metod wnioskowania logicznego dla przygotowania artykułu.

Celem pracy było wskazanie, że strategie regionalne i lokalne stają się pomocne w porządkowaniu rozwoju i funkcjonowania danego obszaru, gdy są dobrze przygotowane, mają zapewnione środki realizacji i akceptację interesariuszy, natomiast w przeciwnym razie stają się życzeniem i oczekiwaniem, że strategia pozwoli rozwiązać i uporządkować rozwój danego obszaru.

Istota, cele i rodzaje strategii regionalnych i lokalnych

Strategie rozwoju regionalnego i lokalnego są zbiorem celów i zadań społeczności danego obszaru, przyjmowanych do realizacji w określonej perspektywie oraz określających podmioty i instrumenty ich wdrażania. Główne cele tych strategii, niezależnie od rodzaju problemu, można sprowadzić do następujących [Szewczuk i in. 2011]:

- wzrost gospodarczy, a wraz z tym nowe miejsca pracy, spadek bezrobocia, wzrost popytu na oferowane produkty itp., które sprzyjają rozwojowi gospodarstwu i społecznemu;
- restrukturyzacja i dywersyfikacja działalności podmiotów gospodarczych, w tym zmiana struktury funkcjonalnej danego obszaru, powstawanie nowych dziedzin działalności itp.;
- rozwój infrastruktury instytucjonalnej, wyrażający się w doskonaleniu i powstawaniu organizacji publicznych wspierających rozwój obszaru, w tym kapitału ludzkiego;
- rozwój sektora usługowego i zasobów społecznych, odbywający się przez zwiększenie dostępności do specjalistycznych usług edukacyjnych, medycznych, kulturalnych itp.;
- rozwój technologiczny i wdrażanie innowacji przez tworzenie korzystnego klimatu do ich

- wdrożenia oraz powstawania regionalnych i lokalnych sieci innowacyjnych;
- wzrost atrakcyjności inwestycyjnej obszaru przez kształtowanie przestrzeni ekonomicznej dla funkcjonowania podmiotów gospodarczych, napływowi kapitału itp.;
- poprawa dobrobytu i jakości życia ludności przez wzrost dochodów ludności, poprawę warunków pracy, zamieszkania, wypoczynku itp.;
- wzrost ruchliwości społeczno-zawodowej przez zmiany kwalifikacji, zdobywania nowych zawodów, podejmowania nowej pracy itp.;
- korzystne zmiany jakościowe w środowisku przyrodniczym przez budowę infrastruktury ekologicznej i eliminację zagrożeń środowiska przyrodniczego;
- kształtowanie pozytywnego wizerunku obszaru poprzez wymienione działania w poprzednich punktach oraz współdziałanie i procesy integracyjne jego społeczności.

Zakres strategii regionalnych i lokalnych jest zróżnicowany w zależności od rodzaju problemów, jak i sposobów ich rozwiązania. Strategie te zwykle mają charakter rozwojowy, ale należy uwzględnić, że część z nich może mieć charakter bierny, jako następstwo trudności funkcjonowania danego obszaru w istniejących warunkach. Na szczeblu regionalnym i lokalnym zwykle są realizowane następujące rodzaje strategii [Kozuch 2004, Wiatrak 2011]:

- 1) strategii rozwoju i modernizacji, obejmująca restrukturyzację i zmiany struktury funkcjonalnej danego obszaru, wprowadzanie nowych rozwiązań i innowacji itp.;
- 2) strategii zachowawcze, zmierzające do zachowania istniejącego stanu lub jego obrony;
- 3) strategii rozwoju zrównoważonego, których podstawą jest kompleksowość, obejmująca równoważenie różnych płaszczyzn działalności z warunkami życia;
- 4) strategii preferencji – różnego rodzaju strategii, eksponujące określony wycinek życia społeczno-gospodarczego, który jest podstawą wyboru i realizacji, np. takie jak:
 - strategię wspierania przedsiębiorczości – przez rozwijanie dotychczas prowadzonej działalności oraz uruchamianie nowych przedsięwzięć i wprowadzanie innowacji,
 - strategię rewitalizacji, obejmującą program odnowy danego obszaru,
 - strategię wiodącej roli określonego klienta, ukierunkowane są na określoną grupę interesariuszy zgodnie z przyjętym wyborem, np. wspieranie rolników,
 - strategii sektorowe – ukierunkowane na określony sektor działalności gospodarczej, np. rozwoju turystyki w gminach o dużych walorach turystycznych,
 - strategii prospołeczne dotyczące działań na rzecz rozwiązywania problemów społecznych, np. zapobiegania i likwidacji bezrobocia oraz jego skutków,
 - strategii proekologiczne, polegające na działaniach zapobiegających degradacji środowiska przyrodniczego, np. poprzez rozbudowę infrastruktury sanitarnej.

Wymienione strategii obejmują zasoby danego obszaru i potrzeby mieszkańców w poszczególnych dziedzinach życia społeczno-gospodarczego. W związku z tym ich przygotowanie wymaga współdziałania interesariuszy, a jednocześnie koordynacji działań. Dobrze bowiem przygotowana strategia i instrumenty jej realizacji spełniają istotną rolę w funkcjonowaniu danego obszaru, pełniąc m.in. następujące funkcje [Chądzyński i in. 2007]:

- regulacyjno-koordynacyjną – określającą kierunki rozwoju danego obszaru, sposób realizacji poszczególnych polityk i związanych z nimi działań oraz zasady rozwiązywania pojawiających się problemów;
- aktywizacyjno-pobudzającą – oddziałującą na podmioty gospodarcze, przedsiębiorców i społeczność danego obszaru do określonego działania zgodnie z przyjętymi jej celami i zadaniami, a jednocześnie mobilizującą władze samorządowe do jej realizacji;
- informacyjno-promocyjną – ukazującą informacje o kierunkach rozwoju danego obszaru oraz promującą jego atrakcyjność (inwestycyjną, turystyczną, rezydencjonalną itp.);
- kontrolną, będącą podstawą oceny skuteczności działania organów odpowiedzialnych za politykę regionalną lub lokalną;
- integracyjną – jednoczącą społeczność danego obszaru dla przygotowania i realizacji strategii, a także inicjowania innych wspólnych działań.

Strategie regionalne i lokalne jako pomoc

Analiza strategii regionalnych i lokalnych oraz ich wdrożeń tylko częściowo potwierdza ich przydatność, gdyż nie wszędzie te strategie są źródłem sukcesu [Wiatrak 2011]. Przykładami sukcesu w tym zakresie (pomocy) mogą być działania niektórych gmin.

Gmina Tarnowo-Podgórze, jedna z najlepiej rozwijających się gmin w Polsce ze względu na położenie w sąsiedztwie Poznania i lokalizacji na trasie europejskiej Wschód – Zachód. Gmina po 1989 r. wykorzystwała swoje położenie i potencjał przez inwestycje (w tym kapitału zagranicznego) w wielu płaszczyznach sfery gospodarczej, urbanistycznej i społecznej. Pozyskiwany kapitał zasilił gminny budżet, który następnie został zainwestowany w infrastrukturę techniczną, drogową oraz w rozwój oświaty i kultury, ułatwiający życie w gminie, ale także lepsze wykorzystanie posiadanych zasobów. Gmina znana jest z działań przedsiębiorczych i ich wspierania przez zróżnicowany system instrumentów wsparcia, o czym można dowiedzieć się m.in. z jej strategii rozwoju. Misja gminy ma charakter zbyt ogólny: „Tarnowo Podgórze gminą zharmonizowanego i intensywnego rozwoju, przyjazną dla ludzi i środowiska, dbającą o rozwój następnych pokoleń, budującą społeczeństwo obywatelskie” [Strategia gminy... 2009a], ale przyjęty scenariusz gospodarczo-rolniczo-mieszkańcowy (poparty przez mieszkańców) porządkuje prowadzoną działalność (przemysłową, rolniczą itp.), budownictwo mieszkaniowe, zagospodarowanie terenu i infrastrukturę w taki sposób, aby przyciągać do gminy firmy mniejsze, posiadające zdolność i łatwość zmiany profilu działalności, a jednocześnie określa kierunki działań sprzyjających poprawie wizerunku gminy przez urządzenie terenów zielonych. Wszystkie te działania są podporządkowane stworzeniu optymalnych warunków zamieszkania, zgodnych z rozwojem zrównoważonym [Strategia rozwoju... 2009b].

Gmina Bałtów, w której z inicjatywy mieszkańców w 2004 r. uruchomiono park jurajski, zawierający rekonstrukcje dinozaurów naturalnej wielkości (obecnie ponad 100 modeli – miejscowych i pochodzących z całego świata). W parku tym ścieżki spacerowe podzielone są na odcinki, które ukazują kolejne epoki geologiczne Ziemi, od kambru, do momentu pojawienia się człowieka w neolicie. Park ten stał się wizytówką gminy i województwa świętokrzyskiego, do którego corocznie przyjeżdża ponad 300 tys. turystów z całej Polski [www.juraparkbałtow.pl], Park ten jest powiązany z innymi atrakcjami, które przygotowano dla turystów, takimi jak: zwierzyniec bałtowski, w którym zamieszkują egzotyczne zwierzęta z różnych kontynentów, prehistoryczne oceanarium, w którym można oglądać podwodne życie miliony lat temu itp. Ponadto należy uwzględnić, że aktywność gminy i jej mieszkańców dotyczy wszystkich spraw gminy, a nawet sąsiednich 8 gmin, gdyż podstawą ich działania jest strategia Lokalnej Grupy Działania „Krzemienny Krąg”, której wizję sformułowano następująco: „Region widzimy jako obszar zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego – ekorozwoju, opartego na czystym środowisku przyrodniczym, dziedzictwie historyczno-kulturowym, który dzięki partnerskiej współpracy samorządów, przedsiębiorstw i organizacji społecznych, stworzy obecnym i przyszłym mieszkańcom tego regionu warunki do lepszej jakości życia, a odwiedzającym go turystom warunki do atrakcyjnego wypoczynku i rekreacji” [Lokalna strategia... 2008]. Podkreślić należy, że jednocześnie określono misję i cele strategiczne wraz ze sposobem i instrumentami ich realizacji.

Inicjatywa „Dolina Zielawy” – obejmująca partnerstwo pięciu gmin woj. lubelskiego, które realizują projekt „Promocja kultury i turystyki na terenie obszaru turystycznego Dolina Zielawy”, współfinansowany przez Unię Europejską, obejmujący m.in.: utworzenie i obsługę portalu internetowego „Doliny Zielawy”, promującego badane gminy i ich atrakcyjność turystyczną. W ramach realizowanego projektu przygotowano produkty regionalne w postaci atrakcyjnie opakowanych mieszanek ziół i olejków ziołowych oraz podjęto działania na rzecz stworzenia marki miejsca „Kraina Ziół”, utrwalającej wizerunek obszaru i jego rozpoznawalność itp. Ponadto, pozyskano środki na budowę dróg gminnych, promocję kultury i turystyki w gminach, wsparcie systemu edukacji [www.dolnazielawy.pl, Pilewicz 2012].

Przedstawione przykłady wskazują, że strategie są narzędziem rozwoju gmin i ułatwiają ich funkcjonowanie. Charakterystyczne jest to, że strategie te opierają się na dużej aktywności społeczności, wynikają one nie tylko z potrzeby władz gminnych, ale z potrzeby mieszkańców,

zwłaszcza organizacji społecznych, inicjatorów przygotowanych projektów. W strategiach tych są określono narzędzia ich realizacji, które mają akceptację społeczną.

Strategie regionalne i lokalne jako życzenie

Strategie regionalne i lokalne nie zawsze są w pełni wdrażane, a więc nie są pomocą, ale życzeniem, które nie jest lub nie może być zrealizowane. Przykładem tego mogą być zagadnienia zawarte w wybranych strategiach lokalnych i regionalnych.

Gmina Raclawice, w której sformułowano następująco jej misję: „Misją władz gminy Raclawice jest zapewnienie zrównoważonego, harmonijnego i długofalowego rozwoju opartego na przedsiębiorczości, doświadczeniu, wiedzy oraz bogatej tradycji mieszkańców i wykorzystującego szansę jaką daje członkostwo w Unii Europejskiej” [*Strategia rozwoju...* 2009b]. Rozwinięciem misji było 5 celów strategicznych. W dokumencie jest mowa o partnerstwie w przygotowaniu strategii, ale brakuje wyjaśnienia, w jaki sposób mieszkańcy gminy uczestniczyli w przygotowaniu strategii. Stwierdzono jedynie, że „strategie tworzą i aktualizują władze gminy, z udziałem przedstawicieli społeczności lokalnej, wszystkich sił politycznych, oraz środowisk gospodarczych, społecznych, kulturalnych i opiniotwórczych” [*Strategia gminy...* 2009a]. Tymczasem jedynie 31,8% badanych mieszkańców wiedziało, że gmina ma taką strategię. Jednocześnie jedna trzecia radnych gminy nie wiedziała, czy gmina posiada strategię działania [Wiatrak 2011]. Analizując misję gminy trzeba zaznaczyć, że potwierdza się w nich rolę władz gminy, a nie społeczeństwa gminy, co jest sprzeczne z uspołecznieniem zarządzania gminą.

Gmina Potworów w ramach Stowarzyszenia „Wszyscy Razem” przygotowała wspólną strategię dla 5 gmin. Misją strategii jest, że „Lokalna Grupa Działania tworzy warunki dla rozwoju obszarów wiejskich wykorzystując w tym celu walory kulturowe i przyrodnicze, aktywizuje społeczność lokalną, promuje obszar oraz wspiera i upowszechnia realizację Lokalnej Strategii Rozwoju” [*Lokalna strategia...* 2008]. Zakres i sposób przygotowania strategii był prawidłowy, ale w strategii brakuje informacji o sposobie jej wdrożenia, w tym jej finansowania. Na ten temat napisano jedynie następująco: „Aktywizowaniu społeczności lokalnej będzie służyła przeprowadzona na szeroką skalę akcja informacyjno-promocyjna, która będzie trwać przez cały okres realizowania LSR. W tym zakresie do zadań biura LGD będzie należeć świadczenie bezpłatnych usług informacyjnych, doradczych i szkoleniowych, a w tym m.in. przyjmowanie wniosków aplikacyjnych, udostępnianie wszelkich posiadanych materiałów, udzielanie pomocy w pisaniu wniosków, przeprowadzanie dla mieszkańców szkoleń i warsztatów umożliwiających nabycie umiejętności w pozyskiwaniu środków na realizację autorskich projektów” [*Lokalna strategia...* 2008]. Wydaje się, że świadczenie usług doradczych i edukacyjnych, to za mało do zrealizowania strategii, zwłaszcza że i w tym zakresie nie jest najlepiej, gdyż tylko 43,1% w gminie Potworów wie, że jest taka strategia [Wiatrak 2011].

Województwo opolskie przygotowało strategię, w której przyjęto następującą wizję rozwoju: „Województwo opolskie to wielokulturowy region, wykształconych, otwartych i aktywnych mieszkańców, z konkurencyjną i innowacyjną gospodarką oraz z przyjaznym środowiskiem życia” [*Strategia rozwoju...* 2012] z pięcioma wyzwaniem rozwojowymi. Przygotowanie i zakres tematyczny strategii nie budzi zastrzeżeń, gdyż wynika z analizy strategicznej obszaru, natomiast realizacja budzi zastrzeżenia, gdyż zależy od spełnienia od administracji rządowej, m.in. następujących oczekiwań: „zwiększenie uprawnień dla samorządu województwa w zakresie dysponowania środkami funduszu pracy, stworzenie zachęt dla pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne, osoby w wieku 15-30 lat, powyżej 50. roku życia, wchodzące po raz pierwszy i powracające na rynek pracy, w tym po urodzeniu dziecka, wprowadzenie ulg oraz mniejszego opodatkowania dla osób rozpoczynających własną działalność gospodarczą w okresie pierwszych 5 lat” [*Strategia rozwoju...* 2012]. W przypadku ich niespełnienia realizacja strategii stoi pod znakiem zapytania.

Przedstawione przykładowe strategie, ale także w strategii innych gmin, powiatów i województw, mają charakter życzeniowy, gdyż brakuje pełnego systemowego ujęcia ich przygotowania, a przede wszystkich realizacji

Wnioski

1. Aby strategie regionalne i lokalne były narzędziem rozwoju i porządkowania obszaru muszą mieć poparcie społeczne na etapie ich przygotowania oraz jasno określone instrumenty wdrażania powiązane ze sobą,
2. Przygotowując te strategie należy uwzględnić własne nakłady i zaangażowanie, a nie opierać się tylko na środkach zewnętrznych, zwłaszcza o charakterze pomocowym,
3. Polityka prowadzona przez samorządy powinna określać kierunki rozwoju i związane z nimi środki działania (w postaci rozwoju infrastruktury, zachęt, instrumentów polityki, gwarancji itp.), możliwe do wykorzystywania przez mieszkańców w procesie zagospodarowania posiadanych zasobów i możliwych do uzyskania (np. przez zakup ze środków z kredytu), jak również przez inwestorów zewnętrznych.

Literatura

- Chądzyński J., Nowakowska A., Przygodzki Z. 2007: *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Wyd. CeDeWu, Warszawa, s. 219-236.
- Koźuch B. 2004: *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyczne w polskich organizacjach*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa, s. 207-222.
- Lokalna strategia rozwoju dla obszaru gmin: Gielniów, Kłwów, Odrzywół, Potworów, Rusinów na lata 2009-2015*. 2008: Potworów.
- Lokalna strategia rozwoju na lata 2009-2015 dla Lokalnej Grupy Działania „Krzemienny Krąg”*. 2008: Bałtów.
- Pilewicz T. 2012: *Region jako organizacja przedsiębiorcza w zarządzaniu strategicznym*, Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie, nr 3, s. 27-35.
- Strategia gminy Raławice 2009-2015*. 2009a: Urząd Gminy Raławice.
- Strategia rozwoju gminy Tarnowo-Podgórze*. 2009b: Urząd Gminy Tarnowo-Podgórze.
- Strategia rozwoju województwa opolskiego do 2020 r.* 2012: Urząd Gminy m. Opole.
- Szewczuk A., Kogut-Jaworska M., Ziolo M. 2011: *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa, s. 13-141
- Wiatrak A.P. 2011: *Strategie rozwoju gmin wiejskich. Podstawy teoretyczne, ocena przydatności i znaczenie w przemianach strukturalnych obszarów wiejskich*, Wyd. IRWiR PAN, Warszawa, s. 25-76, 123-140. www.dolnazielawy.pl, dostęp 22.08.2013.
- www.juraparkbaltow.pl, dostęp 12.08.2013.

Summary

In article were discussed the following problems: essence, aims and types of regional and local strategies, regional and local strategies as a help or as a request. The aim of this article was an indication that regional and local strategies are helpful in sorting out the development and operation of the area, they are well prepared, have assured means of implementation and acceptance of stakeholders, and otherwise become available, the strategy will solve and organize the development of the area. The results confirmed the hypothesis that local and regional strategies are not always help, but only as a request.

Adres do korespondencji:
prof. dr hab. Andrzej Piotr Wiatrak
Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Zakład Jakości Zarządzania
ul. Szturmowa 1/3, 02-678 Warszawa
tel. (22) 553 41 54
e-mail: apw@wz.uw.edu.pl